

Stellungnahme zur 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Gebiet Mittel- und Nordhessen, Teilplan Limburg

Der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ wird an drei der vier verkehrsnahen Messstationen deutlich überschritten. Mit einem Wert von $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wird im Jahr 2016 an der Station Schiede I einer der höchsten gemessenen Wert in Hessen erreicht. Daher muss der Luftreinhalteplan der Stadt Limburg fortgeschrieben werden. Der Straßenverkehr ist der Hauptverursacher der Schadstoffbelastung. Ziel ist die Erstellung eines effektiven Maßnahmenplans, der geeignet ist, die NO_2 -Immissionen schnellstmöglich, d.h. bis spätestens 1. Januar 2018 so zu verringern, dass die seit 2010 geltenden NO_2 -Grenzwerte dauerhaft eingehalten werden.

Die Stadt Limburg und das hessische Verkehrsministerium haben zusammen einen Maßnahmenplan festgelegt. Zu den Maßnahmen im Verkehrsbereich liegt das Einvernehmen mit der obersten Verkehrsbehörde des Landes Hessen vor.

Der Entwurf des Luftreinhalteplans liegt seit 7. März 2016 für die Dauer eines Monats beim Magistrat der Stadt Limburg aus und ist online einsehbar. Bis einschließlich 20. April 2017 können Einwendungen, Bedenken und Anregungen beim HMUKLV geltend gemacht werden.

Die Deutsche Umwelthilfe nimmt zum Entwurf der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Limburg, wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Anmerkungen

Auch die im vorliegenden Entwurf der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Limburg aufgeführten Maßnahmen werden nach Angaben der verantwortlichen Behörden nicht dazu führen, dass die seit 2010 rechtlich verbindlichen – für die Betroffenen auch grundsätzlich einklagbaren – Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) eingehalten werden. Die Prognosen zeigen, dass bei einer fristgerechten Umsetzung eine Einhaltung „bis zum Jahr 2020 an allen verkehrsnahen Messstandorten bis auf die Schiede I möglich erscheint“. Damit verstößt er gegen Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit), denn er gewährt weiterhin den Bürgerinnen und Bürgern keinen ausreichenden, d.h. gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Schutz, vor Luftschadstoffen. Spätestens im Jahr 2019 bzw. 2020 werden zusätzliche Maßnahmen umzusetzen und der Luftreinhalteplan daher erneut fortzuschreiben sein. Daher lehnt die DUH den Plan in der nun vorliegenden Form ab.

Die DUH hält es vor diesem Hintergrund für unverzichtbar, wesentliche Maßnahmen zu verschärfen und zusätzliche Regelungen zu ergänzen. Ziel muss es sein, sofort mit allen geeigneten Maßnahmen sicherzustellen, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Luftqualität auch tatsächlich ab spätestens 1. Januar 2018 eingehalten werden. Darüber hinaus wird bereits im vorliegenden Entwurf angekündigt, dass eine weitere „Fortschreibung des Luftreinhalteplans in ein bis zwei Jahren erforderlich“ ist, sobald neue Rechtsgrundlagen für weitergehende Maßnahmen geschaffen wurden. Diese Aussage stellt einen Offenbarungseid des Hessischen Umweltministeriums dar und erweckt den Eindruck, dass in der Luftreinhalteplanung für Limburg auf Zeit gespielt wird. Wie bereits das Verwaltungsgericht Wiesbaden in zwei Urteilen (4 K 97/15.WI(2), 4 K 178/13.WI(V)) vom 30. Juni 2016 deutlich machte, dürfen finanzielle und wirtschaftliche Aspekte nicht als Argumente gelten, um von Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte abzusehen. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf entschied mit Urteil (3 K 7695/15) vom 13. September 2016 sogar, dass Fahrverbote für Dieselfahrzeuge spätestens zu Beginn des Jahres 2018 auszusprechen sind. Die Richter kamen in der Klage der DUH gegen das Land Nordrhein-Westfalen zu dem Ergebnis, dass die rechtlichen Instrumentarien für solche Fahrverbote bereits vorhanden sind.

Die DUH fordert folgende Nachbesserungen der im Planentwurf vorgesehenen Maßnahmen:

Fahrverbote

Hauptursache für die hohe Belastung mit NO₂ sind die Emissionen aus dem Verkehrssektor, in erster Linie von Diesel-Fahrzeugen. Dass Beschränkungen des Straßenverkehrs mit dieselbetriebenen Fahrzeugen immense Minderungspotenziale beinhalten, zeigt das Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer zur „Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen für die Situation auf der Düsseldorfer Corneliusstraße/ Luftqualitätsstation DDCS“ von Mai 2016. Rechtliche Hindernisse zur Einführung solcher Fahrverbote bestehen nach Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 nicht nur nicht, sie sind angesichts des hohen Anteils der Herkunft der NO₂-Belastung aus Dieselmotoren sogar zwingend (siehe ebenfalls das Düsseldorfer Urteil). Dieselfahrverbote bedürfen demnach keiner neuen "Blaue" Plakette, sondern können auf der Basis der bestehenden StVZO durch das allgemeine Durchfahrtsverbotsschild für Kraftfahrzeuge (Vz 251) samt Zusatzschild „Gilt für Diesel“ festgesetzt werden. Damit kann die Befürchtung der Kombination von vielzähligen Zusatzzeichen ausgeräumt werden. Ausnahmen vom Fahrverbot können entweder pauschal (für Polizei, Feuerwehr, andere Dienste) oder per Einzelfallprüfung erfolgen. Zudem könnten Euro 6 Diesel-Fahrzeuge freigestellt werden, deren Abgasreinigungssystem nachweislich zwischen -15 und +40 Grad Celsius Außentemperatur funktioniert und die in diesem Temperaturbereich die Euro 6 NO_x Grenzwerte auch auf der Straße einhalten. Auch das Argument der mangelnden Kontrollierbarkeit eines Fahrverbots für Dieselfahrzeuge mangels Kennzeichnung hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf in seiner Entscheidung widersprochen. Die Eintragung der „Kraftstoffart oder Energiequelle“ in der Zulassungsbescheinigung erlaubt schon heute eine eindeutige und schnelle Zuordnung.

Um die Überschreitungsdauer der NO₂ Grenzwerte schnellstmöglich zu beenden, sind Diesel-Fahrverbote spätestens ab dem 1. Januar 2018 einzuführen.

Einführung einer City-Maut

Durch eine City-Maut können Autofahrer dazu animiert werden, bestimmte hoch belastete Straßen zu vermeiden oder erst gar nicht mit dem Auto in die Innenstadt zu fahren. Weltweit gibt es bereits gute Erfahrungen mit diesem Instrument. Das älteste City-Maut-System wurde 1975 in Singapur eingeführt. Auch für deutsche Städte wurde das Wirkungspotential der Maßnahme bereits nachgewiesen. Ein für die Stadt Darmstadt vom Hessischen Umweltministerium in Auftrag gegebenes Gutachten „Wirkungsanalyse verkehrsbezogener Maßnahmen in Darmstadt durch Modellierung“ vom März 2014 bestätigt, dass eine City-Maut zu überproportionalen Abnahmen der Gesamtemissionen für NO₂ führen würde

Die City-Maut könnte im Luftreinhalteplan gem. § 47 Abs. 1 BImSchG als zwingende Maßnahme zur Verminderung von Luftverunreinigungen vorgesehen werden, mit der Folge, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde im Rahmen von § 40 Abs. 1 BImSchG zur Einführung der City-Maut verpflichtet wäre. In Betracht käme insbesondere die Ausgestaltung der Geldleistungspflicht als Luftreinhaltegebühr oder als Lenkungsabgabe. Hierbei könnte auf das emissionsmindernde Potenzial eines Mautsystems abgestellt werden. So könnten beispielsweise nur diejenigen Kraftfahrzeuge belastet werden, die in besonderer Weise zu der Grenzwertüberschreitung beitragen. Dies könnten bestimmte Dieselfahrzeuge sein, insbesondere dann, wenn es hoch emittierende Busse sind, bei denen die Umrüstung durch einen emissionsmindernden SCRT-Katalysator technisch in Frage kommt. Gleichzeitig könnte vorgesehen werden, dass die Einnahmen aus der City-Maut der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs zu Gute kommen, so dass kein reiner Belastungseffekt für die Betroffenen eintritt.

Mit dem Verkehrszeichen 391 besteht ein Instrument, auf das die Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung einer im Luftreinhalteplan vorgesehenen City-Maut zurückgreifen können.

Verkehrsverlagerungen ließe sich etwa durch die Kombination der City-Maut mit lokalen verkehrs- und umweltpolitischen Maßnahmen wie etwa Parkraummanagement vorbeugen (so Umweltbundesamt, Pkw-Maut in Deutschland, S. 13).

Bonus-System für ÖPNV-Nutzer/ Einführung eines Bürgertickets

Der Ausbau der Kapazitäten des ÖPNV und insbesondere die Setzung starker Anreize zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel können und müssen zur Gewährleistung einer umweltschonenden Mobilität deutlich intensiviert werden. So sollte die Möglichkeit eines beitragsfinanzierten Modells (Bürgerticket) zur finanziellen Absicherung eines deutlich leistungsfähigeren ÖPNV im Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Bei einem



Bürgerticket werden die ÖPNV-Betriebskosten auf alle Bürger innerhalb eines bestimmten Gebietes umgeschrieben, unabhängig davon, ob sie den ÖPNV tatsächlich in Anspruch nehmen oder nicht. Vom geplanten Bonus-System ist kein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Luftschadstoffbelastung zu erwarten. Im Rahmen des Luftreinhalteplanes sollte daher aufbauend auf den vorliegenden Erfahrungen in anderen deutschen und europäischen Kommunen ein entsprechendes Bürgerticket ab 2018 festgelegt werden. Der Ausbau der Kapazitäten des ÖPNV und insbesondere die Setzung starker Anreize zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel können und müssen zur Gewährleistung einer umweltschonenden Mobilität deutlich intensiviert werden.

Förderung und Ausbau des Radverkehrs

Die Erwähnung des Radverkehrs im Luftreinhalteplan und die Anerkennung seiner Wirksamkeit für die Luftreinhaltung sind zu begrüßen. Das schlechte Abschneiden im Fahrradklimatest des ADFC zeigt aber auf, dass die Bemühungen um den Ausbau wesentlich weitergehen müssen als in den Planungen veranschlagt. Hinweise auf Bemühungen, diejenigen Straßen, die sich in der Baulast des Bundes befinden, mit modernen Radverkehrsanlagen zu versehen, sind nicht erkennbar. Ein konsequenter Ausbau der Radwegeinfrastruktur, wozu auch Abstellanlage und geschützte Radstreifen gehören, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Luftreinhaltung und entfaltet vergleichsweise kurzfristig Wirkung. Die hierzu erforderliche Bereitschaft zur Flächenumverteilung zugunsten des Radverkehrs und des gesamten Umweltverbundes ist in Limburg nicht zu erkennen.

Einführung einer Umweltzone

Eine Umweltzone ist schon lange überfällig. Das Instrument Umweltzone hat sich in vielen anderen Städten bereits als geeignetes Instrument erwiesen, die Belastung mit PM10 zu verringern. Allerdings kann diese Luftreinhaltemaßnahme nur ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn die Umweltzone ausreichend groß bemessen ist und die Einhaltung der Regelungen streng kontrolliert wird. Die im vorliegenden Planentwurf vorgesehene Umweltzone beschränkt sich lediglich auf ein kleines Gebiet im Stadtzentrum Limburgs. Dieses Gebiet ist zu klein gewählt und schließt gar nicht alle hochbelasteten verkehrsreichen Straßenabschnitte mit ein. So befindet sich die Messstation Frankfurter Str. 52, an der seit 2009 Überschreitungen des zulässigen NO₂-Jahresmittelgrenzwertes von 40 µg/m³ gemessen werden (2016: 48,5 µg/m³) außerhalb der derzeit geplanten Umweltzone.

Der Planentwurf prognostiziert bei Einführung der Umweltzone ab 1. Oktober 2017 bereits für das Jahr 2017 eine zusätzliche Minderung der NO₂-Belastung um 0,6 bis 1,5 µg/m³. Dies ist nicht nur aufgrund der geringen Größe der Umweltzone nicht ausreichend und kaum plausibel, zumal mit einer grünen Plakette der Ausschluss von Fahrzeugen mit hohem NO_x-Ausstoß (Dieselfahrzeuge) alleine nicht bewirkt werden kann.

Prüfung der Verschärfung der Umweltzone nach Änderung der Kennzeichnungsverordnung

Für die Einführung einer Blauen Plakette und Fahrverbote für Dieselfahrzeuge bis einschließlich der Euronorm 5/V sowie Benzinfahrzeuge der Euronormen 1/1 und 27II in Limburg im Jahr 2019 prognostiziert der Planentwurf eine NO₂-Minderung zwischen 6,5 und 14 µg/m³ bzw. 16,8 und 27,4 µg/m³. Weder die Umsetzung dieser Maßnahme noch die Stärkung der Diskussion auf Bundesebene wird im vorliegenden Plan forciert. Generell muss eine Verschärfung der Umweltzonenregelung zugunsten von Fahrzeuge mit auch im realen Verkehr niedrigen NO_x-Emissionen ausfallen. Fahrverbote für dieselbetriebene Kraftfahrzeuge mit hohen NO_x-Emissionen ist auf Grundlage von § 40 Abs. 1 S.1 BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 1 S.1 BImSchG durchsetzbar. Eine Umsetzung der Maßnahme wäre auch dann möglich, wenn sich die Anpassung der 35. BImSchV zur Einführung der Blauen Plakette weiter verzögert.

Generelles Fahrverbote für Dieselfahrzeuge ab dem 1.1.2018

Hauptursache für die hohe Belastung der Luft in Limburg mit NO₂ sind die Stickoxid-Emissionen aus dem Verkehrssektor, ganz überwiegend von Diesel-Fahrzeugen. Mit durchschnittlich mehr als 50% verursachen die Diesel-Pkw den höchsten Beitrag an den NO_x-Emissionen. Messungen der DUH belegen, dass selbst moderne Euro 6 Diesel-Pkw pro km Fahrleistung ca. 50mal mehr Stickoxide emittieren als Euro 6 Benzin-Pkw. Dass Beschränkungen des Straßenverkehrs mit dieselbetriebenen Fahrzeugen immense Minderungspotenziale beinhalten, zeigt das Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer zur „Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen



für die Situation auf der Düsseldorfer Corneliusstraße/ Luftqualitätsstation DDCS“ von Mai 2016. Rechtliche Hindernisse zur Einführung solcher Fahrverbote bestehen nach Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 nicht nur nicht, sie sind angesichts des hohen Anteils der Herkunft der NO₂-Belastung aus Dieselmotoren sogar zwingend (siehe ebenfalls das Düsseldorfer Urteil).

Dieselfahrverbote bedürfen demnach keiner neuen "Blauen" Plakette, sondern können auf der Basis der bestehenden StVZO durch das allgemeine Durchfahrtsverbotsschild für Kraftfahrzeuge (Vz 251) samt Zusatzschild „Gilt für Diesel“ festgesetzt werden. Ausnahmen vom Fahrverbot können entweder pauschal (für Polizei, Feuerwehr, andere Dienste) oder per Einzelfallprüfung erfolgen.

Um die Überschreitungsdauer der NO₂ Grenzwerte schnellstmöglich zu beenden, sind Diesel-Fahrverbote spätestens ab dem 1. Januar 2018 einzuführen.

Umstellung der städtischen Fuhrparke auf emissionsarme Fahrzeuge

Die DUH begrüßt die Initiative der Stadt grundsätzlich schadstoffarme Erdgasfahrzeuge zu beschaffen. Bei Neuanschaffungen in der städtischen Fahrzeugflotte ist weiterhin auf den Kauf von dieselbetriebenen Pkw für diese Flotte zu verzichten. Stattdessen sollten ausschließlich verfügbare emissionsärmere Antriebe wie CNG, Benzin und Benzin-Hybride zum Einsatz kommen.

Derzeit erhalten laut Planentwurf 83% der städtischen Fahrzeuge eine grüne Plakette. Dies sagt jedoch nichts über die Höhe der NO_x-Emissionen von diesen Fahrzeugen aus. Die Nutz- und Baufahrzeuge der städtischen Dienste bzw. der Betriebe mit Beteiligung der Stadt Limburg sollten mit wirksamen Partikelfiltern sowie SCR-Katalysatoren nachgerüstet oder beschleunigt gegen Fahrzeuge mit sauberen Antriebstechnologien ausgetauscht werden. Ein signifikanter Teil der Fahrzeuge sollte bereits vor dem 1. Januar 2018 eine Nachrüstung bzw. beschleunigten Austausch erfahren.

Auch in Limburg stationierte Fahrzeuge des Landes (z. B. Polizei) sollten in dieses Programm aufgenommen werden. Im LRP sollte im Rahmen eines Zeitplans dargestellt werden, bis wann nur mehr saubere Fahrzeuge der öffentlichen Hand mit guten Beispiel vorangehen.

Darüber hinaus schlägt die Deutsche Umwelthilfe vor, die Aufnahme der nachfolgenden bisher nicht oder noch nicht abschließend bewerteten Maßnahmen in die Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufzunehmen:

Sperrung des Schiede-Tunnels

Im Vorentwurf des Luftreinhalteplans mit Stand August 2016 war noch eine Sperrung des Schiede-Tunnels für den Lkw-Verkehr enthalten. In dem nun vorgelegten Entwurf ist sie wieder entfallen. Eine nachvollziehbare Erklärung gibt es dafür nicht. Wie im Vorentwurf erläutert führt die Maßnahme an nahezu allen Messstationen zu sinkenden Belastungen, weil das Verkehrsaufkommen sowohl am Standort Schiede I als auch in der Frankfurter Straße deutlich reduziert werden kann. Es erklärt sich daher nicht, auf welcher fachlichen Grundlage von der Sperrung des Schiede-Tunnels für den Lkw-Verkehr nun abgesehen wird. Die DUH fordert daher die Wiederaufnahme dieser Maßnahmen in die Fortschreibung des Luftreinhalteplans.

Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen mit hoher NO₂-Belastung

Zahlreiche Luftreinhaltepläne sehen Geschwindigkeitsbeschränkungen unter Abschätzung eines teilweise zweistelligen Minderungspotenzials vor, darunter Berlin, Münster, Dresden, Neuruppin, Erfurt, Tübingen. So wurde im Luftreinhalteplan für Berlin die Einführung einer stadtverträglichen Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen in Abschnitten, in denen auch 2015 noch mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist, vorgesehen. Langjährige Messreihen an Berliner Hauptverkehrsstraßen ergaben eindeutige Minderungen der untersuchten Schadstoffe NO₂, PM₁₀ und elementarer Kohlenstoff (EC). Durch Minderung von Tempo 50 auf Tempo 30 sanken die Schadstoffkonzentrationen im Mittel über drei Jahre bei NO₂ um 6 bis 12 µg/m³, bei PM₁₀ um 2 µg/m³ und bei EC um 0,3 bis 0,8 µg/m³. Das Umweltbundesamt fast in einer aktuellen Untersuchung zusammen, dass Tempo 30 die Luftschadstoffbelastung reduziert, wenn es gelingt, die Qualität des Verkehrsflusses beizubehalten oder zu verbessern. Die DUH fordert daher die

Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf hochbelasteten Straßen auch aus Gründen des Lärmschutzes und der Verkehrssicherheit.

Umwelttaxis

Die Umstellung der Taxiflotte von derzeit fast ausschließlich Dieselantrieb auf spritsparende Taxis mit Gas-, Elektro- oder Benzin-Hybridantrieb (Umwelttaxis) stellt eine wichtige Maßnahme zur Luftreinhaltung dar. Hierbei genügt es nicht, den Austausch auf freiwilliger oder Anreizbasis anzustreben. Vielmehr muss die Flottenerneuerung auch ordnungsrechtlich unterlegt sein. Die DUH fordert ein kurzfristiges Verbot bzw. stark erhöhte Konzessionsabgaben bei der Neuzulassung von Diesel-Taxis sowie ein Bekenntnis von Stadt und Land, bei Taxinutzung ausschließlich "Umwelttaxis" anzufordern, um die Umstellung der Bestands-Taxiflotte zu beschleunigen.

Partikelfilterpflicht für alle Baufahrzeuge und Baumaschinen

Es verwundert sehr, dass dieser Plan keine Aussagen zur verbindlichen Ausstattung aller im Bereich der Umweltzone operierenden Baumaschinen und Baufahrzeuge mit einer Abgasreinigung nach Stand der Technik (geschlossener Partikelfilter) und bei größeren Maschinen und allen Fahrzeugen harnstoffgeregelten NOx-Katalysator enthält. Diese Regelung muss nach Ansicht der DUH spätestens zum 1. Januar 2018 verbindlich erfolgen.

Gebäudeheizungen/Kleinfeuerungsanlagen

Die Emissionen von Gebäudeheizungen bzw. Kleinfeuerungsanlagen lassen sich – ergänzend zur 1. BImSchV – über Maßnahmen im Luftreinhalteplan verringern. Die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen können auf Grundlage von § 47 BImSchG lokale Vorschriften erlassen, die den Betrieb bestimmter Anlagen beschränken oder verbieten bzw. die Verwendung bestimmter Brennstoffe untersagen, um schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden. Dies kann bereits bei Gefahr der Grenzwertüberschreitung geschehen. Die auf Stuttgart bezogene Landesverordnung für Kleinfeuerungsanlagen (Betriebsverbot bei Feinstaubalarm) in Baden-Württemberg ist ein Beispiel für die Anwendung von § 47 BImSchG. Zum Schutz bestimmter Gebiete sind auf Basis von § 49 BImSchG sogar Maßnahmen möglich, ohne dass eine Gefahr der Grenzwertüberschreitung vorliegen muss.

In zahlreichen weiteren Städten existieren (Brennstoff-)Verordnungen, die über die Regelungen der 1. BImSchV hinausgehen – wie z.B. in Aachen oder München. Neben dem BImSchG lassen sich auf lokaler Ebene auch im Rahmen von Bebauungsplänen verschärfte Anforderungen für die Nutzung von Holzfeuerungsanlagen implementieren. Die DUH empfiehlt daher dringend die Ausarbeitung von rechtlichen Vorgaben für Kleinfeuerungsanlagen, die ergänzend zur 1. BImSchV zur deutlichen Minderung feiner und ultrafeiner Partikel beitragen.

Wir fordern Sie auf, unsere Anregungen und Einwendungen bei der weiteren Bearbeitung des Luftreinhalteplans für Limburg zu berücksichtigen.

