

# Tischvorlage



## I. Anmeldung - DRINGLICH -

TOP: 1a.0

Stadtrat

Sitzungsdatum 14.03.2018

öffentlich

### Betreff:

"Diesel Urteil" und Luftreinhalteplan Nürnberg

### Anlagen:

Sachverhaltsdarstellung

### Bisherige Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Bericht	Abstimmungsergebnis		
			angenommen	abgelehnt	vertagt/verwiesen
StR	26.07.2017	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AfV	01.03.2018	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Sachverhalt (kurz):

Die Luftqualität in Nürnberg ist dadurch charakterisiert, dass

- keine Grenzwertüberschreitungen für Feinstaub (PM10 und PM2,5) aufgetreten sind, aber
- die Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) an der Messstation von-der-Tann-Straße über dem Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> liegen (immerhin konnten die Belastungen in den letzten Jahren von Werten um 55 µg/m<sup>3</sup> auf einen Jahresmittelwert von 43 µg/m<sup>3</sup> im Jahre 2017 gesenkt werden). Die Messstation von-der-Tann-Straße steht stellvertretend für vergleichbare Straßenschluchtsituationen mit hohem Verkehrsaufkommen sowie enger und hoher Bebauung. Die Analyse der Ursachen der Grenzwert-Überschreitung für Stickstoffdioxid zeigt, dass daran der Pkw-Verkehr - insbesondere Diesel-Pkw - einen Anteil von nahezu 2/3 der Belastung verursacht. In Kenntnis dieser Zusammenhänge war im Rahmen der Luftreinhalteplanung für Nürnberg stets auch die Frage nach Zufahrtsbeschränkungen in die Stadt Nürnberg für Fahrzeuge mit hohen NO<sub>2</sub>-Emissionen erörtert worden. In der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vom September 2017 wird unter den "Maßnahmen im Vorbereitungs- bzw. Diskussionsstadium" auch die Einführung einer Umweltzone für Nürnberg erwogen - allerdings unter der Voraussetzung einer Novellierung der 35. BImSchV durch Einführung einer "Blauen Plakette", die sich auf die Stickstoffdioxidemissionen bezieht. Angesichts der vergleichsweise geringfügigen Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts ist jedoch fraglich, ob die Einführung von Zufahrtsbeschränkungen als verhältnismäßig einzustufen ist. Vorrang hat die Umsetzung der geplanten Maßnahmen im Rahmen des Luftreinhalteplans und des von der Bundesregierung ausgelobten Sofortprogramms "Saubere Luft 2017 - 2020" ab Sommer 2018.

### Beschluss-/Gutachtenvorschlag:

entfällt, da Bericht

### 1. Finanzielle Auswirkungen:

- Noch offen, ob finanzielle Auswirkungen

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

Die finanziellen Auswirkungen hängen wesentlich von den Entscheidungen der Bundesregierung zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms "Saubere Luft 2017 - 2020" ab

(→ weiter bei 2.)

- Nein (→ weiter bei 2.)

- Ja

Kosten noch nicht bekannt

Kosten bekannt

**Gesamtkosten**

€

**Folgekosten**

€ pro Jahr

dauerhaft  nur für einen begrenzten Zeitraum

davon investiv

€

davon Sachkosten

€ pro Jahr

davon konsumtiv

€

davon Personalkosten

€ pro Jahr

**Stehen Haushaltsmittel/Verpflichtungsermächtigungen ausreichend zur Verfügung?**

(mit Ref. I/II / Stk - entsprechend der vereinbarten Haushaltsregelungen - abgestimmt, ansonsten Ref. I/II / Stk in Kenntnis gesetzt)

Ja

Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

### 2a. Auswirkungen auf den Stellenplan:

- Nein (→ weiter bei 3.)

- Ja

Deckung im Rahmen des bestehenden Stellenplans

Auswirkungen auf den Stellenplan im Umfang von  Vollkraftstellen (Einbringung und Prüfung im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens)

Siehe gesonderte Darstellung im Sachverhalt

**2b. Abstimmung mit OrgA ist erfolgt** (Nur bei Auswirkungen auf den Stellenplan auszufüllen)

- Ja  
 Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

**3. Diversity-Relevanz:**

- Nein  
 Ja

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

Luftschadstoffbelastungen treffen alle Bevölkerungsgruppen grundsätzlich in gleicher Weise, allerdings wohnen entlang stark befahrener Straßenzüge eher sozial benachteiligte Bevölkerungskreise.

**4. Abstimmung mit weiteren Geschäftsbereichen / Dienststellen:**

- RA (verpflichtend bei Satzungen und Verordnungen)

✓ Herrn OBM *Maly* K.O. 12. MRZ. 2018 OBM

III. Ref. III

Nürnberg, 05.03.2018  
Referat für Umwelt und Gesundheit



(4977)

## Sachverhaltsdarstellung

### 1. Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat am 27.02.2018 die Sprungrevisionen der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gegen erstinstanzliche Gerichtsentscheidungen der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Stuttgart zur Fortschreibung der Luftreinhaltepläne Düsseldorf und Stuttgart überwiegend zurückgewiesen und bestätigt, dass Verkehrsverbote für Diesel-Kraftfahrzeuge unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit ausgesprochen werden können.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf verpflichtete das Land Nordrhein-Westfalen auf Klage der Deutschen Umwelthilfe, den Luftreinhalteplan für Düsseldorf so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Düsseldorf enthält dabei sind auch weitergehende Maßnahmen zur Beschränkung der Emissionen von Dieselfahrzeugen zu prüfen. Beschränkte Fahrverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge sind demzufolge rechtlich und tatsächlich nicht ausgeschlossen.

In dem anderen Fall zu verhandelnden Fall, dem Fall Stuttgart, wurde das Land Baden-Württemberg verpflichtet, den Luftreinhalteplan für Stuttgart so zu ergänzen, dass dieser zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> und des Stundengrenzwertes für NO<sub>2</sub> von 200 µg/m<sup>3</sup> bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr führt. Die Stadt Stuttgart hat demzufolge ein ganzjähriges Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Ottomotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 3 in der Umweltzone Stuttgart in Betracht zu ziehen.

Entgegen der Annahmen der beiden Verwaltungsgerichte lässt das Bundesrecht zonen- wie streckenbezogene Verkehrsverbote speziell für Diesel-Kraftfahrzeuge jedoch nicht zu. Nach der bundesrechtlichen Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung („Plakettenregelung“) ist der Erlass von Verkehrsverboten, die an das Emissionsverhalten von Kraftfahrzeugen anknüpfen, bei der Luftreinhalteplanung vielmehr nur nach deren Maßgaben möglich (rote, gelbe und grüne Plakette), basierend auf den Feinstaubemissionen der Fahrzeuge.

Wenn ein Verkehrsverbot für Diesel-Kraftfahrzeuge sich jedoch als die einzig geeignete Maßnahme erweist, den Zeitraum einer Nichteinhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, dann sind solche Verbote auch gerechtfertigt. Bei Erlass solcher Maßnahmen wird jedoch - wie bei allen in einen Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen - sicherzustellen sein, dass der auch im Europarecht verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Insoweit sind differenzierte Vorgehensweisen zu prüfen (stufenweise Verschärfung der Anforderungen, räumliche Begrenzungen). Darüber hinaus bedarf es hinreichender Ausnahmen, z.B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen. Die StVO ermöglicht dann die Beschilderung sowohl zonaler als auch streckenbezogener Verkehrsverbote für Diesel-Kraftfahrzeuge. Der Vollzug solcher Verbote ist zwar gegenüber einer „Plakettenregelung“ deutlich erschwert. Dies führt allerdings nicht zur Rechtswidrigkeit der Regelung.

## 2. Die Sachlage in Nürnberg

Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts haben auch in Nürnberg den Blick auf die gegebene Belastungssituation und den Weg zur Einhaltung des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> geführt.

Der Verlauf der Jahresmittelwerte ist in der nachfolgenden Tabelle für den Zeitraum 2006 bis 2017 für alle in der Stadt Nürnberg vorhandenen Messstationen aufgelistet:

Jahr	Jahresmittelwert Stickstoffdioxid (Grenzwert: 40 µg/m <sup>3</sup> )				
	Jakobsplatz	Flughafen	Muggenhof *	Von-der-Tann-Str.	Bahnhof
2006	38	29	37	-	47
2007	34	22	34	53	40
2008	35	24	34	55	37
2009	30	20	29	53	38
2010	34	20	25	50	40
2011	33	18	29	49	38
2012	32	21	30	46	35
2013	31	20	29	47	35
2014	30	19	27	49	35
2015	30	20	29	48	36
2016	30	18	27	46	35
2017	29	18	29	43	34

An allen Messstationen ist im Laufe der letzten 10 Jahre ein Rückgang der Belastung festzustellen. Die höchste Belastung ist an der von-der-Tann-Straße gemessen worden (höchster gemessener Jahresmittelwert im Jahr 2008 mit 55 µg/m<sup>3</sup>, aktuelle Belastung im Jahr 2017 bei 43 µg/m<sup>3</sup>). Generell sind in den Jahren 2016/2017 Jahresmittelwerte gemessen worden, die ca. um 10 µg/m<sup>3</sup> unterhalb der maximalen Belastungen liegen, die in den Jahren zwischen 2006 und 2010 beobachtet wurden. Ausdrücklich ist festzuhalten, dass die Messstation von-der-Tann-Straße als repräsentativ für vergleichbare Straßenzüge steht, in denen hohes Verkehrsaufkommen, hohe und dichte Bebauung zusammenkommen. Nach den Berechnungen des Landesamtes für Umwelt können entsprechende Grenzwertüberschreitungen auch in der Ulmenstraße, der Dürrenhofstraße und der Maximilianstraße ausgewiesen werden. Einzelheiten dazu sind im Luftreinhalteplan dargelegt. Da die Messungen in Nürnberg gleichzeitig für das gesamte Luftbelastungsgebiet Nürnberg – Fürth – Erlangen stellvertretend stehen, ist auch für dieses Gebiet insgesamt ein Nachweis über die Verbesserung der Luftgüteverhältnisse zu führen.

Die vergleichsweise moderate Belastungssituation in Nürnberg verdankt sich ganz wesentlich strukturellen Veränderungen im Verkehr:

Als langfristig erfolgreich hat sich die Sperrung der Durchfahrt durch die Altstadt und deren Erschließung über eine sogenannte Schleifenlösung erwiesen. Dadurch ist das Verkehrsaufkommen in der Hauptachse von ehemals ca. 25.000 Fahrzeugen auf ca. 3.000 Fahrzeuge gesunken und

dementsprechend sind auch die Stickstoffdioxid-Einträge in diesen eng und hoch bebauten Bereich reduziert worden.

Weiterhin konnten verschiedene große Logistik Einrichtungen von innerstädtischen Lagen in den Nürnberger Hafen verlagert werden (Hauptzollamt, Container-Bahnhof, Logistik-Zentralen von DB-Schenker sowie weiterer Logistik-Unternehmen), was wiederum Teilbereich der Stadt von Verkehren entlastete.

Darüber hinaus sind ca. 50 % der Nürnberger Busse mit Erdgas betrieben, vereinzelt kommen Hybrid-Busse zum Einsatz und die Beschaffung von Elektrobussen ist auf den Weg gebracht.

Seit vielen Jahren wird in Zusammenarbeit (und unter wissenschaftlicher Begleitung) mit den örtlichen Kurier- und Express-Diensten an einer Umstellung der innerstädtischen Zustellsysteme auf emissionsarme Modalitäten gearbeitet. Das führte zu einem sich schrittweise veränderndem Fahrzeug-Mix (Elektroantrieb, Erdgas-Fahrzeuge, Hybrid-Fahrzeuge neben den klassischen Sprinter-Modellen) sowie zu neuen Abläufen bei der Auslieferung zu dem Endkunden (Einsatz von Handwägen und Lastenfahrrädern).

Der Fahrradverkehr gewinnt – nicht zuletzt dank der städtischen Kampagne „Nürnberg steigt auf“ – schrittweise an Bedeutung.

Auch in der städtischen Fahrzeugflotte steigt der Anteil emissionsarmer Fahrzeuge – der Umbruch ist eingeleitet, bedarf aber noch der Ausgestaltung in der Breite. Fördermittel des Bundes für den Umstellungsprozess im ÖPNV und bei Kommunalfahrzeugen sind essentiell, um in diesen Bereichen rasch voran zu kommen. Die Stadt Nürnberg setzt darauf, die aktuelle seitens der Bundesregierung zugesagten Fördermittel insbesondere auch dazu dienen, den Öffentlichen Personen Nahverkehr weiter zu stärken.

Diese Linie wird auch durch die Umsetzung der im September 2017 verabschiedeten 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans weiterverfolgt. Dieser Luftreinhalteplan basiert auf vier Säulen:

- a. Stärkung und Ausbau des Umweltverbunds
- b. Verbesserung der Verkehrslenkung
- c. Umsetzung von Maßnahmen des Klimafahrplans (Energieeffizienz und Klimaschutz)
- d. Einsatz einer umweltfreundlichen Fahrzeugtechnik
- e. Umsetzung von Begrünungsmaßnahme im Rahmen des Masterplans Grün

Im Luftreinhalteplan wird unter den "Maßnahmen im Vorbereitungs- bzw. Diskussionsstadium" auch die Einführung einer Umweltzone für Nürnberg erwogen - allerdings unter der Voraussetzung einer Novellierung der 35. BImSchV durch Einführung einer "Blauen Plakette", die sich auf die Stickstoffdioxidemissionen bezieht. Angesichts der vergleichsweise geringfügigen Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts ist jedoch fraglich, ob die Einführung von Zufahrtsbeschränkungen als verhältnismäßig einzustufen ist. Vorrang hat die Umsetzung der geplanten Maßnahmen im Rahmen des Luftreinhalteplans und des von der Bundesregierung ausgelobten Sofortprogramms "Saubere Luft 2017 - 2020" ab Sommer 2018.

Damit die Emissionen wirksam sinken und der Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> dauerhaft unterschritten wird, muss vor allem die Automobilindustrie handeln. Denn im Verkehr in der Stadt verursachen Diesel-PKW bis zu drei Viertel der lokalen Stickoxide. Die Automobilindustrie muss die gesetzten Emissionsnormen einhalten und darlegen, was die in die Wege geleiteten Software-Updates in der Praxis tatsächlich und wie schnell bewirken. Reicht das nicht aus, um die Grenzwerte an den Messstationen in den Städten einzuhalten, muss die Autoindustrie zu Hardware-Nachrüstungen verpflichtet werden – und diese auch finanziell tragen.

Die fatale Entscheidung von Automobilunternehmen durch Abschaltung der Abgasreinigung für NO<sub>2</sub> die gesetzlichen Vorgaben zur Reduktion der Fahrzeugemissionen zu umgehen, hat auch zur

Konsequenz, dass mitunter Diesel-Fahrzeuge der Kategorien Euro 5 und Euro 6 mehr Stickoxide freisetzen als solche mit geringerem Standard.

Dem im Umweltrecht als Grundsatz verankertem Verursacherprinzip folgend liegt der Schlüssel zur Lösung der Luftschadstoffproblematik bei der Automobilindustrie, die gefordert ist, zum einen alle zur Auslieferung kommenden Neuwagen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben für Kfz-Emissionen auszustatten und alle bereits im Umlauf befindlichen Fahrzeuge entsprechend dieser Normen nachzurüsten.