**Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Die Ministerin**

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Landtagspräsident
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
VORLAGE
17/ 876
alle Abg.

Ursula Heinen-Esser
18.06.2018

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben

Bearbeitung
Jörg Friedrch
Joerg.friedrich@mulnv.nrw.de
Telefon 0211 4566-729
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de

60-fach

Bewertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan Düsseldorf vom 27. Februar 2018

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Landtages eine Auswertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.2.2018 zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans Düsseldorf. Die schriftliche Urteilsbegründung liegt seit dem 18.5.18 vor.

Dieses Urteil ist insbesondere in Hinblick auf die Diskussion um Fahrverbote von grundsätzlicher Bedeutung für die weitere Luftreinhalteplanung in Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen

Ursula Heinen-Esser

Ursula Heinen-Esser

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz

Schriftlicher Bericht

Aussagen und Bewertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans Düsseldorf

Zusammenfassung und Bewertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 –

Seit dem 18.5.2018 liegt die Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan Düsseldorf vor. Dieses Urteil ist insbesondere in Hinblick auf die Diskussion um Fahrverbote von grundsätzlicher Bedeutung für die weitere Luftreinhalteplanung in Nordrhein-Westfalen.

I. Zusammenfassung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts durch die Landesregierung:

(Beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge können in rechtlich zulässiger Weise angeordnet werden. Zwar lassen die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu. Ihre Zulässigkeit ergibt sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts. Einer Änderung der derzeitig geltenden „Plakettenregelung" und der Einführung einer „Blauen Plakette" bedarf es hierfür nicht.

Ein Luftreinhalteplan, der lediglich Maßnahmen festlegt, aufgrund derer die Grenzwerte für Stickstoffdioxid erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten werden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte herbeiführen, und der insbesondere eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik der Dieselfahrzeuge und deren überproportionalem Anteil an der Überschreitung der NO2-Grenzwerte vermissen lässt, verstößt gegen die EU-Luftqualitätsrichtlinie.

Soweit sich (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts erweisen, sind diese Maßnahmen aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen.

Eine Anordnung eines Verkehrsverbotes muss unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Die Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots muss angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Es bedarf einer Abwägung zwischen den mit der Grenzwertüberschreitung verbundenen Gefahren für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen für die betroffenen Fahrzeugnutzer und -eigentümer. Dabei ist zwischen streckenbezogenen Fahrverboten und zonalen Verkehrsverboten (d.h. für ein zusammenhängendes Verkehrsnetz) zu unterscheiden.

Streckenbezogene Verkehrsverbote gehen in ihrer Intensität nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrtsverbote hinaus. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück „bis unmittelbar vor die Haustür" gehört in städtischen Ballungsräumen auch nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. Einer phasenweisen Einführung oder Übergangsfristen bedarf es daher nicht.

Bei zonalen Verkehrsverboten erfordert der gebotene Interessenausgleich die Prüfung einer phasenweisen Einführung: Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung seit 2011) kommen zonale Verbote nicht vor dem 1. September 2019 in Be-

tracht (d.h. vier Jahre nach Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 zum 1. September 2015). Für Fahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 4 bedarf es keiner Übergangsfristen, d.h. ein Verbot kann sofort angeordnet werden.

Bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von zonalen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge ist die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu berücksichtigen. Sollten diese deutlich stärker als prognostiziert abnehmen, wäre hierauf gegebenenfalls mit einem Verzicht oder einer späteren Einführung eines Verkehrsverbots jedenfalls für Euro 5-Fahrzeuge zu reagieren.

Sowohl bei strecken- als auch bei zonalen Verkehrsverboten ist zu prüfen, für welche Gruppen (bestimmte Anwohner/Handwerker) und Einzelpersonen Ausnahmeregelungen zu gewähren sind.

Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Euro 5- Dieselfahrzeugen mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit in Betracht gezogen werden.

Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge, die unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgestaltet sind, erfordern keine Entschädigungsregelung für betroffene Fahrzeugeigentümer.

Sowohl streckenbezogene als auch zonale Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge können straßenverkehrsrechtlich, ggf. durch die Schaffung neuer Zusatzzeichen, umgesetzt werden.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit gebotene Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge müssen nicht durch Verkehrszeichen gekennzeichnet werden.

Die Einführung eines Verkehrsverbotes scheitert nicht an Erschwernissen bei dessen Vollzug, insbesondere im Rahmen der Kontrolle ohne Einführung einer entsprechenden Plakette (etwa „Blaue Plakette“). Im ruhenden Verkehr erscheinen wirksame Kontrollen im Wege von Halterabfragen möglich; Kontrollen im fließenden Verkehr sind – wie bei anderen Verkehrsverboten auch – durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung durchführbar.

Ein Verkehrsverbot ist unzulässig, wenn die hierdurch bedingte Umlenkung von Verkehrsströmen (Verkehrsverlagerung) zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO2-Grenzwerts an anderer Stelle führt.

II. Bewertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts durch die Landesregierung:

Das Urteil enthält keine Überraschungen, sondern folgt im Wesentlichen der mündlichen Urteilsbegründung und der Pressemitteilung des BVerwG. Bestätigt werden die bereits geäußerten Rechtspositionen der Landesregierung, dass die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge nicht zulassen (die Zulässigkeit ergibt sich nach dem BVerwG aus

dem Unionsrecht) und Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge nur als ultima ratio und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Betracht kommen.

Für die aktuellen Überarbeitungen der Luftreinhaltepläne in den Städten, in denen der NO2-Grenzwert erheblich überschritten wird, ergibt sich Folgendes:

Der vorgesehene Planungshorizont von 2020 ist nicht zu beanstanden. Jedenfalls, soweit die NO2-Grenzwerte nach den derzeitigen Prognosen ab 2020 nicht eingehalten werden, hat in den Luftreinhalteplänen eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik von Dieselfahrzeugen und mit möglichen Verkehrsverboten zu erfolgen. Hierbei sind folgende Grundsätze zu beachten:

Verkehrsverbote für Diesel-Fahrzeuge sind kein geeignetes Mittel zur Einhaltung der Grenzwerte, wenn hierdurch bedingte Verkehrsverlagerungen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO2-Grenzwertes an anderer Stelle führen. Dies kann insbesondere bei streckenbezogenen Verboten relevant werden.

Es ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dieser stellt an zonale Verbote höhere Anforderungen als an streckenbezogene:

Bei streckenbezogenen Verboten sind Übergangsfristen oder eine phasenweise Einführung nicht erforderlich.

Bei zonalen Verboten ist eine phasenweise Einführung geboten: In einer ersten Stufe – ohne weitere Übergangsfristen – werden Dieselfahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 4 erfasst. Für Euro 5-Dieselfahrzeuge können zonale Verbote ab dem 1. September 2019 angeordnet werden. Sollte sich bis dahin herausstellen, dass die Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker als prognostiziert abnehmen, kann von einem Verkehrsverbot abgesehen werden bzw. die Einführung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Sowohl für streckenbezogene als auch zonale Verkehrsverbote gelten zunächst die bereits nach aktuellem Recht bestehenden Ausnahmeregelungen (z.B. für Krankenwagen, Polizei, bestimmte Schwerbehinderte, Oldtimer). Es ist zu prüfen, welche weiteren Ausnahmegenehmigungen (bestimmte Anwohner/Handwerker) zu gewähren sind. Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen mit Euro 5 und schlechter mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können in Betracht gezogen werden.

Im Hinblick auf die dargelegten Grundsätze ist daher überall dort, wo eine erhebliche Grenzwertüberschreitung besteht, Folgendes zu veranlassen:

Es ist zunächst zu prüfen, ob durch Maßnahmen der Luftreinhaltepläne oder die weiteren Entwicklungen (z.B. Dieselgipfel, Flottenerneuerung) eine Einhaltung der

Grenzwerte in 2020 erreicht werden kann. In diesem Fall bedarf es keiner Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge.

Soweit der Grenzwert innerhlab der vom Gericht geforderten Frist nicht eingehalten werden kann, ist auf der Grundlage der konkreten Belastungen zu berechnen, ob strecken- oder zonale Verkehrsverbote in Betracht kommen. Ein Verkehrsverbot ist als Maßnahme ungeeignet, wenn durch hiermit einhergehende Verkehrsverlagerungen an anderer Stelle Grenzwerte erstmals oder weiter überschritten werden.
Ein zonales Verbot ist nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn ein streckenbezogenes Fahrverbot wegen hiermit verbundener Verkehrsverlagerungen bereits ungeeignet ist oder aber im Ergebnis nicht zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte führt.
Stellt ein Verbot eine geeignete Maßnahme dar, ist im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowohl im Fall von strecken- als auch zonalen Verboten festzulegen, für welche Gruppen und Einzelpersonen Ausnahmegenehmigungen zu erteilen sind, ob und wenn ja, wie lange eine Ausnahmeregelung in Gestalt einer Übergangsfrist für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen mit Euro 5 und schlechter mit geeigneter Abgastechnik eingeräumt wird. Hierbei ist auch in den Blick zu nehmen, in welchem Umfang und bis wann sich Nachrüstungen vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit der entsprechenden Technik überhaupt realisieren lassen.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit streckenbezogener Fahrverbote geringer sind als bei zonalen Verboten. Die Ausnahmegenehmigungen und Ausnahmeregelungen müssten daher bei zonalen Verboten wohl weiter reichen.
Sodann ist zu berechnen, welches Minderungspotential ein sofort wirksames streckenbezogenes Verkehrsverbot für Dieselkraftfahrzeuge ein sofort wirksames zonales Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 oder schlechter ein zusätzlich zum 1. September 2019 wirksames zonales Verkehrsverbot für Euro 5-Dieselfahrzeuge
Unter Berücksichtigung der zu erteilenden Ausnahmegenehmigungen und einer etwaigen Ausnahmeregelung zur Nachrüstung für Dieselfahrzeuge mit Euro 5 und schlechter mit sich bringt.

Sollten sich hiernach relevante Minderungspotentiale von (beschränkten) Verkehrsverboten für (bestimmte) Dieselverbote ergeben, ist eine abschließende Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Ein Verbot kann sich auch dann als unverhältnismäßig erweisen, wenn die hiermit für Bevölkerung und Wirtschaft einhergehenden Belastungen in Relation zu der erreichten Minderung und einer nur unwesentlich früheren Einhaltung des Grenzwerts unzumutbar sind.

Hinsichtlich eines ggf. frühestens zum 1. September 2019 wirksam werdenden zonalen Verkehrsverbotes für Euro 5-Dieselfahrzeuge wäre zudem der Hinweis aufzunehmen, dass ein solches Verbot nicht bereits zum 1. September 2019 in Kraft trä-

te, wenn die parallel durchzuführenden Evaluierungen ergeben, dass Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker als prognostiziert abnehmen.