

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Tino Schopf (SPD)**

vom 05. August 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 07. August 2019)

zum Thema:

Stickoxid-Immissionen und Luftreinhalteplan – wie wird EU-Grenzwert ab 2020 sicher eingehalten?

und **Antwort** vom 20. August 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Aug. 2019)

Senatsverwaltung für
Umwelt, Verkehr und Klimaschutz

Herrn Abgeordneten Tino Schopf (SPD)
über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/20468
vom 5. August 2019
über Stickoxid-Immissionen und Luftreinhalteplan – wie wird EU-Grenzwert ab 2020
sicher eingehalten?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Frage 1:

Wie beurteilt der Senat die Wirksamkeit seines Luftreinhalteplans 2018-2025 (LRP II) für die Einhaltung des EU-Grenzwerts von 40 µg NO₂/m³ Luft ab 2020 an allen Straßen in Berlin, wie es das Verwaltungsgericht Berlin festgelegt und der EuGH in seinem aktuellen Urteil C-273/17 festgelegt hat?

Frage 2:

Wie beurteilt der Senat die Konsequenzen des aktuellen EuGH-Urteils (C-723/17) bezüglich der Anzahl und Lage der bestehenden Immissionsmessstellen in Berlin?

Antwort zu 1 und zu 2:

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

In der Zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans hat der Senat Maßnahmen beschlossen, die geeignet sind, die Einhaltung des EU-Grenzwertes für NO₂ von 40 µg/m³ im Jahresmittel zu bewirken. Das Verwaltungsgericht Berlin hat die grundsätzliche Vorgehensweise der Erstellung des Luftreinhalteplans bestätigt. An den Straßenabschnitten, an denen stadtweit wirksame Maßnahmen wie beispielsweise die Parkraumbewirtschaftung im Innenstadtbereich oder die Förderung des Umweltverbundes (öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Fuß- und Radverkehr) sowie die Nachrüstung der kommunalen Fahrzeuge mit Stickstoffminderungssystemen nicht ausreichen, den NO₂-Grenzwert einzuhalten, werden Durchfahrverbote für Dieselfahrzeuge bis einschließlich Euro5/V und Geschwindigkeitsbegrenzungen auf maximal 30 km/h erlassen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 26. Juni 2019 hat keine Auswirkungen auf die in Berlin gängige Praxis, die Einhaltung der Grenzwerte zu überwachen. In Berlin werden weder Messungen über verschiedene Standorte gemittelt,

noch bleiben Orte unberücksichtigt, an denen die voraussichtlich höchsten Luftschadstoffkonzentrationen auftreten. Der für Berlin relevante Straßenabschnitt mit den höchsten zu erwartenden NO₂-Werten liegt an der Leipziger Straße. Der dort installierte NO₂-Passivsammler an der Leipziger Straße 32 erfüllt alle Anforderungen der 39. Bundes-Immissionsschutzverordnung (39. BImSchV) bezüglich einer korrekten Platzierung und ist geeignet, den am höchsten belasteten Ort Berlins zu beschreiben. An dieser Stelle besteht eine lange Zeitreihe der NO₂-Jahresmittelwerte. Die Werte sind in den Jahresberichten des Berliner Luftgütemessnetzes (BLUME) veröffentlicht. Dabei ist zu unterstreichen, dass die Anzahl der bestehenden Immissionsmessstellen in Berlin ausreicht und die in der 39. BImSchV vorgeschriebene Mindestanzahl sogar bei Weitem überschreitet.

Frage 3:

Wie kann der EU-Grenzwert für NO₂ in allen Teilen Berlins sicher eingehalten werden, wenn im LRP vorgesehene Maßnahmen - z.B. die Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt auf 75% aller Parkplätze oder die Durchsetzung der Dieselfahrverbote über vereinzelt Stichproben (Einzelkontrollen der Polizei) hinaus, absehbar nicht bis Anfang 2020 und vermutlich auch nicht bis 2021 erreicht werden können?

Antwort zu 3:

Die von den Bezirken schon jetzt in Angriff genommenen Planungen lassen erwarten, dass die Parkraumbewirtschaftung in dem der Prognose zugrunde gelegten Umfang und mit der hieraus abgeleiteten Minderungswirkung eintreten werden. Denn die Bezirke haben konkrete Schritte unternommen, um das Parkraumbewirtschaftungskonzept auch tatsächlich umzusetzen. Der Prognose liegt zugrunde, dass innerhalb des S-Bahn-Rings die Bewirtschaftungsfläche von 35 % auf 75 % steigen wird. Umgesetzt werden muss das Konzept von den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg. Die Bewirtschaftung der dort bereits in Planung befindlichen Flächen stellt die unterstellte Ausdehnung der Bewirtschaftungsfläche innerhalb des S-Bahn-Rings von derzeit 35 % auf 75 % sicher. Die derzeit in den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg für eine Bewirtschaftung vorgesehenen Gebiete entsprechen 81 % der im S-Bahn-Ring gelegenen Fläche. Zusätzlich ergibt sich im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf durch die Bestrebungen der Luftreinhalteplanung eine neue Ausgangssituation, welche eine weitere Ausweitung erwarten lässt, die aber in der Prognose noch nicht unterstellt worden ist. Unter der Kalkulation etwaiger, zum jetzigen Zeitpunkt unvorhersehbarer Verzögerungen wird mit einer Ausweitung auf lediglich 75 % statt der möglichen 81 % gerechnet.

Zudem besteht die Möglichkeit, die Vorgabe im Luftreinhalteplan verbindlich zu machen mit der Folge, dass die Bezirke nach § 47 Abs. 1 BImSchG zur Umsetzung verpflichtet sind. Davon soll zunächst nicht Gebrauch gemacht werden, um die Entscheidungshoheit der Bezirke über das „Wie“ der Umsetzung des Parkraumbewirtschaftungskonzepts zu wahren. Außerdem ist die Erwartung, dass eine Umsetzung erfolgt gerechtfertigt. Um keine Zeitverzögerungen der Planung zu bewirken und die Kompetenzen bzw. Kapazitäten in den Bezirken zu nutzen, wurde es für sinnvoll erachtet, nicht bereits laufende Prozesse in Frage zu stellen, sondern bei den derzeitigen finanziellen Restriktionen anzusetzen. Dies ist über die laufenden Haushaltsberatungen und Mittelbereitstellungen erfolgt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 27.02.2018 darauf hingewiesen, dass wirksame Kontrollen der Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge möglich sind, weil die Polizei- und Vollzugsbehörden zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten befugt seien,

beim zentralen Fahrzeugregister die erforderlichen Daten abzurufen. Kontrollen seien so im ruhenden Verkehr möglich. Im fließenden Verkehr seien Kontrollen durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigungen, Teil 1, durchführbar. Eine stichpunktartige Kontrolle sei ausreichend.

Frage 4:

Kann der Senat unter Berücksichtigung des EuGH-Urteils C-723/17 seine Aussage im LRP II aufrechterhalten, dass zumindest an Teilen der Stadtautobahn A100 auch 2020 der Grenzwert deutlich überschritten (vgl. LRP II Seite 108-109) und damit auch 2020 nicht berlinweit eingehalten wird?

Antwort zu 4:

Der laut Prognoserechnungen für 2020 höchst belastete Straßenabschnitt in Berlin liegt an der Leipziger Straße zwischen Wilhelmstraße und Bundesrat. Dort werden ohne weitere Maßnahmen 2020 voraussichtlich $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Jahresmittel erwartet. Seit Anfang 2019 werden hier NO_2 -Passivsammler eingesetzt, so dass nach Jahresende eine belastbare Einschätzung für den NO_2 -Jahresmittelwert gewonnen werden kann. An der Stadtautobahn haben Nachberechnungen mit einem mikroskaligen Ausbreitungsmodell maximale prognostizierte Werte von bis zu $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ergeben. Die Anwendung eines mikroskaligen Modells ist an der A100 im Bereich Kaiserdamm notwendig, da sich die Fahrbahn der Stadtautobahn in Troglage befindet, das heißt mehrere Meter unterhalb der Gebäude (vgl. Luftreinhalteplan für Berlin, 2. Fortschreibung, Seite 180-181). Somit stellt die Stadtautobahn nicht den vermutlich höchst belasteten Streckenabschnitt dar.

Frage 5:

Wird der Senat nach dem aktuellen EuGH-Urteil an den an höchsten belasteten Straßenabschnitten in Berlin insbesondere entlang der Ostseite des Stadtautobahntrogs der A100 in Charlottenburg (im Bereich des Spiegelwegs) unverzüglich (bitte verbindlichen Zeitpunkt angeben) Einrichtungen zur kontinuierlichen Messung nicht nur von Stickstoffdioxid aufstellen die den Anforderungen der 39. BImSchV entsprechen um nach jahrelangen Modellrechnungen dort die reale Gesundheitsbelastung der Anwohner*innen zu ermitteln und wenn nein, warum nicht?

Antwort zu 5:

Es wird auf die Antwort auf Frage 4 verwiesen. Um die Belastung der Luft eindeutig beurteilen zu können, wird künftig ab 01.01.2020 der NO_2 -Jahresmittelwert am Spiegelweg auf Basis von Messungen mit Passivsammlern ermittelt. Dort ist eine rechtskonforme Platzierung möglich.

Am höchst belasteten Abschnitt der Stadtautobahn, an dem die Wohnbebauung direkt an die in Troglage sich befindende Fahrbahn grenzt, nördlich der Dresselstraße, ist dagegen keine NO_2 -Messung möglich, die den Anforderungen der 39. BImSchV genügt. Dort kann kein Messort gefunden werden, der für einen Straßenabschnitt von mindestens 100 Metern repräsentativ ist, der nicht weniger als 25 Meter von der nächsten Kreuzung sowie maximal 10 Meter von der Fahrbahn entfernt ist und sich zwischen 1,5 Meter und 4 Meter über Grund befindet.

Frage 6:

Wie beurteilt der Senat die Durchsetzbarkeit und damit die Wirksamkeit von Dieselfahrverboten, bei einem – lt. Presse – vorgesehenen Bußgeld von nur 25 Euro und den Äußerungen der Polizei mit der Überwachung überfordert zu sein?

Antwort zu 6:

Die Polizei Berlin hat nicht dargestellt, mit der Überwachung geplanter Dieselfahrverbote überfordert zu sein. Zur Durchsetzung der angeordneten Verbote werden Kontrollen im Rahmen der polizeilichen Verkehrsüberwachung stattfinden.

An den Kontrollen wird wegen der stets notwendigen und zeitintensiven Überprüfung mitzuführender Zulassungsbescheinigungen absehbar nur ein sehr geringer Fahrzeugdurchlauf erzielt werden können. Inwieweit künftig der Einsatz technischer Überwachungsalternativen für wesentlich effizientere und umfassendere Kontrollen zu realisieren ist, lässt sich noch nicht verlässlich erklären.

Außerdem bleibt abzuwarten, ob die geringfügige Sanktionshöhe die Wirksamkeit von Dieselfahrverboten beeinflussen wird.

Frage 7:

Welche zusätzlichen verkehrlichen Maßnahmen wird der Senat aufgrund der dort bereits bekannten Grenzwertüberschreitungen (vgl. Frage 4) nicht nur für NO₂ flankierend zum aktuell beschlossenen LRP anordnen (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Dieselfahrverbote, Fahrbahnspernungen etc.) um entlang der hoch belasteten Bereiche an der Stadtautobahn A 100 die Grenzwerte einzuhalten und die Gesundheit der Bürger zu schützen oder bedarf es dazu einer weiteren gerichtlichen Anordnung?

Antwort zu 7:

Eine Geschwindigkeitsreduzierung von 80 auf 60 Kilometer pro Stunde als Minderungsmaßnahme an der A100 wurde geprüft und musste verworfen werden, weil die Emissionsfaktoren für Stickoxide für Autobahnen ein Minimum bei 80 Kilometer pro Stunde zeigen und für 60 Kilometer pro Stunde höher wären. Auch Fahrverbote für die Stadtautobahn wurden geprüft, mussten aber verworfen werden. Die Gründe dafür sind: Zum einen ist zu erwarten, dass Ausweichverkehr in erheblichem Umfang erzeugt würde, der in anderen Straßen zu Mehrbelastungen oder gar zu Grenzwertüberschreitungen führen würde, von denen eine große Zahl von Anwohnerinnen und Anwohnern betroffen sein könnte. Zum anderen sprechen auch europarechtliche Bedenken gegen Fahrverbote auf Bundesautobahnen, weil damit die Warenverkehrsfreiheit beeinträchtigt werden könnte.

Als Maßnahme zur Reduzierung der NO₂-Belastung wird nun geprüft, ob eine Beschichtung der mehrere Meter hohen Stützwand unterhalb der Wohngebäude mit photokatalytisch wirksamem Titandioxid möglich ist. Mit einer solchen Beschichtung kann NO₂ aus der Atmosphäre entfernt und zu Nitrat umgewandelt werden. Ein Pilotprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) mit einer Lärmschutzwand an einer Autobahn ergab Minderungspotenziale im einstelligen Prozentbereich.

Frage 8:

Hält es der Senat aufgrund des EuGH-Urteils aber auch aufgrund des Vorsorgeprinzips nicht vielmehr für erforderlich, aus eigenem Antrieb an diversen besonders hochbelasteten Straßenabschnitten in der Stadt, soweit diese noch fehlen, unverzüglich kontinuierliche Messeinrichtungen nach 39.BImSchV zu installieren, auch um ab Anfang 2020 die Wirksamkeit bzw. die Einhaltung von Dieselfahrverboten und Tempo 30 zu überprüfen?

Frage 9:

Bis wann wird der Senat zusätzliche kontinuierliche Messeinrichtungen beschaffen und an den kritischen Straßenabschnitten aufstellen, um die Einhaltung des EU-Grenzwertes ab 2020 in allen Straßenabschnitten nachzuweisen (vgl. EuGH-Urteil C-723/17)?

Antwort zu 8 und zu 9:

Die Fragen 8 und 9 werden aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird erneut auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 26. Juni 2019 darauf verwiesen, dass am höchstbelasteten Punkt die Luftschadstoffe gemessen werden müssen. Die Anforderungen der Europäischen Richtlinie 2008/50/EG, überführt in deutsches Recht in der 39. BImSchV, zur korrekten Platzierung der Messeinrichtungen müssen erfüllt sein. Es sind also keine zusätzlichen Messstellen notwendig, um die Luftschadstoffbelastung in Berlin zu erfassen. Zur rechtmäßigen Beurteilung der Luftqualität würde sogar eine geringere Anzahl an Messstellen ausreichen.

Zur Beurteilung der Luftqualität an allen Hauptverkehrsstraßen werden Modelle eingesetzt, die den Anforderungen der 39. BImSchV genügen.

Um die Wirksamkeit der Diesel-Durchfahrverbote und der Tempo-30-Anordnungen und somit die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwertes zu kontrollieren, werden seit dem 01.01.2019 bereits 13 und ab 2020 weitere 9 zusätzliche Standorte für NO₂-Passivsammler an hochbelasteten Straßenabschnitten betrieben.

Frage 10:

Wären dazu u.a. die 10 Messcontainer geeignet, die z.Zt. im BLUME-Messnetz zur kontinuierlichen Messung von (i.d.R. eher unkritischen) Hintergrund- bzw. Stadtrandwerten eingesetzt werden, was ggf. ersatzweise zumindest zeitweilig auch mit Passivsammlern erreicht werden könnte?

Antwort zu 10:

Die 10 Messcontainer des BLUME-Messnetzes im städtischen Hintergrund bzw. am Stadtrand sind zum einen notwendig, um die gesetzliche Verpflichtung des Landes Berlin zur Ermittlung der für die Bevölkerung allgemein repräsentativen Belastung bzw. der höchsten Belastung für Ozon zu erfassen. Zum anderen kann nur anhand der Messungen an diesen Stationen eine belastbare Ursachenanalyse durchgeführt werden. In den Messcontainern werden im Übrigen weit mehr Luftschadstoffe gemessen als NO₂. Eine Reduzierung der Messungen im städtischen und vorstädtischen Hintergrund auf NO₂-Messungen mit Passivsammlern wäre nicht gerechtfertigt und zudem gesetzwidrig.

Frage 11:

Wie beurteilt der Senat die Konsequenzen weiterer Klagen und/oder eventueller Zwangsgelder, falls die im Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen absehbar nicht für die gerichtlich geforderte Einhaltung des EU-NO₂-Grenzwertes ab 2020 in allen Straßen der Stadt ausreichen sollten?

Antwort zu 11:

Die Maßnahmen, die in der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans beschrieben sind und umgesetzt werden, sind geeignet, die EU-Grenzwerte bis 2020 in der gesamten Stadt einzuhalten. Weitere Klagen werden nicht erwartet.

Berlin, den 20.08.2019

In Vertretung

Stefan Tidow
Senatsverwaltung für
Umwelt, Verkehr und Klimaschutz