

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0991/2013

Auskunft erteilt:

Herr Besler

Ruf:

492 67 98

E-Mail:

Besler@stadt-muenster.de

Datum:

21.01.2014

Betrifft

Luftreinhalteplan Münster 2014

Beratungsfolge

25.02.2014	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
25.03.2014	Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung	Vorberatung
25.03.2014	Ausschuss für Umweltschutz und Bauwesen	Vorberatung
27.03.2014	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft	Vorberatung
02.04.2014	Hauptausschuss	Vorberatung
02.04.2014	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass an den Messstationen Weseler Straße, Steinfurter Straße und Bült im Jahr 2012 Überschreitungen des Jahresgrenzwertes für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ aufgetreten sind und deshalb der Luftqualitätsplan¹ Münster 2009 überarbeitet werden muss.
2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass der Grenzwert für Stickstoffdioxid nur dann eingehalten werden kann, wenn die in **Anlage 3** beschriebenen verkehrlichen Minderungsmaßnahmen des Luftreinhalteplanes¹ Münster 2014 insgesamt incl. einer Verschärfung der Regelung für die bestehende Umweltzone umgesetzt werden.
3. Der Rat beschließt, dass die Stadt Münster im Grundsatz ihr Einvernehmen zu der Umsetzung der verkehrlichen Maßnahmen des Luftreinhalteplanes Münster erklärt (**Anlage 3**).
4. Der Rat bittet die Bezirksregierung Münster darum, dass ab dem Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit des Luftreinhalteplanes Münster mindestens eine Frist von sechs Monaten bis zum Inkrafttreten der neuen Umweltzonenregelung gewährt wird, um eine bürgerfreundliche Einführung der „grünen Umweltzone“ zu ermöglichen.

¹ Für die aktuelle Überarbeitung des Luftqualitätsplanes verwendet die Bez.-Reg. Münster die Bezeichnung „Luftreinhalteplan“.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Nur durch die Einführung der grünen Umweltzonenregelung werden haushaltswirksame Kosten entstehen. Die finanziellen Mittel werden für die Anpassung der Beschilderung der Umweltzone und den erhöhten Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger zur Änderung der Einfahrtregelung in die Umweltzone benötigt. Der Informationsbedarf und die Zahl der von der neuen Regelung Betroffenen wird im Vergleich zur Einführung der Umweltzone im Jahr 2010 deutlich geringer ausfallen. Von einem Bedarf an außerplanmäßigen Haushaltsmitteln wird derzeit nicht ausgegangen.

Für die Änderung der Beschilderung werden nach einer Kostenabschätzung Mittel in Höhe von ca. 5.000 € entstehen.

Die finanziellen Mittel werden abhängig vom Zeitpunkt der Einführung der Umweltzone im Haushaltsjahr 2015 und/oder 2016 benötigt und in den jeweiligen Haushaltsplanentwurf eingearbeitet.

Begründung:

Rechtlicher Rahmen und Luftqualitätsplan 2009

Ende der neunziger Jahre wurden durch die EU-Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie und deren Tochterrichtlinien die Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe, das Vorgehen zur Ermittlung der Immissionsbelastungen und zur Reduzierung von Schadstoffbelastungen im Falle von Grenzwertüberschreitungen europaweit einheitlich geregelt. Die Richtlinien sind durch die 39. Bundes-Immissionsschutzverordnung „Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen“ (39. BImSchV) in deutsches Recht überführt worden. Nach der Verordnung müssen auch bei kleinräumigen Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte ergriffen werden.

Im Jahr 2008 wurden in Münster Überschreitungen des Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 µg/m³ (Mikrogramm pro Kubikmeter) als Jahresmittel und die Überschreitung des Tagesmittelwertes für Feinstaub (PM₁₀) von 50 µg/m³ an mehr als 35 Tagen pro Jahr festgestellt. Die Überschreitungen waren der Anlass für die Aufstellung eines Luftqualitätsplanes für Münster durch die Bezirksregierung Münster. Unter Beteiligung der Stadt Münster, der Stadtwerke Münster GmbH und weiterer Institutionen (HWK, IHK, Umweltverbände etc.) wurde ein Entwurf des Luftqualitätsplanes erstellt. Der Entwurf wurde dem Rat in seiner Sitzung am 25.03.2009 (Vorlage-Nr. V/1072/2008) zur Stellungnahme vorgelegt. Zur Umsetzung der verkehrlichen Minderungsmaßnahmen des Planes erklärte der Rat im Grundsatz sein Einvernehmen. Als eine der Maßnahmen wurde die Umweltzone Münster mit Wirkung zum 01.01.2010 eingerichtet. Die Einfahrt in die Umweltzone ist beschränkt auf Kraftfahrzeuge mit gelber und grüner Schadstoffplakette. Der Einrichtung der Umweltzone ging eine halbjährige Öffentlichkeitskampagne voraus. Durch eine umfassende Information der Bevölkerung und durch befristete Ausnahmeregelungen für die Einfahrt in die Umweltzone in besonders gelagerten Fällen konnte die notwendige Modernisierung der Kfz-Flotte bürgerfreundlich gestaltet werden.

Veranlassung für die Überarbeitung des Luftqualitätsplanes

Die Minderungsmaßnahmen des Luftqualitätsplanes 2009 und die bundesweiten Regelungen zur Modernisierung der Kraftfahrzeugflotte trugen bei PM₁₀ zu einer deutlichen Verbesserung der Immissionssituation bei. Nach dem Jahr 2008 lag die Anzahl der Überschreitungen des PM₁₀-Tagesmittelwertes immer deutlich unterhalb der gesetzlichen Grenze von 35 Tagen.

Die nun anstehende Überarbeitung des Luftqualitätsplanes Münster erfolgt nur in Hinblick auf die verbleibenden Überschreitungen des Grenzwertes für NO₂. Zwar gab es an der „Weseler Straße“ bemerkenswert hohe Abnahmen bei den NO₂-Immissionen - zwischen 2008 und 2012 sank der Jahresmittelwert von 62 µg/m³ auf 43 µg/m³ - aber am „Bült“ verblieb eine hohe Überschreitung

des Grenzwertes. Bereits im Laufe des Jahres 2011 war absehbar, dass in Münster nicht an allen Immissionsschwerpunkten die Grenzwerte bis 2015 einzuhalten sind. Zur Identifizierung weiterer Maßnahmen fanden im Jahr 2012 erste Gespräche zwischen der Bezirksregierung Münster, der Stadtwerke Münster GmbH und der Stadtverwaltung statt.

Die fristgerechte Einhaltung des seit dem 01.01.2010 gültigen NO₂-Grenzwertes erwies sich nicht nur in Münster als äußerst problematisch. Daher teilte das Bundesumweltministerium der europäischen Kommission eine Verlängerung der Frist für 57 Luftqualitätsgebiete in Deutschland mit (darunter auch Münster). Die Kommission hat in ihrem Beschluss vom 20.02.2013 gegen die Fristverlängerung für Münster Einwände erhoben. Ebenfalls abgelehnt wurden u. a. die Fristverlängerungen von Köln, Hagen, Essen, Dortmund, Düsseldorf und Aachen. Von 13 betroffenen Ballungsräumen, bzw. Gebieten in NRW, erreichte nur Krefeld eine Notifizierung. Die Einwände stützten sich darauf, dass die deutschen Behörden nicht nachgewiesen hätten, dass die Einhaltung des jeweiligen NO₂-Grenzwertes bis zum 01.01.2015 oder früher erreicht werden könne. In ihrem Beschluss äußerte die EU-Kommission, sie erachte es als notwendig, dass strengere Minderungsmaßnahmen in die Luftqualitätspläne aufgenommen werden, um die Einhaltung des Jahresgrenzwertes bis zum Jahr 2015 zu gewährleisten.

Als Reaktion auf den EU-Beschluss forderte das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (MKUNLV NRW, Erlass vom 15.03.2013) die Kommunen über die Bezirksregierungen auf, die vor Ort zur Verfügung stehenden Minderungsansätze zügig bzw. vorzeitig umzusetzen und ergänzend zu den bereits in den Luftqualitätsplänen enthaltenen Maßnahmen zusätzliche bzw. weitergehende Maßnahmen anzustoßen.

Verkehrsbedingte Immissions-Hot-Spots in Münster

Im Rahmen der Identifizierung weiterer Minderungsmaßnahmen wurde eine rechnerische Ermittlung der Schadstoffbelastung im Hauptverkehrsstraßennetz Münsters durchgeführt. Danach weisen nur wenige Straßenabschnitte potentielle Schadstoffbelastungen im Bereich des Jahresgrenzwertes für NO₂ auf (siehe **Anlage 1**). Für die potentiellen Immissions-Hot-Spots „Berliner Platz, südlicher Bereich“, „Rothenburg“ und „Hörsterstraße“ konnten durch ergänzende rechnerische Untersuchungen Überschreitungen des Grenzwertes ausgeschlossen werden. Für die Bahnhofstraße wird im nördlichen Abschnitt zwischen Urbanstraße und Servatiplatz weiterhin eine Überschreitung des Grenzwertes prognostiziert. Messungen wurden dort jedoch bisher nicht vorgenommen.

Zu drei der verbleibenden Straßenabschnitte liegen langjährige Luftmessungen des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) vor. In diesen Abschnitten sind Überschreitungen des Jahresmittelwertes für NO₂ durch Messungen belegt. Im Jahr 2012 wurden dort als NO₂-Jahresmittelwerte 43 µg/m³ für die „Weseler Straße“, 43 µg/m³ für die „Steinfurter Straße“ und 53 µg/m³ für den „Bült“ ermittelt (siehe **Anlage 2**).

Das LANUV prognostiziert unter der Berücksichtigung der Maßnahmen des Luftqualitätsplanes 2009 für das Jahr 2015 an dem Messstandort Weseler Straße 40 µg/m³, an der Steinfurter Straße 37 µg/m³ und am Bült 44 µg/m³ als Jahresmittelwert. Der Einwand der EU-Kommission gegen die Fristverlängerung für Münster ist nicht zuletzt auf die prognostizierte Überschreitung am Messstandort Bült zurückzuführen.

Für das Jahr 2012 liegt eine Untersuchung des LANUV zu den Verursacheranteilen im Bereich der Verkehrs-Hot-Spots vor. Danach gibt es eine Zweiteilung bei den Verkehrs-Hot-Spots:

- An der Weseler Straße und an der Steinfurter Straße wurde der NO₂-Grenzwert 2012 jeweils um 3 µg/m³ überschritten. Der Verursacheranteil durch den Kfz-Verkehr vor Ort liegt bei ca. 50 %. Beim Verkehr vor Ort überwiegt der Pkw-Anteil (mit einem Verursacheranteil von 29 % und 27 % an den Gesamtemissionen) gegenüber dem Anteil der Busse (Verursacheranteil: 8 % und 10%).

- Am Bült und in der Bahnhofstraße, nördlicher Abschnitt wird der NO₂-Grenzwert 2012 um 13 µg/m³ bzw. 7 µg/m³ überschritten. Der Verursacheranteil durch den Kfz-Verkehr vor Ort liegt bei ca. 65%. Hier überwiegt deutlich der Verursacheranteil der Busse (46 % und 47 %) gegenüber dem Pkw-Anteil (17 % und 11%).

Maßnahmen des Luftreinhalteplanes für Münster

Eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der Stadtwerke Münster GmbH (Verkehrsbetrieb) und der Stadtverwaltung (Verkehrsplanung, Verkehrsordnungsbehörde und Umweltbehörde) haben auf den Verkehrs-Hot-Spot Bült zugeschnittene Minderungsmaßnahmen erarbeitet. Die rechnerischen Auswirkungen auf die Immissionssituation am Bült wurden gutachterlich untersucht. Die Maßnahmen sind nach der Wirkungsanalyse des LANUV zum Luftreinhalteplan 2014 geeignet, die Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ sowohl am Bült als auch an allen anderen Verkehrs-Hot-Spots sicherzustellen. Die im Luftreinhalteplan neu hinzugekommenen Maßnahmen werden in **Anlage 3** der Vorlage detailliert vorgestellt. Das Basisszenario für das Jahr 2015 berücksichtigt, die von der Stadtwerke Münster GmbH durchgeführte laufende Modernisierung der Busflotte (Maßnahme M0). Die weiteren Maßnahmenbündel M1 und M2 beinhalten folgende Maßnahmen:

- Beschleunigte Modernisierung der Busflotte, Elektrifizierung einer und Verlagerung zweier Buslinien (Maßnahmen M1)
- Durch ein Fahrzeugmanagement beim Buslinienverkehr am Bült erfüllen 95% der eingesetzten Stadtwerkebusse den Abgasstandard Euro V oder besser (Maßnahme M2)
- Einführung der grünen Umweltzone, Einfahrt in die Umweltzone nur für Fahrzeuge mit grüner Plakette

Die im Luftreinhalteplan hinzugekommenen Maßnahmen bauen auf den Maßnahmen des Luftqualitätsplanes 2009 auf. Für den Erfolg des neuen Planes ist die Weiterführung dieser Maßnahmen eine notwendige Voraussetzung. Diese Maßnahmen sind ebenfalls in **Anlage 3** beschrieben.

Die hinzugekommenen Maßnahmen heben vorwiegend auf den Einsatz von Bussen mit geringem Stickoxidausstoß auf den innerstädtischen Straßen ab. Das liegt vor allem daran, dass rechnerisch an den Verkehrs-Hot-Spots mit hohen Überschreitungen des NO₂-Grenzwertes (Bült und Bahnhofstraße) fast die Hälfte der Emissionen durch Busse verursacht wird. Der hohe Anteil ist im Wesentlichen auf die Bündelung der Buslinien auf diesen Streckenabschnitten zurückzuführen. Da die Attraktivität des Busverkehrs nicht unmaßgeblich von der guten Erreichbarkeit der Innenstadt abhängt und dort einer Verlagerung von Buslinien enge Grenzen gesetzt sind, verbleibt die technische Minderung der Stickoxidemissionen in den Bussen als bevorzugte Maßnahme.

Durch die Schwerpunktsetzung des Luftreinhalteplanes auf die Minderung der Busemissionen wird der grundsätzliche ökologische Vorteil des Busverkehrs im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr nicht in Frage gestellt. Der Vorteil des Busverkehrs beruht im Wesentlichen auf den geringen Emissionen und dem geringen Ressourcenverbrauch pro beförderter Person und Kilometer. Die Notwendigkeit, die Grenzwerte der 39. BImSchV verbindlich einzuhalten, führt tendenziell zu einer inhaltlichen Fokussierung auf die Verbesserung der Immissionssituation in kleinräumigen Belastungsschwerpunkten. Die Schonung ökologischer Ressourcen durch die Verkehrsmittelwahl spielt aber bei der Diskussion um die Vermeidung von kleinräumiger Grenzwertüberschreitungen keine zentrale Rolle. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen somit kleinräumig auftretende Belastungen durch den Busverkehr gemindert werden, ohne dessen ökologische Vorteile infrage zu stellen oder zu beeinträchtigen.

Bei der Änderung der Umweltzonenregelung muss vermieden werden, dass bei Betroffenen unzumutbare Härten auftreten. Auf eine ausreichende Frist zwischen Inkrafttreten des Luftreinhalteplanes und der Wirksamkeit der Umweltzonenregelung muss geachtet werden. Die Vorlaufzeit soll deshalb mindestens 6 Monate betragen. Zudem sind im Plan für besonders gelagerte Fälle Ausnahmen von den Regelungen vorgesehen.

Schreiben der IHK und HWK zur Verschärfung der Umweltzonenregelung

Die IHK Nord Westfalen und die HWK Münster haben in einem Schreiben an die Stadtverwaltung Münster (Schreiben vom 30.01.2014, **Anlage 4**) und einem gleichlautenden Schreiben an die Bezirksregierung Münster darum gebeten, eine Frist von zwölf Monaten zwischen Inkrafttreten des Luftreinhalteplans und Verschärfung der Umweltzonenregelung vorzusehen. Zudem wird eine Anpassung der Ausnahmeregelungen für die Einfahrt in die Umweltzone für erforderlich gehalten, um unzumutbaren Härten im Einzelfall zu vermeiden. Insbesondere bei der sogenannten „Fuhrparkregelung“ wird eine Verlängerung der Möglichkeit der Inanspruchnahme bis zum 31.12.2016 angeregt. Die Fuhrparkregelung gilt nur für Nutzfahrzeuge und Busse. Mit der Regelung soll Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, ihren Fuhrpark schrittweise durch Nachrüstung oder Ersatzbeschaffung an die Kriterien der Umweltzone anzupassen.

Die Verwaltung muss aufgrund der Gesetzeslage und der Einwände der EU-Kommission gegen eine Fristverlängerung an einer Umsetzung der Minderungsmaßnahmen im Luftreinhalteplan - und damit auch an der Verschärfung der Umweltzonenregelung als wichtigem Bestandteil - zum 01.01.2015 festhalten. Nach der derzeitigen Planung der Bezirksregierung wird ein Vorlauf von sechs Monaten zwischen dem Inkrafttreten des Luftreinhalteplans (01.07.2014) und der Umsetzung der Verschärfung der Umweltzonenregelung (01.01.2015) bestehen. Für die Einhaltung einer Frist von sechs Monaten wird sich die Stadt Münster einsetzen.

Bei der Fuhrparkregelung sieht die Verwaltung ebenfalls den Bedarf, eine Verlängerung dieser Regelung über den 31.12.2015 hinaus zu erwirken. Die Verwaltung wird sich deshalb bei der Bezirksregierung Münster für eine zeitliche Ausweitung der Fuhrparkregelung einsetzen.

Wirkungsanalyse zu den Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse des LANUV wurden die prognostizierten Immissionen an den Verkehrs-Hot-Spots im Jahr 2015 mit der Immissionssituation im Jahr 2012 verglichen. Bei der Analyse wird davon ausgegangen, dass sich die regionale Hintergrundbelastung von 2012 bis 2015 um $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ absenkt. Hauptgrund für die Abnahme ist die allgemeine Modernisierung der Kfz-Flotte. Diese Modernisierung wirkt sich regional und in der Zusatzbelastung aus. Als Zusatzbelastung wird der Anteil an den Immissionen im Straßenraum bezeichnet, der durch den Kfz-Verkehr vor Ort verursacht ist.

Die Modernisierung der Kfz-Flotte im Basisszenario 2015 (M0), die Maßnahmenbündel M1, M2 und die Verschärfung der Umweltzonenregelung beeinflussen die Verkehrszusammensetzung und damit die Zusatzbelastung an den untersuchten Verkehrs-Hot-Spots in unterschiedlichem Maße (siehe Tabelle).

Tabelle: Ergebnisse der Wirkungsanalyse des LANUV

Verkehrs-Hot-Spot	Luftmessungen Immissionswert 2012 in $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Modernisierung Flotte (M0) Reduktion in $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Maßnahmen LRP (M1 u. M2) Reduktion in $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Grüne Umweltzone Reduktion in $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Prognose** Immissionswert 2015 in $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Bült	53	- 9,8	- 1,5	- 2,0	39
Bahnhofstr.	47*	- 6,1	- 0,2	- 2,0	38
Weseler Str.	43	- 3,0	–	- 1,1	38
Steinfurter Str.	43	- 3,5	–	- 1,2	37

* berechneter Immissionswert

** berücksichtigt auch die prognostizierte Abnahme in der regionalen Hintergrundbelastung von $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$

LRP Luftreinhalteplan

Insgesamt ergibt die Wirkungsanalyse des LANUV auf der Basis der Umsetzung sämtlicher Maßnahmen des Luftreinhalteplanes 2014 an keinem der Verkehrs-Hot-Spots eine rechnerische Überschreitung des Jahresgrenzwertes für NO₂ von 40 µg/m³.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass schon die Ermittlung des verkehrlichen Schadstoffausstoßes an den Hot-Spots mit Unsicherheiten behaftet ist. Die Eingangsparameter zur Ermittlung des Ausstoßes wie Verkehrsstärke, Verkehrsdynamik, Flottenzusammensetzung und spezifische Emissionsfaktoren weisen mehr oder weniger hohe Schwankungsbreiten auf. Aufbauend auf diesen Emissionsansätzen werden mit einer standardisierten Ausbreitungsberechnung die Immissionen ermittelt. Die Prognosewerte bei der Wirkungsanalyse sind daher lediglich Erwartungswerte, die eine gewisse Streuung nach oben und unten aufweisen.

Zusammenfassung:

- An mehreren Straßenabschnitten der Innenstadt Münsters traten im Jahr 2012 Überschreitungen des Jahresgrenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) auf.
- Die Maßnahmen des Luftqualitätsplanes 2009 sind nicht ausreichend, um eine Einhaltung des Grenzwertes bis zum Jahr 2015 zu ermöglichen.
- Zur Verbesserung der Luftqualität im innerstädtischen Straßenraum müssen weitere NO₂-Minderungsmaßnahmen im Kraftfahrzeugverkehr ergriffen werden.
- Im Luftreinhalteplan Münster sind technische Maßnahmen an den Bussen und die Einführung der „grünen Umweltzone“ zur Reduktion der Stickoxidemissionen vorgesehen.
- Nach der Prognose des LANUV sind diese Maßnahmen geeignet, die Überschreitungen an den Verkehrs-Hot-Spots zu gewährleisten.
- Die Maßnahmen müssen von der Stadtwerke Münster GmbH und der Stadt Münster umgesetzt werden.
- Die Verwaltung schlägt vor, das Einvernehmen zu der Umsetzung der verkehrlichen Maßnahmen im Luftreinhalteplan Münster 2014 zu erklären und regt an, eine Frist von sechs Monaten zwischen der Rechtswirksamkeit des Luftreinhalteplans Münster (vorauss. 01.07.2014) und dem Inkrafttreten der neuen Umweltzonenregelung einzufordern. Damit soll eine bürgerfreundliche Einführung der „grünen Umweltzone“ ermöglicht werden.

Den Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen/GAL und FDP, der Ratsgruppe UWG/ÖDP sowie den Einzelmitgliedern im Rat der Stadt Münster wird je ein schriftliches Exemplar des Entwurfs „Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet Münster, Entwurf zur Veröffentlichung“ zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird an die Mitglieder der politischen Gremien ein Link zum Herunterladen des Entwurfs gesandt.

In Vertretung

Gez. Thomas Paal
Stadtrat

Anlagen:

- 1) Verkehrsbedingte Immissions-Hot-Spots und Messstandorte
- 2) EU-Jahreskenngößen für Stickstoffdioxid (NO₂) an den Verkehrs-Hot-Spots
- 3) Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet Münster, Entwurf zur Veröffentlichung (Auszug)
- 4) Schreiben der IHK und HWK zur Verschärfung der Umweltzone vom 30.01.2014