

Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung)

ÖFFENTLICHE AUSLEGUNG zur Einsichtnahme
gem. § 47 Absatz 5a Satz 7 BImSchG vom 3. bis zum 17. Juli 2017

Teil III Darstellung der Gründe und Erwägungen

**Ergebnis der angemessenen Berücksichtigung der im Rahmen der
Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen, Anregungen und
Einwendungen**

Darstellung der Gründe und Erwägungen gemäß § 47 Abs. 5a Satz 6 BImSchG

Einleitung

Der Entwurf zur 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg lag vom 8. Mai bis 8. Juni 2017 in der Behörde für Umwelt und Energie (BUE) zur Einsicht öffentlich aus. Zudem konnte der Entwurf auf der Internetseite der BUE eingesehen werden. Bis zum 23. Juni 2017 (bis zwei Wochen nach der Auslegung) konnte gegenüber der Behörde für Umwelt und Energie schriftlich Stellung genommen werden.

Insgesamt sind im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bis zum 23. Juni 2017 178 Stellungnahmen fristgemäß eingegangen. Diese Stellungnahmen sind bei der Entscheidung über die Annahme des Plans angemessen berücksichtigt worden. Die Stellungnahmen, Anregungen und Einwendungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Gründe und Erwägungen, auf denen die getroffene Entscheidung beruht, sind nachfolgend in Tabellenform dargestellt. Für ausgewählte Themen, die in den Stellungnahmen besonders häufig vorgetragen wurden, werden folgende zusammenfassende Ausführungen vorangestellt:

1. Einwendung: „Der NO₂-Grenzwert muss früher eingehalten werden als im Luftreinhalteplan aufgezeigt.“

Die Maßnahmen der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans sind geeignet, die Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes so schnell wie möglich zu gewährleisten. Für die 2. Fortschreibung wurden insgesamt zehn thematische Maßnahmenpakete mit gesamtstädtischer Wirkung definiert, die jeweils eine Vielzahl von wirksamen Einzelmaßnahmen mit kurz-, mittel- und langfristigen

Umsetzungszeiträumen enthalten. Dazu gehören bewährte oder erweiterte Maßnahmen der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, die seit Jahren ihre Wirkung entfalten und deren Wirkung verstärkt worden ist, wie auch neue Maßnahmen. Die Reduzierung der Luftbelastung ist eine Daueraufgabe. Zu den Randbedingungen der Maßnahmenumsetzung gehören auch längerfristige Planungs- und Umsetzungsphasen sowie notwendige Zeitfenster zur Sicherstellung der Beschaffung (z. B. emissionsarmer Busse) bzw. Implementierung der Maßnahmen. Dass die vielen bereits in Umsetzung befindlichen Maßnahmen positiv wirken, zeigt sich an dem kontinuierlichen Rückgang der Hamburg-weiten Belastung. Die neu hinzu gekommenen Maßnahmen werden dort, wo eine Grenzwertüberschreitung festgestellt oder modelliert worden ist, den Zeitraum einer Überschreitung so kurz wie möglich halten.

2 Einwendung: „Der Schutz der menschlichen Gesundheit kann nicht gegen andere Belange abgewogen werden.“

Bei der Entscheidung über die in den Luftreinhalteplan aufzunehmenden Maßnahmen ist nicht allein auf die Geeignetheit der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte abzustellen. Die Planung hat unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen so zu geschehen, dass das Ziel der Luftreinhaltung zu einem Ausgleich mit diesen Interessen gebracht wird. Das Gebot des Interessenausgleichs ist in der Vorgabe des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG enthalten. Es sind Maßnahmen zu treffen, die die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich halten. Die Anbindung an das Mögliche ist im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip und den daraus folgenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel dahingehend zu verstehen, dass bei der Auswahl der Maßnahmen, die in den Luftreinhalteplan aufzunehmen sind, auch die entgegenstehenden Interessen zu berücksichtigen sind, soweit mit den zu planenden Maßnahmen in Rechte Dritter eingegriffen werden kann. Die Beschränkung auf das Mögliche bedeutet in gleicher Weise aber auch, dass die Behörde bei der Planung von Luftreinhaltemaßnahmen entgegenstehende öffentliche Interessen zu berücksichtigen hat. Die Luftreinhaltung zum Schutz der menschlichen Gesundheit (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV) stellt ein sehr gewichtiges, aber kein absolutes, Vorrang vor allen anderen Interessen (und staatlichen Aufgaben) genießendes Ziel dar (VG Hamburg, 9 K 1280/13, Urt. v. 5.11.2014, Rn. 33).

3 Einwendung: „Der Luftreinhalteplan berücksichtigt nur NO₂. Andere Luftschadstoffe wie z. B. Feinstaub werden nicht berücksichtigt.“

Werden die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten, hat die zuständige Behörde nach § 47 Abs. 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

In Hamburg wird lediglich der Jahresmittelgrenzwert für NO₂ in bestimmten Straßenabschnitten überschritten. Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg dient dazu, die Überschreitung des Jahresmittelgrenzwertes von NO₂ schnellstmöglich zurückzuführen. Die anderen Grenzwerte der europäischen Luftqualitäts-Richtlinie bzw. der 39. BImSchV werden in Hamburg eingehalten.

4 Einwendung: „Die Öffentlichkeit wurde bei der Erstellung des Luftreinhalteplans nicht ausreichend beteiligt. Die Gutachten hätten parallel zum Entwurf des Luftreinhalteplans ausgelegt werden müssen.“

Die zuständige Behörde hat das in § 47 BImSchG geregelte Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung eines Luftreinhalteplans eingehalten. Einsicht wird gemäß § 47 Abs. 5a BImSchG in den Planentwurf gewährt; darüber hinausgehende Unterlagen sind nicht auszulegen (Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47 Rn. 19b). Das Immissionsgutachten wird auf der Website der BUE veröffentlicht und in das Transparenzportal eingestellt werden.

5 Einwendung: „Die neue Version HBEFA 3.3. muss berücksichtigt werden.“

Die Emissions- und Immissionsberechnungen für die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans wurden auf Grundlage des Handbuchs für Emissionsfaktoren (HBEFA) durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Modellierungen war ausschließlich die Version HBEFA 3.2 verfügbar. Somit wurde diese Version für die Modellierungen eingesetzt.

Die Veröffentlichung der überarbeiteten Version HBEFA 3.3 durch das UBA erfolgte am 25.04.2017, unmittelbar vor der Senatsbefassung zur Auslegung des Planentwurfs am 2.5.2017. Die Korrekturen des UBA vom 25.04.2017 konnten in der ausgelegten und nunmehr beschlossenen 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht mehr berücksichtigt werden. Eine Vorlage des geänderten Luftreinhalteplans entsprechend den Vorgaben des Verwaltungsgerichts Hamburg hätte sonst zum 30. Juni 2017 nicht erfolgen können.

Die neue Version HBEFA 3.3 gibt für Euro-6-Diesel-Pkw einen mittleren Zuschlag von 92 % gegenüber HBEFA 3.2 an. Diese HBEFA-Anpassung der Euro 6 Diesel-Pkw ist für die Berechnungen zum Luftreinhalteplan bereits mit einem Zuschlag von 90 % berücksichtigt worden (Faktor 1,9). Darüber hinaus wurde dieser Faktor bei den leichten Nutzfahrzeugen ebenfalls verwendet; diese Anpassung ist in HBEFA 3.3. nicht enthalten. Weiterhin wurde das Immissionsmodell mit einem Faktor von +6,4 % kalibriert. Dieser ergab sich aus der Abweichung von den Modellwerten gegenüber den Messwerten in 2014, so dass die Berechnungen auf konservativen Annahmen beruhen.

Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass eine Neuberechnung nach HBEFA 3.3 keine deutliche Erhöhung der modellierten Immissionsbelastung ausweisen wird. Gleichwohl wird eine gutachterliche Abschätzung der Auswirkungen der geänderten Emissionsfaktoren nach HBEFA 3.3. erfolgen.

Sollten aufgrund der gutachterlichen Nachberechnung neue Belastungsschwerpunkte identifiziert werden, die weitere Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung erforderlich machen, wird der Luftreinhalteplan diesbezüglich im Rahmen einer 3. Fortschreibung überarbeitet werden. Dabei wird zu gegebenem Zeitpunkt auch eine bereits für 2018 avisierte Neuversion des HBEFA (HBEFA 4.1) zu berücksichtigen sein.

6 Einwendung: „Die Abweichungen der Ergebnisse des Gutachtens zur 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu den Ergebnissen des aktuellen Gutachtens müssen begründet werden.“

Die Ermittlung der Luftschadstoffbelastung erfolgt mit sogenannten Ausbreitungsmodellen, die spezifisch für unterschiedliche Bereiche bzw. Gebiete eingesetzt werden. Im vorliegenden Fall wurden Screeningberechnungen, wie im Kapitel 6.1. der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans beschrieben, durchgeführt. Eine detaillierte Beschreibung der Modellierung von Schadstoffimmissionen findet sich in der VDI-Richtlinie 3783 Blatt 14 zur Qualitätssicherung in der Immissionsberechnung für kraftfahrzeugbedingte Immissionen und im Leitfaden „Modellierung verkehrsbedingter Immissionen“ (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, 2015).

Beide Immissionsgutachten wurden von anerkannten Gutachtern erstellt. Die Abweichungen des aktuellen Gutachtens vom vorhergehenden Gutachten (Lohmeyer) beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Betrachtungsjahren mit den entsprechend aktualisierten Eingangsdaten, der Verwendung einer aktuelleren Version des HBEFA, einer netzweiten gutachterlichen Ermittlung der Verkehrszustände und einer detaillierten Ermittlung der Hintergrundbelastung im Stadtgebiet.

7 Einwendung: „Das Hamburger Luftmessnetz ist nicht ausreichend und muss erweitert werden.“

Das Hamburger Luftmessnetz entspricht den gesetzlichen Anforderungen und geht sogar darüber hinaus, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Messstandorte als auch hinsichtlich der Anzahl der Messgeräte. Die Datenlage reicht zur Beurteilung der Luftqualität in Hamburg aus. Alle Standorte der Messcontainer und alle Messergebnisse sind auf der Internetseite des Hamburger Luftmessnetzes veröffentlicht (<http://luft.hamburg.de/>).

Die Messungen des Luftmessnetzes mittels ortsfester Messcontainer werden durch regelmäßig durchgeführte orientierende Passivsammlermessungen sowie durch eine gesamtstädtische Modellrechnung ergänzt.

8 Einwendung: „Die Emissionen des Flugverkehrs steigen um 50 % bis 2020, aber es werden keine Maßnahmen ergriffen.“

Die im Planentwurf aufgeführten Prognosewerte zu den NO_x-Emissionen des Flugverkehrs, die eine Zunahme von 56 % gegenüber dem Bezugsjahr 2014 darstellen, sind aus heutiger Sicht nicht mehr aktuell. Im Rahmen des Mobilitätskonzepts zur Olympiabewerbung hat eine Studie neue Zahlen ermittelt, die auch den Berechnungen für 2020 und 2025 zugrunde gelegt wurden. Nach dieser Prognose ist von 152.000 gewerblichen sowie 15.000 weiteren Bewegungen (allgemeine Luftfahrt) auszugehen, woraus sich unter Abzug von 3 % für den A320 NEO insgesamt eine Emissionsmenge von 509 t/a NO_x ergeben anstatt der benannten 667 t/a NO_x. Die veralteten Prognosezahlen zu den NO_x-Emissionsmengen (bei 200.000 gewerblichen plus 18.000 allgemeinen Bewegungen) sind unbemerkt als Eingangsdaten in die Immissionsprognoseberechnung zum Luftreinhalteplan eingegangen.

Aufgrund der aktuellen Prognosen ist somit von einer deutlich geringeren Steigerung der NO_x-Emissionen auszugehen. Die NO_x-Emissionsmenge wurde im vorgelegten festgestellten Luftreinhalteplan in Kapitel 5.1.3 entsprechend von 667 t NO_x auf 509 t NO_x korrigiert. Eine korrigierende Neuberechnung der Immissionsprognoseberechnung auf Basis der geänderten Emissionsmengen konnte jedoch nicht erfolgen. Die bestehende Immissionsprognose ist demnach diesbezüglich als konservativ zu bewerten.

Wie die Verursacheranalyse für die vier verkehrsnahen Luftmessstationen zeigt (s. Kap. 5.2), tragen die Emissionen des Flugverkehrs grundsätzlich nur zu einem sehr geringen Anteil zur Immissionsbelastung bei. Die dortige NO₂-Grenzwertüberschreitung wird hauptsächlich durch den motorisierten Verkehr aufgrund hoher bodennaher Emissionen verursacht. Dem Verursacherprinzip folgend waren keine weiteren Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen des Flugverkehrs in die 2. Fortschreibung des Planes aufzunehmen. Bereits implementierte Maßnahmen sind im Maßnahmenpaket 9 (Stadt als Vorbild) enthalten.

9 Einwendung: „Es muss flächendeckend / in bestimmten Straßen Tempo 30 / 40 eingeführt werden.“

Untersuchungen in deutschen Städten haben gezeigt, dass sich infolge von Tempo 30/ Tempo 40 ein NO₂-Reduktionspotential vor allem auf ausgeprägten Steigungsstrecken und erst dann ergibt, wenn der Verkehrsfluss (Konstantfahrtanteil) zunächst unzureichend ist und sich mit der Maßnahme erheblich verbessert. Um die Eignung der Absenkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit zur Verbesserung der NO₂-Situation in Hamburg zu prüfen, wurde exemplarisch an der Max-Brauer-Allee die Wirkung von Tempo 30 und Tempo 40 untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, dass sich die Immissionsituation an der Luftmessstation durch diese Maßnahme nicht verbessern würde (vgl. LRP, Kap. 7.2.1.3.2). Diese Maßnahme wurde daher im Zuge der Prüfung weiterer Straßen nicht berücksichtigt.

Die Prüfung zur Absenkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h vor Schulen und Kitas ist nicht Gegenstand der Fortschreibung des Luftreinhalteplans. Sie erfolgt auf der Grundlage der am 14. Dezember 2016 in Kraft getretenen Ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2848) aus Verkehrssicherheitsgesichtspunkten. Die zuständigen Behörden prüfen derzeit die Umsetzung der Neuregelung.