



Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf  
Postfachadresse: Postfach 10 10 17 · 40001 Düsseldorf  
Hausadresse: Ernst-Schneider-Platz 1 · 40212 Düsseldorf  
Telefon 0211 3557-0

## **Stellungnahme zum Luftreinhalteplan für die Landeshauptstadt Düsseldorf**

Mit Erscheinen des Amtsblattes der Bezirksregierung Düsseldorf am 14. August 2008 wurde auf den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt Düsseldorf zum 15. August 2008 hingewiesen. Bis zum 28. September 2008 können Stellungnahmen eingereicht werden. Es ist beabsichtigt, dass der neue Luftreinhalteplan zum 1. November 2008 in Kraft treten wird.

### **Ausgangslage**

Die EU beschäftigt sich seit langem mit der Reduzierung von Luftschadstoffen. So wurden Grenzwerte eingeführt, die zunächst die klassischen Luftschadstoffe wie SO<sub>2</sub> und Staub im Zusammenhang mit dem Wintersmog der 1980er Jahre erfassten. Später folgten weitere Grenzwerte für die so genannten Sommer-Smog-Vorläufersubstanzen wie NO<sub>2</sub> und Lösemittlemissionen (VOC) sowie für Feinstäube (PM<sub>10</sub>). Der EU-Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie von 1996 folgten 1999 unter anderem die Grenzwerte für Feinstaub ab 2005 und für Stickoxide ab 2010. Die Mitgliedsstaaten waren aufgefordert, die Luftqualität anhand von Grenz- und Toleranzwerten zu ermitteln und bis 2002 nach Brüssel zu melden. Bei Überschreitung der EU-Werte mussten und müssen weiterhin in den betroffenen Regionen Aktions- und Luftreinhaltepläne erarbeitet und nach Brüssel gemeldet werden.

Während die EU immer anspruchsvollere Immissionsgrenzwerte festgesetzt hat, folgten die Vorgaben zur Emissionsbegrenzung der Kfz dagegen mit spürbaren Verzögerungen: Für Pkw gilt EURO 4 verbindlich seit Januar 2005, für Lkw erst seit Oktober 2006 und die EURO 5-Regelung wird ab September 2008 in Kraft treten. EURO 5 bedeutet, dass gegenüber EURO 4 insbesondere der Ausstoß von NO<sub>2</sub> deutlich reduziert wird. So gelten etwa für Diesel-Pkw bei EURO 4 maximale Emissionswerte von 250 mg/km, bei EURO 5 von 180 mg/km. Seit kurzem müssen Neufahrzeuge den technischen Kriterien EURO 4 und EURO 5 entsprechen und können so dazu beitragen, die Emissionen von Feinstäuben und NO<sub>2</sub> zu senken.

Der Verkehr ist jedoch nur einer von vielen Emittenten von Feinstaub und NO<sub>2</sub>. Es tragen auch der Hausbrand oder die Industrie zum Eintrag von Luftschadstoffen bei. Da insbesondere der Feinstaub über große Entfernungen transportiert wird, können auch die Emissionen von weit entfernten Feinstaubquellen zu Belastungen der Umgebungsluft in Düsseldorf führen. Hinzu treten Naturphänomene wie der Eintrag von Saharastaub, der bei bestimmten Wetterlagen bis in die Region Düsseldorf transportiert wird und hier niedergeht. Insofern werden durch die im Luftreinhalteplan-Entwurf vorgesehenen Maßnahmen nicht alle Emittenten mit Blick auf Minderungsmaßnahmen erfasst. Dieser Aus-

gangslage kann der Luftreinhalteplan-Entwurf Düsseldorf nicht gerecht werden, weil hier ausschließlich Maßnahmen diskutiert werden, die vor Ort greifen können. Dennoch sind die von der EU vorgegebenen Grenzwerte für Feinstaub und NO<sub>2</sub> einzuhalten. Es sind daher Maßnahmen durchzuführen, die geeignet und verhältnismäßig sind, die Luftqualität in Düsseldorf entsprechend den Vorgaben der EU zu erreichen.

Im Luftreinhalteplan-Entwurf für Düsseldorf werden insgesamt 31 Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität vorgeschlagen, die wir überwiegend im Grundsatz als zielführend erachten. In diesem Zusammenhang seien besonders Maßnahmen, die den Verkehr verflüssigen oder lenken (Verbot des Parkens in zweiter Reihe, Schaltung grüner Wellen auf den Hauptverkehrsstraßen, Abstimmung der Müllentsorgung auf den Berufsverkehr oder der Einsatz des Verkehrsmanagementsystems) oder bestimmte Maßnahmen, die Emissionen vermeiden (Stromversorgung für Dauerliegeplätze im Schiffsverkehr, beispielsweise an Anlegestellen für Hotelschiffe), hervorgehoben, mit deren Einführung beziehungsweise Umsetzung nach Auffassung der IHK noch deutliche Steigerungen in Bezug auf die Luftqualität erreicht werden können.

Ungeachtet dessen hat die Einrichtung einer Umweltzone innerhalb des Düsseldorfer Lastrings für die Autoren des Luftreinhalteplan-Entwurfs große Bedeutung. In diese Zone sollen ab dem 1. Januar 2009 nur noch solche Fahrzeuge einfahren dürfen, die die Kriterien für die Vergabe einer roten, gelben oder grünen Plakette erfüllen.

Die IHK Düsseldorf lehnt diese Maßnahme ab. Aus Sicht der Wirtschaft ist das Instrument der Umweltzone – unter den im Luftreinhalteplan-Entwurf vorgestellten Rahmenbedingungen – wegen der im Folgenden genannten Gründe zur Reduzierung der Feinstaub- und NO<sub>2</sub>-Belastung in der Umgebungsluft nicht zielführend und nicht verhältnismäßig.

### **Relevanz des Verkehrs und das Reduzierungspotential von Feinstaub durch Umweltzonen**

Im Entwurf des Luftreinhalteplans wird auf Seite 76 dargestellt, dass etwa 70 Prozent der Feinstaubbelastung in Düsseldorf aus der so genannten Hintergrundbelastung stammen. Alle örtlichen Emittenten tragen demnach nur zu 30 Prozent an der Gesamtfeinstaubbelastung bei, etwa 20 Prozentpunkte entfallen auf den Verkehr.<sup>1</sup> Die für Düsseldorf vorgeschlagene Umweltzone *kann* nur bei einem Teil des Verkehrs wirken, da sie – wie gegenwärtig vorgeschlagen – bei unter 10 Prozent der zugelassenen Pkw und bei rund 30 Prozent der Nutzfahrzeuge ansetzt (Fahrzeuge der Schadstoffklasse 1). Weiterhin muss angemerkt werden, dass bei Kraftfahrzeugen der Feinstaubausstoß aus den Abgasen nur einen kleinen Teil der gesamten Feinstaubemissionen ausmachen, der Rest stammt aus anderen Quellen (Brems- oder Reifenabrieb). Werden also alte Fahrzeuge gegen neue ausgetauscht, können große Teile der Gesamtfeinstaubemissionen dieser Fahrzeuge (nämlich die aus Bremsen- oder Reifenabrieb) gar nicht reduziert werden – selbst wenn die Motoren dem neuesten Stand der Technik entsprechen. Zahlreiche Gutachten belegen die geringe Wirkung von Umweltzonen, wie beispielsweise ein wissenschaftliches Gutachten der Universität Cottbus<sup>2</sup>. Andere Veröffentlichungen

---

<sup>1</sup> Die übrigen 10 Prozentpunkte verteilen sich auf andere Emittenten vor Ort, wie beispielsweise Hausbrand.

<sup>2</sup> Möller, Detlev (2007): Sachverständigen Gutachten zum möglichen Einfluss der in Berlin vorgesehenen Umweltzone auf die Luftqualität bezüglich PM10 und NOx zum Einfluss der Umweltzone auf die Luftqualität in Berlin. Berlin.

untermauern ebenfalls die vernachlässigbare Wirkung von Umweltzonen. So heißt es beispielsweise in einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft<sup>3</sup>:

...Ob die Einführung von Umweltzonen die Städte in die Lage versetzt, die im Rahmen der europäischen Luftqualitätsrichtlinie eingeführten Grenzwerte für Feinstaub einzuhalten, muss allerdings bezweifelt werden. Denn der Straßenverkehr ist nur für knapp 20 Prozent der gesamten Feinstaubemissionen verantwortlich. ... Daher werden von Umweltzonen auch nur Reduktionen der Feinstaubimmission in der Größenordnung von knapp drei Prozent erwartet. Erschwerend kommt hinzu, dass die Immissionslage ganz wesentlich von der Witterungslage geprägt wird. Bei einem geringen Luftaustausch, einer sogenannten Inversionswetterlage, kann kein Eingriff in den Stadtverkehr verhindern, dass die Tagesgrenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie überschritten werden....

Die gravierende Bedeutung der jeweiligen Wetterlage für die Belastung der Umgebungsluft mit Feinstaub wird auch im Entwurf des Luftreinhalteplanes für Düsseldorf hervorgehoben. Dort heißt es (Seite 81): „Wie bedeutend der meteorologische Einfluss auf die Luftqualität ist, zeigt sich besonders deutlich anhand der Wetterlage in jüngster Vergangenheit zwischen Mitte Januar und Mitte Februar 2006. Auf Grund einer lang andauernden austauscharmen Wetterphase („Inversionswetterlage“) waren mit einer Ausnahme bei allen Messstellen des LANUV, – selbst an den so genannten „Hintergrundstationen“ – Überschreitungen der zulässigen Grenzwerte zu verzeichnen.“ Der Faktor „Wetter“ führt also dazu, dass – trotz größter Anstrengungen – die Grenzwerte für Feinstaub in der Umgebungsluft nicht eingehalten werden können.

In einer weiteren Studie<sup>4</sup> für die geplante Umweltzone in Ulm bescheinigt zudem das Fraunhofer Institut Dresden nur geringe Erfolgsaussichten, weil sich das Reduktionspotential für Feinstaub in der Umgebungsluft nur bei etwa fünf Prozent einpendeln wird. Daraus abgeleitet kommen die Gutachter zu einem weiteren wichtigen Ergebnis (Seite 15): Die Wahrscheinlichkeit der Überschreitung der 35-Tage-Grenzwertregelung liegt in Ulm bei 99,9 Prozent ohne Umweltzone und bei 99,8 Prozent mit Umweltzone. Auch die Wirkungsanalyse des Landesumweltamtes des Landes Nordrhein-Westfalen für die Umweltzone Düsseldorf zeigt, dass das Reduktionspotential für Feinstaub in der Umgebungsluft für eine Umweltzone in Düsseldorf bei maximal etwa sechs bis acht Prozent liegt – je nach Ausgestaltung der Fahrverbote und der Verkehrsentwicklung. Deshalb sind hier ähnlich geringe Erfolgsaussichten zur Einhaltung der 35-Tage-Grenzwertregelung für die geplante Umweltzone Düsseldorf zu erwarten, wie sie das Fraunhofer Institut für die Umweltzone Ulm prognostiziert hat.

### **Relevanz des Verkehrs und das Reduzierungspotential von NO<sub>2</sub> durch Umweltzonen**

Die Wirksamkeit von Umweltzonen für die NO<sub>2</sub>-Immissionen scheint auf den ersten Blick besser auszusehen als die für Feinstaub. Zum einen ist NO<sub>2</sub> nicht so mobil wie Feinstaub – es handelt sich also eher um ein lokales Problem. Dies hängt damit zusammen, dass NO<sub>2</sub> nicht so lange in der Umgebungsluft verbleibt wie Feinstaub und seine Konzentration auch von anderen Stoffen (zum Beispiel Ozon) abhängig ist. Außerdem hat auch die jeweilige Wetterlage, besonders die Sonneneinstrahlung, einen starken Einfluss auf die Bildung von NO<sub>2</sub> in der Umgebungsluft. In der Kombination führt dies dazu, dass NO<sub>2</sub> tendenziell kaum verweht werden kann. Daher würden sich grundsätzlich die mögli-

<sup>3</sup> Vgl. Puls, Thomas (2008): Stadtverkehr im Fokus. Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 39-40. Köln.

<sup>4</sup> Vgl. Klingner, Matthias und Sähn, Elke (2008): Möglichkeiten und Grenzen verkehrsbeschränkender Maßnahmen zur Einhaltung der zulässigen PM10-Tagesgrenzwerte in der Stadt Ulm. Fraunhofer Institut (Hrsg.). Dresden.

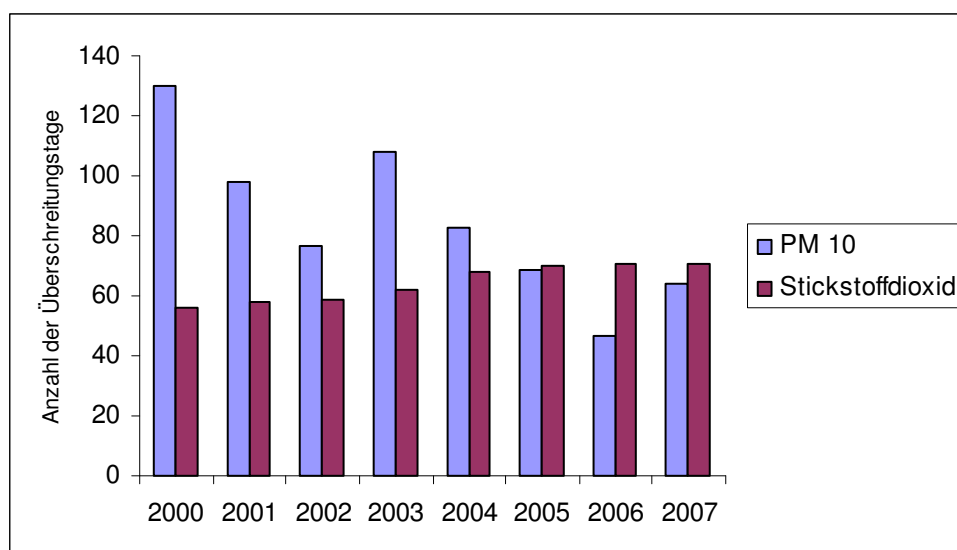
chen Emissionssenkungen vor Ort auch stärker auf die Messwerte auswirken, als es beim Feinstaub der Fall ist. Messbare Effekte zur Reduzierung von NO<sub>2</sub> durch den Straßenverkehr können aber erst nach einer flächendeckenden Umstellung der Fahrzeugflotte auf die EURO 5-Norm erreicht werden, weil Fahrzeuge der Klassen EURO 1 - 4 ähnlich hohe NO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen.

Kurzfristig wirkungsvoller erscheinen dagegen Maßnahmen, die geeignet sind, den Verkehrsfluss ad hoc zu verbessern und so auch den NO<sub>2</sub>-Ausstoß älterer Kfz zu reduzieren, da ein direkter Zusammenhang von NO<sub>2</sub>-Ausstoß und Motorbelastung (Beschleunigung) besteht. Das kürzlich in Düsseldorf in Betrieb genommene Verkehrssystemmanagement kann in diesem Zusammenhang – wie bereits auf Seite 2 hingewiesen wurde – für eine Verflüssigung des Düsseldorfer Verkehrs sorgen und so die NO<sub>2</sub>-Emission im Verkehrsbereich auch kurzfristig senken.

### Entwicklung der Feinstaubbelastung in Düsseldorf vor dem Hintergrund des bestehenden Luftreinhalteplanes

Seit 2000 – und auch nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplanes von 2005 – konnte die Feinstaubbelastung der Luft an der Corneliusstraße in Düsseldorf bereits messbar reduziert werden. Das ist ein Beleg dafür, dass die im letzten Luftreinhalteplan eingeleiteten Maßnahmen hier bereits deutlich Wirkung zeigen. Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2007, in dem wieder mehr Überschreitungstage gemessen wurden. Seit 2000 konnte zum Beispiel die Anzahl der Überschreitungstage auf der Corneliusstraße von 130 auf 47 (2006) bzw. 68 (2007) gesenkt werden, was einer Reduzierung der Überschreitungstage um 63 Prozent (2006 gegenüber 2000) beziehungsweise um 48 Prozent (2007 gegenüber 2000) entspricht. Eine Prognose der Verbesserung der Luftqualität durch die im Entwurf des Luftreinhalteplanes für Düsseldorf vorgesehene Umweltzone von maximal acht Prozent, selbst bei schärfster Ausgestaltung der vorgesehenen Fahrverbote, erscheint vor diesem Hintergrund bescheiden.

### Anzahl der Überschreitungstage von Feinstaub und NO<sub>2</sub> in Düsseldorf (Corneliusstraße)



Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, IHK Düsseldorf

Die Anzahl der Überschreitungstage für NO<sub>2</sub> liegt dagegen konstant bei rund 70 – und damit deutlich über den EU-Grenzwerten von maximal 50 Tagen.

### **Ablehnung der Umweltzone**

Nach den Vorstellungen der Bezirksregierung dürften Kraftfahrzeuge mit der Schadstoffgruppe 1 (also ohne Plakette) nicht mehr in die Umweltzone Düsseldorf einfahren. Das bedeutet, dass ein erheblicher Teil der Nutzfahrzeuge (rund 30 Prozent) und knapp zehn Prozent der Pkw von einem Fahrverbot unmittelbar betroffen wären. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass mit der Einrichtung der Umweltzone erhebliche Gefahren für den Wirtschaftsstandort Düsseldorf einhergehen würden:

Eine Umweltzone wäre für ansässige Gewerbebetriebe, aber auch für diejenigen, die in diesem Bereich ihre Kunden erreichen müssen, mit weitreichenden, auch **finanziellen Belastungen** verbunden, wenn die Fahrzeugflotte nicht den Anforderungen der jeweiligen Rahmenbedingungen der Umweltzone gerecht wird: Das Einfahrverbot für ältere Lkw und Pkw wird dazu führen, dass der Wiederverkaufswert für diese Fahrzeuge stark fallen wird. Damit fehlen den Spediteuren und den Eignern von Pkw wichtige Erlöse, um ihre Fahrzeuge umweltgerecht zu modernisieren.

Nicht jedes Betriebsfahrzeug – und das gilt auch für neuere Modelle – kann mit einem **Rußpartikelfilter** für Feinstaub nachgerüstet werden. Zudem reduziert der Einbau von Rußpartikelfiltern zwar den Feinstaubausstoß, erhöht aber bei vielen Modellen die NO<sub>2</sub>-Emissionen und ist damit kontraproduktiv. Oft sind – vor allem kleinere – Betriebe finanziell nicht in der Lage, kurzfristig neue schadstoffärmere Fahrzeuge anzuschaffen. Viele gewerblich genutzte Fahrzeuge verfügen zudem über sehr spezialisierte Ein- und Umbauten (Transportvorrichtungen, Werkzeugeinbauten, Regale oder andere spezialisierte Inneneinrichtungen). Das führt in der Fahrzeuganschaffung dazu, dass diese Fahrzeuge einen hohen Wert haben und möglichst lange genutzt werden müssen.

Die Einrichtung einer Umweltzone unter den vorgestellten Rahmenbedingungen hätte negative Auswirkungen auf die **Erreichbarkeit der Innenstadt und der in der Umweltzone befindlichen Stadtteilzentren**, weil Handel und Dienstleistungsbetriebe in der Umweltzone Düsseldorf für die Kunden und Besucher mit Fahrzeugen der Schadstoffklasse 1 nicht mehr anzusteuern wären. Dies ist insbesondere für einen internationalen Wirtschaftsstandort wie Düsseldorf von großer Bedeutung, weil gerade Ausländer erhebliche Probleme hätten, Feinstaubplaketten zu bekommen: Diese sind nur bei in Deutschland zugelassenen Stellen zu erwerben. Anfang Januar 2008 hat die Deutsch-Niederländische Handelskammer davor gewarnt, dass bei vielen niederländischen Unternehmern völlige Unkenntnis über die Einrichtung von Umweltzonen in Deutschland herrscht.

Die geplante Umweltzone ist deshalb mit Blick auf ihre Wirkung unverhältnismäßig. Sie bedroht über Gebühr die wirtschaftliche Entwicklung der in der vorgesehenen Umweltzone gelegenen Unternehmen und gefährdet damit in letzter Konsequenz Arbeitsplätze in Düsseldorf, ohne einen nennenswerten Beitrag zur Steigerung der Luftqualität zu leisten. Hinzu kommt, dass des Weiteren in Folge der Gefährdung von Unternehmen auch die Bemühungen des Landes, der Stadt, der Gewerbetreibenden und der Immobilieneigentümer unterminiert werden, das Düsseldorfer Stadtzentrum und die betroffenen Stadtteile aufzuwerten und im Wettbewerb mit peripheren Handelsstandorten zu stärken.

Ist die bereits jetzt angedachte Umweltzone mit Blick auf das Spannungsverhältnis von marginaler Luftqualitätswirkung und absehbaren wirtschaftlichen sowie städtebaulichen Schäden unverhältnismäßig, gilt das erst Recht für die mögliche Ausgestaltung einer Umweltzone mit deutlich restriktiveren Zugangsbeschränkungen. Dann würde zwar möglicherweise die Luftqualität besser sein als bei der jetzt angedachten Umweltzone; der wirtschaftliche Schaden wäre aber nach Überzeugung der IHK ebenfalls deutlich größer als bei Umsetzung der jetzt geplanten Variante.

Insofern sollten die anderen Instrumente des Entwurfs konsequent umgesetzt beziehungsweise in ihrer Effektivität gesteigert werden und der technische Fortschritt gebührend bei Luftreinhaltemaßnahmen berücksichtigt werden.

### **Eigene Vorschläge zur Ausgestaltung der Umweltzone Düsseldorf**

Wir weisen darauf hin, dass im Düsseldorfer Stadtgebiet derzeit umfangreiche Baumaßnahmen durchgeführt werden. Ein Beispiel hierfür ist der Bau der Wehrhahn-Linie, die die S-Bahnhöfe „Wehrhahn“ und „Bilk“ miteinander verbinden wird. Damit besteht hier im Unterschied zu anderen Städten eine völlig andere Ausgangslage. Hier wird eine leistungsfähige ÖPNV-Verbindung geschaffen, die langfristig den motorisierten Individualverkehr im Innenstadtbereich verflüssigen und teilweise ersetzen kann. Im Zuge dieser Baumaßnahmen werden durch Baumaschinen, Transporte von Baustoffen und Erdbewegungen Feinstäube emittiert. Auch durch Verkehrsbehinderungen während der Bauzeit ist damit zu rechnen, dass es zeitweilig zu Verkehrsstörungen – und damit auch zu höheren Emissionen durch den Verkehr – kommen wird. Es sollte bei künftigen Messungen der Luftqualität mit einem angemessenen Faktor berücksichtigt werden, dass diese Sondersituation in Düsseldorf nicht dem Verkehr als alleinigem Verursacher angelastet wird.

Falls es – trotz aller Bedenken – doch zur Einrichtung einer Umweltzone unter den im Entwurf des Luftreinhalteplanes für die Stadt Düsseldorf vorgeschlagenen Rahmenbedingungen kommen wird, schlägt die IHK weitere Regelungen vor, die sich insbesondere auf die vorgesehenen Ausnahmeregelungen und die Verfügbarkeit von Plaketten beziehen. Aus Sicht der Wirtschaft erscheinen sie geeignet, die Belastung der betroffenen Unternehmen abzumildern:

Mit dem Fahrverbot für rund 30 Prozent der Nutzfahrzeuge ist ein erheblicher Teil des Wirtschaftsverkehrs betroffen. Aus diesem Grund plädiert die IHK dafür, Fahrzeuge aller Gewerbetreibenden dauerhaft und pauschal – mindestens aber für fünf Jahre – von den vorgesehenen Fahrverboten auszunehmen, um die Ver- und Entsorgung der Düsseldorfer Innenstadt mit Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang wird im Entwurf des Luftreinhalteplanes auf Seite 144 auf die so genannte Handwerkerparkausweisregelung hingewiesen. Aus Sicht der IHK Düsseldorf gibt es keine nachvollziehbare Argumentation, weshalb – bezogen auf die vorgesehenen Ausnahmeregelungen – Fahrzeuge von Handwerksunternehmen oder Unternehmen, die handwerksähnliche Dienstleistungen anbieten und im Besitz eines entsprechenden Ausweises sind, anders behandelt werden sollen als Fahrzeuge von allen Mitgliedsunternehmen der IHK Düsseldorf (Möbelspediteure, Kurierdienste etc.).

Personenkraftwagen mit ausländischen Kennzeichen sollten zudem von einem Fahrverbot grundsätzlich ausgenommen werden, um die Erreichbarkeit Düsseldorfs für Touristen und Geschäftsreisende nicht zu gefährden. Ergänzend sollte die Bezugsmöglichkeit zum Erwerb der Plaketten stark ausgeweitet werden. Es bietet sich in diesem Zusammenhang an, Feinstaubplaketten an (Autobahn-)Tankstellen zu verkaufen, damit auch ausländische Lastkraftwagen oder Reisebusse legal in die Düsseldorfer Innenstadt einfahren können.

Düsseldorf im September 2008