



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
E-Mail: info@kommunen.nrw
pers. E-Mail: rudolf.graaff@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: qu

Ansprechpartner:
Beigeordneter Rudolf Graaff
Hauptreferent Dr. Peter Queitsch

Durchwahl 0211 • 4587-239/237

1. Februar 2023

Schnellbrief 34/2023

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen – Vierte Runde; hier: Nachrichtliches Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV NRW) vom 30.01.2023 an den StGB NRW

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

mit Schreiben vom 30.01.2023 hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV NRW) den Städte- und Gemeindebund NRW nachrichtlich darüber unterrichtet, dass bezogen auf die **EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG** und deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland **grundlegende Änderungen** zu verzeichnen sind (**Anlage 1**).

1. Urteil des EuGH vom 31.03.2022 (C-687-20)

Im Rahmen des **gegen die Bundesrepublik Deutschland laufenden Vertragsverletzungsverfahrens 2016/2116** hat die EU-Kommission im Sommer 2022 auf das **Urteil des Europäischen Gerichtshofes gegen Portugal (EuGH, Urteil vom 31.03.2022 – Rechtssache C-687/20)** hingewiesen.

Nach diesem Urteil des EuGH müssen **Lärmaktionspläne dort aufgestellt werden, wo Lärmkarten erstellt wurden.**

Das **Bundesumweltministerium (BMUV)** hat mit Schreiben vom **23.09.2022** der EU-Kommission geantwortet (**Anlage 2**) und angekündigt, dass **Deutschland sein Vorgehen bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen in der 4. Runde ändern wird.**

Dieses bedeutet, dass ab der 4. Runde der Lärmaktionsplanung in Deutschland dort, wo Lärm kartiert ist, auch grundsätzlich Lärmaktionspläne aufgestellt werden.

Aufgrund der **ersten Berechnungsergebnisse** des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) ist davon auszugehen, dass **fast alle Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans verpflichtet sein werden.**

Laut dem Schreiben des MUNV NRW vom 30.01.2023 müssen voraussichtlich nur folgende Städte und Gemeinden nach derzeitigem Stand keinen Lärmaktionsplan aufstellen:

Diesen Schnellbrief und weitere tagesaktuelle Informationen, Gesetzesvorlagen und -texte, Mustersatzungen und -dienstweisungen etc. aus dem kommunalen Bereich finden Sie im kostenlosen Intranet des StGB NRW. Die Zugangsdaten hierfür erhalten Sie im Hauptamt Ihrer Kommune.

Heimbach, Hürtgenwald, Hellenthal, Waldfeucht, Eitorf, Windeck, Vreden, Nordkirchen, Hopsten, Horstmar, Lienen, Sendenhorst, Wadersloh, Borgentreich, Marienmünster, Nieheim, Willebadessen, Kalletal, Stewede, Medebach.

Das MUNV NRW sieht es als unbedingt erforderlich an, dass die Lärmaktionspläne für die **4. Runde vollständig und pünktlich bis zum 18.07.2024 erstellt werden.**

Sollte die Frist nicht eingehalten werden, ist nach Einschätzung des BMUV **mit der Einleitung eines Klageverfahrens durch die EU-Kommission zu rechnen, wobei Deutschland voraussichtlich unterliegen wird.** Im Anschluss daran könnte die EU-Kommission ein Sanktionsverfahren einleiten. Hier droht dann die Verurteilung Deutschlands zu Strafzahlungen, die – **so das MUNV NRW in Ziffer I seines Schreiben vom 30.01.2023 (Anlage 1) - nach dem Lastentragungsgesetz von den Ländern zu tragen wären und nicht an die Kommunen weitergereicht werden könnten.** Das Bundesumweltministerium beziffert die Höhe des drohenden Zwangsgeldes auf bis zu 817.800 Euro pro Tag, d. h. die Strafzahlungen für NRW lägen bei ca. 185.000 Euro pro Tag.

Das LANUV NRW hat die Lärmkarten für die 4. Runde für Hauptverkehrsstraßen und die Großflughäfen erstellt und wird die Berechnung für die nicht bundeseigenen Schienenstrecken in Kürze abschließen. **Im Februar 2023** soll den **betroffenen Städten und Gemeinden** für 6 Wochen die Möglichkeit gegeben werden, die Karten und Daten zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Wenn erforderlich, wird das LANUV NRW Neuberechnungen durchführen. Sobald die Korrekturrunde abgeschlossen ist, werden die Lärmkarten der 4. Runde im **Umgebungslärmportal** veröffentlicht.

Bei der letzten Meldung an die EU-Kommission durch das Land zum Stand der 3. Runde (November 2022) lagen immer noch nicht alle Lärmaktionspläne vor. Das Umweltministerium NRW hat deshalb die Bezirksregierungen gebeten zu prüfen, ob die Städte und Gemeinden die Aufstellung der Lärmaktionspläne in Kürze abgeschlossen haben werden. Sollte dieses nicht der Fall sein, sollen diese sofort mit der Lärmaktionsplanung für die 4. Runde beginnen.

In Anbetracht der vorstehenden Entwicklung wird den Städten und Gemeinden empfohlen, Lärmaktionspläne zu erstellen.

2. Zum rechtlichen Hintergrund

Die **EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG** verfolgt das Ziel, ein europaweites Konzept zur Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm festzulegen, um schädliche Auswirkungen und Belästigungen durch Umgebungslärm zu verhindern und ihnen vorzubeugen. Mit den Regelungen in den **§§ 47 a bis 47 f Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)** hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2005 die EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG der Europäischen Union vom 25. Juni 2002 (Amtsblatt EG Nr. L 189, S. 12) in deutsches Recht umgesetzt.

Gemäß **§ 47 d Abs. 1 und § 47 e Abs. 1 BImSchG** mussten die Städte und Gemeinden erstmalig bis zum 18.07.2008 Lärmaktionspläne auf der Grundlage der vom Land NRW erstellten Lärmkarten aufstellen.

2.1 Erst-Erarbeitung von Lärmkarten

Gemäß § 47 c Abs. 1 BImSchG waren durch die zuständigen Behörden (§ 47 e BImSchG) erstmalig bis zum **30.06.2007** bezogen auf das vorangegangene Kalenderjahr **Lärmkarten**

- für Ballungsräume (§ 47 b Nr. 2 BImSchG) mit mehr als 250.000 Einwohnern,
- für Hauptverkehrsstraßen (§ 47 b Nr. 3 BImSchG) mit einem Verkehrsaufkommen von über 6 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr,

- für Haupteisenbahnstrecken (§ 47 b Nr. 4 BImSchG) mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und
- für Großflughäfen (§ 47 b Nr. 5 BImSchG)

aufzustellen.

Bis zum **30.06.2012** waren **Lärmkarten** für **alle anderen Hauptverkehrsstraßen** (§ 47 b Nr. 3 BImSchG) **und Haupteisenbahnstrecken** (§ 47 b Nr. 4 BImSchG) **zu erarbeiten**.

2.2 Erstellung der Lärmkarten durch das Land NRW

Die **Erarbeitung** von **Lärmkarten** erfolgt **durch das Land NRW**.

2.3 Fortschreibung der Lärmkarten

Gemäß **§ 47 c Abs. 4 BImSchG** sind die **Lärmkarten** **mindestens alle 5 Jahre** nach dem Zeitpunkt ihrer Erstellung zu überprüfen und bei Bedarf zu überarbeiten.

2.4 Zuständigkeit für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zur Lärminderung

Auf der Grundlage der Lärmkarten waren und sind **Lärmaktionspläne** aufzustellen (§ 48 d BImSchG).

Zuständige Behörden für die Lärmkartierung und die Aufstellung von Lärmaktionsplänen sind nach § 47 e Abs. 1 BImSchG **die Gemeinden** oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden, soweit nicht in der Vorschrift Abweichendes geregelt ist.

Für das Land Nordrhein-Westfalen hat das Land NRW die Erstellung und Fortschreibung der Lärmkartierung (Lärmkarten) übernommen (s.o.).

Für die **Aufstellung der Lärmaktionspläne** sind nach **Auffassung des Landes NRW gemäß der bundesrechtlichen Regelung in § 47 e Abs. 1 BImSchG die Gemeinden zuständig** (vgl. Jarass, BImSchG, Kommentar, § 14. Aufl. 2022, § 47 e BImSchG Rz. 1).

Abweichend hiervon wiederum ist das **Eisenbahn-Bundesamt** für die Ausarbeitung der Lärmkarten für Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes (§ 47 e Abs. 3 BImSchG) zuständig. Seit dem 01.01.2015 ist das Eisenbahn-Bundesamt außerdem für die Aufstellung eines bundesweiten Lärmaktionsplans für **Haupteisenbahnstrecken des Bundes** mit Maßnahmen in Bundeshoheit zuständig (§ 47 e Abs. 4 Satz 1 BImSchG).

Für Mitteilungen an das **Bundesumweltministerium** (§§ 47 c Abs. 5 und 6, § 47 d Abs. 7 BImSchG) sind gemäß § 47 e Abs. 2 BImSchG **die obersten Landesbehörden** oder die von ihnen benannten Stellen zuständig.

2.5 Erst-Erstellung von Lärmaktionsplänen und deren Fortschreibung

Gemäß § 47 d Abs. 1 BImSchG mussten erstmalig bis zum **18.07.2008 sog. Lärmaktionspläne** auf der Grundlage der vom Land NRW erstellten Lärmkarten aufgestellt werden, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden für Orte

- in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 6 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr,
- Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr,
- Großflughäfen sowie
- für Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern.

Gleiches galt bis zum 18.07.2013 für sämtliche Ballungsräume sowie sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken entsprechend der in § 47 b BImSchG enthaltenen Definitionen, d. h. die Lärmaktionspläne wurden in 2 Tranchen aufgestellt.

2.6 Überprüfung und Fortschreibung der Lärmaktionspläne

Gemäß § 47 d Abs. 5 BImSchG sind die **Lärmaktionspläne alle 5 Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Aufstellung zu überprüfen und erforderlichenfalls zu überarbeiten.**

Die Frist für die **4. Runde** (Fortschreibung) endet am **18.07.2024**.

2.7 Lärmwerte und obergerichtliche Rechtsprechung

Die Länderarbeitsgemeinschaft Immissionschutz (LAI) hat im Jahr 2022 die **3. Aktualisierung der LAI-Hinweise zur Lärmkartierung herausgegeben (Anlage 3)**.

Auf der Seite 5 der LAI-Hinweise wird darauf hingewiesen, dass gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 der **34. BImSchV (Lärmkartierungs-Verordnung)** in Lärmkarten die Bereiche mit Lärmpegeln **über** am Tag (L_{DEN}) **55 dB (A)** und in der Nacht (L_{Night}) **50 dB (A)** ausgewiesen werden müssen.

Auf der Grundlage des **Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 31.03.2022 (C-687/20 – EU-Kommission gegen Portugal)** müssen Lärmaktionspläne nunmehr generell dort aufgestellt werden, wo Lärmkarten (durch das Land NRW) erstellt wurden.

Zudem hat das Bundesumweltministerium (BMU) mit Schreiben vom 23.09.2022 gegenüber der EU-Kommission angekündigt, dass diese Maßgabe des EuGH bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen in der 4. Runde eingehalten wird (**Anlage 2**).

Gleichwohl wird den Städten und Gemeinden in den §§ 47 a bis 47 f BImSchG **kein ausdrückliches Durchsetzungs-Instrument an die Hand gegeben**, so dass **festgelegte Maßnahmen in einem aufgestellten Lärmminderungsplan z. B. gegenüber anderen Straßenbulasträgern (Bund, Land, Kreis) nicht automatisch durchgesetzt werden können** (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.12.2014 – Az.: 4 C 35.13 -).

Zwar hat der **VGH Baden-Württemberg ein solches Durchsetzungsrecht mit Urteil vom 17.07.2018 – 10 S 2449/17** – grundsätzlich bejaht (**Anlage 4**).

Verneint haben ein solches automatisches Durchsetzungsrecht bislang das **OVG NRW** (Beschluss vom 18.08.2022 – 8 B 661/22 – **Anlage 5**) und das **OVG Bremen** (Beschluss vom 11.02.2016 – 1 B 241/15 – **Anlage 6**) und **darauf hingewiesen, dass die Umsetzung von Maßnahmen z. B. gemäß § 45 StVO im Ermessen der jeweiligen Fachbehörde steht** (vgl. Jarass, BImSchG, Kommentar, § 14. Aufl. 2022, § 47 d BImSchG Rz. 24)..

Dabei weist das OVG Bremen (Beschluss vom 11.02.2016 – 1 B 241/15 – **Anlage 6**) außerdem ausdrücklich auf der Seite 5 der Beschlussgründe darauf hin, dass auf der Grundlage der **Verkehrslärmschutzverordnung des Bundes (16. BImSchV)** jedenfalls **Beurteilungspegel von 70 dB(A) oder mehr am Tage und 60 dB (A) in der Nacht eine unzumutbare Lärmbelästigung darstellen (vgl. § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV)**.

Eine eindeutige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) gibt es hierzu zurzeit nicht. Allerdings hat das **BVerwG (Urteil vom 28.11.2019 - 7 C 2.18 -)** klargestellt, dass die §§ 47 a ff. BImSchG dem einzelnen Betroffenen keine Schutzansprüche gewähren, sondern lediglich Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen zum Gegenstand haben. **Es besteht somit insbesondere kein Anspruch der Lärmbetroffenen auf Überprüfung und Änderung eines Lärmaktionsplans.**

3. Aufstellung von Lärmaktionsplänen erforderlich

In Anbetracht des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland ist es wichtig, dass eine Stadt/Gemeinde auf der Grundlage der Lärmkarten des Landes NRW einen Lärmaktionsplan vor Ort aufstellt.

Hierzu wird auf die Hinweise der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionschutz (LAI) zur Lärmaktionsplanung (Stand: 19.09.2022) verwiesen (Anlage 7)

Das **Kernstück eines Lärmaktionsplans** bildet der **Maßnahmenteil**. In Betracht kommen jegliche Maßnahmen, unabhängig davon, welchen Rechtsbereichen sie zuzuordnen sind und wer sie erfüllen muss. Hierzu können z. B. gehören:

- Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes („aktiver“ Schallschutz durch Dämmung an der Lärmquelle)
- Maßnahmen zur Verringerung der Schallübertragung (z.B. Aufbringung von sog. Flüsterasphalt, Schallschutzwände; Einhausung von Straßen)
- Maßnahmen der Verkehrsregelung und -beschränkung (z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen zum Lärmschutz)
- Maßnahmen der Verkehrsplanung

Zugleich kann mit der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes dokumentiert werden, **dass eine Stadt/Gemeinde alles getan hat, um die Lärmsituation zu verbessern**, dass ihr aber andererseits die rechtlichen sowie automatischen Durchsetzungsinstrumente fehlen, Lärmschutz-Maßnahmen gegenüber dem zuständigen Maßnahmenträger durchzusetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.12.2014 – Az.: 4 C 35.13 -; **OVG NRW**, Beschluss vom 18.08.2022 – 8 B 661/22 – **Anlage 5**; **OVG Bremen**, Beschluss vom 11.02.2016 – 1 B 241/15 – **Anlage 6**; Jarass, BImSchG, Kommentar, § 14. Aufl. 2022, § 47 d BImSchG Rz. 24).

Dieses ist auch deshalb wichtig, damit die Stadt/Gemeinde nicht zum „Prellbock“ für frustrierte lärmgeplagte Bürgerinnen und Bürger wird.

Vor diesem Hintergrund hat der **Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz** in seiner **138. Sitzung am 22.03.2022** einstimmig beschlossen, dass es als erforderlich angesehen wird, **den Städten und Gemeinden durch eine Änderung der §§ 47 a bis 47 f Bundesimmissionsschutzgesetz ein Instrument an die Hand zu geben, damit Maßnahmen gegenüber Straßenbaulastträgern auch durchgesetzt werden können, die in einem Lärmaktionsplan der Stadt bzw. Gemeinde zur Lärminderung vorgesehen sind. Zugleich wurde das Land NRW aufgefordert, sich bei der neuen Bundesregierung mit Nachdruck dafür einzusetzen, dieses Durchsetzungsinstrument zu schaffen.**

Gleichwohl ist es in Anbetracht der Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union und des Urteils des EuGH vom 31.03.2022 (C-687/20 – EU-Kommission gegen Portugal) **erforderlich, Lärmaktionspläne dort aufzustellen, wo Lärmkarten erstellt wurden.**

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Rudolf Graaff

Anlagen