

Online-Workshop für Richter und Staatsanwälte:

**DIE NATIONALE JUSTIZ UND DER AARHUS-ACQUIS IN DER EU**

Schwerpunkt: Zugang zum Recht, 23. April 2021, 09:15 bis 11:00 Uhr



Source: [www.uvp-portal.de/](http://www.uvp-portal.de/)

▪ IV. **3. SÄULE DES ÜBEREINKOMMENS VON AARHUS:  
ZUGANG ZUM RECHT (Forts.)**

**Fallstudie zur gerichtlichen Überprüfung und wirksamen Rechtsbehelfen,  
Schwerpunkt auf der Luftqualitätsrichtlinie:**

## **“Luftnummer”**

**Dr. Matthias Keller, Vorsitzender Richter, Verwaltungsgericht Aachen**



## A: Zulässigkeit der Klage?



„Die Klage **sollte doch eigentlich zulässig** sein.“



Für eine solch vage  
Rechtsauskunft möchte  
man kein Anwaltshonorar  
zahlen!

Die Frage ist, ob eine Umweltverbandsklage zur Fortschreibung des Luftreinhalteplanes („Dieselverbot“) in einer bestimmten mitgliedstaatlichen Rechtsordnung **tatsächlich zulässig** ist.



## *Janecek (C-237/07)*

... ist die Leitentscheidung für Luftreinhalteklagen ...

In dieser Leitentscheidung stellt der EuGH fest, dass die Luftqualitätsrichtlinie Einzelpersonen und ihren Vereinigungen materielle Rechte verleiht, vgl. Rn. 39:

„Daraus folgt, dass

- **natürliche oder juristische Personen,**
- **die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen**
- **betroffen sind,**

bei den zuständigen Behörden - gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte - erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird.“

In der Übersetzung durch die NGOs (ClientEarth):

**„RIGHT TO CLEAN AIR“.**



# Im Einzelnen ...



## A: Nr 1      Verwaltungsakt?      (I)

---

Die Anfechtung eines nationalen Verwaltungsaktes ist der klassische Fall des Verwaltungsrechtsschutzes, bei dem niemand Zweifel an der Zulässigkeit der Klage hat. Dies wirft in manchen Mitgliedstaaten die Frage auf, ob es in irgendeiner Weise möglich ist, **einen Luftqualitätsplan als „(Quasi-) Verwaltungsakt“ zu qualifizieren.**

Fußnote: Warum nicht nach dem Motto der römischen „actio utilis“: Paulus D. 9,1,4: „Diese Klage ist auch als **analoge einschlägig**, wenn kein vierfüßiges, sondern ein anderes Tier Schaden anrichtete“.

Nach gängiger Definition ist ein Verwaltungsakt jede Maßnahme von individueller Tragweite, die von einer Behörde getroffen wird und rechtsverbindliche Außenwirkung hat.

Typischerweise ist ein Luftqualitätsplan eher ein verwaltungsinternes Dokument und scheint daher keine "rechtlich verbindliche und externe Wirkung" zu haben.



## A: Nr 1      Verwaltungsakt? (II)

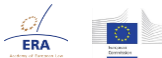
---

- Dieser erste Ansatz zur Bestimmung des Rechtscharakters eines Luftqualitätsplans erfordert jedoch eine genaue Prüfung im Hinblick auf die EU-Rechte, Artikel 9 (3) der Aarhus-Konvention und den EU-Grundsatz der Effektivität.
- Wenn ein bestimmtes innerstaatliches System der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Praxis eine wirksame gerichtliche Überprüfung auf die Fälle beschränkt, in denen Verwaltungsakte angefochten werden, dann - und nur dann - muss m.E. ein Luftqualitätsplan als  
**"Quasi-Verwaltungsakt"**
- angesehen werden, der durch EU-Recht mit rechtsverbindlicher Außenwirkung ausgestattet ist.



## A: Nr 2 Zulässige Klageart?

- Eine Richtschnur gab der EuGH in der Rechtssache C-404/13 ClientEarth:
- In diesem Urteil vom 19. November 2014 bekräftigte der EuGH, dass Luftqualitätsgrenzwerte rechtlich bindend sind und dass nationale Gerichte verpflichtet sind, bei Verstößen gegen diese Werte Abhilfe zu schaffen.
- Es obliegt den nationalen Gerichte zu beurteilen, **welche Klage- und Rechtsschutzmöglichkeiten** gegeben sind, im Ergebnis müssen diese jedoch ausreichen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden einen Plan aufstellen, der die Anforderungen der Luftqualitätsrichtlinie erfüllt.



## A: Nr 3

### Klageberechtigung des Umweltverbands (I) nach Art. 9 (3) der Aarhus Convention?

#### C-664/15 *Protect*, Rn. 45:

Zwar stehen die Rechte aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus lediglich „Mitgliedern der Öffentlichkeit zu, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“. Demnach hat diese Bestimmung im Unionsrecht als solche **keine unmittelbare Wirkung**.

In Verbindung mit Art. 47 der Charta verpflichtet er die Mitgliedstaaten **aber** dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten;

vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie, („Braunbär II“) C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 45 und 51.



## A: Nr 3 Klageberechtigung des Umweltverbands (II) nach Art. 9 (3) der Aarhus Convention?

C-664/15 *Protect*, Rn. 46:

“Wie die Generalanwältin in den Nrn. 89 und 90 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, hätte das in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus vorgesehene Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, keine praktische Wirksamkeit, ja würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmte Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde.

Wenn Ihnen dies nicht konkret genug ist, können Sie gerne [oder müssen sogar] ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV an den EuGH richten.



## B: Ist es möglich, dass das Gericht Beweis erhebt?

C-71/14 *East Sussex*, Rn. 53 - 55:

"... In Ermangelung weiterer Bestimmungen im EU-Recht ist es Sache der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, diesen Umfang zu bestimmen, wobei die Grundsätze der Äquivalenz und der **Effektivität** zu beachten sind.

In Bezug auf das Äquivalenzprinzip ... [auszufüllen]



Hinsichtlich des Grundsatzes **der Effektivität** ... [auszufüllen]

Bei Unklarheiten können [oder müssen] Sie den EuGH gemäß Art. 267 AEUV befragen.



**B: Nr 1** Ist es möglich,  
den Standort der Messstellen zu hinterfragen?

**Case C-723/17 Craeynest Rn. 56:**

Ja, es obliegt dem nationalen Gericht,

„auf **Antrag Einzelner**, die von der Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie genannten **Grenzwerte unmittelbar betroffen sind**, zu prüfen, ob die Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet im Einklang mit den in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie vorgesehenen Kriterien eingerichtet wurden, und, wenn dies nicht der Fall ist, gegenüber der zuständigen nationalen Behörde alle erforderlichen Maßnahmen wie etwa – sofern im nationalen Recht vorgesehen –

**eine Anordnung zu treffen,**  
damit die Probenahmestellen im Einklang mit diesen Kriterien  
eingerrichtet werden.



## B: Nr 2      Expertenanhörung?

"... In Ermangelung weiterer Bestimmungen im EU-Recht ist es Sache der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, diesen Umfang zu bestimmen, wobei die Grundsätze der Äquivalenz und **der Effektivität** zu beachten sind.

In Bezug auf das Äquivalenzprinzip ... [auszufüllen]



Hinsichtlich des Grundsatzes **der Effektivität** ... [auszufüllen]

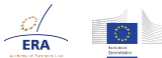
**Bei Unklarheiten können [oder müssen] Sie den EuGH nach Art. 267 AEUV befragen.**



## C: Begründetheit (I)

---

- Es ist für den inländischen Richter nicht einfach, ein Urteil zu fällen, wenn der Luftqualitätsplan nicht mit der Luftqualitätsrichtlinie konform ist.
- Es gehört in der Regel nicht zu den Aufgaben der Justiz, geschweige denn zu den Fähigkeiten der Richter, eine Luftqualitätsplanung zu erstellen.
- Die Frage, "ob" ein Luftqualitätsplan aufgestellt werden soll oder nicht, ist aber eine rechtlich determinierte Frage, die von einem Gericht beantwortet werden kann.



## C: Begründetheit (II)

- Die Frage nach dem "Wie" der Aufstellung eines Luftqualitätsplans fällt in das Ermessen der öffentlichen Stelle.
- Daher muss ein Urteil dieses Ermessen nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung respektieren. Es ist nicht Sache der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Rolle der öffentlichen Verwaltung zu übernehmen.
- 
- Wie ist der **Tenor eines positiven Urteils** zu formulieren?
- **Deutsche Verwaltungsgerichte** beziehen sich auf die Formulierung in Artikel 23 der Luftqualitätsrichtlinie und ordnen an, dass zuständige öffentliche Stellen die Luftqualitätspläne so aufzustellen und/oder zu verbessern haben, dass die Überschreitung von Grenzwerten **"so kurz wie möglich gehalten werden kann."** Wenn ein "Dieselfahrverbot" der einzig gangbare Weg ist, dann steht es im Urteil

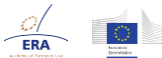
...



## C: Nr 1 Ist die Covid-Situation der Jahre 2020 / 2021 relevant?

---

- Die Covid-Situation scheint nicht relevant zu sein:
- Luftqualitätspläne beziehen sich nicht auf eine kurzfristige Situation vor, sondern einen längeren Zeitraum, für den die Luftqualität gesichert werden muss.
- Daher können die von Wissenschaftlern in den Jahren 2016, 2017, 2018 und 2019 gesammelten Daten als signifikant genug angesehen werden, um zu dem Schluss zu kommen, dass der bestehende Luftqualitätsplan nicht ausreichend ist.



## C: Nr 2

Ist die Kassation des bestehenden  
Luftreinhalteplans Ihre rechtliche Lösung?

- Eine Kassation des Plans würde die Situation verschlimmern...
- Die Kassation ist ein klassisches Merkmal der Verwaltungsgerichtsbarkeit und spiegelt die Trennung von exekutiver und judikativer Gewalt wider. Sie verhindert eine "**Regierung von nicht gewählten und daher nicht rechenschaftspflichtigen Richtern**".
- Die Durchsetzung von Rechtsansprüchen, die in Gesetzgebungsakten verankert sind, ist jedoch ein Kernmerkmal der Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- Nach **Janecek (C-237/17)** besteht ein **materielles Recht** auf einen ordnungsgemäßen Luftqualitätsplan.
- Um eine **Rechtsverweigerung** zu vermeiden, ist es Aufgabe des nationalen Gerichts, eine **Anordnung für einen besseren Luftqualitätsplan zu erlassen**.



## C: Nr 3

Gibt es eine durchsetzbare rechtliche Verpflichtung einen Luftreinhalteplan fortzuschreiben?

Ja, nochmals Janecek (C-237/07):

„Daraus folgt, dass

- **natürliche oder juristische Personen,**
- **die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen**
- **betroffen sind,**

bei den zuständigen Behörden - gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte - erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird.“

In der Übersetzung durch die NGOs (ClientEarth):

**„RIGHT TO CLEAN AIR“.**



## C: Nr 4

Darf das Gericht (wirklich?) das Mitgliedsland verpflichten, ein Dieselvebot in den Luftreinhalteplan aufzunehmen?

### Was ist mit dem Ermessen der Verwaltung?

So ist es doch nicht die Aufgabe des Richters, die Maßnahme auszuwählen, die am besten geeignet erscheint, Teil des Luftqualitätsplans zu werden. Es bleibt die Frage, inwieweit sich der Richter an die Stelle der Verwaltung setzen kann, um "effektiven Rechtsschutz" zu gewährleisten.

**Allerdings:** Wenn die Ermessensspielräume "auf Null reduziert" werden (= das Dieselfahrverbot ist die einzige in Betracht kommende Maßnahme) ist der Ermessensspielraum nicht mehr eingeschränkt und das Gericht kann ein Dieselvebot anordnen (deutsche Lösung).



**D:** Vollstreckung eines rechtskräftigen Urteils,  
das ein "Dieselfahrverbot verhängt"

---

Die Weigerung der staatlichen Behörden, ein Urteil umzusetzen, das ein Dieselfahrverbot vorsieht, ist betreffend den Luftreinhalteplan in München erfolgt.

**Deutsche Umwelthilfe e.V. ./ Freistaat Bayern**

Frage des BayVGH an den EuGH ist:

Soll der Ministerpräsident in Haft genommen werden, wenn seine Regierung sich erklärtermaßen nicht an ein rechtskräftiges Urteil zur Fortschreibung des Luftqualitätsplanes halten will?



## D: Nr 1 „Put him in prison...“ (=coercive detention)

---

Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Große Kammer) vom 19. Dezember 2019 in der Rechtssache C-752/18,

*... wenn es eine solche Rechtsgrundlage  
[für die Zwangshaft] nicht im nationalen Recht gibt,  
**ermächtigt das EU-Recht das Gericht nicht**, auf  
eine solche Maßnahme zurückzugreifen."*



## D: Nr 2 „Make him pay...“ (coercive fine) ..

Nach der Entscheidung „Deutsche Umwelthilfe“ (C-752/18) ist klar, dass die Rechtsgrundlage für das **Zwangsgeld im nationalen Recht** liegen muss.

Die Bestimmungen müssen jedoch im Lichte des EU-Rechts ausgelegt werden, da die **Vollstreckung des Urteils eine Durchsetzung eines EU-Rechts** ist.

**Oder doch einen Vergleich schließen ???**

**„Getting to Yes“...**



## Vergleich im Klageverfahren zur Luftreinhalteplanung Aachen

(Moderator VROVG a.D. - 8. Senat - Prof. Dr. Max Seibert)

### ▪ Eckpunkte des Vergleichs

In dem Vergleich wurden unter anderem folgende Maßnahmen vereinbart:

- Maßnahmen mit besonderem Effekt für die zentrale Innenstadt wie insbesondere Tempo 30 innerhalb des Alleenrings und auf einem Teilabschnitt der Monheimsallee
- Maßnahmen mit besonderem Effekt für verschiedene NO<sub>2</sub>-Belastungsschwerpunkte wie Verkehrslenkungsmaßnahmen auf der Monheimsallee, der Jülicher Straße und auf dem Adalbertsteinweg
- Maßnahmen mit stadtweitem Effekt wie
  - Förderung des Radverkehrs durch Ausbau des Radwegenetzes,
  - der Fahrradinfrastruktur sowie Verbesserung des Serviceangebotes,
  - Ausbau der Elektro-Mobilität,
  - Verbesserung des ÖPNV-Angebotes für Berufspendler und Einkaufsverkehr,
  - Umstellung der Busflotte auf Euro VI bzw. Elektro-Antrieb.



## Vergleiche auch in anderen NRW-Städten

(Moderator VROVG NRW a.D. - 8. Senat - Prof. Dr. Max Seibert)

Übersicht Stand Klageverfahren der DUH in NRW - Luftreinhalteplanung

	Stand	Info-Link
Aachen	Außergerichtlicher Vergleich abgeschlossen am 23.10.20. Parteien haben Verfahren vor dem BVerwG für erledigt erklärt.	<a href="https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/land-stadt-und-duh-einigen-sich-aussergerichtlich-auf-einen-vergleich-im-klageverfahren-zur-luftreinhalteplanung-aachen-1603711327">https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/land-stadt-und-duh-einigen-sich-aussergerichtlich-auf-einen-vergleich-im-klageverfahren-zur-luftreinhalteplanung-aachen-1603711327</a>
Bielefeld	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Bochum	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Bonn	Vergleich abgeschlossen am 22.01.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/03_200123/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/03_200123/index.php</a>
Dortmund	Vergleich abgeschlossen am 22.01.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/02_200122/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/02_200122/index.php</a>
Düren	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Essen	Vergleich abgeschlossen am 05.12.2019. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2019/60_191205/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2019/60_191205/index.php</a>
Geisenkirchen	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Hagen	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Köln	Außergerichtlicher Vergleich abgeschlossen am 17.6.20. Parteien haben Verfahren vor dem BVerwG für erledigt erklärt.	<a href="https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/land-stadt-und-duh-einigen-sich-aussergerichtlich-auf-vergleich-im-klageverfahren">https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/land-stadt-und-duh-einigen-sich-aussergerichtlich-auf-vergleich-im-klageverfahren</a>
Oberhausen	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Paderborn	Vergleich abgeschlossen am 25.02.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/14_200228/index.php</a>
Wuppertal	Vergleich abgeschlossen am 24.4.2020. Verfahren beendet.	<a href="https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/32_200424/index.php">https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/32_200424/index.php</a>
Düsseldorf	Verfahren derzeit noch offen.	

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

