

ERA Webinar: EU-Vorschriften zur Luftqualität und das Recht auf saubere Luft

Fallstudie über den Zugang zum Recht für Bürger und NGOs mit Bezug zur Luftqualität / 30.05.2022

Klaus Lernhart, Vors. Richter am VGH Baden-Württemberg a.D.

Sachverhalt: DICKE LUFT IN GRÜNSTADT

In Grünstadt, einer Großstadt in EUROLAND (EU-Mitgliedsstaat), gibt es seit längerer Zeit Probleme mit der Luftqualität, insbesondere:

- Die Messwerte für Feinstaub (PM 10) überschritten den seit 2005 geltenden, in Anhang XI B der Luftqualitätsrichtlinie (2005/80/EG) festgelegten Tagesgrenzwert (50 μm^3 , maximal zulässige Überschreitung an 35 Tagen im Jahr) von Anfang an kontinuierlich; zuletzt wurden für 2021 an 90 Tagen Überschreitungen festgestellt.
- Die Messwerte für NO 2 überschritten den Jahresgrenzwert (40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), zuletzt allerdings nur an einer Messstation und mit fallender Tendenz; für 2021 wurde dort ein Jahreswert von 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ gemessen.

Im jüngsten Bericht der nationalen Umweltagentur werden verschiedene Emissionsquellen als Ursachen genannt. Die Hauptquelle für PM 10 sind private Heizungen, hinzu kommen ein in der Nähe betriebenes Kohlekraftwerk und bezüglich NO 2 besonders Kraftfahrzeuge mit älteren Diesel-Motoren (Euro 4-Standard oder älter).

Im Hinblick darauf erlässt die zuständige Behörde (Bezirksregierung) im Januar 2022 einen Aktionsplan (Luftqualitätsplan), der u.a. folgende Maßnahmen vorsieht:

- Reduzierung der Emissionen von privaten Heizungen durch Anschluss an zentrale Heizanlagen, und zwar Steigerung der zentralen Anschlüsse um 15 % bis 2026. Dies soll erreicht werden durch eine Werbekampagne mit finanziellen Anreizen aus einem neuen nationalen Fördermittelprogramm.
- öffentliche Information über effizienten, Emissionen reduzierenden Betrieb privater Heizungen
- Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs durch eine neue U-Bahn, mit Baubeginn 2023
- Ausbau der städtischen Radwege im Zeitraum 2023 bis 2026

Von diesen Maßnahmen erwartet die Behörde laut beigefügtem technischem Bericht eine Senkung der Zahl der Tage mit Überschreitungen des Tagesgrenzwerts für PM 10 auf 45 Tage im Jahr 2026.

Der Plan zieht Verkehrseinschränkungen für Diesel-Fahrzeuge erst für die Zeit nach dem Ende der Covid-19 Pandemie in Betracht. Sie räumt ein, dass Verkehrsverbote die einzigen sofort wirksamen Maßnahmen zur Reduzierung der NO 2-Werte wären. Die Überschreitung des Grenzwerts für NO 2 um nur 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ an nur einer Messstation rechtfertige aber keine Fahrverbote, zumal angesichts der Tendenz zum Sinken der Belastung.

Im Jahr 2021 führte die örtliche Umwelt-NGO „Saubere Luft für Alle“ in Kooperation mit der Fakultät für Umwelt der Universität Grünstadt und dem Meteorologischen Institut ein Projekt „Bürger forschen für Luftqualität“ durch. Dazu wurden 400 kostengünstige Sensoren für die Messung von NO 2 an Bürger verteilt und im gesamten Jahr 2021 im Stadtgebiet eingesetzt. Diese Messungen ergaben für einige Stadtbereiche signifikant höhere NO 2-Werte als die an den offiziellen Messstationen ermittelten. So wurden nahe der auch durch Wohngebiete führenden Hauptverkehrsstraße an vier Stellen Werte von mehr als 90 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ gemessen. Die offiziellen Messstationen befinden sich hauptsächlich in Anliegerstraßen der Wohngebiete.

Die NGO, ein nahe der Hauptverkehrsstraße wohnender Bürger (B) und ein Wissenschaftler (W) der Umweltfakultät, der 30 km außerhalb auf einem Bauernhof lebt und dort auch Landwirtschaft betreibt, verlangen von der Behörde schärfere Maßnahmen zur Reduzierung der Luftbelastung – ohne Erfolg. Sie erheben daraufhin Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht mit dem Ziel einer gerichtlichen Überprüfung des Luftqualitätsplans und der Anordnung effektiverer Maßnahmen, die in kürzest möglicher Zeit zur Luftverbesserung führen sollen, insbesondere:

- Einrichtung einer Umweltzone mit Fahrverboten für Diesel-Fahrzeuge ohne Partikelfilter (Euro 4-Standard oder älter);
- Verbot von Kohleverbrennung in privaten Heizungen;
- strengere Auflagen zur Emissionsbegrenzung u.a. von PM 10 in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung des Kohlekraftwerks;
- Installierung weiterer offizieller Messstellen für NO₂, vor allem an den Verkehrsknotenpunkten.

Sie berufen sich vor allem auf die Luftqualitätsrichtlinie, die Grundrechte-Charta der EU und die Aarhus-Konvention.

Die Behörde bezweifelt bereits die Klagebefugnis der Kläger. Die verlangten Maßnahmen seien im Übrigen entweder untauglich oder rechtlich unzulässig.

Fragen:

Haben die Kläger Anspruch auf Zugang zum Gericht, sind sie klagebefugt (im Sinne einer möglichen Rechtsverletzung)?

Für die Beantwortung soll primär das Unionsrecht herangezogen werden, ergänzend das einschlägige nationale Recht. Von einer ordnungsgemäßen Umsetzung der RL 2008/50/EG in nationales Recht ist auszugehen (unterstellt: 1:1 in nationales Recht übernommen).

I. Zulässigkeitsfragen:

1. Welche rechtlichen Regeln des EU-Rechts könnten einen Anspruch auf Überprüfung des Luftqualitätsplans begründen, auch wenn das nationale Recht dies möglicherweise nicht vorsieht?

*Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 LQ-RL, AK Art. 9 Abs. 3, GrCH Art. 47, EUV Art. 4 Abs. 3, 19 Abs. UAbs. 2 Grundsatz der Effektivität vs. Verfahrensautonomie der MS
Nationales Recht: § 47 BImSchG i.V.m. 39. BImSchV*

Case Law EuGH:

*C-237/07 Janecek U 25.07.2008
C-115/09 Trianel U 12.05.2011
C-240/09 Braunbär I U 08.03.2011
C-404/13 Client Earth U 19.11.2014
C-243/15 Braunbär II U 08.11.2016
C-664/15 Protect Natur U 20.12.2017
C-723/17 Craeynest U 26.06.2019
C-635/18 KOM / BRD U 03.06.2021
C-752/18 DUH U 19.12.2019
C-61/21 Schlussanträge Kokott zu Staatshaftung Frankreich*

BVerwG:

*7 C 21.12 U 05.03.2013 Luftreinhalteplan (LRP) Darmstadt
7 C 30.17 U 27.02.2018 LRP Stuttgart / Umweltzone Fahrverbot, Verhältnismäßigkeit
7 C 26.16 U 27.02.2018 LRP Düsseldorf / Streckenbezogene Fahrverbote, dto.
7 C 03.19 U 27.02.2020 LRP Reutlingen / Fahrverbot unverhältnismäßig, wenn baldige Einhaltung des Grenzwerts erwartbar
7 C 2/20 U 28.05.2021 LRP Ludwigsburg / nachträgliche Aktualisierung von Prognosen zulässig
7 C 4/20 U 28.05.2021 LRP HH / Pflicht zu Aufstellung erlischt nicht schon, weil Grenzwert in einem Folgejahr nicht überschritten*

2. Gelten für die Kläger eventuell unterschiedliche Regeln?

- **NGO privilegiert?**
 - o *Ja, Rspr s.o., insbesondere AK Art. 2 Abs. 5, 9 Abs. 3, Art. 47 GrCH*
 - o *Anerkennung als Umwelt-NGO vorausgesetzt (zu übermäßig engen nationalen Anerkennungs-voraussetzungen C-263/08 Djurgarden-Lilla)*
 - o *Nationales deutsches Verfahrensrecht: Zulässigkeit nach UmwRG (s. 7 C 3.19 Rn 22 f.; 7 C 4.20 Rn 16), Umsetzung u.a. von BVerwG 7 C 21.12 zu LRP Darmstadt und EuGH-Rspr*
- **Rechtsposition B?**
 - o *C-237/07 Janecek: Unmittelbar betroffen*
- **Rechtsposition W?**
 - o *Wohl nicht im Sinn von Janecek unmittelbar betroffen, weder als Wissenschaftler (außerhalb des Schutzzwecks) noch als Landwirt (Kausalität zu zweifelhaft, obwohl Schutzzweck der LQ-RL nach Art. 1 Nr. 1 Verhinderung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt); daher auch nach Möglichkeitstheorie zu entfernt für Klagebefugnis*

3. Welche Klageart kommt in Betracht?

Nach deutschem Recht Allg. Leistungsklage, LQP ist einer VV ähnlich (BVerwG 7 C 21.12 zu LRP Darmstadt);

Eigenart und Sinn und Zweck von LRP: Sie dienen dazu, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, inhaltlich abzustimmen, für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen und ihre Durchsetzung durch deren Behörden nach Maßgabe der erforderlichen Rechtsgrundlage zu ermöglichen (BVerwG 7 C 4.20 Rn 21 zu LRH HH).

Nach ausländischem Recht? – Nur Annullierung?

- **Klageziel?**
 - o *Nach dt. Prozessrecht Verurteilung zur Verbesserung bzw. Fortschreibung des LQP*
 - o *Nach dem Recht in A, HU, CZ, GR? / Gewaltenteilung*
 - o *Nach schwedischem Recht u.U. unmittelbare Änderung durch Gericht*
- **Kann das Gericht den Plan aufheben, die Behörde zur Aufnahme anderer/neuer Maßnahmen in den Plan verurteilen oder selbst solche Maßnahmen anordnen?**
 - o *s.o.*

4. Kontrollbefugnis des Gerichts bei der inhaltlichen Überprüfung eines Luftqualitätsplans?

- **Technisch-fachliche Grundlage des Plans?**
 - o *Einhaltung der Anforderungen von Anhang III, Anhang XV der LQ-RL*
- **Sachverhaltsermittlung mit Sachverständigen?**
 - o *Durch Gericht ja, soweit streitig und nicht durch (übernehmbare?) behördliche Gutachten geklärt (Bsp. BVerwG 7 C 30.17 Fall Stuttgart); aber Prognose bleibt Sache der Behörde, nur Kontrolle des Gerichts*
- **Prognosespielraum?**
 - o *Für Behörde ja, Grenzen der gerichtlichen Überprüfung darauf, ob Prognose methodisch einwandfrei erarbeitet, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (s. Fall HH / BVerwG 7 C 4.20 Rn 379)*
- **Ermessen der Behörde?**
 - o *Ja, Planungsermessen unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgebots (Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich, Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 LQ-RL) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach den Umständen des Einzelfalls (BVerwG 7 C 4.20 Rn 25 f.; 7 C 3.19 Rn 22 f.)*

II. Mögliche Ansprüche der Kläger, falls der Luftqualitätsplan als unzureichend zu beurteilen ist?

Der Plan ist schon deshalb unzureichend, weil er dem Gebot nicht gerecht wird, die Zeit der Überschreitung der Grenzwerte möglichst kurz zu halten; die Wirkung der Maßnahmen im Sinne der Einhaltung der Grenzwerte ist, selbst wenn sie funktional greifen, auf nicht absehbare Zeit in die Zukunft verlagert.

Zudem ist ihre Eignung zweifelhaft, jedenfalls soweit sie auf den guten Willen der Bürger bauen, die Anreize aus dem Fördermittelprogramm aufzugreifen und die Informationen über effizientes Heizen umzusetzen.

Überdies erwartet die Behörde selbst ggf. nur eine gewisse Verminderung der Grenzwertüberschreitung für PM 10 bis 2026.

Und bezüglich NO 2 leidet der Plan schon an der fehlerhaften Aufstellung der Messgeräte, was die Prognose von vornherein infiziert und mangels zutreffender Tatsachenermittlung auch die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit.

1. Umweltzone mit Fahrverboten?

- schon auf Grund des einen amtlichen Messwerts von 50 µ/m³?

- *C-635/18 KOM vs. BRD: Schon Überschreitung des Grenzwerts an einer Messstelle stellt Verstoß gegen Grenzwert dar, keine durchschnittliche Überschreitung notwendig; damit aber planerische abwägende Ermessensentscheidung nicht erübrigt:*
- *§ 47 Abs. 4a BImSchG? – dazu BVerwG 7 C 3.19 Ls 5: § 47 Abs. 4a BImSchG ist so auszulegen, dass diese Vorschrift Verkehrsverboten bei Stickstoffdioxidwerten unterhalb von 50 µg/m³ dann nicht entgegensteht, wenn sie sich als einziges Mittel darstellen, um - bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes - die Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten.*

Frage der Sachverhaltswürdigung / Irreguläre Aufstellung der Messstationen beweist noch nicht Dauer und Maß der Überschreitungen / Fahrverbot einziges Mittel? / Planungsermessen / Absehen von Fahrverboten wegen Corona sachfremd? (vgl. zur Unbeachtlichkeit nur vorübergehender Unterschreitung eines Grenzwerts auch BVerwG 7 C 4.20) / Verhältnismäßigkeit.

- auf Grund der Messungen der Bürger?

- *Wohl nur indizielle Bedeutung, nicht ohne Weiteres taugliche Grundlage für Maßnahmen, s. Präsentation Wichmann-Fiebig*

- Pflicht der Behörde zur Platzierung weiterer Messgeräte oder Verschiebung der vorhandenen?

- *Wegen der nach Sachverhalt fehlerhaften Aufstellung der amtlichen Messstellen und der indiziellen Bedeutung der privaten Messungen Pflicht zur ordnungsgemäßen Platzierung, nicht zu zusätzlicher Aufstellung, wenn die notwendige Zahl der Messstellen gegeben ist.*

2. Verbot der Kohleverbrennung in privaten Heizungen?

- *Prüfung der tatsächlichen und rechtlichen Eignung: Rechtsgrundlage, tatsächliche Feststellungen, Verhältnismäßigkeit?*
- *Hier keine hinreichende Aufbereitung*

3. Strengere Auflagen für Kohlekraftwerk?

- *Problem des Eingriffs in vorhandene Genehmigungen (s. auch Verfahren C-375/21, bulgarisches Braunkohlekraftwerk, anhängig) und Kosteneffizienz / Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz*
- *Nach deutschem Immissionsschutzrecht allerdings nachträgliche Anordnungen möglich (§ 17 BImSchG), sofern keine mildereren Mittel ersichtlich; Bestandsschutz im Immissionsschutzrecht eingeschränkt*

- *Aber: Kann LQP insoweit Anforderungen verschärfen und die Immissionsschutzbehörde, deren Genehmigungsverfahren typischerweise eigenen emissionsakzessorischen Regeln (BlmSchG, BimSchV, TA Luft) folgt, in die Pflicht nehmen? – wohl kaum.*
- *Allgemeines Problem der Harmonisierung der Luftqualitätssicherung mit anderen Rechtsbereichen*

III. Zusatzfrage: Wie könnte ein stattgebendes rechtskräftiges Urteil vollstreckt werden, wenn die Behörde bzw. der Beklagte die Befolgung verweigert?

- *C-752/18 Deutsche Umwelthilfe (s. Präsentation Sobotta)*

Umsetzung in deutscher Rechtsprechung: z.B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.05.2020 – 10 S 461/20: Zwangsgeld in Höhe von 25.000 Euro zur Zahlung an eine medizinische NGO, Ablehnung eines noch höheren Zwangsgelds und der Verhängung von Zwangshaft u.a. gegen den Ministerpräsidenten.

(s. auch Kammerbeschluss BVerfG NVwZ 1999, 1330: entsprechende Anwendung der ZPO

- *Vollstreckung einer Entscheidung zu internationalem Schutz (HU): C-556/17 U 29.07.2019 Torubarov, unmittelbare Ersetzung einer nicht befolgenden Verwaltungsentscheidung durch Gericht*