

Unterstützt durch das Programm "Zusammenarbeit mit
nationalen Richtern auf dem Gebiet des Umweltrechts"
im Rahmenvertrag der Europäischen Kommission
ENV.E.2/FRA/2016/0043



Trainingsmodul

**EU-Vorschriften zur Luftqualität und das Recht auf saubere Luft
Schwerpunkt auf dem Zugang zum Recht**

Mai 2022

Online-Workshop für Richter und Staatsanwälte

Organisiert von der Europäischen Rechtsakademie



Allgemeiner Überblick über die Luftqualitätsrichtlinie

Entstehung und Entwicklung, Hauptziele, Hauptmerkmale und
Verbindungen zu anderen EU-Rechtsvorschriften



Dr. Christoph Sobotta
Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott
Gerichtshof der Europäischen Union

Unterbrechungen sind willkommen!



Work in Progress, licence: CC-BY-SA 3.0 Germany

Über die Generalanwältin

- Mitglied des Gerichtshofs
- berät das Gericht durch die unabhängige Erstellung von Schlussanträgen (Entscheidungsvorschläge)
- Nimmt nicht an den Urteilsberatungen teil
- Schlussanträge sind nicht das Urteil
- Nur das Urteil hat die Autorität des Gerichts
- Schlussanträge können den Hintergrund beleuchten
- Präsentation ist meine persönliche Auffassung



Diese Folie dient dazu, den Hintergrund des Autors und ursprünglichen Vortragenden dieser Präsentation zu beleuchten. Es besteht keine Notwendigkeit für andere, sie beizubehalten.

Artikel 252 AEU-Vertrag

Der Gerichtshof wird von acht Generalanwälten unterstützt. Auf Antrag des Gerichtshofs kann der Rat die Zahl der Generalanwälte durch einstimmigen Beschluss erhöhen.

Es ist Aufgabe des Generalanwalts, in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in öffentlicher Sitzung begründete Schlussanträge zu Rechtssachen zu stellen, die nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erfordern.

Bemerkungen:

Der Rat hat beschlossen, die Zahl der GAe auf elf zu erhöhen.

Die Gain ist keiner bestimmten Kammer des Gerichts zugewiesen. Sie nimmt nicht an den Beratungen des Urteils teil.

Überblick

- Kontext & Funktionsweise
- Relevante EU-Gesetzgebung
 - Historische Etappen
 - Kontext
- Ausgewählte Probleme
 - Überwachung
 - Grenz-/Zielwerte
 - [vielleicht: Luftqualität und Projektgenehmigungen]



Die Präsentation beginnt mit einer kurzen Erläuterung der Funktionsweise der Rechtsvorschriften zur Luftqualität. Anschließend werden die historischen Etappen, die zum gegenwärtigen System führten, sowie der rechtliche Kontext und die Rechtsprechung beleuchtet.

Der Hauptteil behandelt einige ausgewählte Probleme. Nach einem kurzen Einblick in die Überwachung der Luftqualität wird auf die Begriffe Grenz- und Zielwerte eingegangen. Abschließend werden einige Bemerkungen zur Relevanz der Luftqualität im Zusammenhang mit Projektgenehmigungen gemacht.

Unterschiedliche Ansätze

Verschiedene Ansätze tragen zur Luftqualität bei

- Emissionsstandards für Quellen
- Qualitätsstandards für Brennstoffe
- Emissionsbudgets
- **Standards für die Qualität der Umgebungsluft**



Es gibt verschiedene Ansätze, um Luftqualität zu erreichen:

End-of-Pipe-Standards begrenzen die Verschmutzung aus bestimmten Quellen. Oft basieren sie auf den verfügbaren Technologien.

Qualitätsnormen für Brennstoffe betreffen den input in potenziell verschmutzende Aktivitäten. Sauberere Brennstoffe versprechen eine geringere Umweltverschmutzung durch ihre Verwendung.

Umgekehrt belassen Emissionsbudgets Freiheit bei Inputs und Technologien, setzen aber der Verschmutzung insgesamt Grenzen.

Ähnlich wie Emissionsbudgets sehen die hier diskutierten Immissionsqualitätsnormen quellenunabhängige Gesamtgrenzwerte für die Verschmutzung vor, zielen jedoch darauf ab, sicherzustellen, dass diese Grenzwerte unabhängig von den Gesamtbudgets überall eingehalten werden.

Funktionsweise der LQ-RL

- Verschiedene Grenz- und Zielwerte zu bestimmten Schadstoffen in der Umgebungsluft
- Standardisierte Überwachung dieser Schadstoffe in der Umgebungsluft
- Die Verletzung der Werte löst Verpflichtungen zur Verbesserung der Luftqualität durch Luftreinhaltepläne aus
- Transparenz



Die Vorschriften zur Luftqualität stellen keine spezifischen Emissionsvorschriften auf – weder für Anlagen, Verkehr oder Haushalte. Solche Regeln sind in speziellen Instrumenten festgelegt, z. B. Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen oder Richtlinien über Emissionen im Verkehrssektor.

Die Vorschriften zur Luftqualität sehen verschiedene Grenz- und Zielwerte für bestimmte Schadstoffe in der Umgebungsluft vor. Diese Schadstoffe müssen gemäß den im EU-Recht festgelegten Standards überwacht werden. Eine Überschreitung dieser Werte löst Verpflichtungen zur Verbesserung der Luftqualität aus. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten Luftreinhaltepläne verabschieden.

Darüber hinaus sorgen die Vorschriften zur Luftqualität für Transparenz in Bezug auf das Monitoring und die Luftreinhaltepläne.

Historische Etappen

Waldsterben: Genfer Übereinkommen der UNECE von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung



Art. 2: ... den Menschen und seine Umwelt gegen Luftverunreinigung zu schützen; sie bemühen sich, die Luftverunreinigung einschließlich der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverunreinigung einzudämmen und soweit wie möglich schrittweise zu verringern und zu verhindern.



Als Folge des wachsenden Umweltbewusstseins und möglicherweise insbesondere wegen des viel diskutierten Waldsterbens begann man international vor mehr als 40 Jahren mit der Vereinbarung von Rechtsvorschriften zur Luftqualität.

Historische Etappen

- Richtlinie 80/779/EWG über Grenzwerte und Leitwerte für die Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub
- Richtlinie 82/884/EWG über einen Grenzwert für Blei in der Luft
- Richtlinie 85/203/EWG über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid



In der damaligen EWG wurden daher die ersten Rechtsvorschriften zur Luftqualität verabschiedet. Angefangen hat es mit Schwefeldioxid und Schwebstoffen, also Staub. Anschließend kamen weitere Schadstoffe hinzu.

Historische Etappen

- Reichen Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung?
- Kommission/Deutschland (Schwefeldioxid und Schwebstoffe, C-361/88 , EU:C:1991:224) und (Blei, C-59/89 , EU:C:1991:225): Zur Durchführung ist eine rechtlich verbindliche Umsetzung erforderlich, die es Einzelnen ermöglicht, ihre Rechte durchzusetzen.



Diese frühen Regeln gaben Anlass zu ersten wichtigen Entscheidungen im Umweltrecht.

Historische Etappen

- **Richtlinie 96/62/EG über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität + Tochterrichtlinien**
 - Richtlinie 1999/30/EG über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft
 - Richtlinie 2000/69/EG über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft
 - Richtlinie 2002/3/EG über Ozon in der Luft
 - Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft



1996 wurde der Rahmen dieser Rechtsvorschriften grundlegend aktualisiert. Anschließend wurden die Grenzwerte aktualisiert und noch mehr Schadstoffe in das System aufgenommen.

Die heutige Regelung

- Die Richtlinie 2008/50/EG über über Luftqualität und saubere Luft für Europa konsolidiert die meisten Richtlinien
 - Beibehalten: Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft
 - Richtlinie (EU) 2015/1480 der Kommission zur Änderung mehrerer Anhänge der Richtlinien 2004/107/EG und 2008/50/EG zur Festlegung der Vorschriften für Referenzmethoden, Datenvalidierung und Lage der Probenahmestellen für die Bewertung der Luftqualität
- Änderungsvorschläge sind für 2022 vorgesehen



Derzeit unterliegt die Luftqualität der allgemeinen Richtlinie 2008/50, die sich auch mit den meisten Schadstoffen befasst und die meisten bestehenden Maßnahmen kodifiziert. Die Richtlinie 2004/107 über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe wird jedoch beibehalten. Die Anhänge beider Richtlinien wurden 2015 geändert.

Entwicklung des weiteren Rechtsrahmens

Emissionsquellen:

- Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen kodifizierte
 - Richtlinie 2008/1 (96/61) zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
 - Richtlinie 2001/80 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe in die Luft aus Großfeuerungsanlagen
 - Richtlinie 2000/76 über die Verbrennung von Abfällen
 - Regeln für Titandioxid
- Verordnung Nr . 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6)
... (Dieseltgate)



Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen im EU-Recht befinden sich in ständiger Weiterentwicklung. Wichtige industrielle Quellen von Verschmutzung unterliegen der Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen. Diese Richtlinie kodifiziert eine Reihe früherer Instrumente. Gemeinsam begründen sie Standards für diese Industrieanlagen. Ein weiteres Instrument regelt die Emissionen von Autos. Als Folge des Dieseltgate-Skandals rückten sie in den Fokus.

Entwicklung des weiteren Rechtsrahmens

- Richtlinie 2016/2284 zur Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (ehemals Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen)
- Die Luftqualität wird auch im Zusammenhang mit der Richtlinie 2011/92 (85/337) über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Projekte) und der Richtlinie 2001/42 über die strategische Umweltprüfung (Pläne und Programme) bewertet.



Darüber hinaus legt die Richtlinie 2016/2284 zur Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, vormals Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen, Verschmutzungsbudgets für bestimmte Luftschadstoffe in jedem Mitgliedstaat fest, insbesondere für Schwefeldioxid und Stickoxide. Die Emissionen aller Tätigkeiten im Mitgliedstaat dürfen die in der Richtlinie festgelegte Quote nicht überschreiten.

Die Auswirkungen von Plänen, Programmen und Projekten auf die Luftqualität müssen im Rahmen der beiden Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung bewertet werden. Insbesondere sollte das Risiko einer Überschreitung von Grenz- oder Zielwerten adressiert werden.

Überwachung gemäß Richtlinie 2008/50

- (Mehr oder weniger) detaillierte technische Regeln im Anhang
- Probenahmestellen sollten repräsentative Ergebnisse liefern
- Teure Messstationen vs. billige Modellrechnungen in drei Klassen (für die meisten Schadstoffe):
 - hohe Schadstoffbelastung > Messstationen
 - mittlere Verschmutzung > Kombination aus beidem
 - geringe Schadstoffbelastung > Modellrechnungen
- Ozon: nur zwei Klassen
- Mögliche Streitigkeiten? Verursacher könnten die Messung in der Nähe kritisieren; Einwohner könnten eine Überwachung in der Nähe erfordern



Die Überwachung der Luftqualität ist die Grundlage für eine effektive Umsetzung. Im Anhang der Richtlinie sind detaillierte Vorschriften zur Überwachung enthalten, die jedoch sehr technisch sind. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass bei Streitigkeiten über die Überwachung Fachleute hinzugezogen werden müssen. Grundsätzlich zielen die Überwachungsregeln darauf ab, verlässliche und repräsentative Ergebnisse zu gewährleisten. Es sollte nicht möglich sein, die Überwachung zu manipulieren, um Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität zu vermeiden. Die Überwachung kann durch feste Messstationen oder durch Modellrechnungen auf der Grundlage begrenzter Messungen erfolgen. Feste Messstationen sind vorzuziehen, wenn mit hoher Verschmutzung zu rechnen ist, in Gebieten mit geringem Risiko können Modellrechnungen ausreichend sein.

Überwachung - Urteil Craeynest

C-723/17 (EU:C:2019:533)

- Mehrere Einwohner und die NGO ClientEarth stellen die Platzierung von Probenahmestellen in Brüssel in Frage, aber können Gerichte dies überprüfen?
- Was denken Sie?
 - Die Beurteilung der Luftqualität ist keine juristische, sondern eine wissenschaftliche Frage, die nicht von Gerichten entschieden werden kann (A).
 - Gerichte müssen prüfen, ob sich die Probenahmestellen an den besten Stellen befinden (B).
 - Gerichte müssen Sachverständige zu dieser Frage anhören (C).
 - Die Gerichte der Mitgliedstaaten müssen den EuGH befragen, ob die Probenahmestellen richtig platziert sind (D).



Das erste Problem in diesem Fall war die Platzierung von Probenahmestellen. Die Teilnehmer werden gefragt, ob Gerichte diese Frage entscheiden können. Keine der angebotenen Antworten ist vollständig richtig.

Überwachung - Urteil Craeynest

C-723/17 (EU:C:2019:533)

- Gemäß der Richtlinie müssen einige der Probenahmestellen dort platziert werden, wo die höchsten Werte zu erwarten sind >> komplexe wissenschaftliche Bewertung = „Ermessen“
- Unmittelbare Wirkung? Besteht ein Ermessensspielraum, müssen zumindest die **Grenzen dieses Ermessensspielraums** gerichtlich durchgesetzt werden
 - Basiert die Platzierung auf fundierten und aktuellen wissenschaftlichen Daten?
 - Ist die Entscheidung ausreichend dokumentiert?



Nach den Regeln in den Anhängen sollten Probenahmestellen zur Messung der Hintergrundbelastung vorhanden sein, aber auch Probenahmestellen, an denen mit den höchsten Belastungen zu rechnen ist. Die Behörden forderten, dass diese Bewertung keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen sollte, aber der Gerichtshof betonte, dass zumindest die Grenzen des Ermessens kontrolliert werden müssen.

Grenzwerte

Definition in Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 2008/50:
„Grenzwert“ ist ein Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und **der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf;**



Die Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe sind der traditionelle Mechanismus der Regelungen über die Qualität der Umgebungsluft. Im Prinzip sollen sie auf den (besten vorhandenen) wissenschaftlich Kenntnissen beruhen.

Aufgrund der strengeren Empfehlungen der WHO erscheint es fraglich, ob die gegenwärtigen Grenzwerte noch diesen Anforderungen genügen.

Grenzwerte

Art. 13(1) enthält zwei Verpflichtungen:

- Die MS stellen sicher, dass überall ... die Werte für Schwefeldioxid, PM₁₀, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die .. **Grenzwerte nicht überschreiten**.
- Die ... Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.



Die Richtlinie sieht zwei leicht unterschiedliche Arten von Verpflichtungen vor.

Für Schwefeldioxid, PM₁₀ (Staub), Blei und Kohlenmonoxid stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Werte in der Luft in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Grenzwerte nicht überschreiten.

Dagegen dürfen die Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol ab den dort festgelegten Terminen nicht überschritten werden.

Was ist der Unterschied?

Grenzwerte - Urteil ClientEarth

C-404/13, EU:C:2014:2382

30 - „Allerdings ist zu betonen, dass in Bezug auf Schwefeldioxid, PM10, Blei und Kohlenmonoxid in Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/50 vorgesehen ist, dass die Mitgliedstaaten „sicherstellen“, dass die Grenzwerte nicht überschritten werden, dass aber nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung diese Grenzwerte in Bezug auf Stickstoffdioxid und Benzol von dem dort festgelegten Zeitpunkt an „nicht mehr überschritten werden [dürfen]“, was einer Ergebnisverpflichtung entspricht.“

Sind die beiden Verpflichtungen unterschiedlicher Natur sind (obligation de moyen / résultat)? Nein!

Die Vertragsverletzungsverfahren, hauptsächlich zu PM10 und NO2, zeigen, dass alle Grenzwerte eine Ergebnisverpflichtung de résultat begründen, die Grenzwerte zu beachten.

Unterschiedliche Formulierungen entsprechen unterschiedlichen Zeitpunkte der Anwendung (2005/2010).



Die Verpflichtung nach Unterabsatz 2 wurde in ClientEarth angesprochen. Der Gerichtshof betonte, dass es sich um eine Verpflichtung zur Erzielung eines bestimmten Ergebnisses handele, eine „obligation de résultat “ auf Französisch. Wird das Ergebnis nicht erreicht, liegt eine Pflichtverletzung vor.

Typischerweise wird der „obligation de résultat “ die „obligation de moyens “, eine Verpflichtung zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen, gegenübergestellt. Dies könnte bedeuten, dass bei ausreichenden Maßnahmen die Zielverfehlung keine Pflichtverletzung darstellt. Bei dieser Lesart würde eine Überschreitung der Grenzwerte nach Unterabsatz 1 keinen Verstoß gegen die Richtlinie darstellen, wenn entsprechende Luftreinhaltepläne vorhanden sind. Andererseits käme jede Überschreitung der Grenzwerte bei Stickstoffdioxid und Benzol unabhängig von etwaigen Plänen einem Richtlinienverstoß gleich.

In den Vertragsverletzungsverfahren zu PM10 erörterte das Gericht jedoch nicht, ob ausreichende Pläne vorhanden waren. Es stellte lediglich Verstöße fest, weil in bestimmten Jahren die Grenzwerte nicht eingehalten worden waren (Schweden, Punkt 15, Portugal, Punkt 52, Italien, Punkte 59 und 60, Norwegen, Punkte 32 bis 36). Dieser Ansatz impliziert, dass auch die erste Verpflichtung eine Verpflichtung ist, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Später wurde der gleiche Ansatz bei NO2 fortgeführt.

Die unterschiedliche Formulierung scheint vielmehr darauf zu beruhen, dass die Grenzwerte des ersten Satzes bereits seit 2005 galten, während die Grenzwerte des zweiten Satzes nach dem Erlass der Richtlinie 2008/50, nämlich im Jahr 2010, in Kraft treten sollten.

Grenzwerte - Vertragsverletzungsverfahren

Alter Ansatz (PM10): Im Jahr X war die Luft schlecht

KOM/Schweden (C-479/10, EU:C:2011:287)

KOM/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712)

KOM/Italien (C-68/11, EU:C:2012:815)

Neuer Ansatz: systematischer und kontinuierlicher Verstoß

KOM/Bulgarien (PM10, C-488/15, EU:C:2017:267)

KOM/Polen (PM10, C-336/16, EU:C:2018:94)

KOM/Frankreich (NO₂, C-636/18, EU:C:2019:900)

KOM/Rumänien (PM10, C-638/18, EU:C:2020:334)

KOM/Italien (PM10, C-644/18, EU:C:2020:895, Große Kammer)

KOM/Ungarn (PM10, C-637/18, EU:C:2021:92)

KOM/UK (NO₂, C-664/18, EU:C:2021:171)

KOM/Deutschland (NO₂, C-635/18, EU:C:2021:437)

KOM/ Frankreich (PM10, C-286/21, EU:C:2022:319)

Sechs weitere anhängig + C-174/21 - KOM/Bulgarien (Art. 260 AEUV)



Anfangs hatte die KOM einige Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Luftqualitätsnormen. Die ersten drei Fälle führten zur Feststellung, dass während eines bestimmten Zeitraums in der Vergangenheit die Luftqualität unzureichend war. Diese Feststellungen allein erlaubt keinen Durchsetzungsmaßnahmen für die Zukunft.

Bei neueren Fällen hat die KOM die Feststellung erwirkt, dass eine systematische und kontinuierliche Überschreitung der Grenzwerte vorlag. Dies bedeutet möglicherweise, dass künftig ähnliche Verstöße Teil desselben Verstoßes wären und die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV in Frage kommt.

Grenzwerte -Urteil Craeynest

C-723/17 (EU:C:2019:533)

Einhaltung der Grenzwerte

- Keine expliziten Regeln zur Feststellung eines Verstoßes => Durchschnitt der Messungen oder einzelne Überschreitung?
- Regelungskontext und Ziele?
 - Repräsentative Probenahmestellen > Durchschnitt aller Messungen würden Verschmutzung nicht darstellen
 - Art. 23(1)(3) + Anhang XV erfordert die Identifizierung von Probenahmestellen mit Überschreitungen
 - „überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen“
 - Die Gesundheit muss dort geschützt werden, wo sie durch Überschreitungen beeinträchtigt wird

 Überschreitungen resultieren aus einzelnen Probenahmestellen

Das zweite Problem in Craeynest betraf die Frage, wie die Verletzung der Grenzwerte festzustellen. Reicht die Überschreitung an einer Messstelle aus oder muss der Durchschnitt aller Messstellen den Grenzwert überschreiten. Aus dem systematischen Zusammenhang und den Zielen der Regelung ergibt sich, dass die Überschreitung an einer Messstelle reicht.

Illustrationen der Auswertungen von Messungen findet man hier:

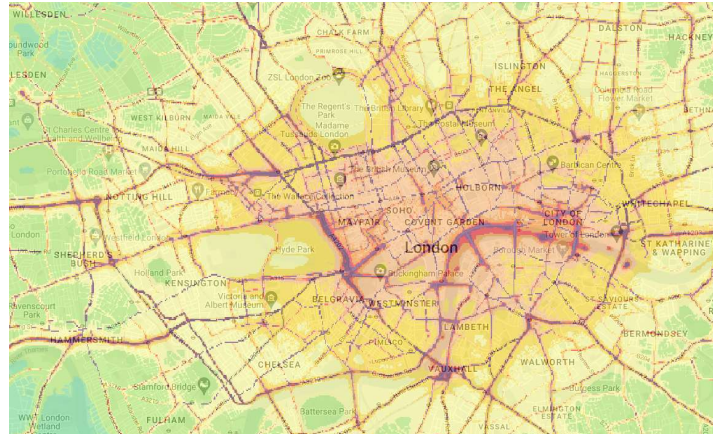
<https://bigthink.com/wp-content/uploads/2019/01/19092192.png?fit=1200,675>

https://untappedcities.com/wp-content/uploads/2014/03/NO2_Air_Pollution_NYC_Untapped_Cities.png

Grenzwerte -Urteil Craeynest

C-723/17 (EU:C:2019:533)

Visualisierung



<https://www.londonair.org.uk/london/asp/AnnualMapsFullScreen.asp?species=NO2&LayerStrength=50>

Grenzwerte

Folge eines Verstoßes? Art. 23(1):

Überschreiten ... die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert ..., sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass ... Luftqualitätspläne erstellt werden, um die ... Grenzwerte ... einzuhalten.

Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.



Während das Verpflichtung, die Grenzwerte einzuhalten, bindend ist, ist die aus einer Überschreitung der Grenzwerte folgende Verpflichtung nicht absolut. Sie gilt nur im Rahmen des Möglichen.

Grenzwerte - das Urteil Janecek

(C-237/07, EU:C:2008:447) - basierend auf den Richtlinien 96/62 und 99/30

Folge eines Verstoßes?

35 - ... klare Verpflichtung ..., ... im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte ... Aktionspläne zu erstellen. ...

37 - ... eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.

39 - ... Personen, die unmittelbar ... betroffen sind, ... erwirken können müssen, dass ... ein Aktionsplan erstellt wird.

Mehr zu den Plänen morgen!



Im Fall Janecek hat der EuGH die unmittelbare Wirkung der Verpflichtung zur Aufstellung von Aktionsplänen bei Überschreitung der Grenzwerte anerkannt. Darüber hinaus bestätigte der Gerichtshof, dass sich Einzelpersonen vor Gericht auf diese Verpflichtung berufen können. Diese Feststellung entspricht der bestehenden Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung.

Der Gerichtshof unterstrich die Bedeutung der unmittelbaren Wirkung in Bezug auf eine Richtlinie, die die Kontrolle und Verringerung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit zum Ziel hat. Allerdings sollte man meines Erachtens darauf achten, diesen zusätzlichen Grund nicht mit der Begründung der unmittelbaren Wirkung zugunsten des Einzelnen zu verwechseln. Jede betroffene Person sollte sich auf unmittelbar geltendes EU-Recht, einschließlich des Umweltrechts, berufen können. Ob dieses Gesetz dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und insbesondere der Gesundheit der betroffenen Person dient, sollte keine notwendige Bedingung sein.

Grenzwerte - Urteil ClientEarth

(C-404/13, EU:C:2014:2382)

Folge eines Plans - schließt ein ausreichender Plan eine Verletzung von Art. 13 aus?

43 - nur Art. 22 ermöglicht eine Fristverlängerung für NO₂

44 - Art. 13 und 22 würden unterminiert

45 - Art. 22 stellt besondere Bedingungen auf

47 - vor allem war Art. 22 befristet (bis 2015)

49 - Antwort ist nein!

Siehe auch KOM/Deutschland (NO₂, C-635/18, EU:C:2021:437, Rn. 78, 85): Allein die Überschreitung von Grenzwerten beweist bereits die Verletzung.



Das Urteil ClientEarth erörterte die Verletzung von Grenzwerten aus der Perspektive von Luftqualitätsplänen und stellte fest, dass ein ausreichender Plan eine Verletzung der Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte nicht ausschließt.

Zielwerte

Definition in Art. 2 Nr. 9 der Richtlinie 2008/50 +
Art. 2(a) der Richtlinie 2004/107:

„Zielwert“ ist ein Wert, der mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern, und der soweit wie möglich in einem bestimmten Zeitraum eingehalten werden muss;



Zielwerte sind ein alternatives Konzept zu Grenzwerte, das auf die meisten Schadstoffe angewendet, die der Regelung in jüngerer Zeit hinzugefügt wurden. Im Gegensatz zu Grenzwerten wird eine wissenschaftliche Grundlage nicht erwähnt . Allerdings liegt der westentliche Unterschied darin, sie nur eist das sie nur eingehalten werden müssen, wo dies möglich ist.

Zielwerte

- **Verpflichtung:** Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, die keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen, um sicherzustellen, dass die Zielwerte erreicht werden (Art. 3 der Richtlinie 2004/107 + Art. 16 , 17 der Richtlinie 2008/50) .
- Gilt für Arsen, Cadmium, Nickel & Benzo(a)pyren , $PM_{2,5}$ (einige Fälle) und Ozon >> *kein Wert für Quecksilber*



In der entsprechenden Verpflichtung wird diese Beschränkung durch die Formulierung verdeutlicht, dass die Maßnahmen keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen sollen.

Es ist nicht ausgeschlossen das dieses Konzept eine Reaktion auf die Befürchtung darstellen, die Luftqualitätsstandards würden zu streng angewandt. Vielleicht wurden die notwendigen Mehrheiten nur durch einen solchen Kompromiss zusammengeführt.

Die neuen Beschränkungen erscheinen offensichtlich. Natürlich müssen Werte erreicht werden, wenn dies „möglich“ ist. Nicht einmal die EU erwartet das Unmögliche.

Und die notwendigen Maßnahmen sollten „keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen“. Unverhältnismäßige Maßnahmen verstoßen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den Grundlagen des EU-Rechts gehört.

Allerdings hat der Gesetzgeber bereits klargestellt, wie diese

Einschränkungen zu verstehen sind.

Zielwerte

Richtlinie 2004/107, Erwägungsgründe 5 und 6:

(5) ... Für Industrieanlagen würden die Zielwerte keine Maßnahmen erfordern, die über die Anwendung der besten verfügbaren Techniken gemäß der ... [Richtlinie 2010/75] hinausgehen, insbesondere würden keine Anlagen geschlossen werden müssen. Die Mitgliedstaaten müssten jedoch alle kosteneffizienten Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen in den relevanten Sektoren ergreifen.

(6) Die Zielwerte ... sind insbesondere nicht als Umweltqualitätsnormen im Sinne des ... [Art. 3 Nr. 6 der RL 2010/75] zu betrachten, die gemäß [Art. 18] jener Richtlinie strengere Auflagen als die erfordern, die unter Einsatz der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind.

Gilt auch, wenn eine Schließung verhältnismäßig wäre! Ein strengerer Schutz bleibt jedoch möglich (Art. 193 AEUV).



Diese Erwägungsgründe zeigen, dass die Zielwerte tatsächlich eine Verbindung zwischen den Rechtsvorschriften über die Luftqualität und den Vorschriften für die Genehmigung von Industrieanlagen herstellen. Und sie verdeutlichen die Auswirkungen von Zielwerten auf solche Genehmigungen.

Die begrenzte Wirkung von Zielwerten erscheint bei anhaltenden erheblichen Überschreitungen, die von Industrieanlagen ausgehen, fragwürdig.

Allerdings steht es den Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV nach wie vor frei, strengere Maßnahmen zu ergreifen als im EU-Recht vorgesehen.

Ein kleiner Exkurs zur Richtlinie 2010/75

- Industrieanlagen müssen Emissionen nach den besten verfügbaren Techniken erreichen (Art. 14, 15)
- Art. 3 Nr. 10 b): bezeichnet ... „beste verfügbare Techniken“ den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, ...
- Ursprung des Konzepts: Dir. 84/360 über die Bekämpfung der Luftverschmutzung durch Industrieanlagen



Die besten verfügbaren Techniken für viele Industriesektoren werden von Arbeitsgruppen unter Aufsicht der Kommission ermittelt. Sie werden in den so genannten BVT-Merkblättern festgehalten.

Das Konzept, das in der Definition von Art. 3 (10) (b) der Richtlinie 2010/75 enthalten ist, geht auf die erste Richtlinie zurück, die sich mit Industrieanlagen befasste - die Richtlinie 84/360/EWG zur Bekämpfung der Luftverschmutzung durch Industrieanlagen. Diese Anlagen waren verpflichtet, die "beste verfügbare Technik anzuwenden, sofern die Anwendung dieser Maßnahmen keine übermäßigen Kosten verursacht". In einigen Sprachfassungen, insbesondere in der deutschen, wurden in dieser Richtlinie sogar dieselben Begriffe verwendet, die heute in Bezug auf die Zielwerte verwendet werden: "nicht mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden".

Ein kleiner Exkurs zur Richtlinie 2010/75

- Zusätzliche Anforderungen können sich aus strengeren Umweltstandards ergeben (Art. 18)
- Art. 3(6): „Umweltqualitätsnorm“ die Gesamtheit von Anforderungen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einer gegebenen Umwelt oder einem bestimmten Teil davon nach den Rechtsvorschriften der Union erfüllt werden müssen
- z.B. Luftqualitätsgrenzwerte, Anforderungen der FFH-Richtlinie, Ziele der Wasserrahmenrichtlinie
- **die Erwägungsgründe der Richtlinie 2004/107 stellen daher klar, dass Zielwerte nicht mehr Aufwand verlangen als die BVT**



Zusätzliche Anforderungen zu den BVT können aufgrund strengerer Umweltstandards erforderlich sein. Sie ergeben sich in der Regel aus den örtlichen Gegebenheiten in Kombination mit spezifischen Anforderungen des EU-Rechts (oder des innerstaatlichen Rechts). Obwohl beispielsweise die Grenzwerte für die Luftqualität überall in der EU gelten, können an einigen Orten strengere Maßnahmen erforderlich sein, weil dort bereits eine Verschmutzung aus anderen Quellen vorliegt.

Im Gegensatz dazu erfordern die **Zielwerte** gemäß den genannten Erwägungsgründen keine strengeren Maßnahmen. Infolgedessen sollten Industrieanlagen, die die BVT einhalten, keine zusätzlichen Belastungen auferlegt werden, um die Zielwerte zu erreichen.

Andererseits könnte es Gründe geben, die BVT zumindest durchzusetzen, wenn für eine Anlage eine Ausnahme von den BVT gilt. In diesem Fall könnte der Zielwert Anlass zu einer Abwägung sein.

Zielwerte

Folgen für andere Bereiche?

- Sollten Tätigkeiten, die den EU-Anforderungen entsprechen, strengeren Maßnahmen unterzogen werden, um Zielwerte zu erreichen? zB Anforderungen an Autos oder Schiffe im Transportwesen?

- Was ist mit rein nationalen Anforderungen?

- Konsequenzen für Grenzwerte? Argumentum e contrario ?

[EuG in der Rechtssache Ville de Paris, Ville de Bruxelles und Ayuntamiento de Madrid/Kommission (T-339/16, T-352/16 und T-391/16, EU:T:2018:927, unter 53) machte geltend, Autos entsprechend der jüngste Emissionsstandards dürften keinen Beschränkungen unterworfen werden. EuGH hat dies abgelehnt (C-177 - 179/19 P, 82 ff.): nur allgemeine Beschränkungen verboten.]



Wenn Industrieanlagen nur BVT einhalten müssen, können weitere Verbesserungen in Richtung eines Zielwerts erfordern, dass andere Aktivitäten in Betracht gezogen werden. Der Verkehr ist auch eine wichtige Quelle für viele Schadstoffe, z.B. PM2.5. Es gibt aber auch Standards für viele Transportmittel, die eine ähnliche Funktion haben könnten wie die BVT für Industrieanlagen. Einschränkungen über solche Standards hinaus sind daher besonders heikel.

Dagegen könnte argumentiert werden, dass die explizite Erklärung der Wirkung von Zielwerten zu dem Schluss führt, dass Grenzwerte strengere Anforderungen als BVT und sogar die Schließung von Industrieanlagen rechtfertigen könnten. Allerdings müssten auch solche Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

Werte für Feinstaub - PM_{2,5}

- Art. 15 und 16 der LQRL legen eine Kombination aus Grenz- und Zielwerten sowie Minderungszielen für Feinstaub- PM_{2,5} fest:
 - bis 2010: Zielwert von 25 µg/m³ (Art. 16 - Kalenderjahr)
 - 2008 - 2015: Grenzwert = Zielwert von 25 µg/m³ + Toleranzmarge von 20 %, jährliche Reduzierung auf 0 % im Jahr 2015
 - bis 2015: Expositionskonzentrationspflicht von 20 µg/m³ [Art. 15 (2): drei Kalenderjahre laufende Jahresmittelkonzentration, entspricht einem **Grenzwert**]
 - bis 2010: Expositionsminderungsziel in Abhängigkeit von Anfangskonzentrationen (Art. 15 (1))
- Im Jahr 2019 wurden Verstöße in Kroatien, Italien und Polen gemeldet.



Für PM_{2.5} ist die Lage sogar noch komplizierter.

Für den Jahresdurchschnitt gibt es zunächst einen Zielwert und eine durch eine Toleranzmarge definierte Obergrenze für Überschreitungen. Diese Marge schrumpft jährlich, bis der Zielwert bis 2015 gleich dem Grenzwert ist.

Darüber hinaus gibt es einen noch niedrigeren Grenzwert, die Expositionskonzentration, bei der es sich um einen dreijährigen gleitenden Jahresmittelwert handelt.

Schließlich gibt es noch ein Reduktionsziel, das von den Ausgangskonzentrationen abhängt..

Bericht über Verstöße : <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/air-quality-status-briefing-2021>

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten

- Die LQRL gibt keine Standards für bestimmte Projekte vor
- Die meisten Industrieanlagen unterliegen den materiellen Anforderungen der Richtlinie 2010/75; weitere materielle Anforderungen sind möglich
- Grenzwerte, aber keine Zielwerte, können gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2010/75 als strengere Umweltstandards angesehen werden >> Behörden können über BVT hinausgehen, unterliegen jedoch dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit



Mit Ausnahme von Zielwerten enthält die LQRL keine Vorgaben für konkrete Vorhaben. Sie können aber anderen materiellen EU-Rechtsvorschriften unterliegen, z.B. Richtlinie 2010/75 und/oder Regelung der MS.

Aber Konflikte mit Luftqualitätsnormen, insbesondere mit Grenzwerten, könnten zu zusätzlichen Anforderungen für ein Projekt führen, z.B. technischen Maßnahmen über BVT hinaus. Denkbar ist auch die Verweigerung einer Genehmigung. Daher könnte es zu Streitigkeiten zwischen Betreibern und Behörden über solche Anforderungen kommen.

Luftqualität und Genehmigung von Projekten - Folgenabschätzung

▪ Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen: Gemäß Artikel 12 Absatz 1 enthält ein Genehmigungsantrag u.a. eine Beschreibung der folgenden Punkte:

...

(f) Art und Menge der vorhersehbaren Emissionen aus der Anlage in jedes einzelne Umweltmedium sowie Feststellung von erheblichen Auswirkungen der Emissionen auf die Umwelt;

(g) vorgesehene Technologie und sonstige Techniken zur Vermeidung der Emissionen aus der Anlage oder, sofern dies nicht möglich ist, Verminderung derselben;

...



Die IE- Richtlinie erfordert das sicher Information ist eingereicht von das
Die Richtlinie über Industrieemissionen verlangt, dass bei einem Antrag ausschließlich
Anfrage übermitteln werden über die Emissionen und deren abhängende
Auswirkungen auf die Luftqualität und Milderungsmaßnahmen, sondern auch zu
den Auswirkungen auf die Luftqualität und Minderungsmaßnahmen enthalten.

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten - UVP

- Richtlinie 2011/92 über die UVP, Artikel 5 Absatz 1, verlangt einen UVP-Bericht, der unter anderem Folgendes umfasst

- (b) eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt,

- (c) eine Beschreibung der Aspekte des Projekts und/oder der Maßnahmen, mit denen mögliche erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden, verhindert oder verringert und, wenn möglich, ausgeglichen werden sollen,

- + Anhang IV, Beschreibungen

- 3 ... Beschreibung der relevanten Aspekte des aktuellen Umweltzustands (Basisszenario) ...

- 4 ...möglicherweise erheblich beeinträchtigten Faktoren ... Luft ...

- 5(e) ... Kumulierung der Auswirkungen mit anderen ... Projekten ...



Die Richtlinie 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung sieht Verfahrensanforderungen vor, die Auswirkungen auf die Luftqualität beinhalten. Der Antragsteller muss vor Durchführung des Vorhabens einen Umweltbericht vorlegen, der mindestens die zu erwartenden Auswirkungen auf die Luftqualität sowie den Zustand der Luftqualität darlegt.

Es ist fraglich, ob der Bericht Alternativen mit reduzierten Emissionen enthalten muss. Es ist jedoch möglich, dass die Behörden eine Untersuchung solcher Alternativen verlangen, um über die Genehmigung und mögliche zusätzliche Anforderungen zu entscheiden.

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten

- Können Einzelpersonen oder NGOs ein Projekt aus Gründen der Luftqualität ablehnen, wenn Grenzwerte bereits überschritten werden oder aufgrund des Projekts überschritten werden?
- Noch kein EuGH-Fall zu diesem Thema, aber siehe das Urteil Stichting Natuur en Milieu u.a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348):
 - Die Richtlinie 2001/81 legte Gesamthöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe fest (heute RL 2016/2284)
 - Nach Prognosen von NL würden diese Obergrenzen überschritten
 - Aber NL genehmigten drei Kraftwerke, die zusätzliche erhebliche Mengen der relevanten Schadstoffe ausstoßen würden



Es kann zu Konflikten zwischen Nachbarn oder NGOs und Behörden um Genehmigungen für Projekte kommen, die die Luftqualität verschlechtern würden. Es gibt noch keine Entscheidung des EuGH zu einer Klage gegen eine Genehmigung auf der Grundlage von Luftqualitätsnormen, aber ein Fall zur Richtlinie 2001/81 zu nationalen Emissionshöchstgrenzen könnte relevant sein.

In den Niederlanden wurde eine Überschreitung der Emissionsobergrenzen für bestimmte Schadstoffe prognostiziert. Dennoch wurden drei Kraftwerke genehmigt, die den Ausstoß dieser Schadstoffe erheblich erhöhen würden.

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten

- Im Urteil Stichting Natuur en Milieu u.a. entschied der Gerichtshof, dass die Richtlinie 96/61 [2010/75] nicht verlangt, die Obergrenzen bei der Projektgenehmigung zu berücksichtigen
 - 60 - 62 - Obergrenze ist keine Umweltqualitätsnorm [Grenzwert wäre eine, aber erfordert er strengere Maßnahmen?]
 - 69 - 70 - Richtlinie 2001/81 verlangt dies nicht [wie LQRL]
 - 74 - 75 - Die Richtlinie 2001/81 hat einen allgemeinen und programmatischen Ansatz [wie LQRL]
 - 78 - 83 - Verpflichtung, das Ziel der Richtlinie 2001/81 nicht zu vereiteln? Der programmatische Ansatz basiert auf dem Ermessen von MS
 - ABER: 99 - 104 - Einzelpersonen können geeignete Programme verlangen, um Obergrenzen zu erreichen



Die Richtlinie 2001/81 über nationale Emissionshöchstgrenzen ähnelt den Luftqualitätsvorschriften insofern, als sie ein Programm zur Begrenzung der Gesamtmenge der Emissionen bestimmter Schadstoffe innerhalb eines Mitgliedstaats vorschreibt. Wie der Luftqualitätsplan ermöglicht ein solches Programm ein flexibles Vorgehen – es Bedarf einer Auswahlentscheidung, welche Aktivitäten reduziert werden. Wenn diese Erwägung ausschlaggebend ist, kann gegen eine Genehmigung nicht auf der Grundlage von Luftqualitätsnormen vorgegangen werden.

Andererseits sind Luftqualitätsnormen Umweltqualitätsnormen iSv Art. 18 der RL 2010/75 und können daher strengere Maßnahmen erfordern als in der RL 2010/75 vorgesehen. Dennoch könnte argumentiert werden, dass Grenzwerte keine bestimmte Maßnahme erfordern, da der Luftreinhalteplan immer noch Spielräume zulässt.

Dennoch wird die praktische Wirkung der Richtlinie 2001/81 durch die Möglichkeit gestützt, dass Einzelpersonen oder NGOs ein entsprechendes Programm verlangen können.

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten

- C-375/21 - Sdruzenie „Za Zemiata - Dostap Do Pravosadie “ und andere (*anhängig*)
 - Wärmekraftwerk Maritsaiztok 2 EAD verwendet lokale Braunkohle mit hohem Schwefelgehalt und niedrigem Heizwert
 - 2018 wurde die Genehmigung aktualisiert, Emissionsgrenzwerte für SO₂ und Hg (Quecksilber) entsprechen nicht den BVT-Merkblättern und sind umstritten
 - Das Erreichen der Übereinstimmung von SO₂ mit BVT wäre erheblich teurer (8-mal) als etwas weniger wirksame Maßnahmen (160 Mio. Euro über 12 Jahre für eine Entschwefelungsrate auf 98,32 %, anstatt 20 Mio. Euro für eine Entschwefelungsrate von 97 % [Restschwefel 1,68% v 3%])
 - Überschreitungen der Stunden- und Tagesmittelwerte für Schwefeldioxid (Vertragsverletzungsverfahren ist anhängig [C-730/19])
 - Die Heizung von Wohnungen ist für 10 % - 79 % des SO₂ verantwortlich
 - Ist der örtliche **Luftreinhalteplan**, der eine Entschwefelungsrate von 98% vorschreibt, genehmigungsrelevant?



Die anhängige Rechtssache C-375/21 gibt dem Gerichtshof die Gelegenheit, die Auswirkungen der LQRL und der Luftqualitätspläne auf die Genehmigung von Projekten zu beurteilen. In diesem Fall geht es um die Aktualisierung der Genehmigung eines großen Kraftwerks.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



Foto: C. Sobotta