

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

Verabschiedung eines Luftqualitätsplans gemäß Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie

Wichtigste Bestimmungen, Umsetzung, Vergleich mit anderen „Plänen“



Dr. Christoph Sobotta

Kabinetts von Generalanwältin Juliane Kokott

Gerichtshof der Europäischen Union

Bitte zögern Sie nicht, zu unterbrechen

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

Überblick

- Art. 23 LQRL
- Ziel und Verhältnismäßigkeit von Luftqualitätsplänen
- Durchsetzung
- Koordinierung und Vergleich mit anderen Plänen nach EU-UmweltR
- Luftqualität und die Genehmigung von Vorhaben (Fortsetzung)

Art. 23 LQRL

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

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen.

Luftqualitätspläne?

Als Reaktion auf Überschreitungen der Grenzwerte für NO₂ erstellt die zuständige Behörde ein Dokument, das eine Reihe von Maßnahmen auflistet, die bereits in Arbeit sind, insbesondere:

- Verbesserungen im öffentlichen Personenverkehr
- Strengere EU-Grenzwerte für Autoabgase
- Bevorstehende Überprüfung der Genehmigungen von Industrieanlagen gemäß der Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen

Ist das ein ausreichender Luftqualitätsplan?

A - ja / B - nein

Luftqualitätspläne?

Bei Überschreitungen von Grenzwerten der Luftqualität setzen Maßnahmen zur Beachtung Folgendes voraus:

- eine Bewertung des Problems, insbesondere der Quellen von Schadstoffen
- die Entwicklung von Maßnahmen zur Schadstoffminderung, einschließlich einer Prognose der Wirkung der Maßnahmen, und
- die Umsetzung der Maßnahmen.

EFTA-Überwachungsbehörde v. Norwegen (E-7/15, 2.10.2015): Die Pläne müssen Abschnitt A von Anhang XV der Richtlinie 2008/50 entsprechen (Form und Inhalt).

Luftqualitätspläne = Abschnitt A von Anhang XV

EFTA-Überwachungsbehörde v. Norwegen (E-7/15, 2.10.2015): Die Pläne müssen Abschnitt A von Anhang XV der Richtlinie 2008/50 entsprechen (Form und Inhalt).

Nr. 4. Art und Beurteilung der Verschmutzung

Nr. 5. Ursprung der Verschmutzung

Nr. 6. Analyse der Lage

Nr. 7. - 9. Angaben zu den ... zur Verminderung der Verschmutzung beschlossenen Maßnahmen oder Vorhaben zur Verbesserung:

8. c) Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität und des für die Verwirklichung dieser Ziele veranschlagten Zeitraums.

Luftqualitätspläne - Urt. Janecek

(C-237/07, EU: C: 2008: 447)

Der Fall betraf Aktionspläne bei Gefahr der Überschreitung von Grenzwerten der Richtlinien 96/62 und 99/30.

44 - ... die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, Maßnahmen dahin gehend zu ergreifen, dass es zu keinerlei Überschreitung kommt.

46 - Ermessensspielraum ... Verringerung der Gefahr der Überschreitung und der Beschränkung ihrer Dauer unter Berücksichtigung des Ausgleichs, der zwischen diesem Ziel und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherzustellen ist, Grenzen setzt, die vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können (vgl. Bulgarien, C-488/15, 105 f.)

Luftqualitätspläne - Urteil ClientEarth

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

41 - So muss dieser Plan geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann...

57 - Was den Inhalt des Plans betrifft, folgt aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen zwar über einen gewissen Wertungsspielraum verfügen, es aber jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird. (z.B. Bulgarien 109, Italien 136 und Deutschland 142).

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

Grundprinzip der Verhältnismäßigkeit

- Ziel - Einhaltung der Grenzwerte
- Maßnahme muss zum Ziel beitragen - Angemessenheit
- Darf nicht über das Notwendige hinausgehen
- Die Auswirkungen dürfen nicht außer Verhältnis zum Nutzen stehen - Dauer des Verstoßes

>> Spielraum der zuständigen Stellen!

Aber: Nach Art. 193 AEUV können sich MS ambitioniertere Umweltziele setzen, zB strengere Grenzwerte, nicht alle MS werden bei der Abwägung zum gleichen Ergebnis kommen.

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

Mögliche Probleme

- Bewertung des Problems: zB. Probenahmestellen, Modellierung, Quellen (zB Dieselgate)
- Lösungen: Werden alle möglichen Maßnahmen berücksichtigt, werden die Auswirkungen glaubhaft eingeschätzt?
- Ziel: Wie lange dauert die Einhaltung? So kurz wie möglich?

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

Beurteilung durch den Gerichtshof?

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, GK)

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)

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

Systematischer und fortdauernder Verstoß gegen Art. 13 deutet auf unzureichende Pläne hin, aber eine Einzelfallprüfung ist nötig (zB Bulgarien 108, Italien 137):

- Bulgarien: mehr als drei Jahre Verstöße, bevor Rechtsvorschriften verabschiedet wurden
- Polen: 10 - 14 Jahre bis zur Beendigung von Verstößen sind zu lang, da keine außergewöhnlichen Gründe vorgebracht wurden
- Frankreich: keine außergewöhnlichen Gründe, EuGH hat die Pläne nicht eingehend analysiert

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

- Italien: Pläne wurden Jahre nach den ersten Verstößen angenommen, entsprachen nicht Abschnitt A von Anhang XV, Jahrzehnte zur Beendigung von Verstößen, nur begrenzte Verbesserungen
- Ungarn: Auswirkungen von Maßnahmen und Zeitpunkt für das Erreichen von Grenzwerten wurden nicht konkretisiert, Umsetzung würde noch Jahre dauern, keine deutliche Besserung in Sicht, keine besonderen Gründe für längeren Zeitraum

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

- Rumänien: Pläne wurden spät angenommen und enthielten kein Datum für das Erreichen der Grenzwerte
- UK: Verbesserungen nicht immer konkretisiert, Maßnahmen bleiben vage, fünf bis zehn Jahre bis zum Erreichen
- Deutschland : Verbesserungen nicht immer konkretisiert, mehr als 5 bis 15 Jahre bis zum Erreichen, Maßnahmen bleiben vage

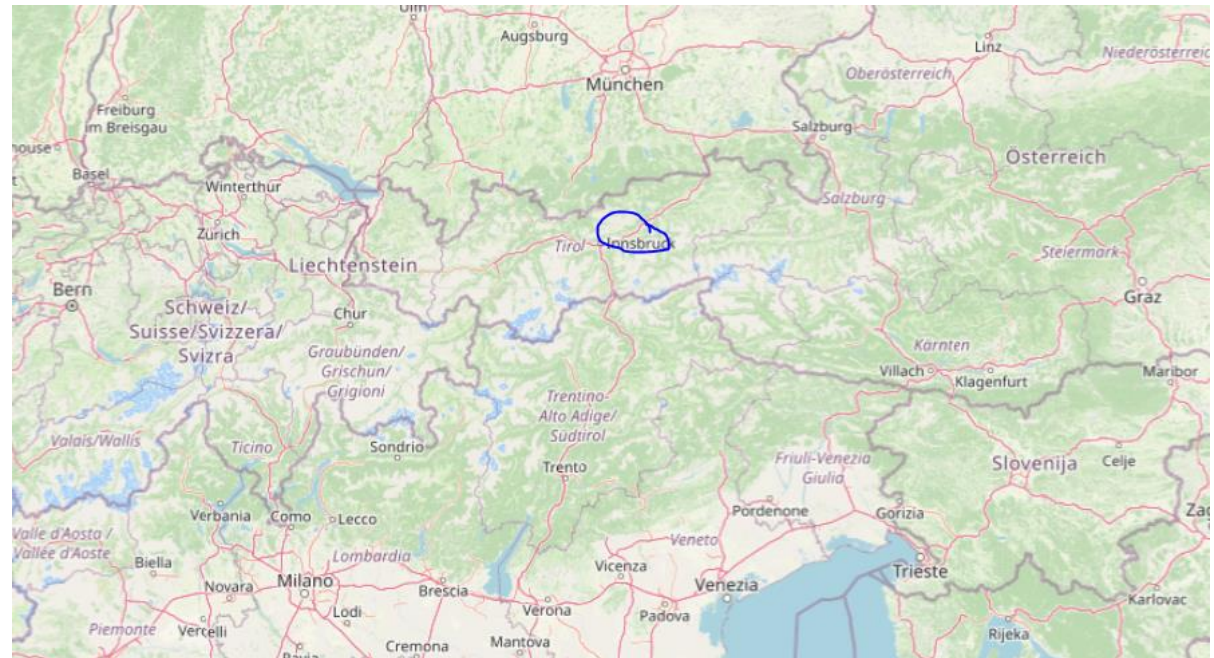
Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

- Bis jetzt , bleibt die Prüfung der Verhältnismäßigkeit oberflächlich
- Maßnahmen der MS sind meist offensichtlich unzureichend
- Insbesondere die „formalen“ Anforderungen von Anhang XV Teil A wurden nicht respektiert
- Wie wäre die Verhältnismäßigkeit eines Plans zu beurteilen, der die formalen Voraussetzungen respektiert und nicht offensichtlich unzureichend ist?

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

- Ein Blick weit zurück in die Vergangenheit: Fahrverbot für Lastwagen auf der Autobahn A 12 in Tirol

- C-320/03,
EU:C:2005:684
- C-28/09, EU:
C:2011:854



Openstreetmap.org

Luftqualitätspläne = Verhältnismäßigkeit

Österreichisches LKW-Fahrverbot

- Bei der A12 wurden die Grenzwerte für NO₂ überschritten
- Verbote für Lastwagen, die bestimmte Güter befördern und die Region durchfahren, wurden verhängt, wodurch der freie Warenverkehr beeinträchtigt wurde (Art. 28 AEUV)
- Die Beschränkung kann zum Schutz der Umwelt gerechtfertigt sein
- In der Rechtssache C-320/03 wurden jedoch die formalen Anforderungen eines Luftqualitätsplans nicht erfüllt + weniger restriktive Maßnahmen wurden nicht untersucht
- In C-28/09 kritisierte der Gerichtshof vor allem, dass weniger restriktive Maßnahmen, zB Geschwindigkeitsbegrenzungen, nicht ausgeschlossen seien

Luftqualitätspläne - Durchsetzung

- Janecek 39 - Direkt betroffene Personen können die Annahme eines (konformen) Plans verlangen, direkte Betroffenheit kann auf Gesundheitsrisiken beruhen
- ClientEarth 56 - MS-Gericht muss gegenüber der zuständigen Behörde jede erforderliche Maßnahme erlassen, z.B. eine Anordnung
- Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114) - effektiver Rechtsschutz & Effektivitätsprinzip verlangen die wirksame Durchsetzung von Urteilen, aber in den Grenzen der Legalität und der Verhältnismäßigkeit
- Schadensersatz : C-61/21 - Ministre de l'écologie anhängig (Schlussanträge v. 5.5.)
- Art. 260 AEUV: C-174/21 gegen Bulgarien ist anhängig

Luftqualitätspläne - Durchsetzung

Fokus auf Deutsche Umwelthilfe

- Frühere Urteile aufgrund von Verbandsklagen verpflichteten zum Erlass besserer Luftqualitätspläne
- Landesregierung lehnte Fahrverbote für Dieselfahrzeuge ab
- In Durchsetzungsverfahren verhängten Gerichte Zwangsgelder, die die Umweltbehörden an das Landesfinanzministerium zahlten
- Vorlage: Verlangt Unionsrecht die Verhängung von **Erzwingungshaft** gegenüber Beamten?

Luftqualitätspläne - Durchsetzung

Fokus auf Deutsche Umwelthilfe

- Wirksamer Rechtsschutz (Art. 47 der Charta) ist besonders wichtig, wenn es um Gesundheitsschutz geht
- Wenn Erzwingungshaft notwendig und vorgesehen ist, muss sie daher verhängt werden

Luftqualitätspläne - Durchsetzung

Fokus auf Deutsche Umwelthilfe

- Aber Erzwingungshaft beschränkt die persönliche Freiheit (Art. 6 der Charta)
- Daher ist eine klare Rechtsgrundlage notwendig (in Deutschland umstritten)
- + Haft muss verhältnismäßig sein (insb. mildere Mittel? zB höheres Zwangsgeld, zahlbar an andere Empfänger?)

Luftqualitätspläne - Durchsetzung

Fokus auf Deutsche Umwelthilfe

- Situation in Bayern noch offen, da ein neuer Plan ohne Fahrverbote erlassen wurde > Einhaltung zwischen 2020 und 2026
- In Baden-Württemberg ordneten die Gerichte eine einmalige Geldstrafe in Höhe von 25.000 Euro zur Zahlung an eine medizinische NGO an (14.5.2020, 10 S 461/20) - anscheinend will die Landesregierung das Urteil jetzt umsetzen
- Der französische Staatsrat verurteilte Frankreich zur Zahlung von 10 Mio. Euro pro Semester, bis saubere Luft erreicht ist (ECLI:FR:CEASS:2020:428409.20200710) - Das französische Recht erlaubt diese Art der Durchsetzung eindeutig, obwohl dies das bislang höchste Zwangsgeld ist (der größte Teil der ersten Zahlung ging an öffentliche Stellen, die sich mit Luftqualität befassen, ein kleiner Teil ging an die NGO)

Andere Pläne - Art. 23(2)

Die Mitgliedstaaten stellen, soweit machbar, die Übereinstimmung mit anderen Plänen sicher, die aufgrund der Richtlinie 2001/80/EG, der Richtlinie 2001/81/EG oder der Richtlinie 2002/49/EG zu erstellen sind, um die entsprechenden Umweltziele zu erreichen.

- 2001/80 - Großfeuerungsanlagen - jetzt Teil von 2010/75 (IERL): MS konnten jede bestehende Anlage an die Emissionsnormen für SO₂, NO_X und PM₁₀ anpassen ODER einen nationalen Emissionsminderungsplan verabschieden (Art. 4 (3)) / Art . 32 IERL sah einen Übergangsplan bis 2020 vor
- 2001/81 - NEC, jetzt 2016/2284
- 2002/49 - Lärm - Obligatorische Lärmkartierung - Aktionspläne, aber die Lärminderung liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten

Weitere Pläne

- WRRL 2000/60 - Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete - guter chemischer, ökologischer und mengenmäßiger Zustand bis 2015, 2021 oder 2027
- FFH-Richtlinie 92/43 - Bewirtschaftungspläne für Gebiete - guter Erhaltungszustand bis wann?
- Nitratrichtlinie 91/676 - Programme - Einhaltung der Grenzwerte in Oberflächen- und Grundwasser, aber bis wann?
- Abfallrichtlinie 2008/98 - Abfallbewirtschaftungspläne - Analyse und Einhaltung der Anforderungen an die Abfallbewirtschaftung

Weitere Pläne

- Pläne helfen,
 - Umweltauswirkungen zu identifizieren und
 - zu verstehen, verlangen aber auch,
 - Prioritäten zu setzen,
 - Interessen auszugleichen und letztlich auch
 - Öffentlichkeitsbeteiligung
- Fristen sind wichtig, Vergleiche Naturschutz oder Nitrate mit WRRL und

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

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;

...

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 ...

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 würden?
- 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 zusätzlich erhebliche Mengen der relevanten Schadstoffe ausstoßen 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]: Verteilung der Lasten!
 - 78 - 83 - Verpflichtung, das Ziel der Richtlinie 2001/81 nicht zu vereiteln? Der programmatische Ansatz basiert auf Ermessen
 - ABER: 99 - 104 - Einzelpersonen können geeignete Programme verlangen, um Obergrenzen zu erreichen

Luftqualität und die Genehmigung von Projekten

- C-375/21 - Sdruzhenie „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 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 [Kommission/Bulgarien (Grenzwerte - SO₂) (C-730/19, EU:C:2022:382)]
 - Die Heizung von Wohnungen ist für 10 % - 79 % des SO₂ verantwortlich
 - Ist der örtliche **Luftreinhalteplan**, der eine Entschwefelungsrate von 98% vorschreibt, genehmigungsrelevant?

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

