

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte



# Rechtsvorschriften zur Luftqualität

Rechtsanwältin Dr. Caroline Douhaire LL.M.

### 1. Luftqualitätsrichtlinie

- Luftqualitätsstandards und ihre Einhaltung in DE
- Klagen auf Erstellung von Luftreinhalteplänen
- Inhaltliche Anforderungen an Luftreinhaltepläne
- Verwaltungsgerichtliche Vollstreckung von Luftreinhalteurteilen
- Weitere offene rechtsschutzbezogene Fragen

### 2. Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen

### 3. Umgebungslärmrichtlinie

**RICHTLINIE 2008/50/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**  
**vom 21. Mai 2008**  
**über Luftqualität und saubere Luft für Europa**

- Festlegung von Luftqualitätsstandards für die Schadstoffe Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Feinstaub, Blei, Benzol und Kohlenmonoxid (insb. Art. 13 i.V.m. Anhang XI)
- Planungsverpflichtung:
  - Übersteigt die gemessene Verschmutzung in einem bestimmten Gebiet die festgelegten Grenz- oder Zielwerte, müssen Luftqualitätspläne erstellt werden, um Abhilfe zu schaffen (Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1)
  - Bei Überschreitung von Immissionsgrenzwerten nach Fristablauf müssen Luftreinhaltepläne geeignete Maßnahmen enthalten, „damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.“ (Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2)
- Umsetzung in Deutschland durch § 47 BImSchG und die 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Artikel 13 RL 2008/50 : „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM10, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten. Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.

§ 1 Nr. 15 der 39. BImSchV: „Immissionsgrenzwert“ ist ein Wert, der (...) innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf;

EuGH, Urteil vom 19.11.2014, C-404/13 – ClientEarth: „Ergebnisverpflichtung“, die es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, „die Umsetzung nach eigenem Ermessen hinauszuschieben.“ (Rn. 30 f.).

- Gesundheitsrelevanz:
  - Transport mit der Atmung über die Atemwege in die Lunge. Evidenz für Hervorrufen von Lungenkrebs und Herz-Kreislauf-erkrankungen; wahrscheinliche Auswirkungen auf den ganzen Körper, insbesondere die Entwicklung des Kindes im Mutterleib, die Lungen- und Gehirnentwicklung bei Kindern, Diabetes und Demenz.
  - EUA: 59.600 der vorzeitigen Todesfälle auf Feinstaub zurückzuführen; Max-Planck-Institut: sogar 120.000 vorzeitige Todesfälle.
  - Keine Schwelle, unter der Feinstaub nicht als schädigend auf die menschliche Gesundheit eingeschätzt wird.
  - Emittenten: Kraftfahrzeuge (Dieselmotoren, Bremsen- und Reifenabrieb, Staubaufwirbelung), Kraft- und Fernheizwerken, Öfen und Heizungen in Wohnhäusern, Metall- und Stahlerzeugung, Umschlagen von Schüttgütern (primäre Feinstaubbildung). Landwirtschaft über die Emissionen gasförmiger Vorläuferstoffe, insbesondere Ammoniak (sekundäre Feinstaubbildung)

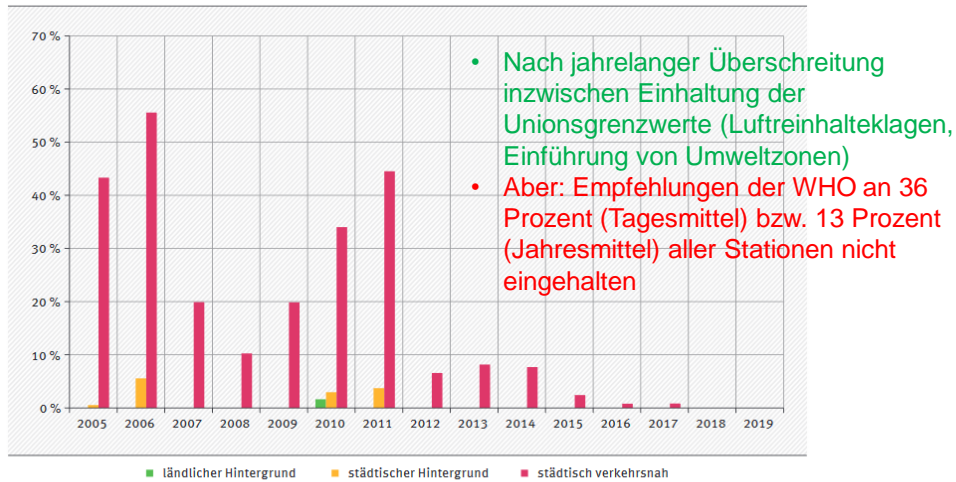
Unterschieden werden nach dem aerodynamischer Durchmesser der Teilchen die Feinstaubfraktionen  $PM_{10}$ ,  $PM_{2,5}$  und ultrafeiner Feinstaub

## Immissionsgrenzwerte für PM10 (einzuhalten seit 1. Januar 2005)

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

- Tagesgrenzwert:  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , max. 35 Überschreitungen/Jahr (WHO-Empfehlung: max. 3 Überschreitungen/Jahr).
- Jahresmittelgrenzwert:  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (WHO-Empfehlung:  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ )

Prozentualer Anteil der Messstationen mit Überschreitung des Grenzwertes für das PM<sub>10</sub>-Tagesmittel im jeweiligen Belastungsregime, Zeitraum 2005–2019



- Nach jahrelanger Überschreitung inzwischen Einhaltung der Unionsgrenzwerte (Luftreinhalteklagen, Einführung von Umweltzonen)
- Aber: Empfehlungen der WHO an 36 Prozent (Tagesmittel) bzw. 13 Prozent (Jahresmittel) aller Stationen nicht eingehalten

Quelle: Umweltbundesamt 2020

7

Übersicht der Plakettenarten und deren Anforderungen

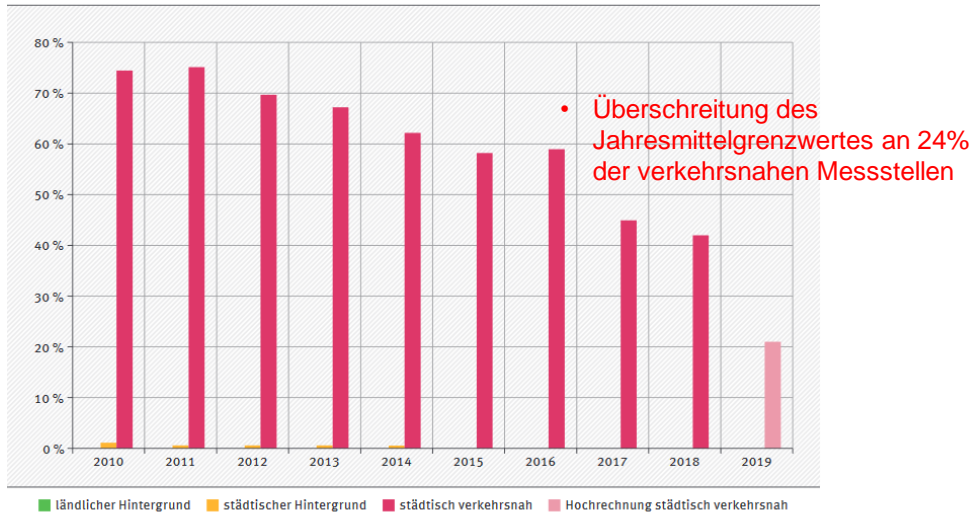
Schadstoffgruppe	1	2	3	4
Plakette	keine Plakette			
Anforderungen für Diesel	Euro 1 oder schlechter	Euro 2 oder Euro 1 + Partikelfilter	Euro 3 oder Euro 2 + Partikelfilter	Euro 4 oder Euro 3 + Partikelfilter
Anforderungen für Benziner	ohne geregelten Kat nach Anl. XXIII StVZO			mit geregeltem Kat nach Anl. XXIII StVZO bzw. Euro 1 oder besser

\* Platzhalter für KFZ-Kennzeichen

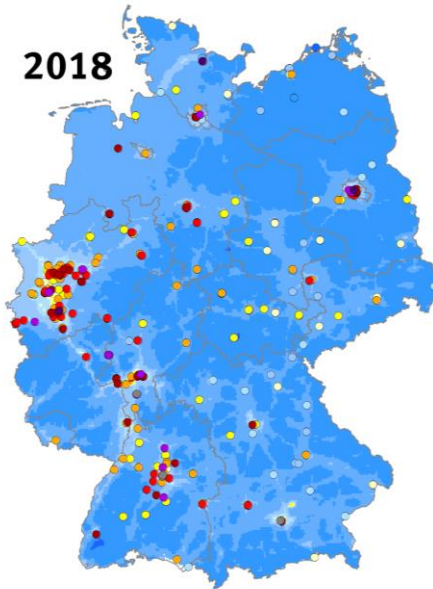
- Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>): gasförmigen Verbindungen Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>). Emissionen werden als NO<sub>x</sub> angegeben (Gemisch aus NO und NO<sub>2</sub>), Immissionen in (messbarem) NO<sub>2</sub>.
- Gesundheitsrelevanz:
  - kausal für Auftreten und Verschlimmerung von Atemwegserkrankungen; neuere Studien weisen auf Zusammenhang für Herz-Kreislaufkrankungen und Diabetes hin;
  - EUA: verantwortlich für 11.900 vorzeitige Todesfälle
- Umweltrelevanz: direkte Pflanzenschädigung, Überdüngung und Versauerung von Böden und Gewässern
- Emittenten: Straßenverkehr (insb. Dieselfahrzeuge), Feuerungsanlagen für Kohle, Öl, Gas, Holz und Abfälle.

- Jahresmittelgrenzwert: 40 µg/m<sup>3</sup>;
- Stundenmittelgrenzwert: 200 µg/m<sup>3</sup>, max. 18 Überschreitungen

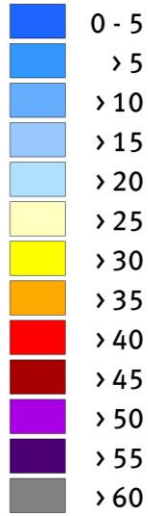
Prozentualer Anteil der Messstationen mit Überschreitung des Grenzwertes für das NO<sub>2</sub>-Jahresmittel im jeweiligen Belastungsregime, Zeitraum 2010–2019



2018



Stickstoffdioxid in  $\mu\text{g}/\text{m}^3$



Grenzwert  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$



■ ländlicher Hintergrund ■ städtischer Hintergrund ■ städtisch verkehrsnah ■ Hochrechnung städtisch verkehrsnah

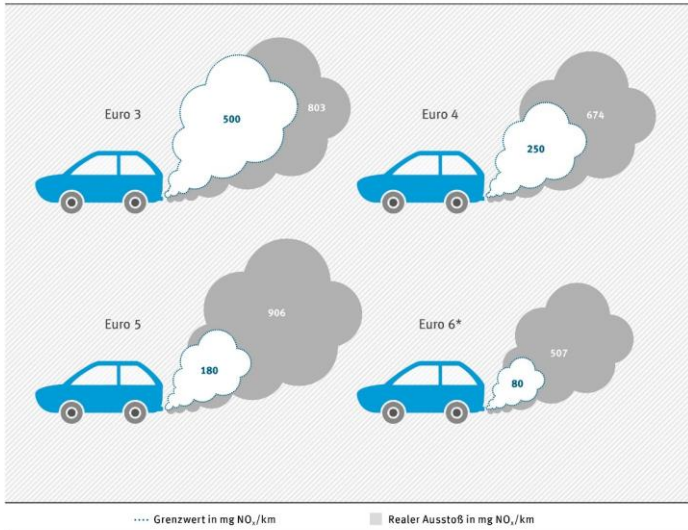
26.

Quelle: Umweltbundesamt 2020

11

ler  
n

## Durchschnittliche reale Abgasemissionen von Diesel-Pkw verschiedener Schadstoffklassen im Vergleich zu deren Grenzwerten Gemittelt über alle Straßenkategorien und Temperaturen



\* vor Einführung von Real Driving Emissions, RDE

Quelle: HBEFA 3.3 (24.04.2017)



→ Klagen der Deutschen Umwelthilfe...



→ Vertragsverletzungsverfahren und  
Anklage vor dem EuGH Rs. C-635/18

### *Artikel 23*

#### **Luftqualitätspläne**

(1) Überschreiten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte 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. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

### 1. Anspruch auf konkrete Verkehrsbeschränkung oder umfassenden Luftreinhalteplan?

- Es liegt im Ermessen des Staates, mit welchen Maßnahmen er den Grenzwert einhält. Einen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Maßnahme gibt es meist nicht.
- Anspruch auf Erstellung eines Plan (bloßes Verwaltungsinternum)? Vorlagefrage des BVerwG → EuGH: ja! (Janecek-Urteil vom 25.7.2008 – C-237/07)

### 2. Wer darf klagen?

- Von Luftverschmutzung betroffene Individualpersonen
- Grundlegende Entscheidung des EuGH vom 8.3.2011 (C-240/09) zum Slowakischen Braunbären und des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 5.9.2013 (7 C 21.12): Auch Umweltverbände müssen Verletzungen des Umweltrechts vor Gericht rügen können.
- Verankerung des Klagerechts in UmwRG (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 a).

### 3. Was bedeutet „so kurz wie möglich“?

- EuGH, Urteil vom 19.12.2012, C-68/11 – Kommission/Italien: Es ist „unerheblich, ob der betreffende Mitgliedstaat den Verstoß [gegen Art. 13] absichtlich oder fahrlässig begangen hat oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten des Mitgliedstaats beruht“ (Rn. 63) (unerheblich auch: finanzielle Schwierigkeiten, ungünstige Witterungsbedingungen; allenfalls: höhere Gewalt)
- EuGH, Urteil vom 19.11.2014, C-404/13 – ClientEarth: Die Verpflichtung in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2, wonach die Grenzwerte in Bezug auf Stickstoffdioxid von dem festgelegten Zeitpunkt an „nicht mehr überschritten werden [dürfen]“, entspricht einer „Ergebnisverpflichtung“, die es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, „die Umsetzung nach eigenem Ermessen hinauszuschieben.“ (Rn. 30 f.).

### 3. Was bedeutet „so kurz wie möglich“?

- EuGH-Urteile zu Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien (C-488/15), Polen (C-336/16), Frankreich (C-636/18), Rumänien (C-638/18), Italien (C-68/11, C-644/18):
  - Luftqualitätspläne können nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (Umstand der Grenzwertüberschreitung grds. nicht ausreichend). Maßnahmen müssen es aber ermöglichen, Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten.
  - Nicht erfüllt bei „systematischer und andauernder Überschreitung der Grenzwerte“ (Bulgarien: 3 Jahre, Polen: 10 Jahre, Italien: 10 Jahre)
  - Grds. keine Verzögerung der Grenzwerteinhaltung aufgrund sozioökonomischer und haushaltspolitischer Herausforderungen, lokaler Traditionen oder struktureller Schwierigkeiten bei der Grenzwerteinhaltung an großen Verkehrsachsen

### 3. Was bedeutet „so kurz wie möglich“?

- EuGH-Urteile zu Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien (C-488/15), Polen (C-336/16), Frankreich (C-636/18), Rumänien (C-638/18), Italien (C-68/11, C-644/18):
  - Luftqualitätspläne können nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (Umstand der Grenzwertüberschreitung grds. nicht ausreichend). Maßnahmen müssen es aber ermöglichen, Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten.
  - Nicht erfüllt bei „systematischer und andauernder Überschreitung der Grenzwerte“ (Bulgarien: 3 Jahre, Polen: 10 Jahre, Italien: 10 Jahre)
  - Grds. keine Verzögerung der Grenzwerteinhaltung aufgrund sozioökonomischer und haushaltspolitischer Herausforderungen, lokaler Traditionen oder struktureller Schwierigkeiten bei der Grenzwerteinhaltung an großen Verkehrsachsen

**AUCH DIESELFahrverbote geboten, um schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten???**



28.04.2021

19

BVerwG, Urteile vom 27.2.2018 – 7 C 26/16, 7 C 30/17:

- Dieselfahrverbote sind zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung geboten und verhältnismäßig, wenn:
  - es keine gleich wirksamen Maßnahmen gibt
  - sie nicht zu einer Überschreitung der Grenzwerte auf Alternativstrecken führen
  - gewisse Übergangsfristen (Euro-5-Zonenverbote erst vier Jahre nach Einführung der Euro-6-Emissionsnorm) und Ausnahmeregelungen für Handwerker und bestimmte Einwohner vorgesehen werden.
- Nationales Recht muss unanwendbar bleiben, wenn das Unionsrecht anderweitig nicht eingehalten werden kann → etwaige Hindernisse des nationalen Straßenverkehrsrechts (zulässige Kombinationen von Verkehrszeichen) unbeachtlich

Reaktion des Gesetzgebers:

§ 47 (4a) BImSchG „*Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor kommen wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten worden ist.*“

Kernfrage der weiteren gerichtlichen Auseinandersetzungen:

Aufnahme eines Dieselfahrverbotes in den Luftreinhalteplan auch dann geboten, wenn auch ohne ein solches Fahrverbot eine nur noch geringfügige Grenzwertüberschreitung erwartet wird?

BVerwG, Urteil vom 27.2.2020 – 7 C 3/19 :

- Ob sich ein Verkehrsverbot bei höheren als nur sehr geringfügigen Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab (prognostizierte Dauer der Überschreitung, Maß an Sicherheit der Einhaltung der Grenzwerte, Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner von Ausweichstrecken).
- § 47 Abs. 4a BImSchG ist so auszulegen, dass diese Vorschrift Verkehrsverboten bei Stickstoffdioxidwerten unterhalb von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  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.

### 4. Was passiert, wenn Behörden/Länder den Gerichtsurteilen zur Luftreinhaltung nicht folgen?

- Bsp. LRP München:
  - Verurteilung zur Planfortschreibung durch VG München mit Urteil vom 9.10.2012 (Az. M 1 K 12.1046) → mehrfache Zwangsgeldandrohung und -festsetzung durch VG München
  - § 172 VwGO: *Kommt die Behörde (...) der ihr im Urteil (...) auferlegten Verpflichtung nicht nach, so kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluß androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken.*
  - Gleichwohl beharrliche Weigerung, Dieselfahrverbote in LRP aufzunehmen, fehlende Beugewirkung des Zwangsgeld (Höhe, lediglich Transfer innerhalb des Staatshaushaltes von einer zur anderen Buchungsstelle).
  - BayVGH, Vorlagebeschluss vom 9.11.2018 – 22 C 18.1718: Ist deutsches Gericht berechtigt bzw. sogar verpflichtet, ggü. Amtsträgern eines deutschen Bundeslandes Zwangshaft anzuordnen?

- EuGH, Urteil vom 19.12.2019 – C-752/18: Verhängung von Zwangsgeld geboten, wenn nationales Recht eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Zwangsmaßnahme vorsieht. Aber vorrangige Ausschöpfung anderer Vollstreckungsmöglichkeiten, u.a. Festsetzung mehrerer hoher Geldbußen in kurzen Zeitabständen, die einem Dritten zufließen.
- 167 VwGO i.V.m. 888 ZPO: *Kann eine Handlung durch einen Dritten nicht vorgenommen werden, so ist (...) von dem Prozessgericht des ersten Rechtszuges zu erkennen, dass der Schuldner zur Vornahme der Handlung durch Zwangsgeld und für den Fall, dass dieses nicht beigetrieben werden kann, durch Zwangshaft oder durch Zwangshaft anzuhalten sei. Das einzelne Zwangsgeld darf den Betrag von 25 000 Euro nicht übersteigen.*
- VG Stuttgart, Beschluss vom 21.1.2020 (17 K 5255/19): Zwangsgeld i.H.v. 25.000 Euro zur Zahlung an Kinderkrebshilfe

### 5. Klagen auf Durchsetzung von Luftreinhalteplänen möglich? (LRP Mainz)

- In ihren Urteilen zur AQP verpflichten die Gerichte die Behörden lediglich dazu, weitere Maßnahmen in ihren Luftreinhalteplan aufzunehmen.
- Die Behörden können dem nachkommen und ihre Pläne ändern, aber was passiert, wenn dieser Luftreinhalteplan nicht umgesetzt wird?
- Konstellation von UmwRG nicht eindeutig erfasst.
- Kein Rechtsschutz?

### 6. Klagerecht für Verbände auf strengere Grenzwerte für die Luftqualität? (Feinstaub)

- Kein Klagerecht nach UmwRG
- Keine Ableitung aus § 42 Abs. 2 VwGO: Klagerecht auf strengere Grenzwerte leitet sich aus den Grundrechten (Art. 2 Abs. 2 GG) ab. NGOs haben aber kein eigenes Grundrecht auf Umweltschutz, welches sie stellvertretend für die Menschen wahrnehmen können.
- Kein Rechtsschutz?

### 7. Klagerecht gegen Typgenehmigungen von Kraftfahrzeuge?

- Kein Klagerecht nach UmwRG (Einfluss des BMVI im Gesetzgebungsverfahren)
- Ableitung aus Art. 9 (3) AK, Art. 47 EU-Charta → Vorlage des VG Schleswig an EuGH (C-873/19).

**RICHTLINIE (EU) 2016/2284 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES  
vom 14. Dezember 2016  
über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der  
Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG**

- Ergebnisverpflichtung in Art. 4: *Die Mitgliedstaaten begrenzen ihre jährlichen anthropogenen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, flüchtigen organischen Verbindungen außer Methan, Ammoniak und Feinstaub zumindest im Einklang mit ihren in Anhang II festgelegten, von 2020 bis 2029 und ab 2030 geltenden nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen.*
- Planungsverpflichtung in Art. 6: *Jeder Mitgliedstaat erstellt, verabschiedet und führt sein jeweiliges nationales Luftreinhalteprogramm [...] durch, um seine anthropogenen Jahresemissionen gemäß Artikel 4 zu begrenzen [...].* → Nationales Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland vom 22.5.2019
- Umsetzung durch 43. BImSchV

Reduktionsverpflichtungen ggü. 2005 nach Anhang II und Zielerreichung auf Grundlage beschlossener Maßnahmen:

	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	NM <sub>10</sub>	NH <sub>3</sub>	PM <sub>2,5</sub>
ab 2020	-39%	-21%	-13%	-5%	-26%
(2025)	-52%	-39,5%	-20,5	-17%	-34,5%
ab 2030	-65%	-58%	-28%	-29%	-43%

→ Klage der deutschen Umwelthilfe vom 20.5.2020

**RICHTLINIE 2002/49/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES  
vom 25. Juni 2002  
über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm**

## Überblick über die Verpflichtungen aus der Umgebungslärm-Richtlinie

- Keine Grenzwertfestlegung auf EU-Ebene
- Aber Planungsverpflichtung in Art. 8 RL 2002/49/EG, § 47d BImSchG: Die zuständigen Behörden stellen bis zum 18. Juli 2008 (2013) Lärmaktionspläne auf, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen
- Rechtsschutz auf Erstellung eines Lärmaktionsplans?
  - Umweltverbände? Ja (UmwRG)
  - Lärmbetroffene Individualpersonen? BVerwG, Urteil vom 28.11.2019 – 7 C 2/18: Anders als bei Luftreinhalteplänen kein einklagbares Recht auf Planerstellung, da Art. 8 keine hinreichend konkrete Verpflichtung enthält, die sich zu einem subjektiven Anspruch des Individualklägers verdichtet → Vereinbarkeit mit Janecek-Rechtsprechung zu Klagerechten unmittelbar Betroffener ...?

**Rechtsanwältin Dr. Caroline Douhaire LL.M.**

**Geulen & Klinger Rechtsanwälte**

**Schaperstraße 15**

**10719 Berlin**

**[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)**

**[douhaire@geulen.com](mailto:douhaire@geulen.com)**

**Tel.: 030-884 72 80**

**Fax: 030-884 72 810**