

# «Rote Plakette» für Deutschlands Luftreinhaltung

## Lokaler Luftschutz im Spannungsfeld zwischen europäischem und deutschem Recht

Lena Hehemann / Britta Uhlmann \*

*In mehreren europäischen Mitgliedstaaten werden die Stickstoffdioxid-Grenzwerte der Luftreinerhaltungsrichtlinie seit Jahren überschritten und somit Unionsrecht verletzt. Die EU-Kommission hat im Mai 2018 den letzten Schritt des Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet und Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben. Der EuGH wird nun die deutschen Luftreinhaltmassnahmen auf den Prüfstand stellen – es bleibt abzuwarten, ob der EuGH Deutschland für seine Versäumnisse die «rote Karte» zeigen wird. In der Zwischenzeit widmet sich der vorliegende Beitrag der Frage, wie sich das Kompetenzgefüge zwischen EU, Bund und Kommunen beim Erlass von Massnahmen des lokalen Umweltschutzes in der Luftreinhaltung aufsplittet und im Rahmen von Klagemöglichkeiten von Privaten und Umweltverbänden wieder ineinandergreift. Der Artikel stellt die Entwicklungen des aktuellen Vertragsverletzungsverfahrens dar und unternimmt den Versuch, die zentralen Fragestellungen der noch nicht veröffentlichten Klage zu antizipieren.*

|  |     |
|--|-----|
| I. Einführung.....   | 444 |
| II. Die Kompetenzen der EU zur Verbesserung der Luftqualität .....           | 445 |
| 1. Das Subsidiaritätsprinzip.....  | 446 |
| 2. ... im (lokalen) Umweltrecht .....  | 447 |
| 3. ...und die Luftreinerhaltungsrichtlinie.....                              | 448 |
| 4. Zwischenfazit.....  | 450 |
| III. Zum Vertragsverletzungsverfahren.....                                   | 451 |
| 1. Umsetzung der Luftreinerhaltungsrichtlinie in Deutschland .....           | 451 |
| 2. Rechtliche Grundlagen und Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens ..... | 453 |
| 3. Aktuelle Stufe: Klage vor dem EuGH.....                                   | 454 |
| 4. Zwischenfazit: Eine «gelbe Plakette» für Deutschland .....                | 456 |
| IV. Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten .....                                 | 456 |
| 1. Individualrechtsschutz.....   | 457 |
| 2. Verbandsklagen vor den Verwaltungsgerichten .....                         | 460 |
| V. Ausblick.....   | 462 |

Zitiervorschlag: Lena Hehemann/Britta Uhlmann, «Rote Plakette» für Deutschlands Luftreinhaltung, in: *sui-generis* 2018, S. 443

URL: [sui-generis.ch/86](http://sui-generis.ch/86)

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.86>

\* Lena Hehemann, LL.M. (Reykjavik) ([lana.hehemann\[at\]unifr.ch](mailto:lana.hehemann[at]unifr.ch)) ist diplomierte Assistentin am Institut für Europarecht, Universität Freiburg i.Ue. Britta Uhlmann, LL.M. (Reykjavik) ([uhlmann\[at\]klemmpartner.de](mailto:uhlmann[at]klemmpartner.de)) ist Rechtsanwältin bei der Hamburger Kanzlei Klemm & Partner.

## I. Einführung

<sup>1</sup> Am 17. Mai 2018 kündigte die EU-Kommission die Klageerhebung beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegenüber Deutschland und fünf weiteren Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Rumänien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) aufgrund der Nichteinhaltung der Grenzwerte für Feinstaub- und Stickstoffdioxid-Emissionen gemäss der [Luftreinhalterichtlinie 2008/50](#)<sup>1</sup> an.<sup>2</sup> Ziel der Klageerhebung ist, «den erheblichen und anhaltenden Überschreitungen der Grenzwerte für [Stickstoffdioxide und Feinstaub] entgegen[zu]treten».<sup>3</sup> Die Klageerhebung stellt den letzten Schritt des mehrstufigen Vertragsverletzungsverfahrens dar, das im Juni 2015 gegenüber u.a. Deutschland aufgrund der anhaltenden Überschreitung der Grenzwerte der Luftreinhalterichtlinie eingeleitet wurde.<sup>4</sup> Einzelne Massnahmen stecken weiterhin in den Kinderschuhen, wie etwa die Erweiterung des sogenannten «Ampelsystems», das verschiedene Feinstaub-Umweltplaketten für den Zu-

gang von Kraftfahrzeugen (Kfz) in städtische Regionen einführt, um eine sogenannte «blaue Plakette», die den Zugang von Dieselfahrzeugen in städtischen Gebieten mit Verboten für EURO-Klassen 1–5 regeln soll.<sup>5</sup> Auch andere bundes- und landesweite Ansätze konnten die Luftverschmutzung nicht erfolgreich reduzieren. Die Untätigkeit Deutschlands führte mittlerweile auch zu einer Klagewelle vor den deutschen Verwaltungsgerichten in Bezug auf die Erarbeitung und die Umsetzung von Luftreinhaltplänen i.S.d. Luftreinhalterichtlinie.<sup>6</sup> Beinahe täglich erscheinen in deutschen Zeitungen Meldungen über drohende Fahrverbote in Innenstädten. Verwaltungsgerichte in diversen Städten haben in den vergangenen Monaten Fahrverbote in diesem Zusammenhang nicht nur für zulässig, sondern sogar für notwendig gehalten.

<sup>1</sup> [RL 2008/50/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

<sup>2</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Sicherung der Luftqualität (IP/18/3450); Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich werden wegen der Überschreitung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) angeklagt; Italien, Rumänien und Ungarn wegen anhaltend hoher Feinstaubwerte. Daneben wurden weitere Schritte im Vertragsverletzungsverfahren betreffend den Verstoss gegen die EU-Vorschriften von Typengenehmigungen von Fahrzeugen bekanntgegeben. Sie sollen in diesem Beitrag nur am Rande behandelt werden. S. dazu auch das Urteil des EuGH vom 22. Februar 2018, Rs. C-336/16, [ECLI:EU:C:2018:94](#) (Kommission/Polen).

<sup>3</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Sicherung der Luftqualität (IP/18/3450, 2).

<sup>4</sup> Unten III.

<sup>5</sup> Deutschland führte bereits im Jahr 2007 eine sogenannte «Feinstaub-Umweltplakette ein», die je nach EURO-Klasse in 3 verschiedene Farben unterteilt ist. Danach erhalten Benziner der EURO-Klassen 1-6 eine grüne Plakette, womit sie in allen 58 betroffenen Städten – soweit keine weiteren Fahrverbote bestehen – uneingeschränkt verkehren dürfen. Grüne Plaketten werden auch an Diesel der EURO-Klasse 4-6 sowie 3 mit Partikelfilter erteilt. Dieselfahrzeuge der EURO-3-Klasse ohne eingebauten Partikelfilter erhalten eine gelbe Plakette, während Diesel-Fahrzeuge der EURO-Klasse 2 eine rote Plakette erhalten. Diese dürfen grundsätzlich nicht in städtischen Regionen verkehren. Vgl. dazu [www.umwelt-plakette.de](#); die rechtliche Grundlage besteht in der Verordnung über die Kennzeichnung emissionsarmer Fahrzeuge vom 10. Oktober 2006, die bundesweit zum 1. März 2007 in Kraft getreten ist.

<sup>6</sup> [Eine Übersicht der Urteile](#); s. zu einzelnen Entscheidungen: Cancik, Europäische Luftreinhaltplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR 2011, 283, 285 ff.; auch Christofer Lenz, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette, NVwZ 2017, 858; Sigrid Wienhues, Dieselfahrverbote in deutschen Städten sind europarechtlich geboten: Zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018, NordÖR 4/2018, 142; KOM(2008) 403 endg., 3.

- 2 Diese aktuellen Ereignisse auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene dienen den Autorinnen als Anlass, um die Entwicklungen in einen europäischen Kontext einzuordnen und im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen Vertragsverletzungsverfahren zu bewerten.
- 3 Den Ausgangspunkt der Untersuchung stellen die Überschreitungen der Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), die Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI, B [RL 2008/50](#) auf eine Konzentration von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m<sup>3</sup>) pro Kalenderjahr an den entsprechenden Messpunkten festlegt, dar. Angesichts der Tatsache, dass Stickstoffdioxide überwiegend lokal wirkende Schadstoffe darstellen, drängt sich die Frage auf, ob die Union überhaupt eine diesbezügliche Regelung erlassen durfte oder möglicherweise gegen das in [Art. 5 Abs. 3 EUV](#) verankerte Subsidiaritätsprinzip verstößt (II.). Im Anschluss an die Klärung der Kompetenzen der EU zur Verbesserung der Luftqualität wird das in diesem Zusammenhang eingeleitete und vorangetriebene Vertragsverletzungsverfahren näher in Augenschein genommen (III.). Schliesslich interessieren die Autorinnen – auch hinsichtlich der nationalen Klagewelle – die Rechtsschutzmöglichkeiten privater Akteure, die doch von den Überschreitungen (un-)mittelbar betroffen sein dürften (IV.). Ein kurzer Ausblick rundet den Beitrag ab (V.).

## II. Die Kompetenzen der EU zur Verbesserung der Luftqualität

- 4 Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung i.S.v. [Art. 5 Abs. 2 EUV](#) dürfen die Union und ihre Organe nur in

den Bereichen tätig werden, die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen zur Verwirklichung der darin angelegten Ziele übertragen wurden.<sup>7</sup> Im Bereich des Umweltschutzes sind die Kompetenzen der Union in [Art. 192 AEUV](#) angelegt, wonach die Union Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele in [Art. 191 AEUV](#) erlassen darf. Der weite Umweltbegriff, der [Art. 191 AEUV](#) zugrunde gelegt wird, bezieht sich auf alle wesentlichen Bereiche des Umweltschutzes, sodass eine Einschränkung der Kompetenzen hinsichtlich des Erlasses von umweltschützenden Regelungen augenscheinlich vorstellbar ist, was gleichwohl nicht bedeutet, dass der Union eine umfassende Zuständigkeit übertragen wird.<sup>8</sup> Die Kompetenz der Union findet insofern Grenzen, als die Unionsorgane das in [Art. 5 Abs. 3 EUV](#) verankerte Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren müssen (vgl. [Art. 5 Abs. 1 EUV](#)). Das Prinzip stellt letztlich eine Kompetenzausübungsregel dar, die gewährleistet, dass die Union nur tätig wird, wenn eine unionale Bestimmung der Verwirklichung der Zielsetzung besser gerecht werden kann als eine mitgliedstaatliche Regelung.<sup>9</sup>

- 5 Im Bereich des Umweltschutzes stellt sich im Besonderen die Frage nach den

<sup>7</sup> S. zum Subsidiaritätsprinzip im Allgemeinen m.w.H. Astrid Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, Kap. 4.

<sup>8</sup> Stefan Kadelbach, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht, EUV, Art. 5 EUV Rz. 16 ff.*; S. Christian Callies, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art. 192 Rn. 2.*

<sup>9</sup> Astrid Epiney, *Das Subsidiaritätsprinzip im EU-Umweltrecht: ein Argument für die Reduktion umweltpolitischer Vorgaben in der EU?*, NuR 2018, 30. Vgl. auch Silke Albin, *Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Anspruch und Rechtswirklichkeit*, NVwZ 2006, 629, 631 ff.; Kadelbach (Fn. 8), Art. 5 EUV Rz. 16 ff.

Kompetenzen der Union in Bezug auf überwiegend lokal auftretende Umweltbeeinträchtigungen, wie dem Stickstoffdioxid-Ausstoß in Städten. Die nachfolgenden Ausführungen gehen dieser Fragestellung nach, indem sie zunächst überblicksartig die Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips darlegen (1.) und seine Relevanz für umweltrechtliche Regelungsbereiche untersuchen (2.). Im Anschluss wird ein potentieller Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der hier zu diskutierenden Luftreinhaltgerichtlinie in Bezug auf die Grenzwerte des Ausstoßes von Stickstoffdioxiden untersucht und schliesslich bewertet (3.).

## 1. Das Subsidiaritätsprinzip...

- 6 Beim Subsidiaritätsprinzip i.S.v. [Art. 5 Abs. 3 EUV](#) handelt sich um einen zwingenden Rechtsgrundsatz, der für alle Unionsorgane verbindlich ist und sich auf alle Handlungen der Union erstreckt.<sup>10</sup> Es werden zwei Anforderungen an das Tätigwerden der Unionsorgane gestellt, die gleichwertig nebeneinanderstehen: Zum einen können die mit der infrage stehenden Massnahme verfolgten Ziele auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht erreicht werden (negatives Kriterium).<sup>11</sup> Bei der mitgliedstaatlichen Zielverwirklichung wird zwischen einer objektiven und einer subjektiven Komponente unterschied-

den.<sup>12</sup> D.h. entweder können einzelne Mitgliedstaaten aufgrund natürlicher oder inhaltlicher Umstände das Ziel nicht erreichen (objektiv) oder die einzelnen Mitgliedstaaten können grundsätzlich das Ziel erreichen, ergreifen allerdings keine entsprechenden Massnahmen (subjektiv).<sup>13</sup> Ob diese Anforderung nur in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten vorliegen muss, ist vom Einzelfall abhängig und kann nicht allgemeingültig definiert werden. Zum anderen müssen die Ziele mit der Massnahme auf unionaler Ebene besser erreicht werden können (positives Kriterium).<sup>14</sup> Damit wird die mitgliedstaatliche mit der unionsrechtlichen Perspektive verknüpft.<sup>15</sup> Im Hinblick auf die Frage, ob und inwiefern die Union das angestrebte Ziel besser erreichen kann, ist zwischen dem quantitativen und dem qualitativen Charakter des Ziels zu differenzieren. Während ersterer insbesondere auf einen globalen oder grenzüberschreitenden Bezug abstellt, also einen quantitativen Umfang des Ziels, berücksichtigt letzteres die Interaktion des angestrebten Ziels mit anderen Zielen der Union, wie bspw. dem Funktionieren des Binnenmarktes.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Epiney (Fn. 9), 32; m.w.N. Sonja Eisenberg, *Kompetenzausübung und Subsidiaritätskontrolle im europäischen Umweltrecht*, 2006, 54 ff.; Urteil des EuGH vom 9. Oktober 2001, Rs. C-377/98, [ECLI:EU:C:2001:523](#) (Niederlande/EP und Rat), Rn. 30 ff.; Urteil des EuGH vom 24. November 2011, Rs. C-176/09, [ECLI:EU:C:2011:776](#) (Luxembourg/EP und Rat).

<sup>11</sup> Albin (Fn. 9), 631; mitunter auch «Wirksamkeitskriterium» oder «Besserkriterium», u.a. bei Epiney, *Umweltrecht* (Fn. 7), 128 f.

<sup>12</sup> S. nur Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2010, § 2 Rn. 188 ff.

<sup>13</sup> Ausdrücklich so auch Kadelbach (Fn. 8), Art. 5 EUV Rn. 35.

<sup>14</sup> Vgl. Christian Koenig/Ralph Alexander Lorz, *Stärkung des Subsidiaritätsprinzips*, JZ 2003, 167; Peter M. Schmidhuber/Gerhard Hitzler, *Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag*, NVwZ 1992, 722; Urteil des EuGH vom 12. November 1996, Rs. C-84/94, [ECLI:EU:C:1996:431](#) (Vereinigtes Königreich/Rat); Urteil des EuGH vom 9. Oktober 2001, Rs. C-377/98, [ECLI:EU:C:2001:523](#) (Niederlande/EP und Rat), Rn. 30 ff.; Urteil des EuGH vom 24. November 2011, Rs. C-176/09, [ECLI:EU:C:2011:776](#) (Luxembourg/EP und Rat).

<sup>15</sup> U.a. Meßerschmidt (Fn. 12), § 2 Rn. 188 ff.

<sup>16</sup> Epiney (Fn. 11), 128 f.

- 7 Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips liegt demnach in der dahingehenden Begrenzung der Zuständigkeit der Union, dass diese nur handelt, wenn sich ein Tätigwerden aufdrängt und die vorliegende Zielsetzung mit einer unionalen Regelung «besser» erreicht werden kann als durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Mit dem Erlass des Vertrags von Lissabon werden im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips (neu) auch regionale und lokale Herausforderungen in den Mitgliedstaaten berücksichtigt, soweit diese unionsweite Auswirkungen entfalten.<sup>17</sup>
- 8 Die dargestellten Anforderungen erstrecken sich nur auf Regelungsbereiche, die nicht der ausschliesslichen Kompetenz der Union unterliegen (sog. geteilte Zuständigkeit). Die geteilten Zuständigkeiten sind in [Art. 4 Abs. 2 AEUV](#) aufgeführt; die Umweltpolitik gehört gemäss lit. e dazu. Anknüpfungspunkt bei der Prüfung eines Verstosses gegen das Subsidiaritätsprinzip ist jeweils das angestrebte Ziel der Massnahme, das sich aus den Verträgen ergeben muss.<sup>18</sup>

## 2. ... im (lokalen) Umweltrecht

- 9 Das Subsidiaritätsprinzip im Umweltrecht greift grundsätzlich immer dann, wenn die angestrebte Zielsetzung, die regelmässig entweder in der Verwirklichung umweltpolitischer Zielsetzungen oder dem Funktionieren des Binnenmarktes liegen dürfte, mit einer nationalen, regionalen oder lokalen Massnahme verwirklicht werden kann.<sup>19</sup> Die Union hat in diesem Fall keine Handlungskompetenz. Inwiefern eine nationale, regionale oder lokale Massnahme das angestrebte Ziel tatsächlich fördert, ist im Einzelfall zu überprüfen, wobei hervorzuheben ist, dass umweltpolitische Zielsetzungen wohl regelmässig auf unionaler Ebene überzeugender verwirklicht werden dürften, dies insbesondere aus zwei Gründen: Angesichts der denkbar weiten Formulierung der Ziele in [Art. 191 AEUV](#) – ein Ausschluss einer umweltpolitischen Massnahme unter der Zielbestimmung ist beinahe undenkbar – drängt sich eine EU-rechtliche Massnahme bereits dann auf, wenn ein umweltpolitisches Problem in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten auftritt.<sup>20</sup> Abgesehen davon weisen Massnahmen zum Umweltschutz meist einen grenzüberschreitenden Charakter auf, womit ein koordiniertes und umfassendes Vorgehen gegen die Umweltbelastung angezeigt ist. Eine umweltpolitische Zielsetzung kann allerdings auch wirksam erreicht werden, wenn gleichwertige Massnahmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten erarbeitet und angewendet werden. Trotz des grenzüberschreitenden Charakters sind lokale Umweltprobleme durchaus vorstellbar, die sich auf nationaler Ebene schneller und wohl auch effizienter lösen lassen (z.B. bei Seen oder Moorgebieten). Es handelt sich in der Regel um innerstaatlich «abgeschlossene» Gebiete.
- 10 Sodann muss das umweltpolitische Ziel mit der Massnahme auf unionaler Ebene besser erreicht werden können, auch wenn es lokaler Natur ist. Im Allgemei-

<sup>17</sup> Epiney, Subsidiaritätsprinzip (Fn. 9), 31.

<sup>18</sup> Kadelbach (Fn. 8), Art. 5 EUV Rn. 35.

<sup>19</sup> Ausführlich zum Subsidiaritätsprinzip im Umweltrecht siehe nur Epiney (Fn. 11), 127 ff., m.w.N.

<sup>20</sup> Ausdrücklich so auch Kadelbach (Fn. 8), Art. 5 EUV Rn. 35; s. auch Krämer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Vor. 191-193 AEUV Rn. 113.

nen dürfte die Verwirklichung einer umweltpolitischen Zielsetzung bereits dann eine EU-Massnahme erfordern, wenn diese zu einer allgemeinen Verbesserung der Umweltqualität beiträgt.<sup>21</sup> Der Schwerpunkt der Einschätzung, inwiefern die Union ein umweltpolitisches Ziel «besser» verwirklichen kann als die einzelnen Mitgliedstaaten, liegt damit häufig auf dem Ziel an sich, wobei wiederum der grenzüberschreitende oder gar globale Bezug diverser umweltpolitischer Herausforderungen hervorzuheben ist, der ein koordiniertes Vorgehen erforderlich macht. Ein einheitlicher Ansatz bei der Beseitigung der Belastung ist erforderlich, was wiederum durch ein Tätigwerden der Union gewährleistet werden kann.

<sup>11</sup> Das Umweltmedium «Luft» weist grundsätzlich einen grenzüberschreitenden Charakter auf, macht sie doch nicht vor Landesgrenzen halt. Allerdings stellt sich im vorliegenden Kontext die Frage, ob dem Umgang mit eher lokal wirkenden Schadstoffen, wie Stickstoffdioxid, nicht auf nationaler Ebene besser begegnet werden kann.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> So auch Epiney, *Umweltrecht* (Fn. 7), 130; a.A. Susanne Scheil, *Zweiter Entwurf zur europäischen Bodenschutzstrategie – Chance für ein hohes Schutzniveau zulasten der Subsidiarität*, NuR 2007, 176, 179.

<sup>22</sup> S. dazu Urteil des EuGH vom 18. Dezember 1997, Rs. C-309/96, [ECLI:EU:C:1997:631](#) (Annibaldi); Jan Jans/Ann-Katrin v d. Heide, *Europäisches Umweltrecht*, 2004, 14.

### 3. ...und die Luftreinhalt Richtlinie

#### a) Rechtliche Grundlagen der Luftreinhalt Richtlinie

<sup>12</sup> Mit der [Luftreinhalt Richtlinie 2008/50](#) ersetzte der Unionsgesetzgeber die Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62<sup>23</sup> und ihre Tochterrichtlinien<sup>24</sup>. Ziel der Richtlinie 2008/50 ist es, die Luftqualität in der Union zu verbessern, soweit Bedarf besteht, bzw. die Luftqualität, wo sie gut ist, zu erhalten (vgl. [Art. 1 Ziff. 1 RL 2008/50](#)).<sup>25</sup> Sie legt zu diesem Zweck eine Reihe von Definitionen und Luftqualitätszielen fest, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern.<sup>26</sup> Die Richtlinie gliedert sich zu diesem Zweck in sechs Kapitel: die allgemeinen Bestimmungen (Art. 1–4), die Beurteilung der Luftqualität (Art. 5–11), die Kontrolle der Luftqualität (Art. 12–22), die Erstellung von Luftreinhalteplänen (Art. 23–25) sowie gewisse Informations- und Berichtspflichten (Art. 26–28). In Bezug auf bestimmte Schadstoffe legt die Richtlinie eine Reihe von Grenzwerten fest. Bei den definierten Werten handelt

<sup>23</sup> [RL 96/62/EG](#) des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung die Kontrolle der Luftqualität, ABl. 1996 L 296, 55.

<sup>24</sup> Die Tochterrichtlinien sollen an dieser Stelle nicht umfassend aufgeführt werden. Sie regelten (vor Erlass der [RL 2008/50](#)) die Grenz- und Zielwerte sowie Beurteilungsschwellen verschiedener Luftschadstoffe wie Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Schwebstaub, Blei, Kohlenmonoxid, Ozon, Benzol, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Cadmium, Arsen, Nickel und Quecksilber.

<sup>25</sup> Zur [RL 2008/50](#) und der Implementation in Deutschland siehe Pascale Cancik (Fn. 6), 283.

<sup>26</sup> Dazu ausführlich und mit weiteren Hinweisen Epiney, *Emissionshandel für NO<sub>x</sub> und SO<sub>2</sub> im EU-Recht. Ein Beitrag zur Übertragbarkeit des Systems der RL 2003/87 auf (andere) Luftschadstoffe*, NuR 2011, 167, 173. Siehe auch Ludwig Krämer, *Droit européen de l'environnement*, 2011, 237 f.

es sich demnach nicht bloss um unverbindliche Zielvorgaben, die, soweit möglich, erreicht werden sollten, sondern vielmehr um verbindliche Vorgaben (sog. Erfolgspflichten), wobei den Mitgliedstaaten ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum bei der Erarbeitung der Massnahmen, die zur Erreichung der Grenzwerte erlassen werden, zukommt.<sup>27</sup> Nichtsdestoweniger gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten vereinzelte Instrumente an die Hand, die zur Erreichung der Erfolgspflichten beitragen sollen: [Art. 23 Abs. 1](#) und [Art. 24 Abs. 1 RL 2008/50](#) verpflichten die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung von Luftreinhaltungsplänen in den Gebieten und Ballungsräumen, in denen die Grenzwerte überschritten werden.

- <sup>13</sup> [Art. 22 Abs. 1 RL 2008/50](#) eröffnet den Mitgliedstaaten darüber hinaus die Möglichkeit, die Frist, in der die Grenzwerte für den Ausstoss von Stickstoffdioxiden unterschritten werden müssen (1. Januar 2010), ausnahmsweise um fünf Jahre zu verlängern. Deutschland beantragte eine solche Verlängerung; die Frist ist mittlerweile jedoch verstrichen.

## b) Bewertung

- <sup>14</sup> Wie vorangehend dargestellt, darf die Union im Rahmen der hier einschlägigen geteilten Kompetenzen tätig werden, solange sie das Subsidiaritätsprinzip wahrt ([Art. 5 Abs. 2, 3 EUV](#)). Abgesehen davon hat sie bei ihrem Tätigwerden die Verhältnismässigkeit zu wahren (vgl. [Art. 5 Abs. 1 EUV](#)). Sie wird folglich nur tätig, wenn das Erreichen des konkreten

Ziels (hier: die Verbesserung der Luftqualität) nicht von den Mitgliedstaaten verwirklicht werden kann und die Union das Schutzziel «besser» erreichen kann.

- <sup>15</sup> In Frage steht an dieser Stelle besonders, wie mit lokalen Umweltbelastungen, wie es bei Stickstoffdioxid-Emissionen der Fall ist, umzugehen ist. Die ergriffenen Massnahmen betreffend die Reduktion des Schadstoffausstosses, namentlich Feinstaub und Stickstoffdioxide, zur Verbesserung der Luftqualität auf Seiten der Mitgliedstaaten waren, respektive sind defizitär.<sup>28</sup> Eine EU-rechtliche Handlung drängt sich trotz lokaler Wirkung auf. Zudem ist auch davon auszugehen, dass das Ziel auf unionaler Ebene erfolgversprechender verwirklicht werden kann: Das Tätigwerden der Union zur Erreichung eines umweltpolitischen Schutzziels ist, wie ausgeführt, angezeigt, sobald die jeweilige Umweltbelastung einen grenzüberschreitenden Charakter hat, einer umfassenden, koordinierten Handlung bedarf oder die Massnahme notwendig ist, um die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes nicht zu gefährden. Nähere Einsicht im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Bezug liefert zudem die Beschaffenheit des zu schützenden Gutes. Beim vorliegenden Sachverhalt handelt es sich um eine Umweltbelastung mit grenzüberschreitendem Charakter, macht doch das Umweltmedium «Luft» nicht an Landesgrenzen Halt; dies gilt auch, wenn der Ausstoss und die Wirkung von Stickstoffdioxiden (also die Umweltbelastung) überwiegend lokaler Natur sind.

<sup>27</sup> Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-237/07, [ECLI:EU:C:2008:447](#) (Janecek); Wolfgang Köck/Katharina Lehmann, Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts, *ZuR* 2013, 67, 71 f.

<sup>28</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Sicherung der Luftqualität (IP/18/3450).

<sup>16</sup> Darüber hinaus handelt es sich um eine Belastung, die in diversen Mitgliedstaaten beobachtet wurde. Zudem knüpft die Luftreinhalterichtlinie nicht ausschliesslich an den Ausstoss von Stickstoffdioxiden an, sondern zielt im Allgemeinen auf die «Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt» (Art. 1 Nr. 5 RL 2008/50). Neben der Festlegung von Grenzwerten für Feinstaub und Stickstoffdioxiden wird auch die zulässige Menge an Ozonvorläuferstoffen und anderen gefährlichen Stoffen reglementiert. Die Wirkung des Ausstosses verschiedener Schadstoffe auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt kann nur gesamthaft angegangen werden, da im Medium der Luft keine Trennung der verschiedenen Ausstösse und deren Wirkungsweisen möglich ist. Neben dem somit evident bestehenden grenzüberschreitenden Bezug bedarf es auch insofern eines koordinierten Vorgehens zur Reduktion der Luftverschmutzung, als die Luftverschmutzung durch schädliche Stoffe kein nationales Problem einzelner Länder, sondern eine globale Herausforderung darstellt.

<sup>17</sup> Die von der Union festgelegten verbindlichen Grenzwerte stellen einen geeigneten und angesichts des weiten Umsetzungsspielraums auch verhältnismässigen Schritt zu diesem Zweck dar. Art. 13 RL 2008/50 verpflichtet die Mitgliedstaaten schliesslich, die in den Anhängen normierten Grenzwerte nicht zu überschreiten, wobei keine Angaben dazu gemacht werden, wie genau die Zielvorgaben national erreicht werden sollen. Es wird lediglich bestimmt, dass bei der Überschreitung der Grenzwerte oder von Alarmschwellen der betreffende Mitgliedstaat einen Luft-

reinhaltungsplan erstellt (Art. 13 i.V.m. 22, 23 RL 2008/50), in dem kurz- und langfristige Massnahmen ausgewiesen werden, um die Zielvorgaben zu erreichen. Die Mitgliedstaaten haben bei dem Erlass und der Erarbeitung der Massnahmen einen denkbar weiten Spielraum, der ihnen ermöglicht, lokale und regionale Besonderheiten bei der Umsetzung zu berücksichtigen.<sup>29</sup>

#### 4. Zwischenfazit

<sup>18</sup> Das Subsidiaritätsprinzip ist ein wesentlicher Rechtsgrundsatz, der bestimmt, ob ein Tätigwerden der Union berechtigt und angebracht ist oder ob die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleiben sollte. Insbesondere bei Massnahmen der EU zur Verwirklichung umweltpolitischer Zielsetzungen wird das Prinzip bei (scheinbar) lokalen Umweltbelastungen von den Mitgliedstaaten vorgebracht. Die vorausgehenden Ausführungen zeigen allerdings, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip im Umweltrecht in der Regel nicht begründet ist, so auch bei der Festlegung (und Durchsetzung) von Grenzwerten zur Verbesserung der Luftqualität. Häufig haben zudem auch scheinbar lokale Umweltbelastungen grenzüberschreitende Auswirkungen, sodass ein Handeln der Union angezeigt ist. In Anbetracht der Tatsache, dass der Umweltschutz eines der primären Ziele der Union darstellt, muss die Union auch tätig werden können, wobei sie mit der hier in Rede stehenden Regelung den Mitgliedstaaten einen denkbar weiten Spielraum bei der Umsetzung einräumt, sodass auch regionale und lokale Besonderheiten ausreichend Berücksichtigung finden.

<sup>29</sup> Epiney, Subsidiaritätsprinzip (Fn. 9), 32.

### III. Zum Vertragsverletzungsverfahren

<sup>19</sup> Angesichts der soeben etablierten Regelungskompetenz seitens der EU zur Luftqualität sind sodann die EU-rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der in der Luftreinhalt Richtlinie angelegten Pflichten zu untersuchen. Im Vordergrund steht das Vertragsverletzungsverfahren gemäss [Art. 258 ff. AEUV](#).

<sup>20</sup> Anlass für das von der Kommission initiierte Vertragsverletzungsverfahren ist die Nichteinhaltung der Richtlinien-Grenzwerte, namentlich Stickstoffdioxid, in diversen Städten verschiedener Mitgliedstaaten, darunter Deutschland. Die Umsetzung der [RL 2008/50](#) liegt in Deutschland zwar grösstenteils bei den Ländern und Kommunen, jedoch hat auch der Bund Umsetzungs- und Ausführungskompetenzen in sachverwandten Bereichen. Diese Aufteilung von Kompetenzen birgt die Gefahr, dass Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen hin und her geschoben werden, aber auch die Möglichkeit, der Luftreinhaltung aus verschiedenen Stossrichtungen effektiv zu begegnen (1.). Aus Sicht der Kommission nutzte Deutschland diese Möglichkeit jedoch nur unzulänglich, wobei auch Nachbesserungsversuche im Verlauf des Verfahrens ungehört blieben (2.). Nachfolgend sind in diesem Zusammenhang die nach aktuellem Stand als wahrscheinlich zu erachtenden Gegenstände der von der Kommission noch zu erstellenden Klagebegründung zu antizipieren (3.).

#### 1. Umsetzung der Luftreinhalt Richtlinie in Deutschland

<sup>21</sup> Der deutsche Gesetzgeber setzte die Richtlinie im Jahr 2010 u.a. mit dem

8. BImSchG-Änderungsgesetz um.<sup>30</sup> In der Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen ([39. BImSchV](#)) werden im Übrigen Grenzwerte des zulässigen Stickstoffdioxid-Ausstosses festgelegt.<sup>31</sup> Der Vollzug der einzelnen Bestimmungen im Hinblick auf das Erstellen und Umsetzen der Luftreinhaltpläne obliegt den einzelnen Bundesländern (vgl. [Art. 83 GG](#)).<sup>32</sup> Immer dann, wenn die Immissionsgrenzwerte nach § 48a Abs. 1 [BImSchG](#) überschritten sind, hat die zuständige Behörde (meist die Kommune) einen Luftreinhaltplan aufzustellen. Dies betrifft einen beachtlichen Teil der städtischen und stadtnahen Kommunen; im Jahr 2017 überschritten 65 Kommunen noch immer den Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup>.<sup>33</sup>

<sup>22</sup> Welche Massnahmen ergriffen werden und Eingang in die Luftreinhaltpläne finden, unterliegt grundsätzlich dem Einschätzungsspielraum der zuständigen Behörde.<sup>34</sup> § 47 Abs. 1 Satz 3 [BImSchG](#) fordert allein, dass die Massnahmen eines Luftreinhaltplans geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob zur Eindämmung

<sup>30</sup> Aechtes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 31. Juli 2010, BGBl. I v. 5. August 2010, S. 1059.

<sup>31</sup> [39. Verordnung zur Durchführung](#) des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 2. August 2010, BGBl. I v. 5. August 2010, S. 1065.

<sup>32</sup> S. detailliert: Hans D. Jarass, [BImSchG](#), Kommentar, 2017, § 48; Wienhues (Fn. 6), 413.

<sup>33</sup> [NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen 2017](#).

<sup>34</sup> Hans D. Jarass, [BImSchG](#), Kommentar, 2017, § 47 Rz. 6 f.; zum Hintergrund s. Hans D. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2003, 257. Einzelnen abrufbare [Pläne](#).

von Stickstoffdioxid-Ausstößen Fahrverbote erlassen werden können, oder gar erlassen werden müssen.<sup>35</sup>

- <sup>23</sup> Unabhängig von der Umsetzung der Luftreinhalterichtlinie durch Luftreinhaltpläne weisen auch andere Rechtsbereiche eine erhebliche Relevanz für das Ergebnis der Luftqualität auf. Dazu zählt insbesondere die Beteiligung des Bundes im Rahmen der Neuzulassungen von Kfz. Das Kraftfahrtbundesamt (KBA) überprüft bei seinen Typengenehmigungen<sup>36</sup> die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheits- und Umweltstandards, und damit auch die Menge der Schadstoffausstöße. Ob und inwieweit diverse Kfz-Hersteller hier auch strafrechtlich relevante Abschaltvorrichtungen verbaut haben, ist zurzeit Gegenstand von staatsanwaltschaftlichen Untersuchungen.<sup>37</sup> Das Kontrollieren von Schadstoffausstößen einzelner Kfz durch die Emissionskontrolle des Bundes stellt das Gegenstück zum Immissionsschutz durch die Länder dar. Auch wenn dieser Bereich vorliegend nicht tiefergehend er-

örtert werden kann, bleibt festzustellen, dass Umweltverbände auch versuchen, den Bund in die Verantwortung zu nehmen. So hat beispielsweise der Verein *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND) Klage gegen das KBA vor dem Verwaltungsgericht Schleswig erhoben, um feststellen zu lassen, dass den betreffenden Diesel-Modellen der Schadstoffklasse 6 die Zulassung zu entziehen und ihr Betrieb zu verbieten ist.<sup>38</sup> Zudem hat die *Deutsche Umwelthilfe* (DUH) Klage gegen Zulassungsbehörden in zehn stark belasteten Städten erhoben, um ein Zulassungsverbot für Fahrzeuge (bis zu) der EURO-Klasse 5 zu erwirken.<sup>39</sup>

- <sup>24</sup> In diesem Zusammenhang ist des Weiteren zu erwähnen, dass das KBA (bislang) keine Bussgelder gegen die Hersteller wegen illegaler Abschaltvorrichtungen verhängt. Rechtlich denkbar sind Bussgelder in Höhe von bis zu 5.000 € pro Fahrzeug, was auch eine geeignete Massnahme darstellen könnte.<sup>40</sup> Wegen der Nichteinhaltung von Unionsrecht zur Typenzulassung führt die Kommission deswegen ein paralleles Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. Art. 30 und 46 [RL 2007/46](#)<sup>41</sup> und

<sup>35</sup> Dazu Wienhues (Fn. 6), 413; Kurt Fassbender, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz – zugleich ein Beitrag zur Zulässigkeit von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge, NVwZ 2017, 1995.

<sup>36</sup> Typengenehmigungen sind allgemeine Betriebs-erlaubnisse für Fahrzeuge nach § 20 StVZO, allgemeine Betriebserlaubnisse für Fahrzeugteile nach § 22 StVZO, allgemeine Bauartgenehmigungen nach § 22a StVZO sowie EG/EU-Typengenehmigungen für Fahrzeuge, Systeme und Fahrzeugteile nach Verordnungen (EU) Nr. 167/2013 und (EU) Nr. 168/2013 und nach Rahmenrichtlinien 2007/46/EG, 2003/37/EG und 2002/24/EG; eingehendere Beschreibung des KBA.

<sup>37</sup> Zuletzt führten Ermittlungen wegen Betrug und mittelbarer Falschbeurkundung gegen Audi-Vorstandsvorsitzenden *Rupert Stadler* am 18. Juni 2018 zum Vollzug des von der Staatsanwaltschaft München II beantragten Haftbefehls und Anordnung der Untersuchungshaft, [Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft München II vom 18. Juni.2016](#).

<sup>38</sup> [Pressemitteilung BUND vom 13. Juli 2017](#), «Klage gegen Kraftfahrtbundesamt erhoben. BUND fordert Verkaufsverbot für Diesel-Pkw, die gegen Euro-6-Grenzwerte verstossen».

<sup>39</sup> [Pressemitteilung der Deutschen Umwelthilfe vom 11. Juli 2017](#), Klageerhebung gegen zehn deutsche Kfz-Zulassungsbehörden.

<sup>40</sup> [Gutachten von GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte vom 4. Juli 2018](#) zu den verschiedenen Rechtsgrundlagen für Sanktionen wegen unerlaubter Abschaltvorrichtungen.

<sup>41</sup> [Richtlinie 2007/46/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABl. 2007 L 263, 1.

Art. 13 VO 715/2007<sup>42</sup> sehen nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten, wie oben beschrieben, bei dem Nachweis von Abschaltvorrichtungen zur Verringerung von Emissionskontrollsystemen einschreiten und Sanktionen gegen die Hersteller verhängen müssen. Die Kommission bewertet den bisherigen Umgang der deutschen Behörden mit den Kfz-Herstellern und die bislang unterbliebene Sanktionierung für unionsrechtswidrig.<sup>43</sup> Ebenfalls nicht direkt durch die Umsetzungsverpflichtung der Luftreinhaltungsrichtlinie bedingt, aber in inhaltlichem Zusammenhang mit der Luftreinhaltung, steht die Neueinführung der Musterfeststellungsklage am 1. November 2018, mit der die Verbraucherzentrale Bundesverband und der ADAC Klage gegen die Volkswagen AG erhoben haben, der sich nun betroffene Dieseleigentümer durch Eintragung in ein Klägerregister anschließen können.<sup>44</sup>

## 2. Rechtliche Grundlagen und Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens

<sup>25</sup> Vor dem Hintergrund der unzureichenden Umsetzung der Richtlinienbestimmung läuft seit Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der Nichteinhaltung der Luftreinhaltungsrichtlinie in Bezug auf Stickstoffdioxidwerte. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde ursprünglich gegen 12 Mitgliedstaaten

eingeleitet,<sup>45</sup> aktuell hat die Kommission aber nur gegen sechs Staaten Klage erhoben, namentlich gegen Deutschland, Frankreich, Italien, Ungarn, Rumänien und das Vereinigte Königreich.<sup>46</sup> Das Vertragsverletzungsverfahren ist ein mehrstufiger Prozess und als solcher in Art. 258 ff. AEUV geregelt:<sup>47</sup> Sollte ein Mitgliedstaat nach Ablauf der Umsetzungsfrist die Inhalte der Richtlinie materiell nicht einhalten, kann die Kommission jedenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, indem sie nach Art. 258 Abs. 1 AEUV ein Auskunftersuchen an den Mitgliedstaat übermittelt, auf das eine Äusserung innerhalb einer zweimonatigen Frist zu erfolgen hat. Vorliegend konnten die genannten Mitgliedstaaten die Kommission mit ihren Antworten auf das Auskunftersuchen im Ergebnis nicht überzeugen, woraufhin die Kommission die Staaten in förmlicher Weise zur Einhaltung aufforderte. Die Mitgliedstaaten erhielten eine mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission, auf die die Staaten wiederum innerhalb von zwei Monaten mitteilten, mit welchen konkreten Massnahmen die Einhaltung der Richtlinie erreicht werden kann und soll. Am 15. Februar 2018 stellte die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme als letztes Mahnschreiben an Deutschland und vier weitere

<sup>42</sup> VO 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. 2007 L 171, 1.

<sup>43</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Sicherung der Luftqualität (IP/18/3450).

<sup>44</sup> Bericht der Verbraucherzentrale vom 27. November 2018 über die Möglichkeit der Musterklage gegen VW.

<sup>45</sup> Neues Rechtskonzept zur Verbesserung der Luftqualität; konkrete Einleitung gegen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

<sup>46</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Klage wegen Luftverschmutzung.

<sup>47</sup> S. dazu überblicksartig Matti Gurreck/Patrick Christian Otto, Das Vertragsverletzungsverfahren, JuS 2015, 1079; Ulrich Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), Kommentar EUV/AEUV, 2018, Art. 258 AEUV.

Mitgliedstaaten (Frankreich, Spanien, Italien und Vereinigtes Königreich) zu.<sup>48</sup>

- <sup>26</sup> Die zu dieser Zeit nur noch geschäftsführende Bundesregierung hat öffentlichkeitswirksam die Idee eines kostenfreien/fahrtkartenlosen Nahverkehrs lanciert, konnte sich aber nicht zu solchen Massnahmen durchringen, die die Kommission schlussendlich überzeugt hätten. In ihrem unveröffentlichten, aber der dpa vorliegenden, Brief<sup>49</sup> schlug die Bundesregierung ein Massnahmenpaket vor. Dieses beinhaltete, einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in mehreren deutschen Städten durch eine Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen in einem Pilotprojekt zu etablieren. Es sollten auch Niedrigemissionszonen für den Schwerlastverkehr in den besonders belasteten Städten eingeführt und steuerliche Anreize zur Flottenerneuerung mit Elektrofahrzeugen geschaffen werden. Zu den als *ultima ratio* ebenfalls aufgeführten Fahrverboten beinhaltet der Brief die Aussage, «wenn nötig, werden wir unsere Städte dabei unterstützen, wirksame Verkehrsbeschränkungen in ausgewiesenen Strassen einzuführen.»<sup>50</sup> Ob damit die Einführung einer «blauen Plakette» gemeint war, bleibt aber im Dunkeln.<sup>51</sup> Nachdem die Kommission dieses Massnahmenpaket als nicht ausreichend erachtet hatte und somit kein Erfolg zu verzeichnen war, er-

hob die Kommission nach [Art. 258 Abs. 2 AEUV](#) am 17. Mai 2018 Klage vor dem EuGH, um die Verletzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten feststellen zu lassen.

### 3. Aktuelle Stufe: Klage vor dem EuGH

- <sup>27</sup> Da die Klageerhebung der Kommission beim EuGH im Vertragsverletzungsverfahren regelmässig zunächst ohne ausführliche Klagebegründung erfolgt und auch ansonsten kein Schriftwechsel im Vertragsverletzungsverfahren öffentlich gemacht wird, ist bislang nicht bekannt, welche Punkte genau von der Kommission angeführt werden. Hinweise, mit denen sich der voraussichtliche Inhalt der Klagschrift antizipieren lässt, ergeben sich jedoch aus vergleichbaren Verfahren in der Vergangenheit, den aktuellen Pressemitteilungen sowie aus der Richtlinie selbst. Auch die nationale Rechtsprechung bietet Anhaltspunkte.
- <sup>28</sup> Formal wird die Kommission die Nichteinhaltung der in der Luftreinhalt Richtlinie festgesetzten Grenzwerte für Stickstoffdioxide durch Deutschland rügen. Da die Union nach dem oben dargestellten Subsidiaritätsprinzip keine verbindlichen Vorgaben für konkrete Massnahmen oder Instrumente machen kann und es dem Mitgliedstaat obliegt, wie die Richtlinie *in concreto* umgesetzt wird, kann die Kommission durch ihre Klage nicht die von ihr gewünschten oder für erfolgreich erachteten Massnahmen einfordern. Insbesondere da nur die Nichteinhaltung festgestellt würde, würden auch die konkreten, durch die Klagschrift gelisteten Massnahmen nicht in einen verpflichtenden Umsetzungskatalog aufgenommen werden. Insbesondere

<sup>48</sup> [Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15. Februar 2017 zur Klageandrohung wegen anhaltender übermässiger Luftverschmutzung.](#)

<sup>49</sup> Zuerst veröffentlicht am 13. Februar 2018 vom Magazin [Politico](#).

<sup>50</sup> Beitrag von Florian Eder vom 13. Februar 2018 im Magazin [Politico](#).

<sup>51</sup> [Zur blauen Plakette](#); vgl. auch: M. Eifert, Verkehrsverbote für KFZ bei Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte – Luftreinhalteplan Stuttgart, *JURA* 2018, 967.

vor dem Hintergrund des föderalen Kompetenzgefüges in Deutschland wäre dies auch nur schwerlich zu realisieren. Dennoch werden sich die Klageschrift der Kommission und auch die Entscheidungsgründe des Urteils – unabhängig vom Ausgang der Klage – mit den bislang als nicht erfolgreich erachteten Massnahmen auseinandersetzen. Die auch von den deutschen Verwaltungsgerichten stets genannten Massnahmen in Luftreinhalteplänen sind die Reduzierung des (Individual-)Verkehrsaufkommens durch den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Optimierung von Umstiegsmöglichkeiten (*Park&Ride*), Stärkung des Radverkehrs und Ausbau des Radwegenetzes sowie die Reduzierung des Stickstoffdioxid-Ausstosses des verbleibenden Kraftfahrzeugverkehrs durch Elektromobilitätsoffensiven zur Stärkung einer entsprechenden Infrastruktur und verkehrsleitende Instrumentarien zur Verstärkung des Verkehrsflusses. Es dürfte nicht verwundern, wenn nicht zuletzt auch Verkehrsbeschränkungen in der Klagebegründung thematisiert werden.

<sup>29</sup> Aufgrund des Effektivitätsgebots und des bereits durch die nationale Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte weiter konkretisierten Massnahmenkatalogs muss davon ausgegangen werden, dass sich das grundsätzlich weite Ermessen der Behörden bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen mittlerweile stark verdichtet hat. Dem untenstehenden Abschnitt vorgreifend ist festzustellen, dass die Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung der Luftreinhaltepläne diverser deutscher Grossstädte vor allem einen fehlenden Überprüfungsmechanismus und die mangelnde Quantifizierung von Massnahmen monierten – oft war aus

den Plänen nicht abzulesen, welchen Reduzierungsbeitrag eine einzelne Massnahme erbringen sollte. Mehrfach ist durch die Verwaltungsgerichte festgestellt worden, dass die Einführung von verkehrsbeschränkenden Massnahmen für Kfz bestimmter Schadstoffklassen bereits aufgrund der aktuellen Rechtslage auch ohne bundeseinheitliche «blaue Plakette» – unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips – durch die Städte möglich ist, um die möglichst schnelle Einhaltung der Grenzwerte zu erreichen.

<sup>30</sup> Es ist von einem umfassenden Vorgehen der Kommission und einer dies auch widerspiegelnden Klagebegründung auszugehen, insbesondere weil die Kommission (wie oben erwähnt) nun auch parallel gegen die Umsetzung der Typenzulassung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat, dessen nächsten Schritt durch ein Aufforderungsschreiben sie zudem in derselben Presseerklärung, in der die Klageeinreichung bezüglich der Luftreinhalterichtlinie bekannt gemacht wurde, kommuniziert hat.<sup>52</sup>

<sup>31</sup> Die jetzt ausstehende Entscheidung des EuGH hat gemäss [Art. 260 Abs. 1 AEUV](#) zunächst nur feststellenden Charakter – eine Strafzahlung kann erst in einem zweiten Schnitt nach Ablauf einer vom EU-Ministerrat und EU-Parlament gemeinsam verhängten Frist auf Antrag der Kommission durch den EuGH nach [Art. 260 Abs. 2 AEUV](#) angeordnet werden. Die Sanktionen können in Form eines Pauschalbetrags und/oder eines

<sup>52</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2018 zur Sicherung der Luftqualität (IP/18/3450).

Zwangsgeldes festgesetzt werden. Nach dem Kommunikationspapier der Kommission wird diese in der Regel bei Verstößen dieser Art sowohl die Verhängung eines Zwangsgeldes für jeden weiteren Tag, an dem der Mitgliedstaat dem Urteil nach [Art. 260 Abs. 1 AEUV](#) nicht nachkommt, als auch die Zahlung eines Pauschalbetrags zur Ahndung der Fortsetzung des Verstosses für den Zeitraum nach dem ersten Urteil beantragen.<sup>53</sup> Auch nach dem Urteil des EuGH zur Nichteinhaltung der Vorgaben der [Nitratrichtlinie 91/676](#)<sup>54</sup> durch Deutschland im Juni 2018<sup>55</sup> werden neue Überprüfungen durch die Kommission erstmals im Jahr 2020 durchgeführt und erst anschließend entschieden werden, ob in einem zweiten Schritt vor dem EuGH etwaige Strafzahlungen beantragt werden.<sup>56</sup>

#### 4. Zwischenfazit: Eine «gelbe Plakette» für Deutschland

<sup>32</sup> Durch eine erfolgreiche Klage und ein entsprechendes Urteil des EuGH erfolgt weder eine Pönalisierung des Mitgliedstaats noch eine vom Gericht direkt ausgesprochene und vollstreckbare Verpflichtung zur Vornahme bestimmter Massnahmen – ein Urteil hat nach [Art. 260 Abs. 1 AEUV](#) lediglich feststellende Wirkung. Aus der «roten Plakette»

<sup>53</sup> Ziffer 10.3 der Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag [SEK/2005/1658](#), wird entsprechend auch für den neuen [Art. 260 AEUV](#) angewendet.

<sup>54</sup> Nitratrichtlinie 91/676 des Europäischen Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, [ABl. 1991 L 375, 1](#).

<sup>55</sup> Urteil des EuGH vom 21. Juni 2018, Rs. C-543/16, [ECLI:EU:C:2018:481](#) (Kommission/Deutschland).

<sup>56</sup> [Gemeinsame Presseerklärung von Umweltschutzverbänden](#); Urteil des EuGH vom 21. Juni 2018, Rs. C-543/16, [ECLI:EU:C:2018:481](#) (Kommission/Deutschland), Rz. 67.

für Deutschland würde eher eine abgeschwächte «gelbe Plakette», die weiterhin Umsetzungsdefizite – zumindest für einen gewissen Zeitraum – zuliesse. Dieser in der Regel mehrmonatige Zeitraum, in dem der Mitgliedstaat die Möglichkeit erhält, effektive und effiziente Massnahmen zur Einhaltung des Unionsrechts einzuführen und umzusetzen, bietet Deutschland die Möglichkeit in einer Revision des Immissionsschutzrechts beide Verletzungen zu beheben; ob die Regierung jedoch davon Gebrauch machen wird, bleibt abzuwarten.

#### IV. Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten

<sup>33</sup> Die Kommission hat in ihren Pressemitteilungen zum Vertragsverletzungsverfahren wiederholt das Unionsziel der Gesundheitsvorsorge durch eine Verbesserung der Luftqualität betont. Mehrfach nannte sie zum Hintergrund der Verfahren, dass etwa 400'000 vorzeitige Todesfälle sowie «chronische und schwere Krankheiten wie Asthma, Herz-Kreislauf-Probleme und Lungenkrebs [...] oftmals unmittelbar auf Luftverschmutzung zurückzuführen» sind.<sup>57</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwiefern auch Private und Verbände Rechtsschutzmöglichkeiten wahrnehmen können. Denkbar sind insbesondere Massnahmen im Rahmen des Individualrechtsschutzes (1.) sowie Verbandsklagen (2.).

<sup>34</sup> Diese gilt es nachfolgend kurz darzustellen und die Relevanz für das vorliegende Szenario zu prüfen.

<sup>57</sup> [EU-Kommission klagt gegen Deutschland wegen Luftverschmutzung](#); [Luftverschmutzung durch Stickstoffdioxid](#); [Pressemitteilung der EU Kommission](#).

## 1. Individualrechtsschutz

<sup>35</sup> Die Frage nach den Rechtsschutzmassnahmen, die von Einzelnen zur Durchsetzungen umweltrechtlicher Standards ergriffen werden können, stellt sich innerhalb der EU schon seit geraumer Zeit. Während die Klagepraxis anfangs zwischen den Mitgliedstaaten stark divergierte, zeichnet sich in den letzten Jahren doch ein einheitliches Bild betreffend die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten von Privatpersonen zur Durchsetzung unionaler Bestimmungen ab.

<sup>36</sup> Im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung und den in der EU festgelegten Grenzwerten stehen insbesondere zwei Fragen im Zentrum: Erstens haben Private einen vor nationalen Verwaltungsgerichten einklagbaren Anspruch auf die Durchsetzung des Unionsrechts, wenn es um die Erstellung eines Plans oder einer Massnahme zur Verbesserung der Luftqualität geht? Zweitens gibt die EU-rechtliche Grundlage oder auch die nationale Grundlage den Bürgern und Bürgerinnen eine Handhabe, um die Einhaltung der konkret festgelegten Grenzwerte durchzusetzen?

<sup>37</sup> In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die unmittelbare Wirkung der in Frage stehenden Bestimmung einzugehen. Dieses Prinzip ermöglicht es einem Einzelnen eine nicht den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechend umgesetzte Richtlinienbestimmung direkt vor einem nationalen Gericht geltend zu machen, solange die Bestimmung unbedingt und hinreichend bestimmt ist und keine Verpflichtungen für andere Private (sog. horizontale Wirkung) ent-

faltet.<sup>58</sup> Auch muss die Richtlinienbestimmung Rechte für den Bürger entfalten.<sup>59</sup>

### a) Der Anspruch auf die Erstellung eines Aktionsplans und Erlass konkreter Massnahmen

<sup>38</sup> Die Frage, ob ein Einzelner die zuständige Behörde zur Erstellung eines Aktionsplans verpflichten kann und diese Pflicht auch vor einem nationalen Gericht geltend machen kann, ist wohl grundsätzlich zu bejahen. Der EuGH hatte in der Rechtssache *Janecek*<sup>60</sup> zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Es stand insbesondere zur Diskussion, ob eine Privatperson einen Anspruch auf die Erstellung eines (neuen) Aktionsplans gegenüber einer nationalen Behörde geltend machen kann, wenn die von der zuständigen Behörde ergriffenen Massnahmen nicht zu einer Einhaltung der unional verankerten Grenzwerte führten. Darüber hinaus befasste sich der EuGH mit der Frage nach den Klagemöglichkeiten zur Einhaltung der Grenzwerte als solche. Der Gerichtshof äusserte sich dahingehend, dass «unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte [...] bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen.»<sup>61</sup> Dies gilt auch, wenn das nationale Recht anderweitige Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, die den Einzelnen die Handhabe erteilt, die nationalen bzw. landesrechtlichen Behörden

<sup>58</sup> S. Einer statt Viele: Werner Schröder, in: Streinz (Hrsg.), Kommentar EUV/AEUV, 2018, Art. 288 Rn. 86 ff.

<sup>59</sup> S. Schröder (Fn. 58), Rn. 91 ff.

<sup>60</sup> Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-237/07, [ECLI:EU:C:2008:447](#) (Janecek).

<sup>61</sup> Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-237/07, [ECLI:EU:C:2008:447](#) (Janecek), Rz. 42.

zum Ergreifen geeigneter Massnahmen zur Reduktion der Luftverschmutzung zu bewegen.

<sup>39</sup> Bei der Erstellung des Luftreinhalteplans ist den nationalen Behörden ein denkbar weiter Ermessensspielraum hinsichtlich der konkreten Massnahmen einzuräumen, welcher allerdings seine Grenzen in der Geeignetheit und Verhältnismässigkeit der Massnahmen findet. Jedenfalls muss der Aktionsplan das Ziel der Verringerung der Gefahr der Überschreitungen und der Beschränkung ihrer Dauer unter Berücksichtigung des Ausgleichs zwischen diesem Ziel und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherstellen, die sodann vor einem nationalen Gericht geltend gemacht werden können. Obschon sich der EuGH im Urteil *Janecek* auf die Vorgängerrichtlinie [RL 96/62](#) bezieht, ist die Argumentation auf [RL 2008/50](#) übertragbar.

<sup>40</sup> In der Folgerechtsprechung C-488/15 (*Kommission/Bulgarien*), in der der EuGH über den Verstoss Bulgariens gegen die Umsetzung der Luftreinhalte-richtlinie und insbesondere die konstante Überschreitung der Grenzwerte in allen Messgebieten zu entscheiden hatte, verdeutlichte der Gerichtshof, dass Art. 23 Abs. 1 Uabs. 1 [RL 2008/50](#) kongruent zu der Vorgängerbestimmung in Art. 7 Abs. 3 [RL 96/62](#) zu verstehen sei.<sup>62</sup> Danach könnten Luftreinhaltepläne nur auf der Grundlage eines (verhältnismässigen) Ausgleichs zwischen dem Ziel der

Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen Interessen erstellt werden. Daraus ergebe sich zugleich, dass die «blosse» Überschreitung der Grenzwerte nicht ausreicht, um einen Verstoss gegen die Richtlinie zu bejahen; vielmehr komme es auf eine Entscheidung im Einzelfall an, in der die ergriffenen Massnahmen im Rahmen der Aktionspläne zu überprüfen sind. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang jedenfalls, dass der Individualperson die Möglichkeit eingeräumt wird, die Erstellung eines Luftreinhalteplans zu überprüfen respektive einzuklagen.

<sup>41</sup> Damit folgt der EuGH seiner ständigen Rechtsprechung, wonach es mit dem verbindlichen Charakter der Richtlinie nämlich unvereinbar ist, grundsätzlich auszuschliessen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann.<sup>63</sup> Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bezweckt.<sup>64</sup> Kann die Pflicht zur Erstellung eines Luftreinhalteplans nämlich nicht (von Betroffenen) vor einem Gericht durchgesetzt werden, dürfte diese Pflicht ins Leere laufen. Die unionalen Regelungen

<sup>62</sup> Schlussanträge Generalanwältin *Kokott*, Urteil des EuGH vom 5. April 2017, Rs. C-488/15, [ECLI:EU:C:2016:862](#) (*Kommission/Bulgarien*), Rn. 96; Urteil des EuGH vom 5. April 2017, Rs. C-488/15, [ECLI:EU:C:2017:267](#) (*Kommission/Bulgarien*), Rn. 105 ff.

<sup>63</sup> S.a. zum Wasserschutz das Urteil des EuGH vom 20. Dezember 2017, Rs. C-664/15, [ECLI:EU:C:2017:987](#) (*Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*), Rn. 33 und weiter unten: grundsätzlich auszuschliessen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können; auch im Urteil des EuGH vom 8. November 2016, Rs. C-243/15, [EU:C:2016:838](#) (*Lesoochránárske zoskupenie VLK*), Rn. 44.

<sup>64</sup> Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-237/07, [ECLI:EU:C:2008:447](#) (*Janecek*), Rn. 37.

zur Verbesserung der Luftqualität stellen in dem Fall eher einen Papiertiger dar.

- 42 Im Ergebnis steht dem Einzelnen somit der Rechtsweg offen, wenn es darum geht, die Erstellung eines Aktionsplans, der auch tatsächlich geeignet ist, die Luftqualität zu verbessern, geltend zu machen.<sup>65</sup>

### b) Der Anspruch auf Einhaltung der Grenzwerte

- 43 Eine grössere Herausforderung stellt wohl die Klärung der Frage dar, ob und wenn ja, inwiefern Einzelne einen Anspruch auf Einhaltung der konkreten Grenzwerte haben und diesen auch vor nationalen Gerichten geltend machen können.
- 44 Der EuGH zeigt sich in dieser Frage mitunter restriktiv; er hat allerdings bisher nur im Ansatz zu dieser Frage Stellung genommen. In der Rechtssache *Janecek* wurde der EuGH zwar mit der Frage vom deutschen Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) befasst, ob der Einzelne neben einem Anspruch auf die Erstellung eines Luftreinhalteplans auch die tatsächliche Einhaltung der in der unionalen Vorgabe festgelegten Grenzwerte geltend machen kann. Der EuGH verneinte einen solchen

Anspruch zunächst. Die Bestimmungen der Luftreinhalt Richtlinie nehme ausschliesslich die Mitgliedstaaten in die Pflicht, geeignete Massnahmen zur ergreifen, um die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte «auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte und Schwellen zurückzukehren.»<sup>66</sup> Damit werde den Bürgern kein solcher Anspruch zugesprochen.<sup>67</sup> Der EuGH bezieht sich zur Begründung auf den Wortlaut von Art. 7 Abs. 3 [RL 96/62](#), wonach Massnahmen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr einer Überschreitung zu begrenzen. Der Wortlaut der Nachfolgerichtlinie hat sich nur unwesentlich geändert. Gemäss Art. 23 Abs. 1 [RL 2008/50](#) stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass im Falle der Überschreitung der Grenzwerte mithilfe geeigneter Massnahmen der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten wird. Damit gilt wohl auch in Zusammenhang mit der neuen Richtlinie eine solche Anspruchsbegrenzung.

- 45 Allerdings zeichnet sich in der Rechtsprechung des EuGH langsam ein Wandel ab. In der Rechtssache *ClientEarth* hatte sich der oberste Gerichtshof mit den Klagerechten von natürlichen und juristischen Personen wegen der Überschreitung von Grenzwerten zu befassen. Dabei konnte der Gerichtshof erstmals auf [RL 2008/50](#) zurückgreifen. In seiner Entscheidung stellt der EuGH klar, dass es sich bei der Festlegung von Grenzwerten, insbesondere von Stickstoffdioxiden, um eine Erfolgspflicht handelt.<sup>68</sup> Aus-

<sup>65</sup> Vgl. auch Urteil des VG Hamburg vom 5. November 2014 – 9 K 1280/13. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat sowohl die Klagebefugnis nach [§ 42 Abs. 2 VwGO](#) als auch den materiell-rechtlichen Anspruch eines privaten Klägers bejaht, der in der stark belasteten und mit einer Messstation versehenen Strasse wohnte. Das VG bestätigte mit Verweis auf die *Janecek*-Rechtsprechung die individualschützende Qualität von Luftreinhalteplänen und somit einen Anspruch aus [§ 47 Abs. 1 BImSchG](#) auf schnellstmögliche Anpassung des bis dahin defizitären ersten Luftreinhalteplans.

<sup>66</sup> Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008, Rs. C-237/07, [ECLI:EU:C:2008:447](#) (*Janecek*), Rn. 37.

<sup>67</sup> S. in die Richtung auch Fassbender (Fn. 35), 1197.

<sup>68</sup> Urteil des EuGH vom 19. November 2014, Rs. C-404/13, [ECLI:EU:C:2014:2382](#) (*ClientEarth*), Rn. 30.

nahmen kennt die Richtlinie nicht. Zur Erreichung dieses Ziel seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, erforderliche Massnahmen zu ergreifen, wobei diese gewissen Anforderungen genügen müssen. D.h. die im Luftreinhalteplan vorgesehenen Massnahmen müssen geeignet und in der Lage sein, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Werden keine solche Massnahmen ergriffen, können sich Einzelne nach der ständigen Rechtsprechung «gegenüber öffentlichen Stellen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen»<sup>69</sup>. Ein Ausschluss der Geltendmachung einer Bestimmung von einer betroffenen Person sei insbesondere im Zusammenhang mit der Eindämmung und Reduzierung von Luftverschmutzung abzulehnen. Daraus ergebe sich, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, fordern können, dass ein Luftreinhalteplan erstellt wird, der geeignet ist, die Überschreitung so schnell wie möglich zu begrenzen und zu verhindern.

<sup>46</sup> Damit folgt der EuGH einem durchaus logischen Ansatz. Die Grenzwerte in [RL 2008/50](#) sind gerade nicht nur unverbindliche Zielvorgaben, sondern als verpflichtende Ziele angedacht. In diese Richtung deutet jedenfalls die Systematik der Luftreinhaltelinie: Die Richtlinie zeigt unmittelbare Rechtsfolgen bei der (dauerhaften) Überschreitung der Grenzwerte auf, womit eine Erfolgspflicht impliziert wird. Der *effet utile* einer solchen Vorgabe spricht schon gegen eine reine

unverbindliche Zielvorgabe, deren Einhaltung von der Richtlinie nicht tatsächlich verlangt wird. Die Richtlinie verankert zu diesem Zweck als festgelegte Rechtsfolge die Erstellung eines Luftreinhalteplans und den Erlass (kurzfristiger) Massnahmen, dies mit dem Ziel, die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten. Daraus kann nur folgen, dass auch eine Möglichkeit eingeräumt werden muss, um den Verstoss gegen diese Bestimmung vor einem nationalen Gericht geltend zu machen. Ansonsten läuft dieser gute Wille ins Leere. Abgesehen davon ist allerdings angesichts der weiten Formulierungen, des denkbar weiten Ermessensspielraums und der eher verfahrensrechtlich-orientierten Bestimmungen der Richtlinie fraglich, ob mit der Form der [RL 2008/50](#) tatsächlich eine aktive Kontrolle und Absenkung der verschiedenen Grenzwerte bewirkt werden kann.

## 2. Verbandsklagen vor den Verwaltungsgerichten

<sup>47</sup> Die Nichteinhaltung von Unionsrecht kann nicht nur von Individualklägern wegen der Verletzung ihnen zustehender drittschützender Rechte gerichtlich geltend gemacht werden, sondern auch von eingetragenen Umweltverbänden im Wege der sog. Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz ([UmwRG](#)). Die Klagebefugnis von Umweltverbänden nach § 3 [UmwRG](#) wurde in den vergangenen Jahren, insbesondere seit dem Urteil des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt,<sup>70</sup> von den deutschen Verwal-

<sup>69</sup> Urteil des EuGH vom 19. November 2014, Rs. C-404/13, [ECLI:EU:C:2014:2382](#) (ClientEarth), Rn. 54.

<sup>70</sup> Urteil des BVerwG vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – juris, Rn. 18 ff., 52 ff., 38 ff.

tungsgerichten regelmässig bejaht.<sup>71</sup> Durch das Instrument der Verbandsklage haben Umweltverbände, und insbesondere die Deutsche Umwelthilfe, zahlreiche Luftreinhaltepläne deutscher Grossstädte von den Verwaltungsgerichten überprüfen lassen.<sup>72</sup> Die in den letzten Jahren entwickelte Rechtsprechung hat massgeblich dazu beigetragen, dass die betroffenen Städte ihre Luftreinhaltepläne fortgeschrieben und mit effizienteren Massnahmen konkretisiert haben.

- <sup>48</sup> Das VG Düsseldorf stellte in seinem Urteil zum Luftreinhalteplan der Stadt Düsseldorf fest, dass diese nach Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 [RL 2008/50](#), § 47 [BImSchG](#) und § 27 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der [39. BImSchV](#) den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten hat. In diesem Minimierungsgebot ist die Verpflichtung enthalten, kurzfristige Massnahmen in den Plan aufzunehmen. Das Gebot führt vor diesem Hintergrund zu einer Einschränkung des planerischen Ermessens, wenn «allein die Wahl einer bestimmten Massnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt»<sup>73</sup>. Das VG nannte neben verschiedenen anderen Massnahmen auch Fahrverbote als Möglichkeit, mahnte aber zugleich auch die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes an.
- <sup>49</sup> Auch das VG Stuttgart bejahte auf die Klage eines Umweltverbandes annähernd gleichlautend eine Pflicht der Plangebe-

rin nach der oben genannten Normenkette, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten.<sup>74</sup>

- <sup>50</sup> Gegen die Urteile haben beide Städte Sprungrevision eingelegt, über die das BVerwG zeitgleich entschieden hat. Das BVerwG befand die Revisionen überwiegend unbegründet und bestätigte im Grunde die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, dass die betroffenen Städte bei der Fortschreibung ihrer Luftreinhaltepläne ganzjährige Verkehrsverbote für Kraftfahrzeuge in Betracht zu ziehen haben, legte jedoch besonderen Wert auf die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes.<sup>75</sup> Die Rechtsgrundlage für den Erlass von Verkehrsverboten ergibt sich nicht aus dem Bundesimmissionsschutzrecht, sondern erst aus der unionsrechtlichen Auslegung. Insbesondere im Hinblick auf den abschliessenden Charakter der [35. BImSchV](#) muss jedes entgegenstehende Bundesrecht aufgrund der unionsrechtlichen Verpflichtung, den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, unangewendet bleiben.<sup>76</sup> Sofern eine Luftreinhalteplanung dieses Ziel der möglichst kurzen Zeitspanne der Nichteinhaltung verletzen sollte, obliegt es (in ausdrücklicher Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH in *ClientEarth*) den angerufenen nationalen Gerichten, die nationale Behörde zu verpflichten, einen richtlinien-

<sup>71</sup> So auch das Urteil des VG Düsseldorf vom 13. September 2016 – 3 K 7695/15 – juris; das Urteil des VG Stuttgart vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15 – juris, Rn. 140.

<sup>72</sup> S. [die nicht vollständige Liste anderer verwaltungsgerichtlicher Verfahren](#).

<sup>73</sup> Urteil des VG Düsseldorf vom 13. September 2016 – 3 K 7695/15 – juris, Rn. 32.

<sup>74</sup> Urteil des VG Stuttgart vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15 – juris, Rn. 143.

<sup>75</sup> Revision gegen das Urteil des VG Düsseldorf: Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, juris, Rn. 11; Revision gegen das Urteil des VG Stuttgart: Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, juris, Rn. 13.

<sup>76</sup> Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 – juris, Rn. 28; Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 – juris, Rn. 31.

konformen Luftreinhalteplan zu erlassen bzw. anzupassen.<sup>77</sup>

- <sup>51</sup> Das BVerwG betont, dass – trotz der klaren Ermessensreduktion der Plangeber zum Erlass von Fahrverboten – der Grundsatz der Verhältnismässigkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch zur Rechtsordnung der Europäischen Union zählt und somit auch der Richtlinie inhärent ist. Luftreinhaltepläne müssen demnach immer einen Ausgleich zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Luftverschmutzung einerseits und den verschiedenen betroffenen anderen öffentlichen und privaten Interessen andererseits leisten.<sup>78</sup> Konkret fordert das BVerwG daher, dass Verkehrsverbote nur phasenweise eingeführt und jüngere Fahrzeuge aufgrund des andernfalls drohenden besonders starken Wertverlustes erst nach einem bestimmten Moratorium erfasst werden. Auch Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen seien zu beachten. Ausserdem müssten Luftreinhaltepläne besonders betroffene Gruppen, wie z.B. Anwohner und Handwerker, vom Verkehrsverbot grundsätzlich ausnehmen.<sup>79</sup>

## V. Ausblick

- <sup>52</sup> Die Entscheidung des EuGH sowie die weiteren Entwicklungen in Bezug auf die Luftreinhalte-massnahmen innerhalb der

EU und den Nationalstaaten bleiben mit Spannung zu erwarten. Wegweisend ist bereits die Klageerhebung gegenüber Deutschland sowie auch den anderen Staaten, die sich in eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung von unionalen Luftreinhaltebestimmungen einreicht. Bitten und Mahnungen wurden gegenüber den Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschland – von der EU jedenfalls mittlerweile genug ausgesprochen. Die Mitgliedstaaten können oder wollen die Luftqualität auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene nicht verbessern, obwohl dies dringend angezeigt wäre. Die EU bemüht sich um einen koordinierten Ansatz in Bezug auf die Luftreinhaltung, womit sie angesichts der geteilten Kompetenz und der offensichtlich unzureichenden Massnahmen der Mitgliedstaaten auch nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstösst.

- <sup>53</sup> Die Möglichkeiten der sowohl gestalten- als auch sanktionierenden Einflussnahme der Union durch ihre Institutionen im Bereich der Luftreinhaltung sind dennoch beschränkt. Durch die Rechtsakts-Wahl der Richtlinie verbleiben die konkreten Gestaltungsmöglichkeiten bei den Mitgliedstaaten. Einziger Hebel für die Union bleibt das Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichteinhaltung der Grenzwerte. Ob aber die jeweiligen nach der nationalen Kompetenzverteilung gewählten Massnahmen (unabhängig davon, ob diese erfolgreich zur Einhaltung führen oder nicht) sinnvoll im Sinne einer europäischen Strategie zur Verbesserung der Luftqualität sind, ist der Bewertung der Union weitgehend entzogen. Sie kann vom EuGH nur die mangelhafte Umsetzung und Einhaltung der EU-rechtlichen Bestimmungen feststellen lassen und in

<sup>77</sup> Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 – juris, Rn. 33 f.; Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 – juris, Rn. 36 f.

<sup>78</sup> Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 – juris, Rn. 37; mit Verweis auf das Urteil des EuGH vom 22. Februar 2018, Rs. C-336/16, [ECLI:EU:C:2018:94](#) (Kommission/Polen), Rn. 93.

<sup>79</sup> Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 – juris, Rn. 39 f.; Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 – juris, Rn. 42 f.

einem zweiten Schritt allfällige Sanktionen verhängen; konkrete Massnahmen kann sie nicht vorschreiben.

- 54 Massgeblich für die bevorstehende Gestaltung und Fortschreibung der Luftreinhaltepläne in den betroffenen Städten sind somit weiterhin vor allem nationale Urteile, wie die des BVerwG zu Stuttgart und Düsseldorf. Exemplarisch ist hier auch die Fortschreibung des Luftreinhalteplans Hamburgs zu nennen, der den Erlass von streckenweisen Verkehrsbeschränkungen vorsieht; die Stadt wartete jedoch mit der Umsetzung bis zur zuvor genannten Entscheidung des BVerwG zur Zulässigkeit solcher Fahrverbote ausdrücklich zu. Mit dem Entscheid legte das BVerwG nun den ersten Grundpfeiler zu einer sicheren Rechtsprechung für Fahrverbote. Es ist zu hoffen, dass auch der EuGH in seinem Urteil ähnliche Massnahmen in Bezugnahme auf die nationale Rechtsprechung zumindest andenkt. Es ist schliesslich zu erwarten, dass sich die nationalen Verwaltungsgerichte an einem Urteil des EuGH, das im Rahmen des vorliegend behandelten Vertragsverletzungsverfahrens ergeht, auch in Bezug auf die erforderlichen Massnahmen einer Luftreinhalteplanung – so wie auch nach der Entscheidung *Janecek* geschehen – orientieren werden und den in den Entscheidungsgründen gewählten Massstab sowie die vom Gericht nach dem *effet utile* für erforderlich erachteten Massnahmen berücksichtigen werden.