



Aktueller Begriff Europa

Der EuGH stellt Verstöße gegen die Richtlinie über Luftqualität fest (Urteil vom 3.6.2021, Rechtssache C-635/18)

Der EuGH hat einer **Vertragsverletzungsklage** der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (Deutschland) stattgegeben und festgestellt, dass Deutschland dadurch gegen die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (**Richtlinie über Luftqualität**) verstoßen hat, dass der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) in 26 der 89 beurteilten Gebiete und Ballungsräume vom 1. Januar 2010 bis einschließlich 2016 und in zwei Gebieten zudem der Stundengrenzwert für NO₂ **systematisch und anhaltend überschritten** wurde. Einen weiteren Verstoß sah das Gericht darin, dass Deutschland **keine geeigneten Maßnahmen ergriffen** hat, um ab dem 11. Juni 2010 in allen Gebieten die Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ zu gewährleisten.

Zur EuGH-Entscheidung

In Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. Anhang XI der Richtlinie über Luftqualität sind für NO₂ ab dem 1. Januar 2010 Grenzwerte von 40 µg/m³ im Jahresmittel und von 200 µg/m³ im Stundenmittel vorgesehen. Der Wert von 200 µg/m³ darf nicht öfter als 18-mal im Kalenderjahr überschritten werden.

Die **Überschreitung des Jahresgrenzwertes** erfolgte in den Jahren 2010 bis 2016 unstrittig regelmäßig an Messstellen im Ballungsraum Berlin, dem Ballungsraum und dem Regierungsbezirk Stuttgart, dem Regierungsbezirk Tübingen, dem Ballungsraum Freiburg, dem Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume), dem Ballungsraum Mannheim/Heidelberg, dem Ballungsraum München, dem Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen, dem Gebiet III Mittel- und Nordhessen, dem Ballungsraum I Rhein-Main, dem Ballungsraum II Kassel, dem Ballungsraum Hamburg, Grevenbroich (Rheinisches Braunkohlrevier), Köln, Düsseldorf, Essen, Duisburg/Oberhausen/Mülheim, Hagen, Dortmund, Wuppertal, Aachen, den urbanen Bereichen und dem ländlichen Raum im Land Nordrhein-Westfalen, Mainz, Worms/Frankenthal/Ludwigshafen und Koblenz/Neuwied. Im Ballungsraum Stuttgart und im Ballungsraum I Rhein-Main kam es zudem zur **Überschreitung des Stundengrenzwertes** mehr als 18-mal pro Jahr.

Der EuGH betonte, dass für die Bejahung einer Vertragsverletzung die **objektive Feststellung des Verstoßes** eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht genügt. Eine **partiell rückläufige Tendenz** der Grenzwertüberschreitungen, die nicht zur Einhaltung der Grenzwerte führt, steht der Qualifizierung der Vertragsverletzung als systematisch und anhaltend nicht entgegen. Die Grenzwertüberschreitung **an einer Probenahmestelle** reicht aus; eine „De-minimis“-Schwelle für die Zahl der Gebiete, in denen eine Überschreitung festgestellt werden kann, gibt es nicht. Unerheblich für diese Feststellungen ist, dass **auch andere Mitgliedstaaten** gegen die Vorschriften der Richtlinie über Luftqualität verstoßen. **Vermeintlich unzureichende Maßnahmen der Kommission** in Bezug auf die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen vermögen die Mitgliedstaaten ebenfalls nicht von den Verpflichtungen der Richtlinie über Luftqualität zu entbinden.



Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie über Luftqualität verpflichtet die Mitgliedstaaten bei Überschreitung der Grenzwerte zur Aufstellung von Luftqualitätsplänen, die geeignete Maßnahmen enthalten müssen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung **so kurz wie möglich** gehalten werden kann. Der Plan muss außerdem mindestens die in Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie über Luftqualität aufgeführten Angaben umfassen.

Der EuGH billigt den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen zwar einen **gewissen Handlungsspielraum** zu, verlangt aber, dass diese Maßnahmen es jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird. Ob dies der Fall ist, ist anhand einer **Analyse des Einzelfalls** zu prüfen. Im vorliegenden Fall verweist der EuGH darauf, dass Deutschland systematisch und anhaltend gegen die Verpflichtungen zur Einhaltung der Grenzwerte verstoßen hat und das **Ausmaß der Überschreitungen** der Grenzwerte in der Mehrzahl der verfahrensgegenständlichen Gebiete beträchtlich war. Er weist zudem darauf hin, dass die Verpflichtung Deutschlands zur Erstellung der Luftqualitätspläne **seit dem 11. Juni 2010** besteht. Denn spätestens bis zu diesem Zeitpunkt mussten die Mitgliedstaaten gemäß Art. 33 Abs. 1 der Richtlinie über Luftqualität die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich waren, um der Richtlinie nachzukommen. Demnach hätte Deutschland so schnell wie möglich geeignete Maßnahmen erlassen und umsetzen müssen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte für NO₂ im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie so kurz wie möglich gehalten werden kann. Deutschland erstellte solche Pläne jedoch erst mit Ablauf der Frist zur Veranlassung von Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte im Rahmen des Vorverfahrens zu diesem Klageverfahren am 2. Mai 2017. Diesen **fehlten** teilweise die nach dem Anhang XV Abschnitt A Ziff. 8 Buchst. c der Richtlinie über Luftqualität **erforderlichen Informationen**, da eine Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität nicht vorlag, obwohl diese Informationen von zentraler Bedeutung sind. Hinsichtlich einiger Gebiete erstreckten sie sich über einen **beträchtlichen Zeitraum**. Zahlreiche vorgesehene Maßnahmen sind **nicht konkret**, da sie nur auf die Förderung bestimmter Fortbewegungsmittel wie Erdgasfahrzeuge, Fahrräder oder die Mobilität zu Fuß, auf die Förderung öffentlicher Verkehrsmittel, von Elektromobilität oder Car-Sharing und auf Sensibilisierungskampagnen oder die Verkehrssicherheit im Allgemeinen abzielen. Bezüglich einiger angekündigter Maßnahmen ließ sich nicht feststellen, ob diese tatsächlich eingeführt wurden. Aus der **Gesamtschau** der vorgenannten Erwägungen folgert der EuGH, dass Deutschland **nicht rechtzeitig geeignete Maßnahmen** erlassen hat, damit die Zeiträume der Nichteinhaltung der Grenzwerte für NO₂ in den 26 verfahrensgegenständlichen Gebieten so kurz wie möglich gehalten werden.

Ausblick

Deutschland hat diesem Urteil **unverzüglich nachzukommen** und die entsprechenden **Vertragsverletzungen abzustellen**. Anderenfalls drohen eine weitere Klage der Kommission und die Verhängung **finanzieller Sanktionen**. Nach Angaben des Umweltbundesamtes wurden die Jahresgrenzwerte für NO₂ auch in den Jahren 2019 und 2020 in mehreren deutschen Städten überschritten (2019: in 25 Städten, 2020: – möglicherweise coronabedingt – nur noch in sechs Städten, namentlich München, Ludwigsburg, Limburg a. d. Lahn, Stuttgart, Darmstadt und Hamburg). NO₂ entsteht vor allem in Folge von Verbrennungsprozessen sowohl in Motoren als auch in Öfen für Kohle, Öl, Gas, Holz und Abfälle. Ältere Diesel-Pkw gelten als einer der Hauptverursacher. Als Maßnahmen zu einer Reduzierung der NO₂-Werte werden u.a. Dieselfahrverbote ausgesprochen und Tempo 30-Zonen eingerichtet. Die zu erlassenden Maßnahmen müssen jedenfalls **hinreichend konkret, überprüfbar** und auf eine **kurzfristige Einhaltung** der Grenzwerte gerichtet sein.

Quellen

- [EuGH, Urteil vom 3.6.2021, Rechtssache C 635/18](#)
- Informationen des Umweltbundesamtes:
<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/finale-daten-zur-stickstoffdioxid-belastung-2020>
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/stickstoffdioxid-emissionen#erfullungsstand-der-emissionsminderungsbeschlusse>