



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Umwelt und Energie

Behörde für Umwelt und Energie, Neuenfelder Straße 19, 21109 Hamburg

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Referatsleiter IG I 1
- Immissionsschutzrecht -
Postfach 120629
53048 Bonn

Amt für zentrale Aufgaben, Recht und
Beteiligungen
RU 1

Neuenfelder Straße 19
D - 21109 Hamburg
Telefon 040 - 42840 - 3937
Fax 040 - 42731 - 0500
E-Fax 040 - 4279 - 40705

Ansprechpartner: [REDACTED]
E-Mail [REDACTED]

01.11.2018

Umsetzung des Konzepts für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten durch Änderung des BImSchG Email des BMU / IG I 1 vom 30.10.2018

Die Behörde für Umwelt und Energie der Freien und Hansestadt Hamburg nimmt zu dem über-
sandten Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Einfügung eines
Absatzes 1a in § 40 BImSchG) wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsbeschränkungen oder -verbote nach § 40 Abs. 1 BIm-
SchG für Dieselfahrzeuge wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoff-
dioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von $50 \mu\text{m}^3$ im Jah-
resmittel überschritten worden ist.

Es bestehen erhebliche rechtliche Zweifel, ob der Gesetzentwurf mit Unionsrecht vereinbar ist.

Art. 13 Abs. 1 der EU-Luftqualitäts-Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten sicher-
zustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen der Jahresmittelgrenzwert für
 NO_2 von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ab 1. Januar 2010 nicht mehr überschritten werden. Art. 23 Abs. 1 Unterab-
satz 1 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass bei Grenzwertüber-
schreitungen Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden Grenzwerte einzuhal-
ten. Auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen über
einen gewissen Spielraum verfügen, müssen es die festgelegten Maßnahmen aber jedenfalls
ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehal-
ten wird (Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2008/50/EG).

Unter diesen Umständen ist in einer einzelfallbezogenen Untersuchung zu prüfen, ob die von dem betroffenen Mitgliedstaat erstellten Pläne im Einklang mit der Richtlinie 2008/50/EG stehen. Hierbei ist auch die Länge des Zeitraums zu betrachten, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält. Soweit sich Verkehrsverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO₂-Grenzwerte erweisen, sind derartige Maßnahmen mithin aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, juris, Rn 32).

Eine Anordnung eines Verkehrsverbots für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren muss unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Dies erfordert eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind. Streckenbezogene Verbote führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen (BVerwG, a. a. O., Rn. 38).

Mit diesen vom Bundesverwaltungsgericht aus dem Unionsrecht abgeleiteten Maßstäben erscheint es nicht vereinbar, wenn nationales Recht geeignete Maßnahmen zur Einhaltung zwingenden Unionsrechts „in der Regel“ für unverhältnismäßig erklärt. Nationale Gerichte sind gehalten, für die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Unionsrechts zu sorgen, indem sie erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, ohne dass sie die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müssten (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 - C-664/15 - Rn. 55 f.; BVerwG, a. a. O., Rn 33).

Der unionsweite NO₂-Grenzwert liegt bei 40 µg/m³ und nicht bei 50 µg/m³. Die Gerichte müssten daher entweder die „Regel“ des § 40 Abs. 1a BImSchGE unangewendet lassen oder unionskonform auslegen, soweit sie einem (beschränkten) Verkehrsverbot für bestimmte Dieselfahrzeuge entgegensteht, das sich als einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung von NO₂-Grenzwerten erweist (vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 34).

Das heißt, die Norm nützt nichts, wenn man sie unionskonform auslegt, und ist unionswidrig, wenn sie etwas nützen soll.

Die Regelung entspricht nicht den vom EuGH in ständiger Rechtsprechung zur Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie entwickelten Maßstäben und dürfte daher vor Gericht keinen Bestand haben.

Weitere Anmerkungen:

Auf Seite 1 Absatz 1 und gleichlautend auf Seite 4 Absatz 1 findet sich folgende Passage:

„Insbesondere in besonders belasteten Gebieten, in denen ein Jahresmittelwert von 50 Mikrogramm pro m³ überschritten wird, kann die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen und -verboten geeignet und erforderlich sein, um sicherzustellen, dass der Stick-

stoffdioxid-Grenzwert schnellstmöglich eingehalten wird (vgl. auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.2.2018, Aktenzeichen 7 C 30/17 sowie Aktenzeichen 7 C 26/16).“

Die Bezugnahme auf die zitierten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ist nicht korrekt, es handelt sich um ein Fehlzitat. Das Bundesverwaltungsgericht legt an keiner Stelle einen Jahresmittelwert von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zugrunde, sondern geht selbstverständlich von dem gesetzlich festgelegten und unionsweit geltenden Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ aus. Auf das Bundesverwaltungsgericht kann sich der Gesetzentwurf nicht stützen, im Gegenteil. Aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich vielmehr, dass dieser Entwurf sein Ziel, Dieselfahrverbote in den Städten zu vermeiden, so nicht erreichen kann (s.o.).

Auf Seite 1 Absatz 2 und gleichlautend auf Seite 4 Absatz 2 sowie auf Seite 6 Absatz 3 findet sich die Annahme:

„Es ist davon auszugehen, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bereits aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits beschlossen hat, in einem überschaubaren Zeitraum auch ohne Verkehrsbeschränkungen und -verbote eingehalten wird.“

Zu diesen beschlossenen Maßnahmen gehören nach der Aufzählung auf Seite 6 unter anderem Softwareupdates, die Hardwareausrüstung von schweren Kommunalfahrzeugen sowie die Hardwareausrüstung von Liefer- und Handwerkerfahrzeugen.

Die Behauptung, dass aufgrund dieser Maßnahmen der NO_2 -Grenzwert auch ohne Verkehrsbeschränkungen „in einem überschaubaren Zeitraum“ eingehalten werde, ist nicht in nachvollziehbarer Weise belegt. Vor Gerichten ist die Annahme der Bundesregierung daher mangels Quantifizierung des NO_2 -Minderungspotentials nicht verwertbar. Im Übrigen entspricht „in einem überschaubaren Zeitraum“ nicht der gesetzlichen Vorgabe „so schnell wie möglich“.

Hinsichtlich der Ausnahmenvorschrift für Fahrzeuge, die weniger als 270 mg Stickstoffoxide pro km ausstoßen, ist anzumerken, dass dieser Wert bislang in Zulassungsbescheinigungen nicht genannt wird und auch keiner geltenden Abgasnorm zugeordnet werden kann. Es ist unklar, warum gerade dieser Wert herangezogen werden soll. Der Euro6-Grenzwert beträgt 80 mg/km (PKW am Markt seit 2015), der Euro6d-Temp-Grenzwert (RDE – Real driving emissions) 168 mg/km (am Markt seit 08/2018).

