

zu sein.³⁸ Sie ist allerdings nur vorläufig, da die Schweiz hiergegen den EuGH anrufen hat.

Individuen und ihnen gleichgestellte Unternehmen (hier: Fluggesellschaften/Flughafen Zürich) dürften nach dem Luftverkehrsabkommen allerdings keine Aktivlegitimation haben. Sie haben allenfalls eine Art Reflexrecht,³⁹ da Art. 21 und 22 des Abkommens nur von „Vertragsparteien“ sprechen, die den Gemischten Ausschuss anrufen können. Das EG-Recht hat insoweit eine Lücke. Auch die sog. Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EG-V scheidet für die Betroffenen aus, da sie nicht unmittelbar durch eine EG-VO oder -Entscheidung, sondern durch Rechtsakte eines Mitgliedstaates beeinträchtigt sind. Allerdings ergeben sich für die Betroffenen (einschließlich etwaiger lärm-betroffener Gemeinden/Individuen der Schweiz) Rechtsschutzmöglichkeiten vor deutschen Gerichten (im Wege einer sog. Feststellungsklage gem. § 43 VwGO), zu deren Entscheidung dann das Gericht an den EuGH entsprechende Fragen zur Auslegung des EG-Rechts vorlegen kann, Art. 234 Abs. 1 lit. a EG-Vertrag (sog. Vorabentscheidung). Die Vorabentscheidung hat eine große Bedeutung, da der EuGH dadurch sein Anwendungsmonopol für alle Fragen des Gemeinschaftsrechts verwirklicht⁴⁰.

Hinsichtlich etwaiger Verletzungen des Chicago-(Transit-)Abkommens käme eine Streitbeilegung durch den Rat der ICAO (ein aus Vertretern von 33 Vertrags-Staaten bestehendes Gremium, Art. 50) in Betracht. Gegen dessen Entscheidung kann ein ad-hoc zu bildendes Schiedsgericht angerufen oder Berufung beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag einlegt werden (Art. 84).

Hinzuweisen ist schließlich auf das Europäische Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29.4.1957⁴¹, dem sowohl Deutschland wie die Schweiz beigetreten sind. Danach verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle völkerrechtlichen Streitigkeiten untereinander dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zur Entscheidung vorzulegen (Art. 1 lit. b und d). Wenn

Deutschland der Auffassung ist, dass die Schweiz wegen des Scheiterns des Staatsvertrages gegen das Völkerrecht verstoßen hat oder wenn die Schweiz der Auffassung ist, dass die Restriktionen rechtswidrig sind, bietet sich neben den o. g. Regelwerken auch dieses Abkommen zur Streitbeilegung an. Die Dinge kämen durch eine internationale Gerichtsöffentlichkeit in Fluss.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass alle genannten internationalen Abkommen an einem gravierenden Nachteil, d.h. ihrer „Staatslastigkeit“, leiden, die nur dem Gesamtstaat Rechtsschutzmöglichkeiten gewähren, individuell Betroffene also nicht berücksichtigen. Umso mehr ist eine Entscheidung der völkerrechtlich bzw. gemeinschaftsrechtlich zuständigen Instanzen – oder ein neuer Staatsvertrag – geboten!

38 Sie kann nicht, wie dies die Kommission offenbar tut, isoliert, sondern nur in ihrer Einbindung in das Abkommen, interpretiert werden. Rechtlich kaum nachvollziehbar erscheint auch das laut Presseberichten von der Kommission verwendete Argument, der Flughafen habe sich ja inzwischen auf die notwendigen Umstellungen eingerichtet – wie wenn dem Geschädigten auch noch die Schadensminderung angelastet würde – alles in allem eine Argumentation, die der Intention des Abkommens (Integration der Schweiz in den Luftverkehr) und der Pflicht der Vertragspartner und der Mitgliedstaaten, das Ziel des Abkommens nach Kräften zu fördern (Art. 1 Abs. 2, 17), widerspricht.

39 Das Abkommen ist also nicht self-executing, vgl. R. Streinz, a.a.O., Rn. 431, 433b m. N.

40 Näher Schweitzer-Hummer, Europarecht, 5. A., 1996, Rn. 520 ff.; danach muss die vom EuGH zu entscheidende Frage vom vorliegenden Gericht formuliert werden. Sie muss generell-abstrakt sein und der Inhalt der Frage muss eindeutig zum Ausdruck kommen. Bei unklarer Anfrage kann der EuGH aus der „unvollkommen gefassten Frage die Fragen herauschälen, welche die Auslegung des Vertrags betreffen“. Letztinstanzliche Gerichte müssen vorlegen, um sich selbst eine Überzeugung zu bilden. Legt das letztinstanzliche Gericht trotz Zweifeln nicht vor, so kann gegen den betreffenden Mitgliedsstaat ein Aufsichts- bzw. Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission oder einen Mitgliedsstaat eingeleitet werden (Art. 226; 227 EG-Vertrag). Die Vorlagepflicht entfällt dann, wenn die von dem nationalen Gericht gestellte Frage nicht entscheidungsrelevant ist.

41 BGBl. 1961 II, 82.

Bernhard Stüer*

Luftqualität und Straßenplanung

The Air Quality Framework Directive from 1996 and its daughter directive from 1999 make great demands when it comes to road planning. According to the amendments to the daughter directive from 1999 low limit values will have to be maintained when dealing with airborne pollutants. The following essay informs

us of the regulations which will have to be respected in the future and addresses the issue of whether the new directives and the amendments to the German Federal law regarding the protection from emissions (BImSchV) from 2002 will affect existing plans and decisions concerning project approvals.

Die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie 1996 und die Tochterrichtlinie 1999 stellen neue Anforderungen auch an die Straßenplanung. Nach den Anlagen zur Tochterrichtlinie 1999 sind in Zukunft sehr niedrige Grenzwerte für die Luftschadstoffbelastung einzuhalten. Diese ehrgeizigen

Ziele könnten sich als erhebliche Stolpersteine für die Planung von Straßen nicht nur in der Fachplanung, sondern

* Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer ist Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück.

auch in der Bauleitplanung erweisen. Denn an vielen Stellen in der unmittelbaren Nachbarschaft der Verkehrswege sind diese Grenzwerte schon heute weit überschritten. Der Beitrag behandelt die Frage, welche Anforderungen zukünftig zu beachten sind und ob das neue Richtlinienrecht und die seiner Umsetzung dienenden Novellen 2002 des BImSchG und der 22. BImSchV auch Auswirkungen für den Bestand in der Vergangenheit liegender Planungen und Zulassungsentscheidungen haben.

Während bisher bei der Planung von Straßen vor allem die Lärmbelastung und Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes im Vordergrund standen, treten durch das europäische Richtlinienrecht nun auch die Luftschadstoffe in den Mittelpunkt. Denn durch die Rahmenrichtlinie 1996 und die Tochterrichtlinie 1999 gibt Brüssel neue Vorgaben zur Luftreinhaltung mit dem Ziel, einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität zu leisten. Das Europäische Richtlinienrecht ist inzwischen durch die Novelle 2002 zum BImSchG und die Novelle der 22. BImSchV in nationales Recht umgesetzt worden. Für die Straßenplaner stellt sich vor allem die Frage, ob die ehrgeizigen Grenzwerte unmittelbar in der Nachbarschaft der Straßen einzuhalten sind oder erst dann wirken, wenn sie flächenhaft in größeren Gebieten überschritten werden. Dann wäre die Neuplanung von Straßen außerhalb stark belasteter Gebiete noch einmal davon gekommen. Auch ist zu beurteilen, ob das neue Richtlinienrecht auf bereits abgeschlossene Planungs- und Zulassungsverfahren einwirkt¹.

I. Rechtsgrundlagen

Für die Luftqualität sind die EG-Rahmenrichtlinie zur Luftqualität 1996 und die EG-Tochterrichtlinie 1999 sowie die Novelle des BImSchG 2002 und die novellierte 22. BImSchV bedeutsam. Beide Regelungsbereiche auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene enthalten Anforderungen an die Luftqualität.

1. Rahmenrichtlinie 96/62/EG vom 27.9.1996 und Tochterrichtlinie 1999/30/EG vom 22.4.1999

Gegenstand der Richtlinie 1999/30/EG vom 22.4.1999² über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft ist die Luftqualität (Tochterrichtlinie 1999). Sie geht auf die als Rahmenrichtlinie³ wirkende Richtlinie 96/62/EG vom 27.9.1996

(Rahmenrichtlinie 1996)⁴ zurück, die auf europäischer Ebene Aussagen zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität enthält. Die Rahmenrichtlinie 1996 will Grundsätze für eine gemeinsame Strategie für die Erhaltung bzw. Verbesserung der Luftqualität festlegen (Art. 1 Rahmenrichtlinie). Dazu sollen Luftqualitätsziele definiert und festgelegt werden, die Luftqualität in den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Methoden und Kriterien beurteilt, die Öffentlichkeit mit sachdienlichen Informationen unterrichtet werden und die Luftqualität, soweit sie gut ist, erhalten und ggf. verbessert werden. Die Luftqualität soll jeweils bezogen auf Gebiete und Ballungsräume beurteilt werden. „Gebiet“ ist ein von den Mitgliedstaaten abgegrenzter Teil ihres Hoheitsgebietes. „Ballungsraum“ ist ein Gebiet mit mehr als 250.000 Einwohnern oder, falls 250.000 oder weniger Einwohner in dem Gebiet wohnen, einer Bevölkerungsdichte pro km², die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität rechtfertigen.

Die Grenzwerte und Alarmschwellen werden durch die Kommission in sog. Tochterrichtlinien festgelegt. Der „Grenzwert“ wird auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt in größerem Maße langfristig zu vermeiden, und der soweit wie möglich in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden muss. Bei Überschreitung der „Alarmschwelle“ besteht bereits bei kurzfristiger Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit. Die Mitgliedstaaten haben umgehend Maßnahmen nach der Richtlinie zu ergreifen. Werden die Alarmschwellen überschritten, besteht wegen der bestehenden Gesundheitsgefahren ein unmittelbarer aktueller Handlungsbedarf. Die Grenzwerte sollen demgegenüber von den Mitgliedstaaten in einem bestimmten Zeitraum und damit mittelfristig erreicht werden. Werden die Grenzwerte überschritten, erstellen die Mitgliedstaaten entsprechende Listen der betroffenen Gebiete und Ballungsräume (Art. 8 I Rahmenrichtlinie 1996). Hierfür ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, auf Grund dessen der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann. Bei Aufstellung des Planes oder Programms ist die Öffentlichkeit zu beteiligen (Art. 8 III Rahmenrichtlinie 1996). Einen Hinweis auf die Einhaltung der Grenzwerte bei einzelnen Zulassungsverfahren enthält die Rahmenrichtlinie 1996 nicht. Vielmehr bezieht sich diese auf die Luftqualität in Gebieten und Ballungsräumen, die von den Mitgliedstaaten entsprechend großräumig abzugrenzen sind.

Die Grenzwerte und Alarmschwellen für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden, Partikel und Blei in der Luft sind in der Tochterrichtlinie 1999 festgelegt. Die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten soll danach überregional und quellenunabhängig erfolgen. Hierdurch sollen schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt vermieden, verhütet oder verringert werden. Die Umsetzungsfrist endete gemäß Art. 12 I der Richtlinie am 19.7.2001. Für verschiedene der im

1 Diese Fragen sollen im Anschluss an OVG Koblenz, 2.5.2002 – 1 C 11563/00.OVG, UPR 2002, 360, in einem Revisionsverfahren geklärt werden, BVerwG, 30.6.2003 – 4 BN 48.02.

2 ABl. EG 1999 L 163/41.

3 BVerwG, 18.6.2003 – 4 A 70.01; Hansmann, NuR 1999, 10; Jarass, NVwZ 2003, 257. Der Beitrag von Jarass geht auf einen im November 2002 vor der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig gehaltenen Vortrag zurück; zur Diskussion: Stüer/Stengelhofen, DVBl 2003, 32.

4 ABl. EG 1996 L 296/55.

Anhang der Richtlinie aufgeführten Stoffe sind Grenzwerte festgesetzt worden, die von späteren Zeitpunkten an gelten sollen. So ist beispielsweise ab dem 1.1.2005 der Tagesgrenzwert für Partikel (PM₁₀) auf 50 mg/m³ festgesetzt worden (Anhang III der Tochterrichtlinie 1999) und ab dem 1.1.2010 – über ein Kalenderjahr ermittelt – der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 µg/m³ einzuhalten (Anhang II der Tochterrichtlinie 1999). Für Stickstoffdioxid wird eine Alarmschwelle von 400 µg/m³ drei aufeinander folgende Stunden lang an Orten gemessen, die für die Luftqualität in einem Bereich von mindestens 100 km² oder im gesamten Gebiet oder Ballungsraum, je nach dem, welche Fläche kleiner ist, repräsentativ sind. Auch hieran wird deutlich, dass die Luftqualität nicht an jeder Stelle im Gebiet oder Ballungsraum, sondern nur bezogen auf das gesamte Gebiet oder den gesamten Ballungsraum gesichert werden soll. Die Alarmschwelle ist danach erst dann überschritten, wenn an allen repräsentativen Stellen im gesamten Gebiet oder Ballungsraum die Alarmschwellenwerte überschritten sind. Die Richtlinie dient daher dem Schutz des gesamten Gebietes oder Ballungsraums, der vor einer flächendeckenden Überschreitung der Grenz- und Alarmschwellenwerte geschützt werden soll. Sie zielt nicht darauf ab, die Einhaltung der vorgenannten Werte an jedem Ort oder sozusagen an jeder Stelle innerhalb des Gebietes oder Ballungsraums sicherzustellen⁵. Nur wenn an allen Messstellen der Wert überschritten ist, ergeben sich entsprechende Verpflichtungen.

2. Novelle des BImSchG und der 22. BImSchV

Unter anderem auch der Umsetzung der Rahmenrichtlinie 1996 und der Tochterrichtlinie 1999 dient die BImSchG-Novelle 2002 und die auf der Grundlage des § 48a BImSchG neu gefasste 22. BImSchV, wobei die Werte der Tochterrichtlinie 1999 im Wesentlichen übernommen wurden. § 47 BImSchG sieht Luftreinhalte- und Aktionspläne zur Durchsetzung der Immissionsrichtwerte vor. Besteht die Gefahr, dass die in der Rechtsverordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen überschritten werden, hat die zuständige Behörde einen Aktionsplan aufzustellen, der festlegt, welche Maßnahmen kurzfristig zu ergreifen sind. Die im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung der Werte zu verringern oder den Zeitraum, währenddessen die Werte überschritten werden, zu verkürzen. Aktionspläne können Teil eines Luftreinhalteplans sein (§ 47 II BImSchG).

Die Maßnahmen sind entsprechend dem Verursacheranteil unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zur Überschreitung beitragen. Maßnahmen, die in den Plänen gegenüber dem Straßenverkehr erforderlich werden, sind im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen (§ 47 IV BImSchG). Unter den Voraussetzungen des § 40 BImSchG können die zuständigen Straßenverkehrsbehörden nach Maßgabe der

straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften Verkehrsbeschränkungen erlassen, soweit ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan dies vorsehen. Dabei kann der Kraftfahrzeugverkehr auf bestimmten Straßen oder bestimmten Gebieten auch verboten oder beschränkt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte der Verordnung überschritten sind und die für den Immissionsschutz zuständige Behörde dies im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse für geboten hält.

Die Novelle des BImSchG und der 22. BImSchV setzen damit das Konzept der Rahmenrichtlinie 1996 und der Tochterrichtlinie 1999 um, indem die nationalen Regelungen die Grenzwerte und Alarmschwellen der Tochterrichtlinie 1999 in die 22. BImSchV übernehmen und die Luftreinhaltepläne und Aktionspläne Grundlage für konkrete Einzelmaßnahmen sind. Dabei geht auch das deutsche Immissionsschutzrecht von einem das gesamte Gebiet oder den Ballungsraum ergreifenden Konzept aus, das über die Luftreinhaltepläne und Aktionspläne am Verursacherprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgerichtet ist (§ 47 IV BImSchG).

II. Luftqualitätsrichtlinie hat keinen unmittelbaren Projekt- und Anlagenbezug

Das europäische Richtlinienrecht zur Luftqualität wirkt nicht unmittelbar auf die Zulassung einzelner Projekte, sondern enthält (lediglich) Anforderungen für die in Zukunft einzuhaltenden Grenzwerte in dem jeweiligen gesamten Referenzgebiet. Aufgabe der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ist es nach der Richtlinie, großräumig abzugrenzende Gebiete und Ballungsräume festzulegen, Pläne und Programme für diese Gebiete aufzustellen und auf dieser Grundlage konkrete Einzelmaßnahmen zu ergreifen. Eine unmittelbare, verbindliche Wirkung im Sinne der Einhaltung bestimmter Immissionsgrenzwerte für ein bestimmtes einzelnes Vorhaben sieht das Richtlinienrecht zur Luftqualität nicht vor.

Dass das europarechtliche Richtlinienrecht zur Luftqualität keine weiter gehenden Vorgaben zur Umsetzung der Richtlinienziele enthalten konnte, ergibt sich bereits aus Art. 249 EGV, wonach die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der europarechtlichen Ziele hinsichtlich der Wahl der Form und der Mittel nicht gebunden sind. Mit diesen europarechtlichen Vorgaben wäre es nicht vereinbar, wenn das europäische Richtlinienrecht zur Luftreinhaltung dahingehend ausgelegt würde, dass es unmittelbar bindende Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung in nationales Recht enthielte.

1. Rahmenrichtlinie 1996

Durch die Rahmenrichtlinie 1996 wurden Grundsätze für eine gemeinsame Luftreinhaltestrategie aufgestellt. Gemäß Art. 1 der Richtlinie sind die Ziele dieser Strategie

⁵ Die Tochterrichtlinie 1999 war bis zum 19.7.2001 umzusetzen.

- die Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen,
- die Beurteilung der Luftqualität anhand einheitlicher Methoden und Kriterien,
- die Verschaffung von Informationen über die Luftqualität sowie
- die Erhaltung und ggf. Verbesserung der Luftqualität.

Nach den in Art. 2 der Rahmenrichtlinie 1996 vorgenommenen Begriffsbestimmungen werden in Art. 4 die Regelungen über die Grundsätze für die Festlegung von Grenzwerten, Zielwerten und Alarmschwellen für die Luft getroffen, wobei die Festlegung der Werte selbst nach Wirkungsgesichtspunkten entsprechend dem Stand der Erkenntnisse erfolgen soll. Die Art. 7 bis 10 der Rahmenrichtlinie 1996 haben Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zum Gegenstand. Dies setzt verbindliche in einer Tochterrichtlinie festzusetzende Grenzwerte voraus. Auf der Grundlage der Grenzwerte

- müssen die Maßnahmen einem integrierten Ansatz entsprechen,
- dürfen die Maßnahmen nicht gegen andere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften verstoßen und
- dürfen die Maßnahmen Auswirkungen auf die Umwelt nicht in andere Mitgliedstaaten verlagern.

Die verfahrensbezogenen Ansätze der Rahmenrichtlinie sind daher in Tochterrichtlinien umzusetzen. Beide bilden eine Einheit⁶, weshalb die Rahmenrichtlinie auch bei der Anwendung der Tochterrichtlinien mitzulesen ist⁷. Als Kern der Rahmenrichtlinie 1996 sind die Luftreinhalte- und Aktionspläne anzusehen (Art. 8 III der Rahmenrichtlinie). Während die Luftreinhaltepläne langfristig angelegt sind, beinhalten die Aktionspläne im Interesse des Gesundheitsschutzes anlassbezogene Maßnahmepläne, die bei einer Überschreitung der in den Tochterrichtlinien festzuschreibenden Immissionsgrenzwerte angewendet werden sollen. Konkrete Maßnahmen werden nach dem Konzept der Rahmenrichtlinie durch Pläne und Programme vermittelt. Dies ist folgerichtig, weil sich die Anforderungen an die Luftqualität gerade nicht auf jeden Emissions- oder Einwirkungsort, sondern auf das durch die Mitgliedstaaten festzulegende jeweilige gesamte Referenzgebiet beziehen.

2. Tochterrichtlinie 1999

Art. 1 der Tochterrichtlinie 1999 hat die überregionale und quellenunabhängige Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zum Gegenstand, indem Grenzwerte und bei aktuellen Gesundheitsgefahren Alarmschwellen für die Konzentrationen von Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden, Partikeln und Blei in der Luft festgelegt worden sind. Nach Art. 3 bis 6 der Tochterrichtlinie sind die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der in den jeweiligen Anhängen festgesetzten Immissionsgrenz-

werte verpflichtet. Zudem bestehen allgemeine und besondere Berichtspflichten⁸. Das Verbot der Überschreitung dieser Immissionsgrenzwerte ist mit einer entsprechenden Handlungspflicht verknüpft, wonach die zuständigen Stellen die erforderlichen Maßnahmen treffen.

Wie in der Luftqualitätsrahmenrichtlinie sind die Begriffsbestimmungen auch in Art. 2 der Tochterrichtlinie enthalten. In Art. 7 folgen dann die Bestimmungen über das Beurteilungsverfahren der Konzentrationen. Einzelheiten werden im Anhang geregelt. Art. 8 schreibt die Unterrichtung der Öffentlichkeit vor. Art. 9 hebt gegenstandslos gewordene Richtlinien (teilweise) auf. Übergangsregelungen sind in IV, V und VII enthalten. Art. 11 (Sanktionen) beinhaltet die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei Verstößen wirksame, verhältnismäßige und „abschreckende“ Sanktionen vorzusehen. Die Art. 12 bis 14 enthalten Bestimmungen zu Sanktionen, Umsetzung, Inkrafttreten und Adressaten.

3. Verpflichtungen nur auf der Grundlage der festgelegten Gebiete und entsprechender Pläne

Die Rahmenrichtlinie und die Tochterrichtlinie sehen übereinstimmend die Festlegung von Gebieten und Ballungsräumen durch die Mitgliedstaaten vor. Die zuständigen Behörden treffen dazu auf der Grundlage entsprechender Pläne und Programme (Art. 8 Rahmenrichtlinie 1996) die erforderlichen Maßnahmen. Die konkreten Maßnahmen sind daher von einer flächenhaften Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in einem zuvor vom Mitgliedstaat festgelegten Referenzgebiet und von der Aufstellung entsprechender Pläne und Programme abhängig. Erst nachdem der Mitgliedstaat das Referenzgebiet festgelegt hat, kann beurteilt werden, ob die in den Anlagen zur Tochterrichtlinie aufgestellten Werte überschritten sind. Die zuständige Stelle hat dann einen Plan oder ein Programm mit dem Ziel der Einhaltung des Immissionsgrenzwertes aufzustellen (Art. 8 der Rahmenrichtlinie). Für Gebiete, bei denen die Alarmschwelle überschritten ist, stellen die Mitgliedstaaten im Interesse des Gesundheitsschutzes einen Aktionsplan auf. Die Pläne werden dabei auf der Grundlage einer Abwägung zwischen den einzelnen betroffenen Verursachungszusammenhängen und den im Gesamtrahmen zu treffenden Maßnahmen in einer großräumigen, flächenhaften Sichtweise bestimmt. Auch der Bestandsschutz der einzelnen Anlage kann hier eine Rolle spielen. Die Immissionsgrenzwerte des europäischen Luftqualitätsrechts sind daher nicht bei jeder einzelnen Anlage, sondern (nur) im gesamten Referenzraum einzuhalten. Werden sie dort nicht flächenhaft an allen Messstellen überschritten, ist das europäische Richtlinienrecht auch dann gewahrt, wenn die einzelne Anlage an bestimmten Stellen die Immissionsgrenzwerte überschreitet. Die europarechtlichen Vorgaben sind nämlich nicht anlagenbezogen, sondern gebietsbezogen in dem Sinne, dass im jeweiligen Referenzgebiet die Gesamtbelastung eine bestimmte Schwelle flächenhaft nicht überschreiten soll.

⁶ Hansmann, NuR 1999, 10 (11).

⁷ VGH Mannheim, 18.7.2003 – 5 S 723/02.

⁸ Hansmann, NuR 1999, 10 (11); Jarass, NVwZ 2003, 257.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass „die rechtlichen Aussagen zur Durchführung und Durchsetzung äußerst mager und zudem undurchsichtig sind. Bereits das EG-Recht weist insoweit deutliche Schwächen auf.“⁹ Allerdings seien die im Anhang der Richtlinie genannten Immissionsgrenzwerte in dem Sinne unmittelbar verbindlich, dass sie ab den in den Anhängen der Richtlinie genannten Zeitpunkten nicht mehr überschritten werden dürften¹⁰. Die Luftreinhalte- und Aktionspläne könnten die Luftqualität zwar verbessern. Dies reiche jedoch allein nicht aus¹¹. Aus einer Entscheidung des VGH München zu einer straßenrechtlichen Planfeststellung wird zudem abgeleitet, dass die in der Richtlinie 85/203/EWG vom 7.3.1985 aufgeführten Grenzwerte einzuhaltende Zumutbarkeitsgrenzen enthielten¹². Auch verpflichte Art. 11 der Tochterrichtlinie, bei Verstößen gegen das umgesetzte Recht Sanktionen vorzusehen.

Die Immissionsgrenzwerte sind nach dem europäischen Richtlinienrecht zur Luftreinhaltung auf eine flächenhafte Überschreitung in dem jeweiligen Referenzgebiet bezogen. Daher kann erst nach der Festlegung der Gebiete und Ballungsräume eine Aussage zur Einhaltung oder Überschreitung der Immissionsgrenzwerte getroffen werden. Vor der Festlegung der Gebiete und Ballungsräume sind die Behörden der Mitgliedstaaten daher auch nicht an bestimmte Immissionsgrenzwerte gebunden. Außerdem wird den zuständigen Stellen durch die Pläne und Programme ein Handlungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, zwischen verschiedenen geeigneten Maßnahmen zu wählen und nach einem abgestimmten Konzept vorzugehen. Damit enthalten die Pläne und Programme zugleich autonome planerische Elemente, die wesentliche Bestandteile des europäischen Luftreinhaltekonzepts sind. Unmittelbare Wirkungen im Sinne bindender Vorgaben für einzelne Projekte und Zulassungsentscheidungen lassen sich den Immissionsgrenzwerten jedenfalls dann nicht entnehmen, wenn in dem ganzen Referenzgebiet die Grenzwerte nicht flächendeckend an allen relevanten Messstellen überschritten sind und es durch die jeweils hinzutretende Anlage zu einer Überschreitung im gesamten Gebiet nicht kommt.

Diese Auffassung wird auch von der Rechtsprechung geteilt, wobei bislang eine abschließende Entscheidung des BVerwG noch nicht vorliegt¹³. Das OVG Koblenz und der VGH Mannheim haben sich im Sinne der vorstehenden Ausführungen geäußert¹⁴. Nach Auffassung des OVG Koblenz werden durch die Tochterrichtlinie 1999 – wobei es deren unmittelbare Wirkung offen lässt – über das Erfassen und Berichten hinaus gehende Handlungspflichten für den Mitgliedstaat nicht begründet, wenn es (nur) an einzelnen Messstellen zu Überschreitungen der Grenzwerte kommt. Es sei nicht auf die einzelne Messstelle, sondern auf den Ballungsraum insgesamt abzustellen. Einzelne Straßenzüge sind danach kein Gebiet, dem die Richtlinie eine entsprechende Bedeutung beimisst. Diese Rechtsauffassung vertritt auch der VGH Mannheim¹⁵. Eine Handlungspflicht der zuständigen Stellen besteht danach erst nach einer flächendeckenden Überschreitung

der Grenzwerte in einem Ballungsraum oder einem Gebiet. Dies setzt eine größere räumliche Einheit voraus.

Diese Auffassung überzeugt. Bei der Auslegung und Anwendung der Tochterrichtlinie 1999 ist die Rahmenrichtlinie 1996 mitzulesen. Das gilt auch für die räumliche Zuordnung und Betrachtung der Messwerte, wobei die Maßnahmen gemäß Art. 8 III dieser Richtlinie sich ausdrücklich auf Gebiete und Ballungsräume beziehen müssen. Auch Art. 7 der Tochterrichtlinie nimmt bei der Beurteilung der Luftqualität Gebiete und Ballungsräume in Bezug. Sind aber durchgängig Gebiete und Ballungsräume die Bezugspunkte für die Beurteilung der Luftqualität, kann nicht eine Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes an einem einzelnen Einwirkungsort und einer einzelnen Messstelle ein Vorhaben bereits in Frage stellen. Sowohl die einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte als auch die im Anschluss daran zu treffenden Maßnahmen sind nämlich jeweils auf das gesamte Referenzgebiet zu beziehen. Auch das Erfordernis der Aufstellung von Plänen und Programmen als Grundlage für die einzelnen Maßnahmen belegt, dass das europäische Konzept der Luftreinhaltung nicht die einzelne Anlage, sondern das Gebiet im Zentrum, aber auch als Voraussetzung der Maßnahmen sieht.

Dieser im Hinblick auf den Gebietszuschnitt weite, flächenhafte Ansatz wurde vom europäischen Gesetzgeber nicht ohne Grund gewählt. Würde man nämlich kleinräumig auf jeden Einwirkungsort abstellen, müsste schon bei geringfügigen Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte gegen jede einzelne Emissionsquelle vorgegangen werden, auch wenn sich der Einwirkungsort, bildlich ausgedrückt, gleichsam unmittelbar neben dem rauchenden Schornstein („end of the pipe“) befindet. Der Straßenverkehr aber auch Industrieanlagen wären dann in vielen Ballungsgebieten nicht mehr zulässig. Auch beim Betanken eines Kraftfahrzeugs oder dem Rauchen einer einzigen Zigarette würden wahrscheinlich im unmittelbaren Umgebungsbereich die Grenzwerte der jeweiligen Tochterrichtlinie schon bei Weitem überschritten.

Einer flächenhaften Beurteilung bezogen auf ganze Gebiete oder Ballungsräume steht auch Art. 11 der Toch-

9 So heißt es beispielsweise jeweils in den Absätzen 1 der Art. 3 und 4 der Richtlinie nahezu übereinstimmend: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gemäß Artikel 7 zu beurteilenden ... (Konzentrationen) ... in der Luft die Grenzwerte des Anhangs ... Abschnitt I ab den dort genannten Zeitpunkten nicht überschreiten.“ Auch die Absätze 1 der Art. 5 und 6 stimmen weitgehend überein.

10 Jarass, NVwZ 2003, 257 (261).

11 Jarass, NVwZ 2003, 257 (260). Nicht ganz klar ist dabei, auf welchen Raum sich der Immissionsgrenzwert beziehen soll.

12 Jarass, NVwZ 2003, 257 (262).

13 VGH München, 30.6.1993 – 8 A 90.40067, NVwZ 1994, 186 (187).

14 In zwei Fällen spielten allerdings die in der Tochterrichtlinie 1999 verwendeten Grenzwerte bereits beim BVerwG eine Rolle. Die damit verbundenen Fragestellungen wurde jedoch vom BVerwG offen gelassen BVerwG, 18.6.2003 – 4 A 70.01. Im Verfahren BVerwG, 9.7.2003 – 9 VR 1.03 waren die Immissionsgrenzwerte der aktualisierten 22. und 23. BImSchV auf dem Grundstück des Antragstellers eingehalten.

15 OVG Koblenz, 2.5.2002 – 1 C 11563/00.VG, UPR 2002, 360.

terrichtlinie 1999 nicht entgegen. Sanktionen können nämlich nur gefordert werden, wenn ein großflächiger Beurteilungsmaßstab gewählt wird und es in einem gesamten Gebiet oder Ballungsraum zu einer flächenhaften Überschreitung der Immissionsgrenzwerte kommt. Art. 11 der Tochterrichtlinie enthält daher keinen eigenen Beurteilungsmaßstab, sondern setzt eine sich aus anderen Vorschriften ergebende Verletzung des Richtlinienrechts voraus. Auch die Aussage, dass die Sanktionen „wirksam“ und „abschreckend“ sein müssen, ändert daran nichts.

III. Keine weiter gehenden Anforderungen aus der Novelle 2002 zum BImSchG und zur 22. BImSchV

Weiter gehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus der Umsetzung der Novelle 2002 zum BImSchG oder der Novelle 2002 zur 22. BImSchV. Vielmehr belegen die neu gefassten Regelungen, dass sich die Immissionsgrenzwerte, Messungen, Pläne und Maßnahmen auf die flächenhafte Überschreitung der Grenzwerte in Gebieten und nicht auf die einzelnen Anlagen beziehen. Das wird bereits durch das BImSchG selbst deutlich. Die Messungen, Luftreinhaltepläne, Aktionspläne und Maßnahmen sind jeweils gebietsbezogen und damit auf einem großräumigen Maßstab angelegt. § 47 I BImSchG geht davon aus, dass die in der Rechtsverordnung nach § 48a BImSchG niedergelegten Werte flächenhaft und gebietsbezogen zu verstehen sind. Nur bei diesem Verständnis macht es Sinn, für einen größeren räumlichen Bereich Luftreinhaltepläne und ggf. Aktionspläne aufzustellen. Nach § 47 IV BImSchV sind die Maßnahmen entsprechend dem Verursacheranteil unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zur Überschreitung der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 II BImSchG zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beigetragen haben. Maßnahmen zur Luftreinhaltung setzen daher eine flächenhafte Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im gesamten Gebiet voraus. Eine Überschreitung des Immissionsgrenzwertes bei einer Anlage oder einem Ort im Referenzgebiet rechtfertigt Maßnahmen der Luftreinhaltung daher nicht. Auch bei Maßnahmen gegenüber dem Straßenverkehr wird auf den Vorrang der Luftreinhaltepläne (§ 47 I BImSchG) oder der Aktionspläne (§ 47 II BImSchG) verwiesen (§ 47 IV 2 BImSchG). Die Maßnahmen sind daher planakzessorisch in dem Sinne, dass sie einen Luftreinhalteplan oder Aktionsplan voraussetzen. Ohne eine derartige Planung ist ein unmittelbares Einschreiten gegenüber dem Straßenverkehr auf der Grundlage des § 47 IV 2 BImSchV nicht zulässig.

Auch Verkehrsbeschränkungen nach § 40 BImSchG sind in der Regel nur auf der Grundlage eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans möglich. Ein Einschreiten ohne einen solchen Plan ist eng begrenzt (§ 40 II BImSchG) und setzt eine Abwägung zwischen den verschiedenen Emissionsquellen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus. Dabei sind die Verkehrsbedürfnisse und die städtebaulichen Belange zu berücksichtigen (§ 40 II 2

BImSchG). Aus diesen Regelungen folgt zugleich, dass erst eine großräumige, flächenhafte Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im gesamten Gebiet zu Handlungspflichten führt und konkrete Maßnahmen in der Regel erst auf der Grundlage eines Luftreinhalteplans oder eines Aktionsplans getroffen werden dürfen.

Von diesem großräumigen, gesamtflächenhaften Konzept ist auch die novellierte 22. BImSchV getragen. Unter Verwendung der durch das Europarecht vorgegebenen Begrifflichkeit werden in § 1 der 22. BImSchV die Gebiete und Ballungsräume definiert. Auf die Gebiete sind nach § 9 II der 22. BImSchV auch die Immissionsgrenzwerte bezogen, so dass auch für die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxide nach § 3 der 22. BImSchV das jeweilige Referenzgebiet Beurteilungsgrundlage ist. Auch bei der Ausgangsbeurteilung sind die Messungen jeweils für das Gebiet oder den Ballungsraum vorzunehmen. Die Messungen müssen für das Referenzgebiet repräsentativ sein, also die Verhältnisse im gesamten Gebiet widerspiegeln und sind daher nicht nur auf die Verhältnisse an jeweils einzelnen Orten gerichtet. Das ist schlüssig, weil sich die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auf das Gesamtgebiet beziehen sollen. Die Bedeutung der Luftreinhaltepläne und Aktionspläne wird auch in § 11 der 22. BImSchV unterstrichen. Dort sind diese Pläne Grundlage für konkrete Einzelmaßnahmen. Auch im Hinblick auf andere Schadstoffe setzt die 22. BImSchV zwischengeschaltete Luftreinhaltepläne oder Aktionspläne für konkrete Einzelmaßnahmen voraus (vgl. § 11 V bis VIII der 22. BImSchV).

Die durch die Novelle 2002 eingeführten immissionschutzrechtlichen Verpflichtungen beziehen sich daher nicht auf einzelne Anlagen oder Projekte, sondern sind auf die Wahrung der Luftqualität in einem größeren Referenzgebiet gerichtet. Der Verweis auf die Luftreinhalte- und Aktionspläne ist daher nicht nur beispielhaft, sondern eine in der Regel notwendige Voraussetzung für das Einschreiten gegenüber konkreten Vorhaben oder Projekten. Die rechtlichen Anforderungen gehen damit in den Novellen 2002 zum BImSchG und zur 22. BImSchV nicht weiter als die Vorgaben des europäischen Richtlinienrechts zur Luftqualität.

IV. Abwägungserfordernisse aus dem europäischen Richtlinienrecht?

Ob sich aus den vorgenannten Regelungen Abwägungserfordernisse für die Planfeststellung oder die Bauleitplanung ergeben, ist offen. Dass einerseits die genannten Regelwerke zur Sicherung und Verbesserung der Luftqualität keine unmittelbar bindenden Vorgaben für das einzelne Zulassungs- und Planungsverfahren enthalten, ist bereits dargelegt. Es spricht daher einiges dafür, dass die genannten Vorgaben überhaupt nur über die Pläne und Programme zu einzelnen Maßnahmen verdichtet werden können, jedenfalls aber erst dann als verbindliche Schranke anzuwenden sind, wenn die Referenzgebiete von den Mitgliedstaaten festgelegt sind. Zu beachtende Vorgaben können sich dann auch nur ergeben, wenn die Grenzwerte im

Gesamtgebiet bereits überschritten sind oder durch das Hinzutreten der weiteren Anlage überschritten werden.

Wenn man unter diesen Voraussetzungen unterstellt, dass das europäische Richtlinienrecht zur Luftqualität und die dazu ergangene Novelle 2002 zum BImSchG und zur 22. BImSchV bei Planungs- und Zulassungsentscheidungen unterhalb dieser Schwelle als Abwägungsgesichtspunkte zu berücksichtigen sind, könnte eine Berücksichtigung der Vorgaben zur Luftqualität allerdings über eine allgemeine Einstellung dieser Belange in die Abwägung nicht hinausgehen. Aus dem europäischen Richtlinienrecht ergeben sich jedenfalls keine Planungsleitsätze in dem Sinne, dass sie sich sozusagen als unüberwindbare Haltelinie erweisen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Grenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie in den festzulegenden Referenzgebieten flächendeckend an allen maßgeblichen Messstellen bisher weder erreicht noch durch die neue beabsichtigte Anlage überschritten werden.

Zugleich wird deutlich, dass nach den vorgenannten Regelwerken nicht die Zulassungsentscheidung oder der Bebauungsplan, sondern nur die Luftreinhaltepläne und Aktionspläne unter Abwägung der Verhältnisse im gesamten, von den zuständigen Behörden zuvor festgelegten Referenzraum den gebotenen sachgerechten Interessenausgleich leisten können, wie er in § 47 IV BImSchG angeordnet wird. Die einzelne lokale Entscheidung wäre auf Grund ihrer isolierten Sichtweise nicht in der Lage, einen nur großräumig zu bewältigenden Interessenausgleich verbindlich festzuschreiben.

Das gilt übrigens für die Fachplanung, die Bauleitplanung und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren gleichermaßen. Erst der auf das größere Referenzgebiet bezogene Luftreinhalteplan oder der ebenfalls auf diesen größeren Raum angelegte Aktionsplan kann nach Abwägung der bestehenden Interessenkonflikte eine auf den Gesamttraum bezogene Ausgleichsentscheidung treffen. Die Entscheidung über einzelne Vorhaben innerhalb dieses Gebietes wäre damit jedoch überfordert.

V. Keine Rückwirkung des europäischen Richtlinienrechts

Aus diesen rechtlichen Zusammenhängen folgt zugleich, dass sich das europäische Richtlinienrecht zur Luftqualität keine Rückwirkung im Hinblick auf bereits zuvor aufgestellte Pläne oder in der Vergangenheit liegende Zulassungsentscheidungen beilegt, sondern (lediglich) in die Zukunft in dem Sinne wirkt, dass der Mitgliedstaat bei einer flächenhaften Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Gesamtgebiet zum Handeln aufgerufen ist. Vor Inkrafttreten der Tochterrichtlinie 1999 erlassene Planfeststellungsbeschlüsse oder aufgestellte Bebauungspläne werden daher nicht automatisch dadurch unwirksam, dass in der Richtlinie Grenzwerte für das jeweilige Referenzgebiet aufgestellt werden. Vielmehr bieten das Europarecht und das deutsche Immissionsschutzrecht in kritischen Fällen auf der Grundlage der Luftreinhaltepläne und der Aktionspläne ausreichende Nachsteuerungsmöglichkeiten, von

denen die Wirksamkeit eines zuvor erlassenen Planfeststellungsbeschlusses oder eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans indes nicht berührt wird. Maßnahmen zur Konfliktbewältigung in Nachfolgeverfahren können daher die Wirksamkeit einer zuvor ergangenen Zulassungsentscheidung oder eines bereits rechtsverbindlichen Bebauungsplans nicht mehr nachträglich in Frage stellen.

Das ergibt sich auch aus den europarechtlichen Regelungen. Das europäische Richtlinienrecht zur Luftqualität lässt zuvor erlassene Planungen oder Projektzulassungen unberührt und greift in diese abgeschlossenen Sachverhalte und Rechtslagen nicht ein. Es ermöglicht vielmehr, über die Luftreinhaltepläne und Aktionspläne für die Zukunft zu sachgerechten, auf den jeweiligen Referenzraum bezogenen Lösungen beizutragen. Die Wirksamkeit zuvor erlassener Planfeststellungsbeschlüsse oder von Bebauungsplänen aber auch einzelner zuvor getroffener Zulassungsentscheidungen wird dadurch nicht berührt. Die europarechtlichen Vorgaben sind vielmehr auf ein Bündel von Maßnahmen gerichtet, mit denen auf der Grundlage der früher getroffenen Entscheidungen in Zukunft eine entsprechende Verringerung der Schadstoffbelastung in den jeweiligen Referenzräumen erreicht werden soll.

Rechtsgrundlage für den Erlass einer Richtlinie ist Art. 249 EGV. Die Richtlinie ist danach für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Als ein an die Mitgliedstaaten gerichteter Rechtsakt, durch den diese verpflichtet werden, entsprechend dem Inhalt der Richtlinie tätig zu werden, soll die Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Rechts herbeigeführt werden. Als Folge dieser Verbindlichkeit ist die Richtlinie innerhalb der vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen. Die Auswahl der Form und Mittel wird jedoch durch die innerstaatlichen Stellen selbst bestimmt¹⁶.

16 VGH Mannheim, 18.7.2003 – 5 S 723/02: „Ungeachtet der Frage, ob diese Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbare Wirkung hat, gibt sie jedenfalls keine Grenzwerte für Luftschadstoffe vor, die bei einem Einzelvorhaben wie einer Straße an jedem Einwirkungsort strikt einzuhalten wären. Die Richtlinie knüpft in ihrer vorangestellten siebten Erwägung in Bezug auf mögliche Maßnahmen an die Richtlinie 96/62/EG an, welche die „Erstellung von Aktionsplänen“ für „Gebiete und Ballungsräume“ vorschreibt, in denen die Schadstoffkonzentrationen in der Luft die Grenzwerte überschreitet. ... Für die Überschreitung eines Grenzwerts bestimmt Art. 8 III der Richtlinie 96/62/EG, dass die Mitgliedstaaten „für Gebiete und Ballungsräume“, die nach Art. 8 I in eine Liste aufzunehmen sind, Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, auf Grund dessen der Grenzwert ... binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann. Auch Art. 7 der Richtlinie 99/30/EG ist zu entnehmen, dass die Beurteilung der Konzentrationen auf „Gebiete und Ballungsräume“ zu erfolgen hat. Nach Art. 2 Nr. 8 der Richtlinie 1999/30/EG und Art. 2 Nr. 9 der Richtlinie 96/62/EG ist Gebiet ein von den Mitgliedstaaten abgegrenzter Teil ihres Hoheitsgebietes, Ballungsraum im Grundsatz ein Gebiet mit mehr als 250.000 Einwohnern. Bei den Gebieten und Ballungsräumen handelt es sich demnach um größere räumliche Einheiten, auf deren Gesamttraum bezogen etwa der in Abschnitt I der Anlage II zur Richtlinie 1999/30/EG festgelegte Jahresgrenzwert an Stickstoffdioxid von 40 mg/m³ einzuhalten ist Eine Überschreitung der „Grenzwerte“ nach Anhang II zur Richtlinie 1999/30/EG könnte einem Vorhaben somit überhaupt nur dann entgegenstehen, wenn durch das Vorhaben die Grenzwerte in einem festgelegten Gebiet bzw. Ballungsraum flächendeckend überschritten werden.“

Eine unmittelbare Wirkung des europarechtlichen Richtlinienrechts kann sich nur ergeben, wenn eine Richtlinie nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist von einem Mitgliedstaat überhaupt nicht, nicht vollständig oder aber unzureichend umgesetzt worden ist. Zudem muss die Richtlinie eine unbedingte Regelung enthalten, also weder an Bedingungen geknüpft sein noch von einer konstitutiven Entscheidung eines EG-Organs oder des Mitgliedstaats abhängen. Auch müssen die Verpflichtungen, die sich aus der Richtlinie ergeben, hinreichend bestimmt umschrieben sein¹⁷. Einen unmittelbaren Geltungsanspruch kann sich eine Richtlinie daher erst mit Ablauf der Umsetzungsfristen beilegen¹⁸. In besonderen Ausnahmefällen können aus dem Gemeinschaftsrecht zwar Vorwirkungen von noch nicht umgesetzten Richtlinien abgeleitet werden („Pflicht zur Stillhaltung“)¹⁹. Derartige Verpflichtungen bestehen aber hier nicht, weil das europäische Luftqualitätsrecht mit den Grenzwerten und Alarmschwellen Anforderungen erst für die Zukunft stellt.

Auch die Novelle 2002 des BImSchG und die Novelle der 22. BImSchV wirken nicht auf die Rechtswirksamkeit

zuvor ergangener Planfeststellungsbeschlüsse oder rechtsverbindlicher Bebauungspläne ein, sondern beschreiben ein zukunftsgerichtetes Maßnahmenkonzept, das sich auf den jeweiligen Gesamttraum und nicht auf den jeweiligen (kleinräumigen) Geltungsbereich eines Bebauungsplans bezieht. Dies gilt auch für noch nicht verwirklichte Vorhaben. Hinsichtlich der Sach- und Rechtslage ist nach deutschem Recht nämlich grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung abzustellen. Die Berücksichtigung nachträglicher Änderungen ist demgegenüber nur im Ausnahmefall möglich. Für den Planfeststellungsbeschluss ergibt sich dies aus dem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz, dass für die Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der Entscheidung maßgeblich ist. Auch für Bebauungspläne ergeben sich vergleichbare Grundsätze. Nach § 214 III 1 BauGB ist für die Abwägung die Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bauleitplan maßgeblich²⁰. Nachträgliche Änderungen der Sach- und Rechtslage sind daher im Hinblick auf die Abwägung nicht mehr zu berücksichtigen²¹. Ein anderes Ergebnis kann auch nicht aus dem für Normenkontrollanträge geltenden § 47 VwGO abgeleitet werden²².

17 EuGH, 12.10.1993 – C-37/92, Slg. 1993, I-4947 („Vanacker“); EuGH, 10.4.1984 – C-14/83, Slg. 1984, I-1891 („von Colson“).

18 EuGH, 23.2.1994 – C-236/92, Slg. 1994, I-497; EuGH, 26.2.1986 – 152/84, Slg. 1986, 737; EuGH, 19.1.1982 – 8/81, Slg. 1982, 53.

19 Im Ergebnis ebenso BVerwG, 7.8.1997 – 3 C 26.96, DVBl 1998, 148; OLG Köln, 6.9.1995 – 6 U 53/95, LRE 32, 396; Rengeling in: Rengeling, EUDUR, Köln 1998, § 28, Rn. 55.

20 Zur Pflicht zur Stillhaltung vor Ablauf der Umsetzungsfristen: EuGH, 18.12.1997 – C-129/96, Slg. 1997, I-7411 („Inter-Environnement Wallonie“); EuGH, 20.3.1997, C-24/95, Slg. 1997, I-1591 („Alcan“); EuGH, 11.7.1991 – C-87/90, Slg. 1991, I-3757 („Verholen“); EuGH, 18.12.1997 – C-129/96, Slg. 1997, I-7435; BVerwG, 27.10.2000 – 4 A 18.99, BVerwGE 112, 140; BVerwG, 19.05.1998 – 4 A 7.97, BVerwGE 107, 1; Stürer, DVBl 2002, 940; Stürer/Hermanns, DVBl. 2003, 711.

21 Zur Durchbrechung dieses Grundsatzes etwa bei einer (nachträglichen) Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans BVerwG, 29.4.1977 – IV C 39.75, BVerwGE 54, 5; BVerwG, 03.12.1998 – 4 CN 3.97, BVerwGE 108, 71.

22 BVerwG, 10. 8. 1990 – 4 C 3.90, BVerwGE 85, 289.

23 BVerwG, 03.12.1998 – 4 CN 3.97, BVerwGE 108, 71; vgl. dazu VGH München, 23.12.1998 – 26 N 98.1675, BauR 1999, 873; differenzierend VGH Kassel, 4.12.1996 – 4 UE 2575/90, BRS 58 Nr. 29; OVG Berlin, 31.3.1992 – 2 A 9.88, UPR 1992, 357; VGH Mannheim, 16. 9.1998 – 8 S 3120/97, NVwZ-RR 1999, 564.

VI. Luftqualität in Referenzgebieten

Die Rahmenrichtlinie 1996 und die Tochtrichtlinie 1999 zur Luftqualität verpflichten daher die Mitgliedstaaten, in Plänen und Programmen die ehrgeizigen Ziele der Luftreinhaltung umzusetzen und auf dieser Grundlage entsprechende Maßnahmen zu treffen. Unmittelbare Handlungserfordernisse der Mitgliedstaaten bestehen erst, wenn die in der Tochtrichtlinie 1999 festgelegten Grenzwerte flächendeckend im gesamten Referenzgebiet überschritten sind. Die Maßnahmen müssen dabei an einem sachgerechten Ausgleich zwischen den einzelnen Verursachern und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet sein. Zulassungsschranken können sich für einzelne Projekte oder Anlagen erst dann ergeben, wenn in dem Referenzgebiet die Grenzwerte bereits flächenhaft an allen Messstellen überschritten sind oder durch das beabsichtigte Vorhaben überschritten werden. Im Übrigen können die Grenzwerte (allenfalls) im Sinne einer Erhaltung und Verbesserung der Luftqualität als Belange in der Abwägung Bedeutung gewinnen.