# Luftreinhaltung – aktueller Stand und kommunale Anreize zur Elektromobilität

5. Fachkonferenz Elektromobilität vor Ort, Kongresshalle Leipzig

28. Februar 2018

RA Christian A. Mayer

Alicante

Berlin

Bratislava

Brüssel

Budapest

Bukarest Dresden

Düsseldorf

Frankfurt/M.

Hamburg

London

Moskau

München

New York

Prag

Warschau

noerr.com



# / Agenda

- > Aktueller Stand Luftreinhaltung
  - ▶ Rechtliche Grundlagen
  - ▶ Stand gerichtliche Verfahren
  - ▶ Urteil BVerwG vom 27.02.2018
- > Kommunale Anreize zur Förderung der Elektromobilität
  - ▶ Elektromobilitätsgesetz & komm. Anreize
  - ▶ Alternative Mobilität und neue Quartiere
  - ▶ Planerische Steuerung / Handlungsinstrumente
  - Rechtliche Grenzen



# / Rechtliche Grundlagen

- Nach § 47 Abs. 1 S. 1 BlmSchG muss die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufstellen, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 (BlmSchG) festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden. (Nat. Umsetzung von Art. 23 Abs. 1 Richtlinie 2008/50/EG)
- Gemäß § 48a Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 3 Abs. 2 d. 39. BImSchV beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Jahres-Immissionsgrenzwert für NO2 40 μg/m³. Dieser Grenzwert ist seit dem 01.01.2010 einzuhalten, was in vielen deutschen Kommunen nicht gelingt.
- ➤ Bei andauernder Überschreitung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 S.1 und 3 BlmSchG, § 27 Abs. 2 d. 39. BlmSchV die Pflicht, in den Luftreinhalteplan geeignete Maßnahmen aufzunehmen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten. Die Schadstoffbelastung der Luft soll im Interesse eines effektiven Gesundheitsschutzes möglichst schnell auf das als noch zumutbar erachtete Ausmaß zurückgeführt werden.

- > Der Zeitraum, der erforderlich ist, um die Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Er hängt von den örtlichen Umständen und den erforderlichen Maßnahmen ab.
- ➤ Nach (inzwischen) ständiger Rechtsprechung ist ein Luftreinhalteplan erst dann effektiv, wenn er geeignete Handlungsoptionen aufzeigt, deren Wirksamkeit bewertet und so Grundlage dafür ist, sich für die eine(n) oder andere(n) Maßnahme(n) zu entscheiden, mit der absehbaren Folge, dass die Grenzwerte fristgemäß eingehalten werden.



# / Rechtliche Grundlagen

Die im September 2015 allgemein bekannt gewordene Problematik betreffend die Emissionen von Dieselfahrzeugen verpflichtet die zuständigen Stellen zu einer aktuellen Bestandsaufnahme und Prüfung auch einschneidendere Maßnahmen in Bezug auf Dieselfahrzeuge. Dabei gibt § 47 Abs. 4 S. 1 BlmschG vor:

"Die Maßnahmen sind entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Absatz 2 zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beitragen."

Zentrale Frage: ist die besonders effektive Maßnahme in Gestalt eines (beschränkten) Fahrverbots für (bestimmte) Dieselfahrzeuge rechtlich (und tatsächlich) von vorneherein ausgeschlossen?

- > Rechtsgrundlage für Diesel-Fahrverbote § 40 Abs. 1 BlmSchG:
- "Die zuständige Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 dies vorsehen."
  - Ausnahmen (§ 40 Abs. 1 S. 2 BlmSchG) bzw. Beschränkung auf bestimmte Straßen oder Gebiete (§ 40 Abs. 2 BlmSchG) möglich;
  - ▶ Bundeskompetenz zur Einführung einer Blauen Plakette (im Rahmen der 35. BlmSchV);
  - Zeichen 251 aus Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (Verbot für Kraftwagen) kombiniert mit, auf (best.) Dieselfahrzeuge bezogenes Zusatzzeichen (§ 39 Abs. 3 StVO);
  - ▶ Problem: entsprechendes Verkehrszeichen fehlt im Katalog der Verkehrszeichen (Teil 8, Anhang zu § 39 StVO).



# / Stand gerichtliche Verfahren

- > BVerwG 7 C 26.16; VG Düsseldorf, 13.09.2016, 3 K 7695/15;
  - ▶ Land NRW wird verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf (2013) so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes für NO2 im Stadtgebiet Düsseldorf enthält.
  - Es sind alle effektive rechtlich oder tatsächlich nicht von vorneherein ausgeschlossene Maßnahmen aufzulisten, zu bewerten und über deren (Nicht)Umsetzung zu entscheiden.
  - ▶ In dem Luftreinhalteplan Düsseldorf fehlt eine differenzierte Auseinandersetzung mit der besonderen Problematik von Dieselfahrzeugen, die unstreitig überproportional an der Überschreitung des NO2-Grenzwertes beteiligt sind.
  - ▶ Mangels abschließender Aufzählung der Zusatzeichen steht es Verkehrsministerium NRW jedoch frei, für NRW andere als die in der StVO aufgeführten Zusatzzeichen zu genehmigen.

- > BVerwG 7 C 30.17; VG Stuttgart, 26.07.2017, 13 K 5412/15;
  - DUH hat Anspruch auf Fortschreibung des Luftreinhalteplan Stuttgart um Maßnahmen, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte für NO2 in der Umweltzone Stuttgart führen.
  - Das beinhaltet auch Verkehrsbeschränkungen für Kraftfahrzeuge mit Grüner Plakette, denn diese Maßnahme
    - ist rechtlich zulässig und verhältnismäßig,
    - eine solche Verkehrsbeschränkung kann mit dem Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung durchgesetzt werden.
  - ▶ Freiwillige Nachrüstungen von Kfz kann in einem Luftreinhalteplan nicht verbindlich festgelegt werden und sind keine geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen im Sinne des § 47 Abs. 1 S 3 BlmSchG, können aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit etwaiger Verkehrsbeschränkungen im Luftreinhalteplan Berücksichtigung finden.



# / Urteil BVerwG vom 27.02.2018 (Stand Pressemitteilung BVerwG)

- ➤ Die Sprungrevisionen der Länder NRW & Baden-Württemberg wird zurückgewiesen;
- ➤ Die Städte können Fahrverbote für Dieselautos zur Luftreinhaltung verhängen — und damit sind die Luftreinhaltepläne um diese Maßnahmen fortzuschreiben.
- Die zuständigen Behörden müssen aber ihre Luftreinhaltepläne auf Verhältnismäßigkeit prüfen und diese wahren. Bei der Prüfung von Verkehrsverboten für Diesel-Kraftfahrzeuge sind gerichtliche Maßgaben zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit zu beachten:
  - ▶ In Stuttgart sollen Fahrverbote für Euro 5 Diesel nicht vor dem 1. September 2019 möglich sein;
  - ► Außerdem soll es Ausnahmeregelungen geben, etwa für Handwerker – aber: Es gibt keine finanzielle Ausgleichspflicht; "Gewisse Wertverluste sind hinzunehmen".

Erste Inhalte der Entscheidung im Detail:

- Bundesrecht lässt keine zonen- wie streckenbezogene Verkehrsverbote für Diesel-Kfz zu. Verkehrsverbote, die an Emissionsverhalten anknüpfen nur nach "Plakettenregelung".
- ➤ Europarechtliche Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO2-Grenzwerte lässt nationale Regelungen unangewendet, wenn Wirksamkeit Unionsrecht dies erfordert.
- ▶ Die StVO ermöglicht die Beschilderung sowohl zonaler als auch streckenbezogener Verkehrsverbote für Diesel-Kfz. Der Vollzug dieser Verbote ist zwar gegenüber "Plakettenregelung" deutlich erschwert, dies führt aber nicht zur Rechtwidrigkeit der Regelung.



# / Kommunale Anreize zur Förderung der Elektromobilität





# / Elektromobilitätsgesetz & komm. Anreize

**EmoG bildet den Rahmen** und schafft die Ermächtigungsgrundlage für konkrete Privilegierungen (u.a.) auf der Grundlage von Rechtsverordnungen (bspw. StVO)

## **Wesentliche Regelungsinhalte EmoG:**

- > Kennzeichnung Elektrofahrzeuge,
- > Möglichkeit der Kommune zur:
  - ▶ Einrichtung Sonderparkplätze für Elektrofahrzeuge,
  - ▶ Befreiung Elektrofahrzeuge von Parkgebühren,
  - ▶ Ausnahme von Zu- und Durchfahrtsbeschränkungen für Elektrofahrzeuge,
  - > Freigabe Busspuren für Elektrofahrzeuge.



## Weitere kommunale Handlungsmöglichkeiten:

- > kommunale Förderprogramme, wie bspw. in München:
  - ▶ Antragsberechtigt sind Privatpersonen, Unternehmen, gemeinnützige Organisationen und WEGs (neu);
  - ▶ gefördert werden (u.a.):
    - Pedelecs, Lastenpedelecs, Zwei-, Drei- und Vierrädrige Elektroleichtfahrzeuge (25 % der Nettokosten);
    - nicht öff.-zugängliche LIS (20 % der Nettokosten);
    - Beratungsleistungen (80 % der Nettokosten).
- Beschaffungsinitiativen für kommunale Fuhrparks (Förderung von Fahrzeugen und LIS d. Förderrichtlinie Elektromobilität, inkl. Elektromobilitätskonzepte)
- Umstellung des ÖPNV auf Elektromobilität (aktuell Förderung von 2 Pilotprojekten in Hamburg)



## / Alternative Mobilität und neue Quartiere

- > Hohe Nachfrage nach Wohnraum in Ballungsräumen;
- Sozialer Wohnungsbau über Jahre vernachlässigt;
- Gesetzesinitiativen langwierig & weitere Zeit bis Umsetzung;
- Obendrein: Mangel an Baugrundstücken

## Folge:

- Aktuelle Bedarfsprognose des BMUB: 350.000 neue Wohnungen pro Jahr;
- Steuerungsoptionen der Kommunen im Fokus, insbesondere die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts.

Außerdem Handlungsdruck wegen Emissionen Straßenverkehr, (Klagen Dt. Umwelthilfe)

- > strenge Prüfung Luftreinhaltepläne, Diesel-Fahrverbote (!)
- Post-2020-CO2-Regulierung auf EU-Ebene (weitere Verschärfung Flottengrenzwerte, Emissionshandel im Verkehrssektor?);

- Moderne Mobilitätskonzepte substituieren teure Stellplätze (Herstellungskosten sinken),
- Verringerter Stellplatzbedarf erlaubt Nachverdichtung im urbanen Raum bei gleicher verkehrlicher Erschließung,
- > Gesundes, familienfreundliches urbanes Wohnumfeld.
- » "Die Antragsgegnerin musste nicht bereits Maßnahmen der Bewältigung eines Nutzungskonflikts abwägen, der bei Ziel entsprechender Nutzung des reinen Wohngebiets nicht auftreten wird. Sie durfte sich vielmehr darauf beschränken, sich für ein Modellprojekt zu entscheiden und darauf abzustellen, für den Fall eines von ihr nicht erwarteten Misserfolgs die zur Bewältigung etwaiger Konflikte dann und nicht bereits jetzt erforderlichen Maßnahmen auf städtebaupolitischer Art zu ergreifen."

(OVG Münster, Urteil v. 11.01.2002; Az.: 7a D 6/00.NE)



# / Planerische Steuerung / Handlungsinstrumente

#### Bauplanungsrecht

- ➤ Die Bauleitpläne sollen (§ 1 Abs. 5 BauGB): "[...] dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, [...] den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, [...]."
- > Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:
  - "der Schutz der Umwelt, insbesondere die <u>Vermeidung von</u> <u>Emissionen</u> sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie" (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB)
  - "die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öff.
     Personennahverkehrs und einer <u>auf Vermeidung und</u>
     <u>Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen</u>
     <u>Entwicklung</u>" (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB)

#### Stellplätze & Stellplatzsatzung

- > Förderung der Elektromobilität über Vergünstigungen beim Stellplatznachweis bzw. der Stellplatzablöse für Errichtung von LIS bzw. Berücksichtigung alternativer Mobilitätskonzepte:
- "Im Einzelfall kann [...] Ein- und Abstellplatzbedarf als in anderer Weise gedeckt betrachtet werden, der <u>Stellplatzbedarf</u> <u>geringer festgelegt</u> werden oder die Herstellungspflicht entfallen. Als Umstände im vorgenannten Sinne gelten insbesondere [...]
  - ein <u>Mobilitätskonzept</u> belegt den geringeren Einstellplatzbedarf bzw. die anderweitige Deckung desselben.
  - werden Stellplätze mit Lademöglichkeiten für Elektro-Fahrzeuge hergestellt, verringert sich der Stellplatzbedarf um [...]%."



# / Planerische Steuerung / Handlungsinstrumente

## (Echte) Einschränkungssatzung; zulässig nach LBO der Länder:

- Beispiel Darmstadt:
  - » "Bei Wohnnutzungen sind je Wohneinheit mindestens 0,65 Stellplätze oder Garagen herzustellen. Die Herstellung von mehr als 0,65 Stellplätzen oder Garagen je Wohneinheit ist unzulässig."
  - > "Bei Wohnnutzungen sind je Wohneinheit mindestens 0,15 Stellplätze oder Garagen [...] auf dem Baugrundstück, auf welchem das Wohngebäude errichtet wird, herzustellen."
  - "Die restlichen 0,5 Stellplätze je Wohneinheit sind in zumutbarer Entfernung (bis 300 m Fußweg) vom Baugrundstück in den dafür im Bebauungsplan S 25 -Lincoln-Siedlung - vorgesehenen Sammelgaragen nachzuweisen."

Gesonderte öffentlich-rechtliche / städtebauliche Verträge (bspw. Planverwirklichungsvertrag; § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) zur Aus- und Durchführung der alternativen Mobilitätsmaßnahmen im Quartier zwischen

- Kommune / Stadt,
- Vorhabenträgerin / Projektentwickler,
- Betreiber Mobilitätskonzept.

### Inhalt (u.a.):

- Einzelne Mobilitätsangebote,
- Errichtung der Infrastruktur für Mobilitätsangebote,
- > Finanzierung der Mobilitätsangebote,
- Sicherungsmittel zur nachhaltigen Implementierung der Mobilitätsangebote im Quartier.



## / Rechtliche Grenzen

- Auf die Aufstellung von Bauleitplänen besteht kein Anspruch, kann auch nicht durch Vertrag begründet werden (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB);
- Gemeinden haben Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB); daraus folgt, dass Aufstellung von Bauleitplänen verboten, wenn nicht erforderlich und Aufstellung geboten, wenn erforderlich (Planungsbefugnis und Planungspflicht);
- ➤ Kein "Verkauf von Hoheitsakten" (vgl. BVerwGE 42, 331); missbilligender Einfluss abhängig von Gehalt, konkreter Bedeutung für Abwägungsvorgang und Umstände des Einzelfalls;
- > Kopplungsverbot (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB) und Gebot der Angemessenheit (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB) bei öff.-rechtlichen und städtebaulichen Verträgen.

Zweckentfremdungsverbot vs. gemeinschaftlich genutzte Fahrzeuge:

- > "notwendigen Stellplätze" dienen abstrakt dazu, den von einer baulichen Anlage ausgelösten Verkehr aufzunehmen,
  - gleich ob es sich um Individual- oder gemeinschaftlichen Verkehr handelt,

  - ▶ kein allgemeiner Vorrang von Individualverkehr, also Nutzer baulicher Anlagen mit eigenem Pkw.
- Das ist nicht "herrschende Meinung" bei Baurechtsbehörden, darum
  - ▶ Differenzierung Car Sharing / Car Pooling
  - Car Sharing im öffentlichen Straßenraum (Car Sharing Gesetz)



Christian A. Mayer
Rechtsanwalt
Lehrbeauftragter f. Umweltrecht & Regulierung

Noerr LLP
Brienner Str. 28
80333 München / Germany
T +49 89 28628233
F +49 89 280110
christian.mayer@noerr.com



