
Datum: 13.09.2016
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 3. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 3 K 7695/15
ECLI: ECLI:DE:VGD:2016:0913.3K7695.15.00

Schlagworte: Diesel Luftreinhalteplan Stickstoffdioxid Verkehrsverbot
Verkehrszeichen 251 Zusatzzeichen

Leitsätze:

§ 40 Abs 1 S 1 BImSchG
§ 40 Abs 1 S 2 BImSchG
§ 40 Abs 3 BImSchG
§ 45 Abs 2 Buchst a BImSchG
§ 47 Abs 1 S 1 BImSchG
§ 47 Abs 1 S 3 BImSchG
§ 47 Abs 4 S 1 BImSchG
§ 47 Abs 5 BImSchG
§ 47 Abs 5a BImSchG
§ 48a Abs 1 BImSchG
§ 1 Abs 2 BImSchV 35
§ 2 Abs 3 BImSchV 35
§ 3 Abs 2 BImSchV 39
§ 27 Abs 2 BImSchV 39
Art 13 Abs 1 EGRL 50/2008

Art 23 Abs 1 EGRL 50/2008

§ 39 Abs 3 S 1 StVO

§ 41 Abs 1 StVO

§ 2 Abs 1 Nr 3 UmwRG

§ 3 UmwRG

§ 42 Abs 2 Halbs 2 VwGO

Tenor:

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung und die Sprungrevision werden zugelassen.

Tatbestand:

- Die Klägerin ist ein deutschlandweit tätiger – nach § 3 UmwRG anerkannter – Umweltverband, der seinen Schwerpunkt im Bereich der Luftreinhaltung hat. Sie begehrt die Änderung des 2012 durch die Bezirksregierung Düsseldorf erlassenen Luftreinhalteplans Düsseldorf 2013 zwecks Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m³) im Stadtgebiet der Beigeladenen. 1
- Zu Stickstoffdioxid heißt es im Einführungskapitel unter Ziff. 1.3.2 (S. 14 f.) des vorgenannten Luftreinhalteplans: 2
- „Als Reizgas mit stechend-stickigem Geruch wird NO₂ bereits in geringen Konzentrationen wahrgenommen. Die Inhalation ist der einzig relevante Aufnahmeweg. Die relativ geringe Wasserlöslichkeit des NO₂ bedingt, dass der Schadstoff nicht in den oberen Atemwegen gebunden wird, sondern auch in tiefere Bereiche des Atemtrakts (Bronchiolen, Alveolen) eindringt. Stickstoffdioxid kann die menschliche Gesundheit nachhaltig schädigen. Eine Erhöhung der Stickstoffdioxid-Konzentration in der Außenluft führt zu einer Verschlechterung der Lungenfunktion und einer Erhöhung der Häufigkeit von infektionsbedingten Atemwegserkrankungen wie Husten oder Bronchitis. Pro Zunahme der NO₂-Belastung um 10 3
- 4

$\mu\text{g}/\text{m}^3$ muss mit einem Anstieg der Häufigkeit von Bronchitis-Symptomen oder des Auftretens von Bronchitis um ca. 10 % gerechnet werden. Besonders betroffen sind vor allem gesundheitlich vorgeschädigte Personen mit Atemwegserkrankungen sowie Kinder und Jugendliche. Aber auch Herz-Kreislauf-Erkrankungen und die Sterblichkeit nehmen in der Bevölkerung mit ansteigender Stickstoffdioxidkonzentration zu. Für Stickstoffdioxid konnten bisher keine Schwellenwerte für die Konzentration ermittelt werden, unterhalb derer eine Gesundheitsgefährdung ausgeschlossen werden kann. Allerdings tragen auch vergleichsweise geringfügige Reduzierungen der Belastungen zu einer Verbesserung des Gesundheitsschutzes bei. Die „Feinstaub Kohorten Studie Frauen NRW“ weist darauf hin, dass sich mit einer Zunahme der NO_2 -Konzentration um $16 \mu\text{g}/\text{m}^3$ eine Zunahme der allgemeinen Sterblichkeit um 17 % ergab. Der Anstieg der spezifischen Mortalität für die Todesursache Herz-Kreislauf-Erkrankung war mit mehr als 50 % am engsten mit der Zunahme von NO_2 assoziiert.“

Der Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013, der den ersten Luftreinhalteplan für das gesamte Stadtgebiet der Beigeladenen (von 2008) fortschreibt und ersetzt, stellt (in Kapitel 2 „Überschreitung von Grenzwerten“) unter Ziff. 2.3 (S. 23 f.) tabellarisch und textlich den Trend der NO_2 -Jahresmittelwerte im Untersuchungsgebiet von 2003 bis 2011 dar. Am Messpunkt Corneliusstraße sei der Jahresmittelwert bis zum Jahr 2008 (bis auf Werte über $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$) kontinuierlich angestiegen und seit 2009 – also nach dem In-Kraft-Setzen des Luftreinhalteplans 2008 – rückläufig (2010 und 2011 noch deutlich über $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Hingegen sei am Messpunkt Merowingerstraße (auch wegen verbesserter Messtechnik) kein Rückgang zu verzeichnen. 5

In Kapitel 3 enthält der geltende Luftreinhalteplan eine Ursachenanalyse und in Kapitel 4 eine Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung der Belastung. Kapitel 5 beinhaltet die fortgeschriebenen sowie die neuen Maßnahmen der Luftreinhalteplanung wie insbesondere die Förderung der Elektromobilität und des Radverkehrs (M 5/35 und 5/68), die flächenhafte Vergrößerung der Umweltzone (M 5/49), die Grüne Umweltzone ab dem 1. Juli 2014 (M 5/50), den Einsatz von emissionsgeminderten Baumaschinen (M 5/67) und Anreize zur ÖPNV-Nutzung (M 5/69). Kapitel 6 enthält die Prognose der Belastung unter Berücksichtigung der geplanten Maßnahmen; dort heißt es unter Ziff. 6.2 (S. 144 f.), dass sowohl für die Cornelius- als auch für die Merowingerstraße zwar Immissionsreduktionen zu erwarten seien, eine Einhaltung des NO_2 -Grenzwertes im Prognosejahr 2015 aber für keine der beiden Messpunkte prognostiziert werde. In Kapitel 7 werden Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Luftqualität aufgelistet, darunter der Wegfall der staatlichen Förderung von Dieselkraftstoff, die Änderung der Besteuerung von Dienstwagen und die Förderung der Nachrüstung von SCRT-Filterssystemen im Bereich der ÖPNV-Flotten. 6

Die Messwerte entwickelten sich an der Corneliusstraße (DDCS) ausweislich der „Kurzfassungen Jahreskenngößen“ des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) NRW auf dessen Internetseite seit 2012 wie folgt: 7

DDCS	2012 $64 \mu\text{g}/\text{m}^3$	2013 $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$	2014 $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$	8
2015 $59 \mu\text{g}/\text{m}^3$				

Vor diesem Hintergrund wandte sich die Klägerin Mitte August 2015 an die Bezirksregierung Düsseldorf. Sie rügte, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen offenkundig nicht ausreichend seien und beantragte, den für Düsseldorf geltenden Luftreinhalteplan unverzüglich so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO_2 -Grenzwertes im gesamten Stadtgebiet enthalte. 9

Der Staatssekretär des Umweltministeriums (MKULNV) NRW betonte in seinem Antwortschreiben, dass der erforderliche Gesundheitsschutz für die Anwohner noch nicht sichergestellt sei und weitere Minderungsmaßnahmen zu ergreifen seien. Derzeit würden auf der Ebene der Landesregierung alle erfolgversprechenden legislativen und sonstigen Maßnahmen geprüft. Die Bezirksregierung Düsseldorf listete in ihrem Schreiben an die Klägerin vom 11. September 2015 eine Reihe von Maßnahmen des Luftreinhalteplans 2013 (wie beispielsweise die Förderung der Elektromobilität und des Radverkehrs und die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV) nebst Umsetzungsstand auf und verwies auf weitere Maßnahmen der Beigeladenen außerhalb des Luftreinhalteplans (wie beispielsweise die Entwicklung eines Dach-, Fassaden- und Innenhofbegrünungsprogramms). Abschließend versicherte sie, dass sie gemeinsam mit den Kommunen alle ihr möglichen Maßnahmen zur weiteren Verringerung der NO₂-Belastung ergreifen werde.

Die Klägerin hat am 18. November 2015 Klage erhoben.

11

Zu deren Begründung führt sie aus: Aus dem europäischen Recht folge eine Ergebnisverpflichtung des Beklagten. Seit dem 1. Januar 2010 müsse der Grenzwert für Stickstoffdioxid eingehalten werden; etwaige Überschreitungszeiträume seien so kurz wie möglich zu halten. Alle ergriffenen Maßnahmen müssten sich an dem Ziel der schnellstmöglichen Grenzwerterreicherung messen lassen. Die anhaltende Überschreitung (auch) in Düsseldorf sei ein Indiz dafür, dass die bisherigen Maßnahmen in diesem Sinne nicht „geeignet“ seien. Es bestehe eine Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen; eine Verengung auf finanzierbare bzw. verhältnismäßige Maßnahmen sei unzulässig. Jedenfalls seien an die Verhältnismäßigkeit der in Betracht kommenden Maßnahmen allenfalls geringfügige Anforderungen zu stellen. Auch könne sich ein Planungsträger nicht damit rechtfertigen, dass von anderen Rechtsträgern effektivere Maßnahmen ergriffen werden könnten. Erforderlich sei eine umfassende Gesamtplanung. Diesen Maßstäben werde der Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 nicht gerecht, zumal in dem Plan selbst von einer Überschreitung der Werte auch noch im Jahr 2015 ausgegangen werde. Bis wann mit den bislang vorgesehenen Maßnahmen die Grenzwerte eingehalten werden können, werde nicht angegeben. Dennoch beziehe sich der Beklagte in seinen Antwortschreiben von September 2015 im Wesentlichen auf die bisherigen Maßnahmen. Weder stelle er eine Fortschreibung der Planung in Aussicht noch intensiviere er bestehende Bemühungen deutlich. Als mögliche Maßnahme, mit denen der Grenzwert deutlich schneller eingehalten werden könnte, sei beispielsweise die Förderung des ÖPNV in Gestalt des kostenlosen ÖPNV, eines Bürgertickets oder eines günstigen Jahrestickets anzuführen. Auch könnten deutlichere Anreize für den Umstieg auf emissionsarme Fortbewegungsmittel (u. a. Car-Sharing, Radverkehr und Elektromobilität) gesetzt und zur Gegenfinanzierung eine City-Maut in Betracht gezogen werden. Des Weiteren könne an eine Reduzierung der Parkraummöglichkeiten, an Geschwindigkeitsreduzierungen, an eine schadstoffarme Taxiflotte und eine Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern gedacht werden. Auch sei die Eingrenzung des LKW-Durchfahrtverkehrs zu nennen. Letztlich seien für eine spürbare Senkung der Stickoxidbelastung deutliche Reduzierungen der Verkehrsmengen insbesondere in Bezug auf Dieselfahrzeuge erforderlich. Dies könne durch eine Verschärfung der Umweltzone durch die Blaue Plakette bzw. durch zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote umgesetzt werden. Während für die Blaue Plakette sicherlich die 35. BImSchV geändert werden müsse, seien Fahrverbote auch schon heute bundesrechtlich möglich.

12

Die Klägerin beantragt,

13

14

den Beklagten zu verurteilen, den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält.

Der Beklagte beantragt,

15

die Klage abzuweisen.

16

Er wirft zunächst die Frage nach der Klagebefugnis und einer möglichen Präklusion der Klägerin (gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG) auf, weil diese im Rahmen des 2012 durchgeführten Beteiligungsverfahrens zu dem in Rede stehenden Luftreinhalteplan keine Stellungnahme abgegeben hat.

17

Die Klage sei auch unbegründet, denn er – der Beklagte – habe alle rechtlich zulässigen Maßnahmen aufgenommen, um den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Hinsichtlich der Auswahl der konkreten in den Plan aufzunehmenden Maßnahmen stehe der planaufstellenden Behörde ein Ermessensspielraum zu. Bei der Planung sei nicht allein auf die Geeignetheit der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte abzustellen; vielmehr habe die Planung unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen öffentlichen Interessen wie insbesondere dem Interesse am Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung, der Aspekte der Finanzierbarkeit der einzelnen Maßnahmen und der verkehrsrechtlichen Interessen sowie der privaten Interessen zu erfolgen. Die in Betracht kommenden Maßnahmen müssten auch verhältnismäßig sein, insbesondere dem Verursacherprinzip entsprechen und nicht auf einen Schlag zur Zielerreichung führen. Zwar komme dem Schutz der Gesundheit der Menschen vor Luftverunreinigungen ein großes Gewicht zu, er sei andererseits aber kein absolutes, Vorrang vor allen anderen Interessen genießendes Ziel. Der Gestaltungsspielraum der planaufstellenden Behörde könne weiter durch eine Zuständigkeitsverteilung auf mehrere Behörden für in Betracht kommende Maßnahmen beschränkt sein. Insgesamt könne die Luftreinhalteplanung als lokales Koordinationsinstrument die Gesetzgebung nicht ersetzen und bewege sich in engen kompetenziellen Grenzen. So setzten beispielsweise die Anpassung des Dieselsteuersatzes an den von Benzin oder die Schaffung der Möglichkeit für die Kommunen, die Umweltzonen für Diesel-PKW's (auch für solche bis zur Schadstoffklasse Euro 5) zu sperren, Rechtsänderungen auf Bundesebene voraus, die von den Bundesländern nur angeregt, aber nicht selbst vorgenommen werden könnten. Auch müssten die Maßnahmen dem in § 45 Abs. 2 BImSchG verankerten Ziel eines integrierten Umweltschutzes Rechnung tragen, also die Auswirkungen auf die gesamte Umwelt beachtet werden. Gemessen an diesen Vorgaben sei der Maßnahmenkatalog des Luftreinhalteplans Düsseldorf 2013 rechtlich nicht zu beanstanden, zumal er sich nicht nur auf die NO₂-Belastung, sondern auch auf die PM10-Belastung beziehe; die für PM10 geltenden Grenzwerte würden bereits eingehalten. Hinsichtlich der einzelnen Vorschläge des Klägers führt der Beklagte Folgendes aus: Durch LKW-Durchfahrtsverbote würden entlastete Hauptverkehrslinien für andere Verkehre attraktiver, da der Verkehr hier schneller fließen könne. Angesichts des hohen Dieselanteils und der Tatsache, dass ein LKW Platz für zwei bis drei PKW's schaffe, müsse es nicht zu einer Emissionsminderung kommen. Durch Ausweichverkehr könne es überdies zu verlängerten Fahrwegen und damit zu einem Anstieg der Gesamt-Emissionen und somit der städtischen Hintergrundbelastung kommen. Die Ausdehnung des LKW-Routenkonzepts von 2005 sei geprüft worden. Für die Corneliusstraße und die Merowingerstraße sei ein LKW-Verbot mit „Lieferverkehr frei“ angeordnet; eine Ausdehnung auf die Ludenbergerstraße

18

komme mangels Alternativroute nicht in Betracht. Der Förderung des ÖPNV messe der Beklagte ausweislich des ÖPNVG NRW und der Planungen zum Rhein-Ruhr-Express RRX eine große Rolle bei. Allerdings seien die Einwirkungsmöglichkeiten der Bezirksregierungen hinsichtlich der finanziellen Förderung begrenzt. Vorgaben grundsätzlicher Art an die ÖPNV-Aufgabenträger stießen an die Grenzen des Tarifrechts (des § 39 PBefG). Auch seien die bisherigen praktischen Erfahrungen mit einem kostenfreien ÖPNV oder einem kostengünstigen Bürgerticket nicht einheitlich; jedenfalls gebe es eine Fülle von kostengünstigen Tickets und damit umfassende Anreize, um die Nutzung weitergehend zu fördern. Die Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern stoße an finanzielle und zum Teil auch technische Grenzen. Für die neuen Busse gelte seit Januar 2014 ohnehin die Abgasstufe Euro VI, sodass die Minderungssysteme über die Fahrzeugflottenmodernisierungen sukzessive eingeführt würden. Die Rheinbahn habe in der Vergangenheit verschiedene, zum Teil sehr kostenintensive Technologien untersucht bzw. in Praxisversuchen getestet, um neue und umweltschonende Technologien zum Einsatz bringen zu können. Seit 2004 sei sie bestrebt, auf der Corneliusstraße ausschließlich die Busse mit dem höchsten technischen Abgasstandard einzusetzen. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 (Unfallsschwerpunkte) sei auf den in Rede stehenden innerörtlichen Vorfahrtstraßen nicht gegeben. Auch der Umsetzung der verkehrsbeschränkenden Maßnahmen „City-Maut“ und „zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote“ stünden grundsätzliche rechtliche und tatsächliche Probleme entgegen. Für die „City-Maut“ gebe es bislang keine rechtliche Grundlage. Hinsichtlich der Fahrverbote sei zu beachten, dass nur die in der StVO abgebildeten oder die vom Bund im Verkehrszeichenkatalog (VzKat) veröffentlichten oder die durch Verkehrsblattverlautbarung zugelassenen Verkehrszeichen angeordnet werden dürften. Ein Verkehrszeichen, das sämtliche Informationen zu alternierenden Verkehrsverboten enthalte, sei bislang nicht veröffentlicht worden. Aus diesem Grund könnten Fahrverbote derzeit nur durch das Zeichen 250 StVO („Verbot für Fahrzeuge aller Art“) in Kombination mit den entsprechenden Zusatzzeichen angeordnet werden. Grundsätzlich bestehe die Möglichkeit, dass die Obersten Straßenverkehrsbehörden der Länder neue Zusatzzeichen genehmigen könnten. Allerdings sehe das Verkehrsministerium (MBWSV) NRW aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verkehrssicherheit sowie zur Wahrung der Rechtssicherheit davon ab, die entsprechenden Zusatzzeichen zur Anordnung von zeitlich und sachlich beschränkten Fahrverboten zu genehmigen, denn das vorgenannte Zeichen 250 StVO müsste mit einer Vielzahl von Zusatzzeichen und zumal am Standort des Zeichens 270.1 StVO („Beginn einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone“) versehen werden; eine solche Häufung von Verkehrs- und Zusatzzeichen an einer Stelle würde eine Informationsüberfrachtung darstellen, die mit den straßenverkehrsrechtlichen Regelungen nicht in Einklang zu bringen sei. Zudem verstoße die Einführung eines alternierenden Verkehrsverbotes für Fahrzeuge mit geraden / ungeraden Kennziffern gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil Benzinfahrzeuge davon gleichermaßen betroffen seien, obwohl Dieselfahrzeuge ca. Faktor 10 – im Stadtverkehr bis zu Faktor 20 – mehr emittierten als benzinbetriebene Fahrzeuge. Auch ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge sei unverhältnismäßig, weil eine entsprechende Sperrung der Innenstädte Handel, Bau, Gewerbe, Handwerk, Industrie und ÖPNV (Linienbusse) mit unabsehbaren Folgen zum Erliegen brächte, wenn sie nicht durch Ausnahmemöglichkeiten abgefedert würde. Zu bedenken sei auch die über das eigentliche Zentrum der Städte hinausgehende Größe der Umweltzonen in NRW; wollte man das Verkehrsverbot auf kleinere Bereiche beschränken, so müssten diese zunächst (nach landeseinheitlichen Kriterien) festgelegt und zusätzlich ausgeschildert werden. Mangels Kennzeichnung der Dieselfahrzeuge sei ein solches Verkehrsverbot nicht kontrollierbar. Zwecks Vermeidung von Verlagerungseffekten müssten zudem Alternativrouten mit „entspannter“ lufthygienischer

Belastung ausgedeutet werden; unter diesem Gesichtspunkt scheide der Lastring: Südring und Dorotheenstraße als Alternativroute für die Corneliusstraße aus. Die Blaue Plakette müsse durch den Bund in der 35. BImSchV verankert werden; die geforderte Aufnahme eines Passus in den Luftreinhalteplan, nachdem der Beklagte eine Bundesratsinitiative mit einem konkreten Verordnungsentwurf zur Änderung der 35. BImSchV auf den Weg bringen solle, sei als konkrete Maßnahme nicht geeignet, weil sie der planaufstellenden Behörde von vorneherein nicht zu Gebote stehe. Schließlich verweist der Beklagte auf das durch die Beigeladene eingeholte Gutachten des Ingenieurbüros M. zur „Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen für die Situation auf der Düsseldorfer Corneliusstraße / Luftqualitätsstation DDCS“ von Mai 2016 („Anlage 7“ in der Beilage Heft 4).

Die Beigeladene stellt keinen Antrag. 19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakten nebst Beilagen Bezug genommen. 20

Entscheidungsgründe: 21

Die Klage hat Erfolg, denn sie ist zulässig (I.) und begründet (II.). 22

I. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (zum Luftreinhalteplan Darmstadt) ist die Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage, des konkret gestellten Antrags sowie der (aus § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO folgenden) Klagebefugnis der Klägerin geklärt. 23

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 18 ff., 52 ff. und 38 ff. 24

Die Klägerin ist auch nicht wegen mangelnder Mitwirkung an dem 2012 durchgeführten Beteiligungsverfahren zu dem in Rede stehenden Luftreinhalteplan gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG präkludiert. Dabei kann die Auseinandersetzung über die Reichweite des Urteils des Europäischen Gerichtshofs 25

vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 -, juris Rn. 77 ff., 26

zu den Präklusionsregelungen in § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG unerörtert bleiben, denn das Bundesverwaltungsgericht hat in der vorgenannten Entscheidung deutlich gemacht, dass der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nicht im Wege der Analogie auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention erstreckt werden könne. 27

Vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 30 ff. 28

Vor diesem Hintergrund kann erst recht eine den Rechtsschutz beschränkende Vorschrift wie § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG nicht zu Lasten der Klägerin zur Anwendung gebracht werden. Überdies fehlt es an der dort genannten Tatbestandsvoraussetzung der Berechtigung zur Beteiligung in einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 (UmwRG), denn die Aufstellung oder Änderung von Luftreinhalteplänen und die zugehörige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG ist weder eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPfG noch fällt sie unter § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UmwRG. Schließlich weist die Klägerin zu Recht darauf hin, dass es ihr nicht um einen Angriff auf den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013, sondern um das Unterlassen einer Dynamisierung des Luftreinhalteplans, also um einen neuen geänderten Plan gehe. 29

II. Die Klage ist auch begründet, denn die Klägerin hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans für die Beigeladene dahingehend, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ enthalten muss.

Nach § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG, der Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa in nationales Recht umsetzt, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 (BImSchG) festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen nach § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. 31

Gemäß Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. Anhang XI Buchst. B der vorgenannten Richtlinie, der durch § 48a Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV in nationales Recht umgesetzt wird, beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO₂ 40 µg/m³. Nach der oben angeführten Richtlinienbestimmung ist die Frist zur Einhaltung dieses Grenzwertes seit dem 1. Januar 2010 abgelaufen. 32

Die NO₂-Belastung im Stadtgebiet der Beigeladenen ist zwar rückläufig, lag aber sowohl im Jahre 2014 mit 60 µg/m³ (Messstationen DDCS und DBIL) als auch 2015 mit 59 µg/m³ (Messstation DDCS) deutlich über dem seit mehr als sechseinhalb Jahren geltenden Grenzwert von 40 µg/m³. 33

Im Hinblick auf diese andauernde Überschreitung ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 RL 2008/50/EG, § 47 Abs. 1 S. 1 und 3 und § 27 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 39. BImSchV die Pflicht des Beklagten, 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 ausweislich des Immissionsgrenzwertes als noch zumutbar erachtete Ausmaß zurückgeführt werden. An diesem Minimierungsgebot muss sich die Entscheidung der Behörde ausrichten; es ist zugleich rechtlicher Maßstab für die angesichts der Gestaltungsspielräume der Behörde eingeschränkte gerichtliche Kontrolle. Das Gebot, die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte möglichst schnell zu beenden, fordert eine Bewertung der zur Emissionsminderung geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen gerade im Hinblick auf eine zeitnahe Verwirklichung der Luftqualitätsziele. Daraus kann sich eine Einschränkung des planerischen Ermessens ergeben, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt. Auch insoweit wird aber nicht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen; vielmehr kann auch hier – nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden. 34

Vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 59. 35

Der Zeitraum, der erforderlich ist, um die Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, lässt sich dabei nicht abstrakt bestimmen. Er hängt von den jeweiligen örtlichen Umständen und den erforderlichen Maßnahmen ab. Der Zeitraum kann kürzer oder länger sein, je nachdem, wie viel Zeit die Umsetzung der Maßnahmen im Einzelfall erfordert. Ob die zuständige Behörde ihren Verpflichtungen nachgekommen ist, lässt sich aber nur dann feststellen, wenn hinter der Planung ein Gesamtkonzept steht, das die Einhaltung der Werte zum Ziel hat. Es reicht nicht aus, sich in der Planung nur mit einzelnen Maßnahmen zu beschäftigen und 36

dabei offen zu lassen, wann das Gesamtziel auf Grund welcher Maßnahmen erreicht sein wird. Sollte es punktuell mittelfristig rechtlich oder tatsächlich nicht möglich sein, das Ziel zu erreichen, wäre auch das in einem Luftreinhalteplan darzustellen.

Vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014 - 1 K 154/12 -, juris Rn. 49. 37

Ein Luftreinhalteplan ist erst dann effektiv, wenn er allen für die Reinhaltung der Luft (mit)verantwortlichen Stellen 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. 38

Vgl. VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015 - 4 K 97/15.WI -, Rn. 94. 39

Den beschriebenen Anforderungen genügt der Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 nicht (mehr). In Bezug auf das vorliegend allein streitgegenständliche Reizgas Stickstoffdioxid vermisst die Kammer ein (auch die Zeit ab dem laufenden Jahr berücksichtigendes) Gesamtkonzept, dass alle effektiven – rechtlich oder tatsächlich nicht von vorneherein ausgeschlossenen – Maßnahmen auflistet, bewertet und über deren (Nicht)Umsetzung entscheidet; insbesondere fehlt auch die Angabe von konkreten Zeithorizonten hinsichtlich der Einhaltung des Grenzwertes. 40

Der Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 beschränkt sich in zeitlicher Hinsicht darauf, für das „Prognosejahr 2015“ sowohl in der Corneliusstraße (DDCS: 64 µg/m³) als auch in der Merowingerstraße (DBIL: 62 µg/m³) zwar zu erwartende Immissionsreduktionen, jedoch keine Einhaltung des NO₂-Grenzwertes zu konstatieren (vgl. Ziff. 6.2, S. 144 f.). Über das „Zieljahr 2015“ hinausgehende zeitliche Überlegungen, wann denn der Jahresmittelwert von 40 µg/m³ eingehalten werden könne, lassen sich auch der „Zusammenfassung“ (vgl. Ziff. 8, S. 154 f.) nicht entnehmen; hier ist lediglich davon die Rede, dass die Einhaltung (...) die planaufstellenden Behörden und die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin vor große Herausforderungen stelle. 41

In dem Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013, der durchaus beachtliche Maßnahmen zur Senkung der vom Straßenverkehr ausgehenden Schadstoffemissionen wie die Grüne Umweltzone enthält, fehlt allerdings eine differenzierte Auseinandersetzung mit der besonderen Problematik von Dieselfahrzeugen, die unstreitig (gegenüber benzinbetriebenen Fahrzeugen) überproportional an der Überschreitung des NO₂-Grenzwertes beteiligt sind. Zwar enthält Kapitel 7 Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Luftqualität, darunter den Wegfall der staatlichen Förderung von Dieselkraftstoff (Ziff. 7.1, S. 149 f.), die Änderung der Besteuerung von Dienstwagen (Ziff. 7.2, S. 150 f.) und die Förderung der Nachrüstung von SCRT-Filterssystemen im Bereich der ÖPNV-Flotten (Ziff. 7.7, S. 153). Diese stehen jedoch im Kontext weiterer Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene. Effektive – in der Zuständigkeit des Beklagten bzw. der Beigeladenen selbst liegende – Maßnahmen zur Eingrenzung der von Dieselfahrzeugen ausgehenden Emissionen werden hingegen gar nicht erst ernsthaft in den Blick genommen, obwohl dem Beklagten die Sachlage ausweislich der oben angeführten Ziff. 7.1 des Luftreinhalteplans schon 2012 hinreichend bewusst war. 42

Jedenfalls die im September 2015 allgemein bekannt gewordene Problematik betreffend die Emissionen von Dieselfahrzeugen, die als solche für die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte irrelevant ist, 43

vgl. VG München, Urteil vom 21. Juni 2016 - M 1 K 15.5714 -, juris Rn. 30, 44

45

muss den Beklagten nunmehr allerdings zu einer aktuellen Bestandsaufnahme und Prüfung auch einschneidenderer Maßnahmen in Bezug auf Dieselfahrzeuge veranlassen, die deren hohem Verursachungsanteil (vgl. § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG) hinreichend Rechnung tragen. Diese Auseinandersetzung hat in einem geänderten bzw. fortgeschriebenen Luftreinhalteplan selbst zu erfolgen, denn die besonders effektive Maßnahme in Gestalt des von der Klägerin geforderten (beschränkten) Fahrverbots für (bestimmte) Dieselfahrzeuge ist rechtlich (und tatsächlich) nicht von vorneherein ausgeschlossen, wie letztlich auch der Beklagte schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.

Dass Beschränkungen des Straßenverkehrs mit dieselbetriebenen Fahrzeugen immense Minderungspotenziale beinhalten, ergibt sich ohne Weiteres aus dem von der Beigeladenen beauftragten und von dem Beklagten vorgelegten Gutachten des Ingenieurbüros M. zur „Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen für die Situation auf der Düsseldorfer Corneliusstraße / Luftqualitätsstation DDCS“ von Mai 2016. 46

Auf die – unstreitig – fehlende Kompetenz des Beklagten zur Einführung einer Blauen Plakette (im Rahmen der 35. BImSchV), die sicherlich hinsichtlich Bundeseinheitlichkeit und Kontrollierbarkeit die bessere Lösung wäre, kann sich dieser gerade angesichts der auch ihn treffenden staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit) nicht mit Erfolg berufen. Denn die gegenwärtigen bundesrechtlichen Regelungen erlauben dem Beklagten und bzw. zusammen mit der Beigeladenen schon heute die Anordnung von Fahrverboten für (bestimmte) Dieselfahrzeuge. 47

Durchgreifende rechtliche Bedenken gegen das von der Klägerin zur Umsetzung vorgeschlagene Zeichen 251 aus der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (Verbot für Kraftwagen) mit entsprechendem – auf (bestimmte) Dieselfahrzeuge bezogenem – Zusatzzeichen hat weder der Beklagte vorgetragen noch sind diese sonst ersichtlich. 48

Dass das genannte Verbotsschild als solches zum (abschließenden) bundesrechtlichen Katalog der Verkehrszeichen gehört, ist ebenso offensichtlich wie der Umstand, dass es zur Umsetzung von in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen im Rahmen des § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG (wie auch die Zeichen 253, 255, 260 und das 2007 eingeführte Zeichen 270.1 zur Ausweisung einer Umweltzone) in Betracht kommt. 49

Vgl. nur Scheidler in Feldhaus: Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, 2. Auflage, Stand der 192. Akt. Juni 2016, § 40 BImSchG Rn. 31; Fisahn / Raschke in Kotulla: Bundesimmissionsschutzgesetz, Kommentar und Vorschriftensammlung, Stand der 20. Lfg. Mai 2016, § 40 Rn. 18 Fn. 2. 50

Bei den Zusatzzeichen, die gemäß § 39 Abs. 3 S. 1 StVO ebenfalls Verkehrszeichen sind, fehlt im Katalog der Verkehrszeichen – VzKat – (Anhang zu § 39 StVO) in Teil 8 („Zusatzzeichen“) ein auf (bestimmte) Dieselfahrzeuge zugeschnittenes Exemplar. Mangels abschließender Aufzählung der Zusatzzeichen steht es dem Verkehrsministerium des Beklagten (MBWSV NRW) jedoch – wie in der mündlichen Verhandlung durch diesen nochmals ausdrücklich bestätigt – frei, für Nordrhein-Westfalen andere als die in dem vorgenannten Verzeichnis aufgeführten Zusatzzeichen zu genehmigen. 51

Vgl. Janker / Hühnermann in Burmann / Heß / Hühnermann / Jahnke / Janker: Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 24. Auflage 2016, § 39 StVO Rn. 7 und die dort (vor Beginn der Kommentierung des § 39 StVO) abgedruckten VwV - StVO zu §§ 39 bis 43 Rn. 46 („... Abweichungen von dem in diesem Verzeichnis aufgeführten Zusatzzeichen sind 52

nicht zulässig; andere Zusatzzeichen bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle.“).

Könnte demnach das Zeichen 251 mit einem Zusatzzeichen „Diesel“ versehen werden, so ist es Aufgabe des Beklagten, etwaige – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (§ 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG) gebotene – Beschränkungen auf bestimmte Dieselfahrzeuge (mit schlechterem Emissionsverhalten) durch eine allgemein verständliche und widerspruchsfreie Formulierung zum Ausdruck zu bringen. 53

Wieso zusätzlich zu dem vorgenannten Verkehrszeichen nebst eindeutigem Zusatzzeichen eine „entsprechende Rechtsverordnung des Bundes nach § 40 Abs. 3 BImSchG benötigt wird“, erschließt sich der Kammer nicht. Denn mit der 35. BImSchV existiert bereits eine derartige Regelung der Ausnahmen von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG, die sich nicht etwa auf Umweltzonen beschränkt. 54

Vgl. Knauff in Führ: Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2016, § 40 Rn. 37. 55

Neben § 2 Abs. 3 der 35. BImSchV, der bestimmte Kraftfahrzeuge (wie beispielsweise Krankenwagen und Arztwagen mit entsprechender Kennzeichnung) unabhängig von der Kennzeichnung mit einer Plakette von (allen) in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Verkehrsverboten ausnimmt, ist insbesondere § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV anzuführen: Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde den Verkehr mit von Verkehrsverboten im Sinne des § 40 Abs. 1 BImSchG betroffenen Fahrzeugen von und zu bestimmten Einrichtungen zulassen, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen notwendig ist, oder überwiegende und unaufschiebbare Interessen Einzelner dies erfordern, insbesondere wenn Fertigungs- und Produktionsprozesse auf andere Weise nicht aufrechterhalten werden können. Ausnahmen nach dieser Bestimmung werden durch Verwaltungsakt, auch in Form der Allgemeinverfügung, zugelassen. 56

Vgl. Knauff in Führ, a. a. O., § 40 Rn. 51; Amtliche Begründung zur Ersten Änderungsverordnung in BR-Drucks. 819/07, abgedruckt in Feldhaus, a. a. O., 35. BImSchV. 57

Zusammen mit der Ermächtigung zu Ausnahmen in § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG, die durch die 35. BImSchV erweitert wird, 58

vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 11. Auflage 2015, § 40 Rn. 39, 59

steht damit ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, um der Befürchtung des Beklagten zu begegnen, durch eine Sperrung der Innenstädte würden Handel, Bau, Gewerbe, Handwerk, Industrie und ÖPNV (Linienbusse) mit unabsehbaren Folgen zum Erliegen gebracht, wenn sie nicht durch Ausnahmemöglichkeiten abgefedert würde. Es versteht sich von selbst, dass die Ausnahmemöglichkeiten in alle Überlegungen im Rahmen der Änderung bzw. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu etwaigen neuen Maßnahmen von vorneherein – (wie auch beim Gutachten des Ingenieurbüros M.) gerade bei der Bestimmung der Minderungspotenziale – einzubeziehen ist. 60

Gleiches gilt für die Frage, für welche Bereiche ein derartiges (beschränktes) Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge – gegebenenfalls nach noch festzulegenden landeseinheitlichen Kriterien – in Betracht kommt. Dabei sind nicht nur hinsichtlich des Reizgases Stickstoffdioxid mögliche Verlagerungseffekte zu berücksichtigen und zu bewerten. Selbstverständlich kann 61

es nicht Ziel der Überlegungen sein, nur für eine bessere Luftqualität im Umfeld der Messstelle DDCS in der Corneliusstraße zu sorgen; vielmehr sind in diese (auch hinsichtlich eventueller Ausweichstrecken) alle in den Karten im jährlichen Luftmessbericht der Beigeladenen ausgewiesenen „NO ₂ -Problemabschnitte“ der Hauptverkehrsstraßen einzubeziehen. Maßnahmen zur Entlastung einer Straße, die Verlagerungseffekte mit sich bringen, sind – wie im Rahmen des integrierten Umweltschutzes im Sinne des § 45 Abs. 2 Buchst. a) BImSchG – nicht von vorneherein ausgeschlossen,	
vgl. Jarass, a. a. O., § 45 Rn. 13,	62
dürfen aber keinesfalls dazu führen, dass der Grenzwert an anderer Stelle noch weiter als bisher überschritten wird.	63
Vgl. VG Sigmaringen, a. a. O., Rn. 53.	64
Mit dem Argument der mangelnden Kontrollierbarkeit eines solchen Verkehrsverbots „mangels Kennzeichnung der Dieselfahrzeuge“ vermag der Beklagte nicht durchzudringen. Zwar wäre auch unter diesem Gesichtspunkt eine systemkonforme Erweiterung der 35. BImSchV um eine Blaue Plakette sicherlich vorzugswürdig, aber die Felder 14 („Bezeichnung der nationalen Emissionsklasse“, z. B. EURO4) und P.3 („Kraftstoffart oder Energiequelle“ z. B. DIESEL) der Zulassungsbescheinigungen (Teil I) erlauben schon heute ohne Weiteres eine eindeutige und schnelle Zuordnung.	65
Schließlich scheint der Kammer unter Berücksichtigung der Vorgabe „schnellstmöglich“ sowie der in dem vorliegenden Verfahren seitens des Beklagten bereits angestellten Überlegungen ein zeitlicher Orientierungsrahmen für die Änderung bzw. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Düsseldorf 2013 von etwa einem Jahr angemessen zu sein.	66
III.Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO.	67
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.	68
Vgl. zur Beschränkung der vorläufigen Vollstreckbarkeit auf die Kosten entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auch bei der hier vorliegenden Konstellation einer Leistungsklage auf Änderung eines Luftreinhalteplans: VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 - 9 K 1280/13 -, juris Rn. 53 m. w. N.	69
IV.Die Berufung wird nach § 124a Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 124 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen. Die Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung und bedarf zur Wahrung der Rechtseinheit einer Klärung. Aus diesem Grund ist auch die Sprungrevision gemäß § 134 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Dies gilt vor allem für die Frage der inhaltlichen Anforderungen an einen Luftreinhalteplan hinsichtlich der Auseinandersetzung mit einem möglichen Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge im Spannungsfeld der bundesrechtlichen Vorgaben des Immissionsschutz- und Straßenverkehrsrechts.	70