

Certificate of Authenticity

I hereby certify that the English text contained within the present document "JUDGMENT" is a true and accurate English translation of the presented German document entitled "URTEIL", dated 27 February 2018.



Annabelle Payet
Translator/Manager
Rosetta Translation Ltd
Tel: +44 20 7248 2905
Fax: +44 20 7504 8636
www.rosettatranslation.com
Company Reg. No. 528 9411 (Eng. & W.)

Association of Translation Companies Member No. RO9

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2018

Certified copy

[logo]

THE FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT

IN THE NAME OF THE PEOPLE

JUDGMENT

Fed. Admin. Ct. 7 C 30.17
VG 13 K 5412/15

Ende, acting as court clerk, pronounces.
on 27 February 2018

In the administrative dispute of

Deutsche Umwelthilfe e.V., represented by the
National Director, Fritz-Reichle-Ring 4, 78315
Radolfzell,

Plaintiff and Respondent,

- Attorneys of record; Attorneys
Geulen & Klinger, Schaperstraße
15, 10719 Berlin -

v e r s u s

The Land of Baden-Württemberg,
represented by the Stuttgart District Council,
Augustenstraße 21, 70565 Stuttgart, Case no.:

Defendant and Appellant,

[QR code] ECLI:DE:Fed. Admin. Ct.:2018:270218U7C30.17.0

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2018

- Attorneys of record;
Attorneys Heuking, Kühn, Lür et al.,
Augustenstraße 1, 70178 Stuttgart -

Summoned third party:

City of Stuttgart,
represented by the Mayor,
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart,

1

- Attorneys of record;
Attorneys Gleiss Lutz,
Lautenschlagerstraße 21, 70173 Stuttgart -

Participant:

2

The representative of the national interest before
the Federal Administrative Court,
Bundesallee 216 - 218, 10719 Berlin,

the 7th Panel of Judges of the Federal Administrative Court
ruled as follows at the oral hearing of 22 February 2018,
through

the Presiding Judge of the Federal Administrative Court, Prof. Dr. Korbmacher, and the
Federal Administrative Court Judges Brandt, Dr. Schemmer, Böhmman and Dr. Löffelbein

on 27 February 2018:

3

Upon the appeal by the Defendant, the Stuttgart Administrative
Court Judgment of 26 July 2017 is hereby amended.

The Defendant is ordered to update the Stuttgart City sectional
plan for the Stuttgart District taking into consideration the Federal
Administrative Court's legal interpretation on the legality and
proportionality of traffic bans.

In all other respects, the Appeal is hereby dismissed.

4

The Defendant and the summoned third party shall each bear 3/8
of the court costs and extrajudicial costs incurred by the Plaintiff.
The Plaintiff shall bear 1/4 of the court costs and 1/4
of the extrajudicial costs of both the Defendant and of the
summoned third party. In all other respects, the parties shall bear
their own extrajudicial costs.

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

JFC
21/11/2018

Grounds:

I

- 1 The Plaintiff, a nationwide recognised environmental association within the meaning of §3 of the Law on Legal Remedies in Environmental Matters [UmwRG], is petitioning for an update of the Clean Air Plan for the summoned third party (the City of Stuttgart) by adding measures for compliance with concentration limit values for nitrogen dioxide.
- 2 For Stuttgart, there has been a Clean Air Plan since 2006 that provides numerous measures to reduce particulate matter and nitrogen dioxide pollution. Due to the change in concentration limit values for nitrogen dioxide on 1 January 2010, the Defendant updated the Clean Air Plan in February 2010, with additional measures including a ban on heavy-vehicle cross-traffic, year-round traffic bans phased-in over time by pollutant group for motor vehicles, and speed limits on certain main thoroughfares. A second update of the Clean Air Plan in October 2014 further extended the list of measures.
- 3 On 18 November 2015, the Plaintiff filed an action on the grounds that the annual average for nitrogen dioxide (NO₂) in 2013 had been exceeded, sometimes more than double, at all the measurement stations close to traffic, and the limit values were also clearly exceeded at certain measurement stations in 2014. The Clean Air Plan allegedly did not exhaust the available possibilities and did not assess the potential impacts for most of the measures.
- 4 At the start of May 2017, the Defendant submitted the draft of a "3rd Update of the Clean Air Plan for the Stuttgart District/Stuttgart City sectional plan for reduction of PM₁₀ and NO₂ pollution". In that update of the Clean Air Plan based on an expert analysis of the overall impact, a total of 20 new measures were described that were supposed to ensure compliance with the air pollution limit values by 2020 or by 2021 at the latest. Among other measures, in the event that a "Blue Sticker" is introduced with effect from 1 January 2020, year-round traffic bans are planned for all motor vehicles that do not meet the requirements for such a sticker. The Planning Authority would like to make the ban subject to another condition precedent, namely that it should not affect more than 20% of the motor vehicle fleet in Stuttgart.

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2018

- 5 In the Judgment of 26 July 2017, the Administrative Court ruled in favour of the Plaintiff and ordered the Defendant to update and/or supplement the Stuttgart City sectional plan of the Stuttgart District Clean Air Plan, which entered into force on 1 January 2006 and is currently applicable in the version of the 1st and 2nd update of February 2010 and October 2014, respectively, in such a way that it contains the necessary measures to ensure compliance as soon as possible with the NO₂ concentration limit value of 40 µg/m³ averaged over the calendar year and the NO₂ concentration limit value of 200 µg/m³ per hour, with no more than 18 exceedances permitted per calendar year in the Stuttgart environmental zone.
- 6 The grounds for the decision were summarised by the Court as follows: both the limit value for NO₂ concentrations averaged over the calendar year and the hourly limit value for NO₂ were exceeded at several measurement stations within the Stuttgart environmental zone; the projects adopted by the Defendant in the draft update of the Clean Air Plan were not suitable or sufficient, whether individually or together, to ensure compliance with the statutory NO₂ concentration limit values as soon as possible;
- 7 a year-round traffic ban in the Stuttgart environmental zone for all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines (including hybrid motor vehicles) below the emission standard Euro 3 and for all motor vehicles with diesel engines below the emission standard Euro 6 would lead to a reduction of the annual average of NO₂ at the measurement station "Am Neckartor" to 42 µg/m³ if the measures were implemented from 1 January 2020; thus, a corresponding traffic ban would be the most effective and the most suitable measure to ensure the quickest possible compliance of the exceeded NO₂-concentration limit values; there is no discretionary margin relative to other clean air measures because according to the findings of the overall impact assessment no equally suitable measure is available; such a traffic ban should be considered by the Defendant even before 2020; it does not violate the principle of proportionality and could be implemented in a lawful manner because it could be properly announced through the set of instruments available under the Traffic Regulations.

- 8 In the Defendant's direct supreme court appeal, which was admitted by the Administrative Court and approved by the Plaintiff, the Defendant pleads as follows: it is not legally permissible to impose a traffic ban for diesel vehicles with an emission standard below Euro 6 and for all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines with an emission standard below Euro 3; the sticker scheme according to the 35th Ordinance to implement the Federal Emissions Control Act is not conclusive with respect to the criteria distinguishing between vehicles subject to traffic bans and vehicles not subject to such bans; in addition, diesel traffic bans are inadmissible because they could not be properly signposted and supervised and would be accompanied by a traffic-induced increase in CO₂ emissions; traffic bans on motor vehicles that comply with exhaust gas standard Euro 5 would constitute a compensable restriction on the property rights to the detriment of motor vehicle owners; the necessary statutory provisions governing such compensation do not exist; the Judgment was not proven correct on any other grounds; to ensure compliance with the annual average limit value, only a year-round area-specific traffic ban on motor vehicles with an emission standard inferior to Euro 6 (diesel) and Euro 3 (petrol) would be suitable. Thus, the claim asserted in the complaint could only be satisfied by means of the above-mentioned traffic ban, but there is no legal basis for such a ban.
- 9 The summoned third party complains of a disproportionate restriction on its right to self-administration and alleges that it would be noticeably impaired in its role as an economic centre for production and commercial operations and for service providers.

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

TRC
21/11/2016

10 The Defendant and summoned third party petition the Court as follows:

to amend the Judgment of the Stuttgart Administrative Court of 26 July 2017 and to dismiss the case.

11 The Plaintiff petitions the Court as follows:

to deny the appeal.

12 The Plaintiff defends the challenged Judgment, alleging that: the 35th Ordinance to implement the Federal Emissions Control Act serves the purpose of nationwide uniformity and thus greater feasibility and verifiability of traffic restrictions, but it does not have the effect of excluding further distinctions; diesel traffic bans can be set up in accordance with the Traffic Regulations in such a way that they can ensure the complete effectiveness of EU law, and be signposted and monitored in both moving and stationary traffic; the Administrative Court Judgment did not provide any findings on the CO₂ issues; the traffic bans provided for by the Federal Emissions Control Act do not require any compensatory scheme. In any case, the Judgment is correct on other grounds, as well, in light of the possibility of limited-time, segment specific diesel traffic bans.

II.

13 The admissible appeal is unfounded for the most part. The Defendant is hereby ordered to update and/or supplement the Stuttgart City sectional plan of the Stuttgart District Clean Air Plan, which entered into force on 1 Jan. 2006 and is currently applicable in the version of the 1st and 2nd update of February 2010 and October 2014, respectively, in such a way that it contains the necessary measures to ensure compliance as soon as possible with the NO₂ emission limit value of 40 µg/m³ averaged over the calendar year and the NO₂ emission limit value of 200 µg/m³ per hour, with no more than 18 exceedances permitted per calendar year in the environmental zone of Stuttgart. In the context of that update, the Defendant is required to consider a year-round traffic ban in the Stuttgart environmental zone on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines (including hybrid motor vehicles) with an emission standard below Euro 3 and on all diesel motor vehicles with an emission standard below Euro 6. The appeal is well-grounded, however, insofar as the Administrative Court failed to give full consideration to the principle of proportionality when examining the legality and design of a traffic ban.

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2016

- 14 A.1. If concentration limit values established by an ordinance adopted pursuant to Federal Emissions Control Act §48a (1) are exceeded, the competent authority according to the first sentence of Federal Emissions Control Act §47 (1) must draw up a Clean Air Plan that establishes the necessary measures for long-term reduction of air pollution. According to the third sentence of Federal Emissions Control Act §47 (1), Clean Air Plan measures must be capable of keeping the period of exceedance of currently binding emission limits.
- 15 According to §3 (1) of the 39th Ordinance to Implement the Federal Emissions Control Act - Ordinance on Air Quality Standards and Emissions Ceilings (39th Fed. Emissions Ctrl Act) of 2nd August 2010 (BGBl. [Fed. Gazette] I, p. 1065), as most recently amended by Article 1 of the Law of 10 October 2016 (BGBl. I, p. 2244), the concentration limit value for Nitrogen Dioxide (NO₂) for the protection of human health, averaged over a full hour, amounts to 200 µg/m³ with 18 exceedances permitted per calendar year. The concentration limit value for Nitrogen Dioxide (NO₂) for the protection of human health, averaged over a calendar year, amounts to 40 µg/m³ (§3 (2) of the 39th Federal Emissions Control Ordinance).
- 16 The 39th Federal Emissions Control Ordinance serves the purpose, among other things, of implementing the Directive 2008/50/EC of the European Parliament and Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe (OJ L 152, p. 1), which defines the limit values adopted by the regulatory authority with effect from 1 January 2010 in Annex XI, Section B. Article 13 (1) of Directive 2008/50/EC requires Member States to ensure that throughout their zones and agglomerations the values for sulphur dioxide, PM10, lead and carbon monoxide in ambient air do not exceed the limit values defined in Annex XI; the limit values defined in Annex XI for NO₂ and benzene must no longer be exceeded starting from the specified date (1 January 2010). The first paragraph of Art. 23 (1) of Directive 2008/50/EC requires Member States to ensure that, for zones or agglomerations in which pollutants in ambient air exceed any limit value, air quality plans are established in order to achieve the related limit values. In case of the exceedance of limit values, the air quality plans shall set out appropriate measures so that the exceedance period can be kept as short as possible (second subparagraph of Art. 23 (1) of Directive 2008/50/EC).

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2018

17 Both the NO₂ annual average of 40 µg/m³ and the hourly limit value for NO₂ of 200 µg/m³, with no more than 18 exceedances permitted per calendar year, were exceeded at several measurement stations in the Stuttgart environmental zone according to the Administrative Court's findings of fact, which cannot be challenged through procedural objections by the Defendant, as the Appellant in the direct supreme court appeal (Administrative Court Ordinance §134 (4)), nor can those findings be challenged by the summoned third party (Combined Panel of the High Fed. Ct. 1/75 - Fed. Admin. Ct. Dec. 50, 369 <375 f>; Fed. Admin. Ct. Judgment of 26 September 1991 - 4 C 35.87 - Buchholz 310 §134 Administrative Court Ordinance No. 39, p. 10). The Administrative Court's findings of fact are therefore binding on the Panel (Administrative Court Ordinance §137 (2)).

18 Moreover, the Administrative Court - based on the overall impact assessment presented by the Defendant - found that it would be possible to achieve compliance with the Nitrogen Dioxide concentration limit values at all the measurement stations throughout the environmental zone in 2020 by means of a year-round traffic ban in the Stuttgart environmental zone on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines (including hybrid motor vehicles) with an emission standard below Euro 3/III and on all diesel motor vehicles with an emission standard below Euro 6/VI, if it is assumed that those vehicle groups account for a 20% share of the motor vehicle fleet licensed by the summoned third party and that 20% are exempted from the traffic ban. The only exception is the measurement station "Am Neckartor", where the values will still be slightly exceeded (42 µg/m³). Moreover, the Court found that such a traffic ban would be the most effective and suitable measure and that no other equivalent measure is available in order to achieve the target (juris para. 243, 294). The Panel is bound by these last findings of fact, too.

19 2. Based on the foregoing, the Administrative Court rightly concluded, in any case, that a traffic ban could be lawfully ordered for the above-mentioned motor vehicles and should therefore be taken into consideration by the Defendant. It is true that such traffic bans are not permitted by the applicable provisions of the federal emissions control laws considered by themselves, but their legality may be demonstrated by taking EU law into account.

20 a) According to the sixth sentence of the Federal Emissions Control Act §47 (6), the measures established by a Clean Air Plan pursuant to the first sentence of the Federal Emissions Control Act §40 (1) may be implemented through orders or other decisions by the competent public administrative authorities in accordance with the Federal Emissions Control Act or other statutory provisions. The competent authorities have neither the right nor the obligation to adopt measures that are disproportionate or unlawful for other reasons (Fed. Admin. Ct. Judgment of 27 September 2007 - 7 C 36.07 - Fed. Admin. Ct. Dec. 129, 296 26). The measures must therefore be enforceable; emissions control or other provisions must enable their enforcement (BT-Drs. 14/8450, p. 14). Measures that interfere with fundamental rights require separate (specialised) legal authorization (Fed. Admin. Ct., Decisions of 29 March 2007 - 7 C 9.06 - Fed. Admin. Ct. Dec. 128, 278 para. 27 and 11 July 2012-3 B 78.11 - Buchholz 442.151 §45 StVO, No. 49 para. 10; Hansmann/Röckinghausen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, version of July 2017, §47 Federal Emissions Control Act, para. 29a; Jarass, Federal Emissions Control Act, 12th edition, 2017, §47 para. 15, 52).

21 b) Such basis of authorisation is provided by the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1), according to which the competent traffic authority may restrict or prohibit motor vehicle traffic in accordance with the traffic laws, to the extent provided for by a Clean Air Plan or a plan for short-term measures to be taken pursuant to Federal Emissions Control Act §40 (1) or (2). In accordance with the first sentence of Federal Emissions Control Act §47 (4), such measures shall be directed against all polluters who contribute to the exceedance of the emissions values, prorated to each polluter's share, subject to the principle of proportionality.

22 Contrary to the opinion of the Defendant and of the summoned third party, in order to be able to order measures that are differentiated according to the relevant motor vehicle's contribution to pollution based on the first sentence of the Federal Emissions Control Act §40 (1), it is not compulsory to simultaneously issue an Ordinance pursuant to Federal Emissions Control Act §40 (3). With the authorisation for ordinances in section 3, the legislators merely gave the regulatory authority the possibility of making low-polluting motor vehicles exempt from traffic bans, or at least eligible for such exemptions, in whole or in part, and the possibility of establishing the decisive criteria to that purpose. This does not mean, however, that if the regulatory authority does not make use of the authorisation, there is no possibility of traffic bans correlated with the level of pollution of motor vehicles. That finding, which is already apparent from the wording of the law ("is authorised") is confirmed by the legislative materials. Accordingly, the legislators expressly assumed that the competent authorities could already order restrictions and bans on motor vehicle traffic, before a regulation is enacted pursuant to the Emissions Control Act §40 (3) (cf. BT-Drs. 14/8450, p. 21 and BT-Drs. 14/8895, p. 7 et seq.).

23 c) The regulatory authority made use of the statutory authorisation in the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (3) to exempt motor vehicles that contribute little to pollution from traffic bans in whole or in part, by enacting the 35th Federal Emissions Control Ordinance with conclusive effect.

24 The main content of the 35th Federal Emissions Control Ordinance is that motor vehicles labelled with a red, yellow or green sticker pursuant to Annex 1 of the Ordinance are exempted from a traffic ban within the meaning of Federal Emissions Control Act §40 (1) if a corresponding traffic sign provides for such an exemption (§2 (1) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance).

25 In particular, according to the first sentence of §2 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance, motor vehicles are classified under pollutant groups 1 through 4 depending on their level of pollutant emissions. The classification is shown in Annex 2 of the Ordinance and follows the emission standard levels Euro 1 through Euro 4 prescribed by EU law. The classification applies both to motor vehicles with spark-ignition engines (second sentence of §2 (2) in conjunction with Annex 2 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance) and to motor vehicles with self-ignition engines (second sentence of §2 (2) in conjunction with Annex 2 (1) of the 35th vehicle, including nitrogen oxide emissions based on the applicable EC exhaust gas directives (cf. BR-Drs. 162/06, p. 25). The latter are also related to the emission of the pollutants carbon monoxide, hydrocarbons and particulate matter. Thus, contrary to the Plaintiff's objection, the regulatory authority that issued the 35th Federal Emissions Control Ordinance does not limit its provisions solely to the objective of reducing traffic-induced quantities of particulate matter (also see Klinger, New 2007, 785 <786>).

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

26 Motor vehicles with engines other than combustion engines, for example vehicles running on electric engines or fuel cells, are classified in pollutant group 4 according to the second sentence of §2 (2) in conjunction with Annex 2 §40 (3) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance. This makes it clear, on the one hand, that the type of engine of a motor vehicle, in and of itself, is not a decisive distinguishing criterion according to the 35th Federal Emissions Control Ordinance. On the other hand, it is also apparent that the regulatory scope of the 35th Federal Emissions Control Ordinance includes even especially low-emissions motor vehicles and so, in that respect, too, it provides a conclusive scheme.

27 It is also apparent from the historical intent of the regulatory authority that the 35th Federal Emissions Control Ordinance is supposed to provide a conclusive scheme for the categorization of motor vehicles of classes M and N with respect to an exemption from traffic bans (also see JFC Reese, in: Giesberts/Reinhardt, version of December 2017, Federal Emissions Control Act §40

21/11/2011

para. 9a; Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 <74>).

- 28 The regulatory authority that issued the 35th Federal Emissions Control Ordinance emphasizes that the sticker system concerns a nationwide labelling arrangement for motor vehicles that allows differentiated intervention in the motor vehicle fleet, simplifies the supervision of motor vehicle traffic and leads to easily recognizable equal treatment of all motor vehicles from EU-Member States (BR-Drs. 162/06, pp. 1, 21).
- 29 d) It may be concluded from all of the foregoing that the 35th Federal Emissions Control Ordinance, which provides a conclusive scheme for the categorisation of motor vehicles with respect to the exemption from traffic bans under Federal Emissions Control Act §40 (1), does not differentiate exclusively on the basis of whether the motor vehicle has a self-ignition engine (diesel engine) or a spark-ignition engine (petrol engine). The same is true of differentiation based on whether motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines merely comply with emission standards below the emission standard 3. Rather, certain groups of motor vehicles are differentiated solely on the basis of criteria correlated with the emissions behaviour of the motor vehicles according to their classification in pollutant groups 1 through 4 (cf. §2 (2) in conjunction with Annex 2 of the 35th Federal Emissions Control Ordinance).
- 30 That conclusion also applies to traffic bans in the form of environmental zones and to segment-specific traffic bans. According to their clear wording, both the authorisation provision in the first sentence of §40 (1) of the Federal Emissions Control Act and the authorisation for ordinances under Federal Emissions Control Act §40 (3) apply to traffic bans in general. There are no indications of a restriction of the scope of the Ordinance to zonal or to segment-specific traffic bans
- 31 3. The conclusive nature of the 35th Federal Emissions Control Ordinance does not exclude the possibility of traffic bans correlated with engine types. In light of the obligation under EU law to minimise the period of non-compliance with the limit values for Nitrogen Dioxide, any Federal laws contrary to that obligation shall be disapplied.

32 a) According to the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter CJEU), an exceedance of the applicable limit values suffices, in and of itself, to reach a finding of a violation of Article 13 (1) of Directive 2008/50/EC in conjunction with Annex XI of that Directive (Judgment of 5 April 2017 - C-488/15 [ECLI:EU:C:2017:267], Commission/Bulgaria - para. 69). Accordingly, any partially declining trend in pollution that does not lead to compliance with the limit values is not suitable to refute the finding of a treaty violation by a Member State (CJEU, Judgment of 22 February 2018 - C-336/16 [ECLI:EU:C:2018:94], Commission/Poland - para. 62 and 65). According to the case law of the CJEU, it is irrelevant whether the Member State to which the breach is attributable committed the breach intentionally or negligently or whether the breach is based on technical difficulties that may have been faced by the Member State (CJEU, Judgment of 5 April 2017 - C-488/15 - para. 76 with further notes). It is possible for a Member State to claim insurmountable difficulties only in special cases, namely in a case of force majeure (cf. CJEU, Judgment of 19 December 2012 - C-68/11 [ECLI:EU:C:2012:815], Commission/Italy - para. 64 with further notes).

33 In any case, a violation of Article 13 (1) of the Directive 2008/50/EC by itself does not create a specific obligation to implement a certain individual measure.

34 Thus, the fact that a Member State exceeds the limit values in the ambient air does not suffice, in and of itself, for a finding that the Member State has breached its obligations under the second paragraph of Art. 23 (1) of Directive 2008/50/EC. Rather, the Member States have a certain margin of appreciation when determining the measures to be implemented. Nevertheless, the specified measures must make it possible to minimise the period of non-compliance with the limit values.

Under the circumstances, it should be checked, in a case-by-case examination, whether the plans created by the Member State in question comply with the second sub-paragraph of Art. 23 (1) of Directive 2008/50/EC. In so doing, the length of the period during which the limit value has already been exceeded should be taken into account. Thus, the CJEU, in its Judgment of 5 April 2017 - C-488/15 (para. 115), already reached a finding of a systematic and continuous breach of the obligations under Article 13 of Directive 2008/50/EC to keep the limit value exceedance as short as possible because the limit values for particulate matter had not yet been complied with in 2014 in all six Bulgarian zones and agglomerations. In its decision of 22 February 2018 - C-336/16 (para. 99 et seqq.), the CJEU complained that the plans issued by the Republic of Poland enabled that Member State to set itself a time limit of 10 or even 14 years after the date of issue of the plans to remedy the exceedances. In that context, the Court ruled that Poland could not claim that the specified time allowances should be adjusted to the extent of the structural changes necessary to overcome the exceedance of the limit values in ambient air and to meet the related socioeconomic and budgetary challenges of the extensive technical investments, since it had not been proven that the alleged difficulties made it impossible to set a shorter time limit.

35 Based on that precedent, at least the second sub-paragraph of Art. 23 (1) of Directive 2008/50/EC 2 is breached by a clean air plan that does not adopt the currently available clean air measures best suited to obtaining the fastest possible compliance with the exceeded limit values, but rather postpones the enforcement of such measures until 1 January 2020 and even makes such measures subject to conditions that are not certain to be fulfilled and that are beyond the control of the planning authority.

36 b) If the Clean Air Plan fails to comply with the obligations under the Directive 2008/50/EC, it is incumbent on the national court, that has been called upon, to order every necessary measure against the national authorities to ensure that those authorities create the necessary plan required by Directive 2008/50/EC

in accordance with the conditions set out therein (CJEU, Judgment of 19 November 2014 - C-404/13 [ECLI:EU:C:2014:2382], ClientEarth - para. 58). The national court, that is called upon, is required, within the exercise of its jurisdiction, to give full effect to the provisions of EU law, if necessary, by refusing of its own motion to apply any conflicting provision of national legislation, without first having to wait for the setting aside of such opposing provisions by legislative or other constitutional means (CJEU, Judgment of 20 December 2017 - C-664/15 [ECLI:EU:C:2017:987], Protect Umweltorganisation - para. 55 et seq. with further notes).

37 Accordingly, it is not necessary to decide whether the obligation to ensure the implementation of EU Law is fulfilled through an interpretation of the 35th Federal Emissions Control Ordinance consistent with EU Law (on its limits, see Fed. Admin. Ct. Judgment of 5 September 2013 - 7 C 21.12 - Fed. Admin. Ct. Dec. 147, 312 para. 36 with further notes) or at least by refraining from enforcing the [national] provisions insofar as they oppose a traffic ban on all motor vehicles having petrol- or gas-driven spark-ignition engines with an emission standard below Euro 3 and on all diesel motor vehicles with an emission standard below Euro 6 in the Stuttgart environmental zone. Contrary to the opinion of the Defendant and of the summoned third party, this would not completely undermine the basis of authorisation for traffic bans. As explained above (in para. 21 et seq.), the first sentence of the Federal Emissions Control Act §40 (1) constitutes a basis of authorisation for traffic restrictions established in a Clean Air Plan that are applicable regardless of whether or not the Federal Government has enacted a scheme of exemptions for motor vehicles that contribute little to pollution. In light of that fact, this is not a case of methodically inadmissible judge made law *contra legem* (on this point, see Fed. Admin. Ct. Judgment of 5 September 2013-7 C 21.12- Fed. Admin. Ct. Dec. 147, 312 para. 36 with further notes).

38 B. In order to impose a year-round traffic ban in the Stuttgart environmental zone on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines (including hybrid motor vehicles) with an emission standard below Euro 3 and on all diesel motor vehicles below the emission standard Euro 6, it is necessary to comply with the principle of proportionality.

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
24/11/2018

That fact was not overlooked by the Administrative Court but its comments on that subject do not meet the standards of federal law in every respect, especially when it assumes that an immediate traffic ban on motor vehicles with diesel engines with an emission standard below Euro 6 would not be legally objectionable (juris, para. 312 et seq.).

39 The principle of proportionality controls all government actions and has priority under constitutional law. The principle [of proportionality] follows from the principle of the Rule of Law and from the very nature of fundamental rights, which, as an expression of the citizen's general right to freedom, the State can limit only to the extent indispensable to protect the public interest (Fed. Const. Ct., Decisions of 15 December 1965 - 1 BvR 513/65 - Fed. Const. Ct. Dec. 19, 342 <348 f >, of 12 May 1987 - 2 BvR 1226/83 et al. - Fed. Const. Ct. Dec. 76, 1 <50> and of 17 June 2004 - 2 BvR 383/03 - Fed. Const. Ct. Dec. 111, 54 <82>). Regarding the measures of the Clean Air Plan, the ordinary law expressed by the first sentence of Federal Emissions Control Act §47 (4) expressly stipulates that the measures ordered must be prorated to the polluters' share and in accordance with the principle of proportionality. According to the principle of proportionality, a governmental measure, even if suitable and necessary to a achieving a legitimate purpose, must not be disproportionate to the purpose or the objective of the measure. The proportionality requirement makes it necessary to weigh the benefits of the measures against the resulting burdens and thereby imposes a limit on such burdens (cf., for just one example, Grzeszick, in; Maunz/Dürig, GG, version of September 2017, Art. 20 para. 117).

40 The general legal principles, under which the principle of proportionality falls form part of the EU legal system, too (cf., for just one example, CJEU, Judgment of 9 October 2014 - C-492/13 [ECLI:EU:C:2014:2267], Traum - para. 27 with further notes). At the same time, Directive 2008/50/EC expressly refers to the principle of proportionality in the second sentence of Recital 25. The CJEU case law also indicates that clean air plans must be based on striking a balance between the objective of reducing the danger of pollution, on the one hand, and the various [opposing] public and private interests, on the other (CJEU, Judgment of 22 February 2018 - C-336/16 - para. 93 with further notes).

41 Thus, the detailed design of the traffic ban under consideration must be appropriate and reasonable for the persons subject to the ban. This requires the Defendant to weigh the human health risks associated with the exceedance of the applicable NO₂ limit values against the burdens and restrictions associated with a traffic ban, especially for owners, keepers and users of motor vehicles affected by the ban and, beyond that, for provision of supplies to the population and industry. It is important to distinguish between segment-specific bans (traffic bans limited to certain individual streets or street segments) and zonal bans (bans imposed over a large area affecting a transportation made up of a large number of main and secondary streets). Segment-specific bans merely prevent the affected drivers from reaching certain specific driving destinations or only if they agree to take more or less extensive detours and they also prevent them parking their motor vehicles on the banned streets or (street segments). Depending on their intensity, such restrictions sometimes do not go beyond other through-traffic and parking prohibitions based on the Traffic Regulations, which drivers constantly have to take into account and which they generally accept. The same is true of the residents and visitors of an area affected by a segment-specific traffic ban. In urban agglomerations, the possibility for property owners to drive unimpeded "right up to the front door" of their property is not considered to constitute an essential right of use even in the case of owners of residential property. Visitors and owners are not entitled to a specific layout and specific extent of the connection between their property and the street, so long as the street is maintained solely as a channel of traffic. Special situations may be taken sufficiently into account by issuing exceptional permits (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 8 September 1993 - 11 C 38.92 - Fed. Admin. Ct. Dec. 94, 136 <139, 142> with further notes). The situation is different for drivers, vehicle keepers, and residents in the case of a ban that covers a large part of a municipal zone. Such [zonal] bans not only prevent the residents of the relevant zone from driving the banned motor vehicles into an extensive area but also prevent them from being able to park their vehicles in the public traffic area. As a result, the residents of such zones are often forced to sell the vehicle concerned. Even for drivers who do not reside in the zone, such a zonal ban results in considerable interference with their fundamental right of general freedom of action (Basic Law Art. 2 (1)). It is true that our legal system does not provide for the right of drivers to be able to continue driving motor vehicles that once met the licensing criteria on public streets, for an unlimited time and in an unlimited area. Nevertheless, it is necessary to comply with the principle of

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
21/11/2018

proportionality, which prevents promulgating such far-reaching traffic bans without giving due consideration to the resulting economic consequences for the persons concerned.

42 To do justice to the required weighing of interests, it is necessary to verify that zonal traffic bans are introduced in phases in such a way that the first phase of the traffic bans only affects older motor vehicles, i.e., approximately up to and including emission standard Euro 4 (on this point, also see Lüneburg Higher Admin. Ct. Judgment of 12 May 2011 - 12 LC 143/09 - juris, para. 73). At any rate, zonal bans are out of the question prior to 1 September 2019 in the case of newer Euro-5-motor vehicles (applicability of emission standard Euro 5 to all motor vehicles since 1 January 2011). At present, it has been four years now, since the emission standard Euro 6 entered into force for motor vehicles on 1 September 2015. This ensures that the owners of Euro 5 vehicles will have a certain minimum period of unrestricted use remaining beyond the first three years, which according to experience are years correlated with a particularly large decline in value. When measuring that time period, the Panel considered that it should have been easily recognisable to buyers who purchased a new Euro 5 diesel vehicle immediately before the effective date of the emission standard Euro 6 that their vehicle would cease to meet the latest emissions regulations in the near future. Thus, such buyers should not be granted any further protection on the grounds of legitimate expectations. The same is true, in effect, for all buyers who purchased a diesel vehicle that only met the emission standard Euro 5 after September 2014, since, pursuant to Article 10 (4) of Regulation (EC) No. 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information (OJ, 20 June 2007 L 171, p. 1), from that date forward the national authorities were required to refuse to grant [EC] type approvals for new types of vehicles that failed to comply with the Euro 6 limit values set out in Annex I Table 2 of the Regulation. For owners of diesel vehicles who purchased diesel vehicles with emission standard Euro 5 between 1 January 2009 and 31 August 2014, on the other hand, it is generally considered reasonable to impose traffic bans restricting their use, in light of the higher age and mileage and the resulting decrease in the residual value of the motor vehicles.

43 No transitional periods are needed for diesel vehicles that only meet the requirements for emission standard Euro 4 or for petrol- or gas-driven spark-ignition motors below emission standard Euro 3. [National authorities could only issue type approvals for such motor vehicles until 31 December 2010 and 31 December 2000, respectively (cf. Directive 70/220/EEC in the version of Directive 98/69/EC). According to the lower court's findings of fact, there are no indications that any significant reduction in pollutants could be achieved if the possible immediate traffic bans were limited to diesel vehicles that meet only emission standard Euro 4 or lower.

44 When setting the effective date of any traffic bans on diesel vehicles, particularly those of emission standard Euro 5, the Defendant has to consider all the interim developments in limit value exceedances based on current surveys. If limit value exceedances are reduced significantly more than predicted, it would be necessary to react to that trend by refraining from subsequent introduction of a traffic ban at least on diesel vehicles that meet emission standard Euro 5.

45 b) Moreover, in order to comply with the principle of proportionality, it is necessary to examine which groups should benefit from exemptions from a traffic ban, such as manual workers or certain groups of residents, and which members of such groups. Exemptions may be granted according to the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1) and §1 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance. In particular, it was the express intent of the regulatory authority that §1 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance should allow for exemptions benefitting individuals in a special case or certain groups, such as visitors or manual workers (cf. BR-Drs. 819/07 p. 9 et seq.). Such exemption schemes in the form of allowing transitional periods for upgrading of diesel vehicles, especially to emission standard Euro 5, with appropriate emissions cleaning technology, could be a step towards achieving proportionality in the traffic ban under consideration.

46 So long as the factual situation to be mastered by the Defendant is not adequately covered by the definition of the exemptions (regarding the doubts on this point, see, for example, the Munich Higher Admin. Ct. Decision of 27 February 2017 -22 C 16.1427 - NVwZ 2017, 894 para. 162), there does not seem to be any reason not to resort to the general exemption provision of item 11 under the first sentence of Traffic Regulation §46 (1), at least when interpreted in compliance with EU law and the Basic Law, if that proves to be necessary in order to strike a fair balance between health protection, on the one hand, and the concerns of the persons adversely affected by the traffic bans, on the other (rejecting Higher Admin. Ct. Berlin- Brandenburg, Decision of 8 December 2009 - 11 S 50.09 - juris, para. 9). However, approvals of exemptions cannot be granted according to that scheme if it is supposed to benefit an indefinite group of persons (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 13 March 2008 - 3 C 18.07 - Fed. Admin. Ct. Dec. 130, 383 para. 27 with further notes).

47 2. An introduction of a traffic ban on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines below the emission standard Euro 3 and on all diesel motor vehicles below the emission standard Euro 6 in the Stuttgart environmental zone in phases, and with the granting of exemptions is in line

with the competent authorities' obligations under the second sub-paragraph of Article 23 (1) of the Directive 2008/50/EC and the third sentence of the Federal Emissions Control Act §47 (1) to keep the exceedance period as short as possible. As the Panel has already decided, neither national nor EU law requires that the measures taken lead to achieving the objective all at one go. Rather, according to the principle of proportionality, a multiphase procedure may be planned (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 5 September 2013 - 7 C 21.12 - Fed. Admin. Ct. Dec. 147, 312 para. 59 and CJEU, Judgment of 22, February 2018 - C-336/16 - para. 93 with further notes).

48 3. A traffic ban on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines below the emission standard Euro 3 and on all diesel motor vehicles below the emission standard Euro 6 in the Stuttgart environmental zone that is organised in compliance with the principle of proportionality, does not require any compensatory scheme to the benefit of the vehicle owners concerned. A reasonable limitation on the possibility of using a motor vehicle imposed through a merely local traffic ban and any related loss in the vehicle's market value constitute a limitation on the scope of ownership that must be accepted by the relevant owner without compensation pursuant to the second sentence of Basic Law Article 14 (1).

49 The protection of ownership anchored in Basic Law Article 14 makes it a priority, to the extent possible, to comply with the principle of proportionality when designing any schemes that infringe property rights without payment of compensation (cf. Fed. Const. Ct. Judgment of 6 December 2016 -1 BvR 2821/11 et al. - Fed. Const. Ct. Dec. 143, 246 para. 260 with further notes). This should be achieved by creating transitional and exemption schemes. In contrast, the legislator does not have to provide for compensation for every loss of value caused by the State's conduct. Basic Law Article 14 (1) does not generally protect citizens against reduced profitability and does not guarantee that they can profit from every opportunity to exploit their property to their advantage (for just one example, see the Fed. Admin. Ct. Judgment of 24 May 1996 - 4 A 39.95 - Buchholz 316 §74 Admin. Proc. Act no. 39 p.18 et seq., with further notes).

50 Despite that fact, depending on the situation, it cannot always be assumed that a traffic ban introduced locally - even in combination with other local traffic bans - would lead to a collapse of the used car market for the vehicles concerned, particularly for (certain) diesel vehicles, or to disproportionate burdens through especially high losses in market value. In fact, traffic bans can only be considered for a fraction of Germany's road network and will be limited to a few agglomerations.

51 C. If it is proven that a traffic ban on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines below the emission standard Euro 3 and on all diesel motor vehicles below the emission standard Euro 6 is required under EU law, its implementation will not be prevented by the provisions of the Traffic Regulations.

52 1. The Administrative Court rightly assumed, with regard to the traffic bans that should be considered in order to achieve compliance with the exceeded nitrogen dioxide-concentration limit values as quickly as possible, that the environmental zones should be identified primarily by means of traffic signs under the Traffic Regulations. Moreover, the Court rightly found that the traffic ban under consideration could not be supported by Traffic Regulation §45 (1)(f) and the traffic sign combination provided by it. According to Traffic Regulation §45 (1)(f), the traffic authority in charge of signposting the environmental zone defined in clean air plan should order the necessary traffic bans by means of sign 270.1 ("start of a traffic-free area to reduce air pollution in a zone") and 270.2 ("end of a traffic-free area to reduce air pollution in a zone") in combination with the supplementary sign provided to that purpose. The above-mentioned supplementary sign "exemption from traffic ban under Federal Emissions Control Act §40 (1)" in no. 46 of Annex 2 (to Traffic Regulation §41 (1)) enables exemptions only for motor vehicles bearing a red, yellow or green sticker within the meaning of the third sentence of §3 (1) of the

35th Federal Emissions Control Ordinance. The regulatory authority does not provide for the use of any other supplementary signs in order to set up environmental zones. This is shown not only by the systematic context of the scheme under the 35th Federal Emissions Control Ordinance, but also by the peculiar wording of Traffic Regulation §45 (1)(f) ("in combination with the supplementary sign provided to that purpose") and it is true regardless of whether the reference in the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1) ("according to the provisions of the Traffic Regulations") is an indication of the legal basis or, as is usually assumed, a reference to the legal consequences (suffice it to see Jarass, Federal Emissions Control Act, 12th ed. 2017, §40 para. 12 with further notes). In fact, Traffic Regulation §45 (1)(f) does not establish any (additional) requirements under traffic law with regard to the ordering of traffic bans pursuant to Federal Emissions Control Act §40 (1), but rather it merely concerns the manner of signposting such bans and thus only concerns legal consequences; to that extent, it is not affected by the reference in Federal Emissions Control Act §40 (1) to traffic law provisions.

53 In any case, Traffic Regulation §45 (1)(f) is at least not an exhaustive scheme for the announcement of environmental zone traffic bans, because that would be contrary to the obligation under EU law to bring the exceeded concentration limit values into compliance as soon as possible. It is, therefore, unnecessary to decide here whether Traffic Regulation §45 (1)(f) - as assumed by the Administrative Court - is compatible with an interpretation consistent with EU law (see para. 37 above) or if, as in the case of the 35th Federal Emissions Control Ordinance, it must remain partly inapplicable because it limits the traffic signs that may be taken into consideration, which is contrary to the obligations under EU law. In either case, it is necessary to eliminate the "embargo" against a combination of the signs 270.1 and 270.2 with any signs other than the supplementary sign provided under no. 46 of Annex 2 of the Traffic Regulations.

54 2. On that basis, the Administrative Court also assumed that the necessary limitations on traffic bans could not be implemented through the creation by the competent traffic authority of supplementary signs not yet provided by the Traffic Regulations. That is also consistent with federal law.

- 55 The Traffic Regulations do not have a suitable supplementary sign available to indicate the vehicles to which the traffic ban applies. The same is true, *mutatis mutandis*, of the entire official catalogue of traffic signs mentioned in Traffic Regulation §39 (9). The catalogue of the supplementary signs under the Traffic Regulations, however, is not conclusive (cf. the third sentence of Traffic Regulation §41 (2)) and can therefore be supplemented with appropriate supplementary signs.
- 56 Regarding the requirements for supplementary signs, they should display symbols rather than text whenever possible, according to the General Administrative Provisions on the Traffic Regulations (German abbreviation: VwV-StVO) of 26 January 2001 in the version of 22 May 2017 (BAnz AT of 29 May 2017 B8) under the subsection "On §§39 to 43 - General information about traffic signs and traffic and traffic installations", no. 111.16 (a). According to those Administrative Provisions, supplementary signs not included in the official traffic sign catalogue also require the consent of the competent supreme authority of the Bundesland or its designated representative. For reasons of visibility, no more than two supplementary signs should be mounted on the same post according to subsection "On §§39 to 43 - General information about traffic signs and traffic and traffic installations", no. 111.16 (a) of the General Administrative Provisions on the Traffic Regulations.
- 57 In light of the existing difficulties in developing generally understandable symbols for diesel engines and the various levels of the Euro-emission standards, the preferred use of symbols ("whenever possible"), at least according to Administrative Provisions on the Traffic Regulations, with binding effect within the administrative agency, should not stand in the way of using a supplementary textual sign such as "Euro 6 diesel and others vehicles of Euro 3 and up are exempted", as was considered by the Administrative Court. Such a supplementary sign would also be consistent with the third sentence of §41 (2) of the Traffic Regulations, according to which a supplementary sign should contain only general limitations on orders or bans or general exceptions thereto.

58 Since traffic signs are enforceable immediately (cf. item 2 under the first sentence of Administrative Court Ordinance §80 (2)), the rules must be communicated clearly and unambiguously by setting up traffic signs. According to the principle of visibility, traffic signs should therefore be set up or mounted in such a way as to be understandable with a quick, casual glance by an average driver exercising the necessary degree of care within the meaning of Traffic Regulation §1. Subject to that prerequisite, traffic signs are legally binding on every transport user, regardless of whether they actually noticed the traffic sign or not (consistent case law, suffice it to see Fed. Admin. Ct. Judgment of 13 March 2008-3 C 18.07 - Fed. Admin. Ct. Dec. 130, 383 para. 11 with further notes). At least in the example of the signposting mentioned above, the requirement of sufficient comprehensibility is met.

59 3. There is no need for traffic signs to indicate the exemptions (which are required to meet the proportionality requirement) from a traffic ban on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines below the emission standard Euro 3 and on all diesel vehicles below the emission standard Euro 6. No other conclusion may be drawn from Traffic Regulation §45 (4), according to which the traffic authorities should use only traffic signs and traffic installations to regulate and guide traffic, except for the case mentioned in item 5 under the second sentence of Traffic Regulation §45 (1). The same is true, in principle, of the granting of exemptions from traffic bans (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 13 March 2008 - 3 C 18.07 - Fed. Admin. Ct. Dec. 130, 383 para. 20 et seqq.). Nevertheless, as can also be seen by viewing Traffic Regulation §45 (4) together with item 11 under the first sentence of Traffic Regulation §46 (1), it is a fundamental principle that transport users must be able to rely on the completeness of the rules indicated by a traffic sign that is supposed to be universally applicable. Thus, no exemptions are permitted within the scope of the Traffic Regulations unless they are universally applicable rather than applying only in certain individual cases or to a certain set of persons (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 13 March 2008 - 3 C 18.07 - Fed. Admin. Ct. Dec. 130, 383 para. 25 et seq.)

60 With that in mind, §1 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance and the second sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1) authorise such exemption schemes applicable to individual cases or to a certain set of persons that do not need to be promulgated by means of a traffic sign (also see Lüneburg Higher Admin. Ct., Judgment of 12 May 2011 -12 LC 139/09 - para. 75 et seq.; Jarass, Federal Emissions Control Act, op. cit., §40 para. 17; Hofmann/ Hansmänn, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, op. cit., §40 Federal Emissions Control Act, para.12). With respect to zonal traffic bans, that same conclusion is confirmed by the official comment on sign 270.1 in column 3 of Annex 2 to the Traffic Regulations, according to which it is generally permissible to authorise exemptions in an individual case or in general by means of a supplementary sign or general administrative ordinance. That conclusion is also indirectly confirmed by the wording of the second sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1) and §1 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance, which, unlike the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1), do not stipulate that the provisions of the Traffic Regulations are decisive in each case. According to the Statement of Grounds for the First Ordinance amending the 35th Federal Emissions Control Ordinance, the regulatory authority, too, assumes that no traffic sign is needed to implement a clean air ordinance based on §1 (2) of the 35th Federal Emissions Control Ordinance (BR- Drs. 819/07 p. 10).

61 D. Any difficulties in enforcing the traffic ban under consideration cannot make ordering such a ban unlawful. The lack of verifiability cannot prevent the introduction of traffic ban provisions.

62 It is true that it would be considerably more difficult to enforce traffic bans without an identifying label for the motor vehicles exempted from the traffic ban, i.e., by means of a sticker suited to that purpose (such as the "Blue Sticker"), which could be introduced through an amendment of the 35th Federal Emissions Control Ordinance. Nevertheless, that does not render the traffic ban provisions unlawful, so there is no question here of structural deficiency rendering the provisions unlawful. That would require an impediment created by law, which leads to deficient enforcement practices for structural reasons (cf. Fed. Admin. Ct. Judgment of 16 December 2016 - 8 C 6.15 - Fed. Admin. Ct. Dec. 157, 127 para. 47 with further notes). Mere enforcement problems or the empirical inefficiency of the statutory provisions are not sufficient to that purpose. What would be necessary is a contradiction between the requirement imposed by substantive law and provisions that are not designed for its implementation (cf. Fed. Const. Ct. Judgment of 9 March 2004-2 BvL 17/02 -Fed. Const. Ct. Dec. 110, 94 <113> with further notes).

IFC
21/11/18

63 No such normative deficiency created by the lack of effective provisions can be found in the present case. In stationary traffic, effective checks on motor vehicles seem possible by retrieving information about the drivers. In order to prosecute administrative offences, the police and administrative authorities have the authority to retrieve the necessary information from the central vehicle registry (see items 1 and 1a under the first sentence of §36 (2) in conjunction with §35 (1) (3) of the Traffic Act). Such information includes the nature, equipment, identifying characteristics and registration document details, including the emission standard under which the vehicle is classified (first sentence of Traffic Act §24 (1) in conjunction with Traffic Regulation §49 (3) (4), Traffic Act §33 (1) (1) in conjunction with items 1 and 9 under §30 (1) of the Ordinance on the authorization of motor vehicles for road traffic or "Vehicle Authorization Ordinance" (German initials: "FZV") of 3 February 2011 <BGBl. I, p. 139>, most recently amended by Article 1 of the Ordinance of 31 July 2017 <BGBl. I, p. 3090> Vehicle Authorization Ordinance §39 (2) (1a) and (3) (1)). Vehicle checks in moving traffic are possible too, for example, by examining the driver's registration certificate ("Zulassungsbescheinigung Teil I"). Incidentally, there are other applicable traffic bans and traffic restrictions, such as speed limits, that the competent authorities verify solely through sample checks.

64 In addition, the supreme authorities of the relevant Bundesland may be responsible for uniform Bundesland-wide enforcement of traffic bans to counteract any (other) enforcement problems, including by creating uniform Bundesland-wide conditions for organizing exemption schemes for the traffic bans ordered.

E. The other objections raised by the Defendant and summoned third party against the traffic ban under consideration are not convincing, either. In fact, the risk of traffic shifts resulting in pollution problems in other places does not preclude the enactment of

a traffic ban on all motor vehicles with petrol- or gas-driven spark-ignition engines below the emission standard Euro 3 and on all diesel motor vehicles below the emission standard Euro 6 in the Stuttgart environmental zone.

66 It is true that it is important to consider and evaluate the effects of such shifts in a clean air plan, as was pointed out in the challenged Judgment. Nevertheless, traffic displacements, *per se*, are permissible. Since the first sentence of Federal Emissions Control Act §47 (1) does not contain a requirement of overall minimisation, but (only) of complying with the NO₂-limit values, a traffic restriction according to the first sentence of Federal Emissions Control Act §40 (1) is not an unsuitable means of ensuring compliance with the limit values, unless the resulting detours of the traffic flows lead to a first-time or further increase in the exceedance of the NO₂ limit value at another place (also see Fed. Admin. Ct., Decision of 29 March 2007 - 7 C 9.06 - Fed. Admin. Ct. Dec. 128, 278 para. 31).

67 There are no findings of act by the Administrative Court supporting the Defendant's allegations that the traffic ban specifically for diesel would lead to an overall increase in CO₂ emissions. Moreover, "CO₂ problems" with a traffic ban imposed because of an exceedance of nitrogen dioxide limit values would in no way affect the obligation to reduce the NO₂ levels as quickly as possible. Neither EU law nor national law requires an overall analysis of the effects.

68 Finally, the summoned third party is unconvincing when it argues that traffic bans, especially on diesel vehicles, would constitute a disproportionate restriction of its role as an economic centre for production and commercial operations and for service providers and thus impair its constitutionally protected right to municipal self-governance (first sentence of Basic Law Art. 28 (2)). According to the first sentence of Basic Law Art. 28 (2), municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility within the limits prescribed by law. According to the Federal Constitutional Court case law, the guarantee of municipal self-governance grants municipalities

an area of responsibility that generally covers all local affairs and the power to conduct business in that area on its own responsibility (suffice it to see Fed. Const. Ct., Decision of 18 May 2004 - 2 BvR 2374/99 - Fed. Const. Ct. Dec. 110, 370 <400> with further notes). It is not apparent how generally applicable traffic bans on certain motor vehicles would interfere with such guaranteed rights.

69 The award of costs is based on the first sentence of Administrative Court Ordinance §155 (1) and §162 (3).

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Böhmman

Dr. Löffelbein

D e c i s i o n

The amount at issue for the direct appeal proceedings is set to EUR 30,000.

G r o u n d s :

1. The amount at issue is calculated according to §47 (1) and §52 (1) of the Court Cost Act [GKG]. An amount at issue of EUR 30,000 seems appropriate in light of the importance of the case, based on 34.4 of the list of amounts at issue for administrative courts in 2013, according to which amounts at issue from EUR 15,000 to EUR 30,000 are regularly set for legal actions brought by associations against planning approval decision.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Böhmman

Dr. Löffelbein

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

JFC
21/11/2011

Certified by

[Signature]

acting as court clerk

Rosetta Translation
133 Whitechapel High street
London E1 7QA
Eng. & W. Reg. No. 528 9411

IFC
20/11/2018

Beglaubigte Abschrift



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 30.17
VG 13 K 5412/15

Verkündet
am 27. Februar 2018
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

des Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch die Bundesgeschäftsführer,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

Klägers und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Geulen & Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin -

g e g e n

das Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Stuttgart,
Ruppmannstraße 21, 70565 Stuttgart,

Beklagten und Revisionskläger,

JFC
21/11/2018



ECLI:DE:BVerwG:2018:270218U7C30.17.0

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Heuking, Kühn, Lüer u.a.,
Augustenstraße 1, 70178 Stuttgart -

Beigeladene:

Landeshauptstadt Stuttgart,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart,

1

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Gleiss Lutz,
Lautenschlagerstraße 21, 70173 Stuttgart -

Beteiligter:

2

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
Bundesallee 216 - 218, 10719 Berlin,

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. Februar 2018
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer,
Böhmman und Dr. Löffelbein

am 27. Februar 2018 für Recht erkannt:

3

Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des Ver-
waltungsgerichts Stuttgart vom 26. Juli 2017 geändert.

Der Beklagte wird verurteilt, den Teilplan Landeshaupt-
stadt Stuttgart für den Regierungsbezirk Stuttgart unter
Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwal-
tungsgerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit
von Verkehrsverboten fortzuschreiben.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

4

Von den Gerichtskosten und den außergerichtlichen Kos-
ten des Klägers tragen der Beklagte und die Beigeladene
je 3/8. Der Kläger trägt 1/4 der Gerichtskosten und je 1/4

IFC
21/11/2018

der außergerichtlichen Kosten des Beklagten und der Beigeladenen. Im Übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

- 1 Der Kläger, eine bundesweit tätige, nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die beigeladene Stadt Stuttgart um Maßnahmen zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten für Stickstoffdioxid.
- 2 Für Stuttgart besteht seit 2006 ein Luftreinhalteplan, der zahlreiche Maßnahmen zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxidbelastungen vorsieht. Wegen der zum 1. Januar 2010 geänderten Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid schrieb der Beklagte im Februar 2010 den Luftreinhalteplan fort. Darin sind als weitere Maßnahmen u.a. ein Lkw-Durchfahrtsverbot, nach Schadstoffgruppen zeitlich gestufte ganzjährige Fahrverbote für Kraftfahrzeuge und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf bestimmten Hauptverkehrsstraßen vorgesehen. Eine zweite Fortschreibung des Luftreinhalteplans im Oktober 2014 erweiterte den Maßnahmenkatalog erneut.
- 3 Am 18. November 2015 hat der Kläger Klage erhoben und zur Begründung geltend gemacht, der Jahresmittelgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) sei im Jahr 2013 an allen verkehrsnahen Messstationen zum Teil um mehr als das Doppelte überschritten worden und habe auch im Jahr 2014 an bestimmten Messstationen deutlich über den Grenzwerten gelegen. Die Luftreinhalteplanung schöpfe die vorhandenen Möglichkeiten nicht aus und gebe für den Großteil der Maßnahmen kein Wirkpotenzial an.
- 4 Anfang Mai 2017 legte der Beklagte den Entwurf einer "3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart zur Minderung von PM₁₀ und NO₂-Belastungen" vdr. In dieser auf einer ITC
21/11/2017

gutachterlichen Gesamtwirkungsanalyse basierenden Fortschreibung der Luftreinhalteplanung wurden insgesamt 20 neue Maßnahmen beschrieben, mit denen die Luftschadstoffgrenzwerte bis 2020 - spätestens bis 2021 - eingehalten werden sollen. Unter anderem sind für den Fall der Einführung einer sogenannten "Blauen Plakette" ab dem 1. Januar 2020 ganzjährige Verkehrsverbote für alle Fahrzeuge vorgesehen, die die Voraussetzungen einer solchen Plakette nicht erfüllen. Weitere Voraussetzung für diese Maßnahme ist nach dem Willen der Planbehörde, dass von ihr nur 20 % des Flottenbestandes der in Stuttgart zugelassenen Kraftfahrzeuge betroffen sind.

- 5 Mit Urteil vom 26. Juli 2017 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben und den Beklagten verurteilt, den am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen und derzeit in seiner Fassung der 1. und 2. Fortschreibung vom Februar 2010 bzw. Oktober 2014 geltenden Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart so fortzuschreiben bzw. zu ergänzen, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ und des Stundengrenzwertes für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält.
- 6 Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Sowohl der NO₂-Jahresmittelwert als auch der Stundengrenzwert für NO₂ werde an mehreren Messstationen innerhalb der Umweltzone Stuttgart nicht eingehalten. Die von dem Beklagten in den Entwurf für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommenen Vorhaben seien weder allein noch gemeinsam geeignet und ausreichend, die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen NO₂-Immissionsgrenzwerte zum schnellstmöglichen Zeitpunkt sicherzustellen.
- 7 Ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 führe zu einer Reduzierung des NO₂-Jahresmittelwerts an der Messstation "Am Neckartor" auf 42 µg/m³ bei

einer Umsetzung der Maßnahme ab 1. Januar 2020. Insoweit sei ein entsprechendes Verkehrsverbot die effektivste und damit am besten geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen NO₂-Immissionsgrenzwerte. Ein Auswahlermessen gegenüber anderen Luftreinhaltemaßnahmen bestehe nicht, weil nach den Feststellungen im Gesamtwirkungsgutachten keine andere gleich gut geeignete Maßnahme zur Verfügung stehe. Ein solches Verkehrsverbot sei vom Beklagten bereits vor dem Jahr 2020 in Betracht zu ziehen. Es verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und könne in rechtlich zulässiger Weise durchgesetzt werden, weil es mit dem Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung ordnungsgemäß bekannt gegeben werden könne.

- 8 Mit seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen und mit Zustimmung des Klägers eingelegten Sprungrevision macht der Beklagte geltend: Ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit schlechterer Abgasnorm als Euro 6 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sei rechtlich unzulässig. Die Plakettenregelung nach der 35. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sei hinsichtlich der Differenzierungskriterien, welche Fahrzeuge von etwaigen Verkehrsverboten betroffen seien und welche nicht, abschließend. Zudem seien Dieselverkehrsverbote wegen fehlender Beschilderbarkeit und fehlender Kontrollierbarkeit sowie wegen eines damit verbundenen Anstiegs der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen unzulässig. Verkehrsverbote für Fahrzeuge, die die Abgasnorm Euro 5 erfüllten, stellten sich zulasten des Fahrzeugeigentümers als ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums dar. Die erforderliche gesetzliche Entschädigungsregelung fehle. Das Urteil erweise sich nicht aus anderen Gründen als richtig. Zur Einhaltung des Jahresmittelgrenzwertes sei allein ein ganzjähriges zonales Verkehrsverbot für Fahrzeuge mit einer Abgasnorm schlechter als Euro 6 (Diesel) bzw. Euro 3 (Benziner) geeignet. Der mit dem Klageantrag geltend gemachte Anspruch könne nicht anders erfüllt werden als mit diesem Verkehrsverbot, für welches es aber an einer Rechtsgrundlage fehle.

IFC
21/11/2017

9 Die Beigeladene rügt eine unverhältnismäßige Beschränkung ihres Selbstverwaltungsrechts. Sie werde in ihrer Funktion als Wirtschaftsstandort für Produktions- und Handelsbetriebe sowie für Dienstleistungsunternehmen spürbar beeinträchtigt.

10 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26. Juli 2017 zu ändern und die Klage abzuweisen.

11 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Er verteidigt das angefochtene Urteil. Die 35. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes diene der Bundeseinheitlichkeit und damit der größeren Praktikabilität und Kontrollierbarkeit von Verkehrsbeschränkungen, habe aber keine weitere Differenzierungen ausschließende Wirkung. Dieserverkehrsverbote ließen sich nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung, die so auszulegen seien, dass sie eine volle Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleisten, visualisieren und könnten sowohl im fließenden als auch im ruhenden Verkehr kontrolliert werden. Zur CO₂-Problematik treffe das verwaltungsgerichtliche Urteil keine Feststellungen. Die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz vorgesehenen Verkehrsverbote erforderten keine Entschädigungsregelung. Das Urteil sei jedenfalls mit Blick auf die Möglichkeit gegebenenfalls zeitlich beschränkter streckenbezogener Dieserverkehrsverbote aus anderen Gründen richtig.

14

15

II

13 Die zulässige Revision ist überwiegend nicht begründet. In Übereinstimmung mit Bundesrecht hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass der Beklagte den am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen und derzeit in seiner Fassung der 1. und 2. Fortschreibung vom Februar 2010 bzw. Oktober 2014 geltenden Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart des Luftreinhalteplans für den Regierungsbe-

16

JFC
21/11/2018

zirk Stuttgart so fortzuschreiben bzw. zu ergänzen hat, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 µg/m³ und des Stundengrenzwertes für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält. Im Rahmen dieser Fortschreibung hat der Beklagte ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in Betracht zu ziehen. Die Revision ist jedoch insoweit begründet, als das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der Zulässigkeit und Ausgestaltung eines Verkehrsverbotes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in vollem Umfang Rechnung getragen hat.

- 14 A.1. Werden durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten, hat die zuständige Behörde nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.
- 15 Nach § 3 Abs. 1 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244), beträgt zum Schutz der menschlichen Gesundheit der über eine volle Stunde gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) 200 µg/m³ bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr. Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) zum Schutz der menschlichen Gesundheit beträgt 40 µg/m³ (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV).
- 16 Die 39. BImSchV dient unter anderem der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008

IFC
21/11/2018

über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 S. 1), in der die ab 1. Januar 2010 einzuhaltenden, vom Verordnungsgeber übernommenen Grenzwerte in Anhang XI, Abschnitt B, festgelegt sind. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM₁₀, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten; die in Anlage XI festgelegten Grenzwerte für NO₂ und Benzol dürfen von dem dort genannten Zeitpunkt an (1. Januar 2010) nicht mehr überschritten werden. Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass für Gebiete oder Ballungsräume, in denen Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden Grenzwerte einzuhalten. Im Falle der Überschreitung von Grenzwerten enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann (Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG).

19

- 17 Nach den im Rahmen der Sprungrevision vom Beklagten als Revisionskläger mit Verfahrensrügen nicht angreifbaren (§ 134 Abs. 4 VwGO) und auch von der Beigeladenen mit einer Gegenrüge nicht angegriffenen (vgl. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschluss vom 16. März 1976 - GmS OGB 1/75 - BVerwGE 50, 369 <375 f.>; BVerwG, Urteil vom 26. September 1991 - 4 C 35.87 - Buchholz 310 § 134 VwGO Nr. 39 S. 10) und damit für den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) wird sowohl der NO₂-Jahresmittelwert von 40 µg/m³ als auch der Stundengrenzwert für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr an mehreren Messstationen innerhalb der Umweltzone Stuttgart nicht eingehalten.

20

- 18 Weiter hat das Verwaltungsgericht - gestützt auf das von der Beklagten vorgelegte Gesamtwirkungsgutachten - festgestellt, dass ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3/III sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI bei einem angenommenen Anteil dieser Kraftfahr-

IFC
21/11/2018

zeuggruppen an der Fahrzeugflotte von 20 % der bei der Beigeladenen zugelassenen Kraftfahrzeuge sowie 20 % Ausnahmen vom Verkehrsverbot dazu führt, dass an allen Messstationen in der gesamten Umweltzone Stuttgart im Jahr 2020 die Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerte eingehalten werden. Einzige Ausnahme ist die Messstation "Am Neckartor", bei der die Werte noch geringfügig ($42 \mu\text{g}/\text{m}^3$) überschritten werden. Ferner hat das Gericht festgestellt, dass ein solches Verkehrsverbot die effektivste und am besten geeignete Maßnahme ist und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung steht, das Ziel zu erreichen (juris Rn. 243, 294). Auch an diese tatsächlichen Feststellungen ist der Senat gebunden.

- 19 2. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht jedenfalls im Ergebnis zu Recht angenommen, dass ein Verkehrsverbot für die genannten Kraftfahrzeuge in rechtlich zulässiger Weise angeordnet werden kann und daher vom Beklagten in Betracht zu ziehen ist. Zwar lassen die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu. Ihre Zulässigkeit ergibt sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts.
- 20 a) Die Maßnahmen, die ein Luftreinhalteplan gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG festlegt, sind nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Unverhältnismäßige oder aus anderen Gründen rechtswidrige Maßnahmen muss und darf die zuständige Behörde nicht ergreifen (BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 36.07 - BVerwGE 129, 296 Rn. 26). Die Maßnahmen müssen daher umsetzungsfähig sein; immissionschutzrechtliche oder sonstige Vorschriften müssen ihre Durchführung erlauben (BT-Drs. 14/8450 S. 14). Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, bedürfen dabei einer gesonderten (fach-)gesetzlichen Befugnis (BVerwG, Beschlüsse vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 27 und vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 10; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juli 2017, § 47 BImSchG, Rn. 29a; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47 Rn. 15, 52).

IFC

21/11/2018

- 21 b) Eine solche Ermächtigungsgrundlage liegt mit § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG vor. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 40 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Hierbei sind die Maßnahmen nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. 24
- 22 Entgegen der Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen bedarf es für die Anordnung von Maßnahmen, die danach differenzieren, welchen Beitrag Kraftfahrzeuge zur Schadstoffbelastung leisten, auf der Grundlage des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG nicht zugleich zwingend des Erlasses einer Verordnung nach § 40 Abs. 3 BImSchG. Der Gesetzgeber hat mit der Verordnungsermächtigung in Absatz 3 dem Ordnungsgeber lediglich die Möglichkeit eingeräumt, zu regeln, dass Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise ausgenommen sind oder ausgenommen werden können sowie die hierfür maßgeblichen Kriterien festzulegen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dann, wenn der Ordnungsgeber von der Ermächtigung keinen Gebrauch macht, Verkehrsverbote, die an die Schadstoffbelastung von Kraftfahrzeugen anknüpfen, ausgeschlossen sind. Dieser schon dem Gesetzeswortlaut ("wird ermächtigt") zu entnehmende Befund wird von den Gesetzgebungsmaterialien bestätigt. Danach ist der Gesetzgeber ausdrücklich davon ausgegangen, dass die zuständigen Behörden Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs bereits anordnen können, bevor eine Rechtsverordnung nach § 40 Abs. 3 BImSchG erlassen sein wird (vgl. BT-Drs. 14/8450 S. 21 und BT-Drs. 14/8895 S. 7 f.). 25
- 23 c) Der Ordnungsgeber hat von der gesetzlichen Ermächtigung des § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG, Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise auszunehmen, durch den Erlass der 35. BImSchV mit abschließender Wirkung Gebrauch gemacht. 26

IFC

21/11/2018

- 24 Wesentlicher Inhalt der 35. BImSchV ist es, dass Kraftfahrzeuge, die mit einer roten, gelben oder grünen Plakette nach Anhang 1 der Verordnung gekennzeichnet sind, von einem Verkehrsverbot im Sinne des § 40 Abs. 1 BImSchG befreit sind, soweit ein darauf bezogenes Verkehrszeichen dies vorsieht (§ 2 Abs. 1 der 35. BImSchV).
- 25 Im Einzelnen werden nach § 2 Abs. 2 Satz 1 der 35. BImSchV Kraftfahrzeuge unter Berücksichtigung ihrer Schadstoffemissionen den Schadstoffgruppen 1 bis 4 zugeordnet. Die Zuordnung ergibt sich aus Anhang 2 der Verordnung und folgt den vom Unionsrecht vorgegebenen Abgasnormstufen Euro 1 bis Euro 4. Sie erfolgt sowohl hinsichtlich von Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotor (§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 2 der 35. BImSchV) als auch hinsichtlich von Fahrzeugen mit Selbstzündungsmotor (§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 1 der 35. BImSchV) nach dem jeweiligen Gesamt-Abgasverhalten des Fahrzeugs einschließlich der vorliegend relevanten Emissionen von Stickoxiden anhand der einschlägigen EG-Abgasrichtlinien (vgl. BR-Drs. 162/06 S. 25). Letztere beziehen sich auch auf die Emission der Schadstoffe Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe sowie auf Feinstaubpartikel. Anders als vom Kläger eingewandt, beschränkte der Verordnungsgeber der 35. BImSchV seine Regelung also nicht allein auf das Ziel der Reduzierung der verkehrsbedingten Feinstaubmengen (vgl. auch Klinger, NVwZ 2007, 785 <786>).
- 26 Kraftfahrzeuge mit Antrieb ohne Verbrennungsmotor, also etwa mit Elektromotor- oder Brennstoffzellenfahrzeuge, werden nach § 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 3 der 35. BImSchV der Schadstoffgruppe 4 zugeordnet. Dies macht zum einen deutlich, dass die Antriebsart eines Kraftfahrzeugs als solche kein maßgebliches Differenzierungskriterium der 35. BImSchV darstellt. Zum anderen wird erkennbar, dass der Regelungsbereich der 35. BImSchV auch besonders emissionsarme Kraftfahrzeuge erfasst und auch insoweit eine abschließende Regelung trifft.
- 27 Dass die 35. BImSchV für die Kategorisierung von Kraftfahrzeugen der Klassen M und N hinsichtlich einer Freistellung von Verkehrsverboten eine abschließen-

JK
21/11/2018

de Regelung darstellt (vgl. auch Reese, in: BeckOK, Umweltrecht, Hrsg. Giesberts/Reinhardt, Stand Dezember 2017, BImSchG § 40 Rn. 9a; Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 <74>), lässt sich darüber hinaus auch dem historischen Willen des Ordnungsgebers entnehmen.

32

28 Der Ordnungsgeber der 35. BImSchV betont, dass mit dem Plakettensystem eine bundeseinheitliche Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen getroffen werde, die einen differenzierenden Eingriff in die Fahrzeugflotte zulasse, die Überwachung des Kraftfahrzeugverkehrs vereinfache und zu einer leicht erkennbaren Gleichbehandlung aller Fahrzeuge aus den EU-Mitgliedstaaten führe (BR-Drs. 162/06 S. 1, 21).

29 d) Nach allem lässt sich feststellen, dass die für die Kategorisierung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Freistellung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG abschließende 35. BImSchV eine Differenzierung allein danach, ob das Kraftfahrzeug mit einem Selbstzündungsmotor (Dieselantrieb) oder einem Fremdzündungsmotor (Ottomotor) angetrieben wird, nicht kennt. Nichts anderes gilt für eine Unterscheidung danach, ob Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren lediglich Abgasnormen unterhalb der Abgasnorm Euro 3 einhalten. Vielmehr erfolgt die Differenzierung zwischen bestimmten Gruppen von Kraftfahrzeugen allein nach Kriterien, die dem Emissionsverhalten der Kraftfahrzeuge nach ihrer Zuordnung zu den Schadstoffgruppen 1 bis 4 folgen (vgl. § 2 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2 der 35. BImSchV).

33

30 Dieses Ergebnis gilt gleichermaßen für Verkehrsverbote in Gestalt von Umweltzonen wie für streckenbezogene Verkehrsverbote. Nach ihrem eindeutigen Wortlaut beziehen sich sowohl die Befugnisnorm des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG als auch die Verordnungsermächtigung des § 40 Abs. 3 BImSchG auf Verkehrsverbote allgemein. Anhaltspunkte für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf zonale oder auf streckenbezogene Verkehrsverbote ergeben sich auch aus der 35. BImSchV nicht.

34

31 3. Der abschließende Charakter der 35. BImSchV schließt an die Antriebsart anknüpfende Verkehrsverbote gleichwohl nicht aus. Angesichts der unions-

ITC
21/11/2018

rechtlichen Verpflichtung; den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten, muss dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben.

- 32 a) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (fortan EuGH) reicht eine Überschreitung der einzuhaltenden Grenzwerte für sich genommen aus, um eine Verletzung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG i.V.m. Anhang XI dieser Richtlinie feststellen zu können (Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 [ECLI:EU:C:2017:267], Kommission/Bulgarien - Rn. 69). Danach ist auch ein etwaiger teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, nicht geeignet, die Feststellung der einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Vertragsverletzung zu entkräften (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 [ECLI:EU:C:2018:94], Kommission/Polen - Rn. 62 und 65). Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es zugleich unerheblich, ob der Mitgliedstaat, dem der Verstoß zuzurechnen ist, diesen mit Absicht oder fahrlässig begangen hat oder ob er auf technischen Schwierigkeiten beruht, denen sich der Mitgliedstaat möglicherweise gegenüber sah (EuGH, Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 - Rn. 76 m.w.N.). Eine Berufung des Mitgliedstaates auf unüberwindliche Schwierigkeiten kommt nur in besonderen Fällen, namentlich beim Vorliegen höherer Gewalt, in Betracht (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012 - C-68/11 [ECLI:EU:C:2012:815], Kommission/Italien - Rn. 64 m.w.N.).
- 33 Aus der Verletzung des Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG ergibt sich allerdings noch keine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht.
- 34 Daher ist der Umstand, dass ein Mitgliedstaat Grenzwerte in der Luft überschreitet, für sich allein nicht ausreichend, um einen Verstoß des Mitgliedstaates gegen die Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG festzustellen. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen vielmehr über einen gewissen Spielraum. Dessen ungeachtet müssen es die festgelegten Maßnahmen aber jedenfalls ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie mög-

IFC
21/11/2018

lich gehalten wird. Unter diesen Umständen ist in einer einzelfallbezogenen Untersuchung zu prüfen, ob die von dem betroffenen Mitgliedstaat erstellten Pläne im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG stehen. Hierbei ist auch die Länge des Zeitraums zu betrachten, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält. So hat der EuGH in seinem Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 (Rn. 115) einen systematischen und andauernden Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 13 der Richtlinie 2008/50/EG, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, bereits deshalb als gegeben erachtet, weil die Grenzwerte für Feinstaub auch noch im Jahr 2014 in allen sechs bulgarischen Gebieten und Ballungsräumen nicht eingehalten waren. In seiner Entscheidung vom 22. Februar 2018 - C-336/16 (Rn. 99 ff.) hat er gerügt, dass die von der Republik Polen erlassenen Pläne es dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichten, auf Überschreitungen erst 10 oder sogar 14 Jahre nach dem Zeitpunkt, zu dem diese festgestellt wurden, abzustellen. Er hat in diesem Zusammenhang den Hinweis Polens, die festgelegten Fristen seien an das Ausmaß der strukturellen Änderungen angepasst, die nötig seien, um die Überschreitung der Grenzwerte in der Luft abzustellen und die damit verbundenen sozioökonomischen und haushaltspolitischen Herausforderungen der durchzuführenden umfangreichen technischen Investitionen zu bewältigen, nicht gelten lassen, da nicht nachgewiesen sei, dass die geltend gemachten Schwierigkeiten die Festlegung einer weniger langen Frist unmöglich gemacht hätten.

37

35 Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung verstößt jedenfalls eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können.

36 b) Kommt die Luftreinhalteplanung den Verpflichtungen nach der Richtlinie 2008/50/EG nicht nach, obliegt es den angerufenen nationalen Gerichten, gegenüber den nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese Behörde den nach der Richtlinie 2008/50/EG erforderlichen Plan

38

IFC
21/11/2018

gemäß den dort vorgesehenen Bedingungen erstellt (EuGH, Urteil vom 19. November 2014 - C-404/13 [ECLI:EU:C:2014:2382], Client Earth - Rn. 58). Das angerufene nationale Gericht ist gehalten, im Rahmen seiner Zuständigkeit für die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Unionsrechts zu sorgen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 - C-664/15 [ECLI:EU:C:2017:987], Protect Umweltorganisation - Rn. 55 f. m.w.N.).

37 Danach bedarf es keiner Entscheidung, ob die Verpflichtung, dem Unionsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen, durch eine unionsrechtskonforme Auslegung der 35. BImSchV (vgl. zu deren Grenzen: BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 36 m.w.N.) oder jedenfalls dadurch erfüllt wird, dass die Regelungen insoweit unangewendet bleiben, als sie einem Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart entgegenstehen. Entgegen der Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen führt letzteres nicht dazu, dass es an einer Ermächtigungsgrundlage für Verkehrsverbote ganz fehlte. Wie dargelegt (oben Rn. 21 f.), stellt § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eine Ermächtigungsgrundlage für in einem Luftreinhalteplan vorgesehene Verkehrsbeschränkungen dar, die unabhängig davon gilt, ob die Bundesregierung durch Rechtsverordnung Ausnahmeregelungen für Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung erlassen hat. Angesichts dessen handelt es sich vorliegend auch nicht um eine methodisch unzulässige Rechtsfortbildung contra legem (vgl. hierzu, BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 36 m.w.N.).

38 B. Eine Anordnung eines ganzjährigen Verkehrsverbots in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 muss

JFC
22/11/2018

unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Dies hat das Verwaltungsgericht nicht verkannt. Seine Ausführungen hierzu halten aber nicht in jeder Hinsicht bundesrechtlichen Maßstäben stand. Dies gilt insbesondere soweit es annimmt, ein sofortiges Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 begegne keinen rechtlichen Bedenken (juris Rn. 312 ff.).

41

- 39 1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang. Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Dezember 1965 - 1 BvR 513/65 - BVerfGE 19, 342 <348 f.>, vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. - BVerfGE 76, 1 <50> und vom 17. Juni 2004 - 2 BvR 383/03 - BVerfGE 111, 54 <82>). Hinsichtlich von Maßnahmen der Luftreinhalteplanung sieht zudem das einfache Recht in § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG ausdrücklich vor, dass Maßnahmen entsprechend des Verursacherteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (vgl. nur Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand September 2017, Art. 20 Rn. 117).
- 40 Die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört, sind ebenfalls Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union (vgl. nur EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2014 - C-492/13 [ECLI:EU:C:2014:2267], Traum - Rn. 27 m.w.N.). Zugleich nimmt die Richtlinie 2008/50/EG selbst auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Satz 2 des 25. Erwägungsgrundes der Richtlinie ausdrücklich Bezug. Auch nach der Rechtsprechung des EuGH können Luftreinhaltepläne nur auf der Grundlage

IFC
21/11/2018

eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 93 m.w.N.).

- 41 a) Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von dem Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer - und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft - verbunden sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen. Erstere führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Dies gilt auch für von einem streckenbezogenen Verkehrsverbot betroffene Anlieger und Anwohner. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück "bis unmittelbar vor die Haustür" gehört in städtischen Ballungsgebieten auch für den Eigentümer eines Wohngrundstücks nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. Anlieger und Anwohner haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt. Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. September 1993 - 11 C 38.92 - BVerwGE 94, 136 <139, 142> m.w.N.). Hiervon unterscheidet sich die Situation für die betroffenen Autofahrer,

IFC
21/11/2018

Fahrzeughalter und Anwohner bei einem große Teile eines Stadtgebiets erfassenden Verkehrsverbot. Ein solches Verbot führt für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr hereinfahren dürfen, sondern es bewirkt darüber hinaus, dass sie die Fahrzeuge dort auch nicht im öffentlichen Verkehrsraum abstellen können. Im Ergebnis werden die Anwohner einer solchen Zone vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen. Aber auch für Autofahrer, die nicht in der Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. Zwar gilt auch insoweit, dass die Rechtsordnung keinen Anspruch kennt, wonach ein einmal die Zulassungskriterien erfüllendes Kraftfahrzeug zeitlich und räumlich unbegrenzt weiter auf öffentlichen Straßen benutzt werden darf. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist indes stets zu beachten und verbietet es, derartig weitreichende Verkehrsverbote ohne Berücksichtigung der damit für die Betroffenen verbundenen wirtschaftlichen Folgen auszusprechen.

42 Um dem gebotenen Interessenausgleich gerecht zu werden, wird daher für zonale Verkehrsverbote eine phasenweise Einführung dergestalt zu prüfen sein, dass in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden (vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 - 12 LC 143/09 - juris Rn. 73). Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro 5 für alle Fahrzeuge seit 1. Januar 2011) kommen zonale Verbote jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 in Betracht. Dieser Zeitpunkt liegt vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 für alle Fahrzeuge zum 1. September 2015. Damit ist gewährleistet, dass dem Eigentümer eines Euro-5-Fahrzeugs eine uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer verbleibt, die über die ersten drei Jahre, die erfahrungsgemäß mit einem besonders hohen Wertverlust verbunden sind, hinausgeht. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass für diejenigen Käufer, die unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 ein neues Dieselfahrzeug erworben haben, das nur der Abgasnorm Euro 5 entsprach, ohne Weiteres erkennbar war, dass dieses Fahrzeug in Kürze nicht mehr dem Stand der neuesten Abgasvorschriften entsprechen werde. Diesem

43

44

IFC
21/11/2018

Käufer ist daher kein weitergehender Vertrauensschutz zuzubilligen. Dies gilt im Ergebnis für alle Käufer, die nach dem 1. September 2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben. Denn bereits ab diesem Zeitpunkt konnten gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Pkw und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformation für Fahrzeuge (ABl. L 171 S. 1) die nationalen Behörden keine Typgenehmigungen mehr für neue Fahrzeugtypen erteilen, die den in Anhang I Tabelle 2 der Verordnung aufgeführten Euro-6-Grenzwerten nicht entsprachen. Eigentümern von Dieselfahrzeugen, die zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. August 2014 Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, ist dagegen mit Blick auf das höhere Alter und die höhere Fahrleistung und den daraus resultierenden geringeren Restwert der Fahrzeuge eine Einschränkung der Nutzbarkeit durch Verkehrsverbote grundsätzlich zuzumuten.

43 Hinsichtlich der Dieselfahrzeuge, die nur die Anforderung der Abgasnorm Euro 4 erfüllen sowie hinsichtlich der benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 bedarf es keiner Übergangsfristen. Typgenehmigungen für diese Fahrzeuge durften lediglich bis zum 31. Dezember 2010 bzw. bis zum 31. Dezember 2000 erteilt werden (vgl. Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung von Richtlinie 98/69/EG). Es liegen nach den tatrichterlichen Feststellungen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass bei einer Beschränkung möglicher sofortiger Verkehrsverbote auf Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 und schlechter keine nennenswerte Reduzierung der Schadstoffbelastungen erreichbar wäre.

44 Bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von etwaigen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 wird der Beklagte anhand aktueller Erhebungen zudem die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu berücksichtigen haben. Sollten Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker als bisher prognostiziert abnehmen, wäre hierauf gegebenenfalls mit einem Verzicht auf die oder einer späteren Einführung eines

IFC
21/11/2018

Verkehrsverbotes jedenfalls für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro 5 gerecht werden, zu reagieren.

45 b) Darüber hinaus ist zu prüfen, für welche Gruppen, wie beispielsweise Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, und für welche Einzelpersonen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Ausnahmen von einem Verkehrsverbot zu gewähren sind. Ausnahmen können hierbei im Rahmen des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG und des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV gewährt werden. Namentlich § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV lässt nach dem ausdrücklich erklärten Willen des Ordnungsgebers auch individualnützige Ausnahmen im Einzelfall oder für bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Anlieger oder Handwerker, zu (vgl. BR-Drs. 819/07 S. 9 f.). Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen.

46 Soweit von dem Beklagten zu bewältigende Sachverhaltskonstellationen von den Ausnahmetatbeständen nicht angemessen erfasst werden sollten (zu diesbezüglichen Bedenken vgl. etwa VGH München, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16.1427 - NVwZ 2017, 894 Rn. 162), erscheint ein Rückgriff auf die allgemeine Ausnahnevorschrift des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO jedenfalls im Wege unionsrechts- und verfassungskonformer Auslegung nicht von vornherein als ausgeschlossen, wenn dies geboten sein sollte, um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und den Belangen der von Verkehrsverboten negativ Betroffenen zu erreichen (ablehnend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Dezember 2009 - 11 S 50.09 - juris Rn. 9). Allerdings können Ausnahmegenehmigungen nach dieser Regelung nicht erteilt werden, wenn sie einen unbestimmten Personenkreis begünstigen sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 27 m.w.N.).

47 2. Eine Einführung eines Verkehrsverbotes für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für

IFC
21/11/2018

alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart in Stufen und unter Gewährung von Ausnahmen steht mit der Verpflichtung der zuständigen Behörden aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und aus § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, in Einklang. Wie der Senat bereits entschieden hat, wird weder nach nationalem Recht noch nach europäischem Recht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen. Vielmehr kann nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 59 sowie EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 93 m.w.N.).

48 3. Ein Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart, das unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgestaltet ist, erfordert keine Entschädigungsregelung zugunsten der betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer. Eine verhältnismäßige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit eines Kraftfahrzeugs durch ein örtlich begrenztes Verkehrsverbot und der damit gegebenenfalls verbundene Marktwertverlust des Kraftfahrzeugs stellt eine vom jeweiligen Eigentümer entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

49 Der in Art. 14 GG verankerte Bestandsschutz des Eigentums verlangt im Rahmen des Möglichen vorrangig, eigentumsbelastende Regelungen ohne kompensatorische Ausgleichszahlungen verhältnismäßig auszugestalten (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 260 m.w.N.). Dies hat namentlich durch die Schaffung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen zu erfolgen. Der Normgeber muss demgegenüber nicht vorsehen, dass jede durch staatliches Verhalten ausgelöste Wertminderung ausgeglichen wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt grundsätzlich nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit und gewährleistet nicht, jede sich bietende Chance einer günstigen Verwertung des Eigentums auszunutzen (vgl. nur

IFC

21/11/2018

BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 - 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG
Nr. 39 S. 18 f. m.w.N.).

50 Dessen ungeachtet kann nach Lage der Dinge ohnedies nicht davon ausgegangen werden, dass ein lokal eingeführtes Verkehrsverbot - auch im Zusammenwirken mit weiteren lokalen Verkehrsverboten - insbesondere für (bestimmte) Dieselfahrzeuge zu einem Zusammenbruch des Gebrauchtwagenmarktes für betroffene Kraftfahrzeuge oder zu unverhältnismäßigen Belastungen durch besonders hohe Marktwertverluste führten. Verkehrsverbote werden nämlich nur für einen Bruchteil des Straßennetzes in Deutschland und beschränkt auf nur wenige Ballungsräume überhaupt in Betracht kommen.

51 C. Erweist sich ein Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 unionsrechtlich als geboten, scheidet dessen Umsetzung nicht an straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften.

53

52 1. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, für die in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbote zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerte sei in erster Linie auf die für die Ausweisung von Umweltzonen in der StVO vorgesehenen Verkehrszeichen zurückzugreifen. Zutreffend hat es weiter festgestellt, dass sich das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot nicht auf § 45 Abs. 1f StVO und die darin vorgesehene Verkehrszeichenkombination stützen lasse. Nach § 45 Abs. 1f StVO ordnet die zuständige Straßenverkehrsbehörde zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzone die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 ("Beginn einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone") und 270.2 ("Ende einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone") in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an. Das angesprochene Zusatzzeichen "Freistellung vom Verkehrsverbot nach § 40 Abs. 1 BImSchG" in Nr. 46 der Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1 StVO) ermöglicht Freistellungen nur für Kraftfahrzeuge, die gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 der

54

IFC
21/11/201

35. BImSchV mit einer roten, gelben oder grünen Plakette ausgestattet sind. Die Verwendung anderer Zusatzzeichen sieht der Verordnungsgeber im Rahmen der Errichtung von Umweltzonen nicht vor. Dies ergibt sich außer aus dem systematischen Zusammenhang der Regelung mit der 35. BImSchV auch aus dem im Singular gefassten Wortlaut des § 45 Abs. 1f StVO ("in Verbindung mit dem dafür vorgesehenen Zusatzzeichen") und gilt unabhängig davon, ob der Verweis in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ("nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften") eine Rechtsgrund- oder, wie überwiegend angenommen wird, eine Rechtsfolgenverweisung darstellt (vgl. hierzu nur Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 40 Rn. 12 m.w.N.). § 45 Abs. 1f StVO statuiert nämlich keine (zusätzlichen) straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG, sondern betrifft mit der Art und Weise von deren Kennzeichnung lediglich die Rechtsfolgenseite und ist insoweit jedenfalls von dem Verweis des § 40 Abs. 1 BImSchG auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften umfasst.

53 Allerdings handelt es sich bei § 45 Abs. 1f StVO jedenfalls deshalb nicht um eine abschließende Regelung für die Bekanntgabe von Umweltzonen-Verkehrsverboten handelt, weil dies gegen die unionsrechtlich vorgegebene Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verstoßen würde. Insoweit kann ebenfalls dahinstehen, ob § 45 Abs. 1f StVO - wie das Verwaltungsgericht annimmt - einer unionsrechtskonformen Auslegung zugänglich ist (siehe oben Rn. 37) oder auch insoweit - wie bei der 35. BImSchV - die Norm teilweise unanwendbar bleiben muss, weil sie im Gegensatz zu den unionsrechtlichen Verpflichtungen die in Frage kommenden Verkehrszeichen beschränkt. In beiden Fällen entfällt die "Sperrung" für eine Kombination der Zeichen 270.1 und 270.2 mit anderen als dem in Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO vorgesehenen Zusatzzeichen.

54 2. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht ferner angenommen, die notwendigen Einschränkungen von Verkehrsverboten ließen sich durch die Schaffung bislang in der Straßenverkehrsordnung nicht geregelter Zusatzzeichen von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde umsetzen. Dies steht ebenfalls mit Bundesrecht in Einklang.

IFC
21/11/2018

55 Um kenntlich zu machen, auf welche Kraftfahrzeuge das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot beschränkt ist, stellt die Straßenverkehrsordnung ein geeignetes Zusatzzeichen nicht zur Verfügung. Entsprechendes gilt auch für den amtlichen Katalog der Verkehrszeichen, auf den § 39 Abs. 9 StVO verweist. Der Katalog der Zusatzzeichen nach der Straßenverkehrsordnung ist jedoch nicht abschließend (vgl. § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO) und kann insoweit um geeignete Zusatzzeichen ergänzt werden.

56 Hinsichtlich der Anforderungen an Zusatzzeichen bestimmt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 22. Mai 2017 (BAnz AT vom 29. Mai 2017 B8) unter dem Gliederungspunkt "Zu den §§ 39 bis 43 - Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen", Ziff. III.16 Buchst. a, dass Zusatzzeichen, wenn irgend möglich, nicht beschriftet sein, sondern nur Sinnbilder zeigen sollten. Zusatzzeichen, die im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen nicht enthalten sind, bedürfen nach dieser Verwaltungsvorschrift zudem der - gegebenenfalls einzuholenden - Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle. Nach "Zu den §§ 39 bis 43 ...", Ziff. III.16 Buchst. b VwV-StVO sollten - mit Rücksicht auf den Sichtbarkeitsgrundsatz - an einem Pfosten nicht mehr als zwei Zusatzzeichen angebracht werden.

57 In Anbetracht der bestehenden Schwierigkeit, für die Antriebsart Diesel bzw. für die verschiedenen Euro-Abgasnorm-Stufen allgemein verständliche Sinnbilder zu entwickeln, dürfte der jedenfalls nach der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung zur Anwendung kommende Vorrang der Verwendung von Sinnbildern ("wenn irgend möglich") einem textlichen Zusatzzeichen wie etwa "Diesel Euro 6 und andere ab Euro 3 frei", wie es das Verwaltungsgericht in den Blick genommen hat, nicht entgegenstehen. Ein derartiges Zusatzzeichen stünde auch mit § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO in Einklang, wonach Zusatzzeichen nur allgemeine Beschränkungen der Gebote oder Verbote oder allgemeine Ausnahmen von ihnen enthalten.

IFC

21/11/2018

58 Da Verkehrszeichen sofort zu befolgen sind (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO), müssen durch das Aufstellen von Verkehrszeichen bekannt gegebene Regelungen klar und eindeutig sein. Verkehrszeichen sind deshalb nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz so aufzustellen oder anzubringen, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer unter Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen kann. Unter dieser Voraussetzung äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 11 m.w.N.). Eine hinreichende Erfassbarkeit erscheint jedenfalls bei der beispielhaft genannten Beschilderung als gegeben.

59 3. Die zur Wahrung des Gebots der Verhältnismäßigkeit gebotenen Ausnahmen von einem Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 müssen nicht durch Verkehrszeichen gekennzeichnet werden. Aus der Bestimmung des § 45 Abs. 4 StVO ergibt sich nichts anderes. Nach dieser Vorschrift dürfen die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr, mit Ausnahme der Fälle des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO, nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken. Dies gilt grundsätzlich auch für die Zulassung von Ausnahmen von Verkehrsverboten (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 20 ff.). Der dem zugrunde liegende Grundsatz, wonach sich ein Verkehrsteilnehmer auf die Vollständigkeit der Regelung eines Verkehrszeichens, die für jedermann gelten soll, verlassen können muss, beansprucht allerdings, wie sich auch aus der Zusammenschau des § 45 Abs. 4 StVO mit § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO entnehmen lässt, im Anwendungsbereich der Straßenverkehrsordnung keine Geltung für Ausnahmen, die nicht für jedermann gelten sollen, sondern die in bestimmten Einzelfällen oder gegenüber einem bestimmten Personenkreis Platz greifen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 25 f.).

IFC
21/11/2018

60 In diesem Sinne ermächtigen § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV und § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG zu Ausnahmeregelungen in Einzelfällen oder gegenüber einem bestimmten Personenkreis, die keiner Bekanntgabe durch ein Verkehrszeichen bedürfen (vgl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 - 12 LC 139/09 - Rn. 75 f.; Jarass, BImSchG, a.a.O., § 40 Rn. 17; Hofmann/ Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, a.a.O., § 40 BImSchG Rn. 19). Für den Bereich zonenbezogener Verkehrsverbote wird dieses Ergebnis durch die amtlichen Hinweise zum Zeichen 270.1 in Spalte 3 der Anlage 2 zur StVO bestätigt, wonach Ausnahmen im Einzelfall oder allgemein durch Zusatzzeichen oder Allgemeinverfügung zugelassen sein können. Eine indirekte Bestätigung erfährt dieses Ergebnis zudem durch den Wortlaut des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG sowie des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV, die - anders als § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG - die Maßgeblichkeit der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften jeweils nicht vorsehen. Gemäß der Begründung der Ersten Verordnung zur Änderung der 35. BImSchV geht auch der Ordnungsgeber davon aus, dass eine immissionsschutzrechtliche Verfügung auf der Grundlage des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV nicht durch ein Verkehrszeichen umgesetzt werden muss (BR-Drs. 819/07 S. 10).

63

61 D. Etwaige Erschwernisse beim Vollzug des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes führen nicht zur Rechtswidrigkeit von dessen Anordnung. Die Einführung einer Verbotsregelung scheitert nicht an einer fehlenden Kontrollierbarkeit.

62 Zwar dürfte der Vollzug von Verkehrsverboten ohne eine Kennzeichnung der von einem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge - namentlich durch eine im Zuge einer Anpassung der 35. BImSchV einzuführende, hierfür geeignete Plakette (etwa einer "Blauen Plakette") - deutlich erschwert sein. Dies führt allerdings nicht zur Rechtswidrigkeit einer Verbotsregelung. Von einem die Rechtswidrigkeit einer Regelung begründenden strukturellen Vollzugsdefizit kann insoweit keine Rede sein. Ein solches setzt ein normativ angelegtes Hindernis voraus, das strukturbedingt zu einer defizitären Vollzugspraxis führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 47 m.w.N.). Bloße Vollzugsmängel oder die empirische Ineffizienz von Rechtsnor-

6

6

IFC
21/11/2018

men sind demgegenüber nicht ausreichend. Erforderlich ist ein Widerspruch zwischen dem normativen Befehl des materiellen Rechts und den nicht auf dessen Durchsetzung angelegten Regelungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <113> m.w.N.).

63 Ein derartiges, auf eine Verfehlung der Regelungswirkung angelegtes normatives Defizit lässt sich vorliegend nicht feststellen. Im ruhenden Verkehr erscheinen wirksame Kontrollen von Kraftfahrzeugen im Wege von Halterabfragen möglich. Polizei und Verwaltungsbehörden sind zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten befugt, beim Zentralen Fahrzeugregister die erforderlichen Daten abzurufen (vgl. § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 1a i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG). Hierzu gehören auch die Daten über Beschaffenheit, Ausrüstung, Identifizierungsmerkmale und Zulassungsmerkmale einschließlich der Abgasnorm, in die das Fahrzeug eingestuft ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 StVG i.V.m. § 49 Abs. 3 Nr. 4 StVO, § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVG i.V.m. § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 9 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr - Fahrzeug-Zulassungsverordnung <FZV> - vom 3. Februar 2011 <BGBl. I S. 139>, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 31. Juli 2017 <BGBl. I S. 3090>, § 39 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Abs. 3 Nr. 1 FZV). Kontrollen sind auch im fließenden Verkehr, etwa durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung Teil I durchführbar. Im Übrigen werden auch andere geltende Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen, wie etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen, von den zuständigen Behörden nur stichprobenartig überprüft.

64 Ein etwaigen (sonstigen) Vollzugsdefiziten entgegenwirkender landeseinheitlicher Vollzug von Verkehrsverboten einschließlich der Schaffung landeseinheitlicher Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen zu angeordneten Verkehrsverboten ist zudem gegebenenfalls Aufgabe der zuständigen obersten Landesbehörden.

65 E. Auch weitere vom Beklagten und von der Beigeladenen gegen das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot vorgebrachte Einwände greifen nicht durch. Namentlich die Gefahr von Verkehrsverlagerungen, aus denen sich Immissionsbelastungen an anderer Stelle ergeben, schließt den Erlass eines Verkehrs-

IFC
20/11/2018

verbots für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart nicht aus.

66 Zwar sind vor der Festlegung eines Verkehrsverbots in einem Luftreinhalteplan, worauf auch das angefochtene Urteil zutreffend hinweist, Verlagerungseffekte zu berücksichtigen und zu bewerten. Verkehrsverlagerungen sind allerdings nicht per se unzulässig. Da § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG kein allgemeines Minimierungsgebot enthält, sondern (lediglich) zur Einhaltung des NO₂-Grenzwertes verpflichtet, ist eine Verkehrsbeschränkung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG erst dann kein geeignetes Mittel mehr, um die Einhaltung des Grenzwertes sicherzustellen, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂-Grenzwertes an anderer Stelle führen (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 31).

67 Soweit der Beklagte auf eine etwaige Steigerung des CO₂-Ausstoßes durch den Straßenverkehr insgesamt im Zuge von Verkehrsverboten spezifisch für Dieselfahrzeuge verweist, fehlen Tatsachenfeststellungen durch das Verwaltungsgericht. Im Übrigen würde auch eine "CO₂-Problematik" eines wegen der Überschreitung von Stickstoffdioxid-Grenzwerten verhängten Verkehrsverbots nichts an der Verpflichtung zur schnellstmöglichen Reduktion der NO₂-Immissionen ändern. Eine Gesamtwirkungsanalyse sehen weder die unionsrechtlichen noch die nationalen Vorschriften vor.

68 Soweit sich schließlich die Beigeladene durch Verkehrsverbote insbesondere für Dieselfahrzeuge in ihrer Funktion als Wirtschaftsstandort für Produktions- und Handelsbetriebe sowie für Dienstleistungsunternehmen und damit in ihrem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) in unverhältnismäßiger Weise beschränkt sieht, greift auch dies nicht durch. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden nach der

IFC
21/11/2018

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370 <400> m.w.N.). Dass durch allgemein geltende Verkehrsverbote für bestimmte Kraftfahrzeuge in diesen Gewährleistungsgehalt eingegriffen würde, ist nicht ersichtlich.

69 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Böhmman

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 47 Abs. 1 GKG und § 52 Abs. 1 GKG. Unter Orientierung an Ziff. 34.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, wonach für Verbandsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse regelmäßig Streitwerte von 15 000 bis 30 000 € vorgesehen sind, erscheint ein Streitwert in Höhe von 30 000 € als angemessen, um der Bedeutung der Sache gerecht zu werden.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Böhmman

Dr. Löffelbein

IFC
21/11/2018

Beglaubigt

Rehela J. Franke

als Urkundsbeamtin/Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

IFC
21/11/2019