



Absolute Translations Ltd
Voest Alpine House
Albion Place
London
W6 0QT

London Office:
77 Oxford Street
London
W1D 2ES

Manchester Office:
111 Piccadilly
Manchester
M1 2HY

Birmingham Office:
Cornwall Buildings
45 Newhall Street
Birmingham
B3 3QR

Tel: +44 (0)845 130 1640
Fax: +44 (0)845 130 1633
@: main@absolutetranslations.com
www.absolutetranslations.com

Statement of truth

I Nathan Dodd

on behalf of Absolute Translations Ltd, Voest Alpine House, Albion Place, London, W6 0QT
confirm that I am competent to translate from: German to English

in accordance with:
BA Hons. Languages and International Trade

I hereby confirm that I have personally carried out this translation and it is, to the best of my
knowledge and belief, a faithful rendering of the following documents:

Court Ruling

Signed: Nathan Dodd



Date: 15/02/2017

29/05/2016 10P:21 +4989-5143-782 VG Munich p 03/21

M 1V 15.5203

**Bavarian Administrative Court - Munich
(Bayerisches Verwaltungsgericht München)**

In the enforcement proceedings

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

- Applicant-

**Authorised attorney:
Rechtsanwälte Dr. Geulen and Dr. Klinger
Schaperstr. 15 10719 Berlin**

versus

Free State of Bavaria

**Government of Upper Bavaria
Legal representation
Bayerstr. 30, 89335 Munich**

-Defendant-

**Intervening party:
State Capital of Munich
Town hall (Rathaus)
represented by the mayor, Marienplatz 8, 10331 Munich**

**Authorised attorney:
Rechtsanwälte Messerschmidt - Dr. Niedermeier
and Partner PartmbB
Prinzregentenplatz 21, 81675 Munich**

for

a change to the clean air plan for the state capital of Munich

through the President of the Administrative Court, Breit,

M 1V 15.5203

the attorney at the Administrative Court Dr. Strehler,
the judge Dr. Steiner,
the judge Dr. Hoppe,
the honorary judge Märkl

the Bavarian Administrative Court - Munich, 1st Chamber passed the
following

Ruling:

on June 21, 2016

without any further hearing

- I. The defendant is warned that a compulsory fine totalling 10,000.00 euro will be prescribed in the event that he does not fulfil his obligation arising from the judgement of the Bavarian Administrative Court in Munich dated 9 October 2012 (M 1 K 12.1046) within a period of one year from notification of this decision.
- II. The defendant shall pay the costs of the proceedings. The intervening party shall bear his own out of court expenses himself.

Grounds:

I.

The applicant, a recognised environmental committee, requests the enforcement of the judgement of the Bavarian Administrative Court in Munich dated 9 October 2012 (M 1 12.1046) through which, the defendant has been obligated to change the clean air plan applicable to the state capital of Munich.

A clean air plan was first established for the area of the state capital of Munich on 26 December 2004. The 1st update of October 2007, the 2nd update of August 2008 and the 4th update of September 2010 relate to this plan and the data that form a basis. The 3rd update of April 2012 includes a contribution relating to the surrounding area.

M 1V 15.5203

Following the applicant's action filed on 1 March 2012, the final judgement dated 9 October 2012 (M 1 K 12.1046) has obligated the defendant to change the clean air plan applicable in Munich as of 8 April 2014 in such a way it contains the necessary measures for the quickest possible compliance with the concentration limits for NO₂ amounting to 40 µg/cbm averaged over a calendar year, the concentration limit value for NO₂ amounting to 200 µg/cbm over a whole hour with 18 authorised exceedances in the calendar year and the concentration limit value for PM₁₀ particles of 50 µg/cbm averaged with 35 exceedances per calendar year in the city of Munich. Concerning the grounds, reference is made to the judgement of 9 October 2012 (M 1 K 12.1 6).

In May 2014, the 5th update entered into force. In December 2015, the 6th update of the clean air plan for the area of the state capital of Munich entered into force.

With the application brought on 18 November 2015 the applicant requested that

by setting a deadline, a suitable penalty of up to ten thousand euro is imposed on the Bavarian State Ministry for the Environment and Consumer Protection in order to fulfil the obligations arising from the judgement of the Bavarian Administrative Court in Munich on 9 October 2012 (M 1 K 12.1046),

in the alternative, a suitable penalty shall be scheduled for the Bavarian State Ministry for the Environment and Consumer Protection in order to fulfil the obligations arising from the judgement of the Bavarian Administrative Court in Munich on 9 October 2012 (M 1 K 12.1046).

M 1V 15.5203

The application is held to be admissible and well founded. It is stated that the defendant has not yet fulfilled the obligations imposed on it with the final judgement dated 9 October 2012. The defendant itself does not plan to reduce concentrations and in advance, only aims to comply with limit values in 2025 at the earliest and/or 2030. In Munich, there are a variety of ways to reduce air pollution which have not been included in the 6th update of the clean air plan.

The defendant applies

to reject the application for enforcement.

The application is already held to be inadmissible because it requires the adoption of specific measures, which were not predetermined by the decision of 9 October 2012. The judgement to be enforced does not contain any enforceable content, it is too vague. Reference is made to the 5th and 6th updates of the clean air plan which, in the meantime, have entered into force. Ultimately, a solution to the problems can only be achieved at European level.

The intervening party does not make a separate application. It argues that Sect. 172 Rules of the Administrative Courts (VwGO) is not applicable and that the judgement of 9 October 2012 is not enforceable.

Concerning the further details, reference is made to the minutes of 10 May 2016 and the court records.

M 1V 15.5203

II.

The application based on Sect. 172 Rules of the Administrative Courts (VwGO) is successful. There is therefore no need for a decision on the auxiliary request.

The application of the applicant in accordance with Sect. 172 Code of Administrative Procedure (VwGO) is admissible (1.). The enforcement debtor is the defendant (2.). General and special enforcement conditions are present (3.).

1. The application in accordance with Sect. 172 Code of Administrative Procedure is admissible and acceptable in all other respects.

a) The legal basis for the enforcement measure that is applied is Sect. 172 Code of Administrative Procedure. In accordance with this, the court of first instance can, upon request, by imposing a deadline against the authority, threaten a penalty of up to ten thousand euro through a resolution, following the unsuccessful expiry of the deadline and enforce ex officio if, in the cases of Sect. 113 para. 1 sentence 2 and para. 5 Code of Administrative Procedure and Sect. 123 Code of Administrative Procedure, it fails to comply with the obligations imposed in the judgement or in the interim ruling.

Sect. 172 Code of Administrative Procedure is also applicable for enforcements of the judgement obligating the establishment of a clean air plan. This is because Sect. 172 Code of Administrative Procedure also includes the enforcement of measures under public law with which public bodies draw upon official authorisations to impose regulations which are specifically reserved for them, similar to the issuing of an administrative act (Kraft in Eyermann, Code of Administrative Procedure, 14th ed., 2014, Sect. 172, margin note 4). This is the case by adopting a clean air plan in terms of Sect. 47, para. 1 of the Act for Protecting Against Harmful Environmental Effects as a Result of Polluted Air, Noise, Vibration and Similar Phenomena (Federal Act for Protecting against Immissions - BImSchG).

M 1V 15.5203

Moreover, in the current line up of obligations, it would not be appropriate to draw upon the provisions of Sects. 883 et seq. Code of Civil Procedure (ZPO) in connection with Sect. 167 para. 1 Code of Administrative Procedure.

b) Insofar as the limit values for PM₁₀ are not exceeded (any longer) in the Munich city area, this fact – unlike what the defendant says – does not make the current application inadmissible in this respect. This is because the subject of these enforcement proceedings is whether, overall, the obligation of the judgement dated 9 October 2012 has been observed. Individual aspects of the content cannot be singled out. Moreover it is necessary to assess globally, whether the clean air plan applicable for Munich has been changed in such a way that it contains the measures that are necessary for quickest possible compliance with the concentration limits for nitrogen dioxide (NO₂) and fine dust (PM₁₀). If this is the case, then the application must be rejected. If this is not the case, a penalty should be applied as a threat.

c) As the enforcement measure is supposed to take place within the same legal entity – as the defendant maintains – the applicant does not have a legal interest in bringing proceedings. As such, if the defendant was not able to invoke this organisational circumstance, the applicant would be deprived of the possibility of gaining effective legal protection (cf. also VG Wiesbaden, ruling dated 11.01.2015 – 4 N 1726 / 15.WI (2) so far unpublished). Incidentally, one can assume that in the case of Sect. 172 Code of Administrative Procedure, it is not only the penalty as such, but its threat, which is supposed to motivate the respective defendant to comply with the content to be enforced so that, in any case, it does not just depend upon what individual plan or budgetary item is charged with the penalty, but the purpose of the compulsory enforcement measure which can be achieved, regardless of the respective entry of the penalty.

M 1V 15.5203

2. The enforcement debtor is not the Bavarian State Ministry for Environment and Consumer Protection but the defendant as its legal owner. Even when Sect. 172 Code of Administrative Procedure speaks of the "authority", this only refers to a general administrative office of any kind which is specifically obligated to carry out the activity related to the content, without making the authority itself the enforcement debtor. The enforcement debtor is the defendant in the main proceedings, i.e. the legal entity of the authority (HessVGH, ruling dated 11.05.2016 – 9 E 448/16 – juris margin note 17; Heckmann in Sodan/Ziekow, Code of Administrative Procedure 4th ed. 2014, Sect. 172 margin note 17; cf. also BayVGH, ruling dated 28.02.2013 – 11 C 13.32 - juris; otherwise BayVGH, ruling dated 26.5.1989 – 5 C 89.01007 - NVwZ-RR 1989, 669).

The application of the applicant, to threaten the Bavarian State Ministry of Environment and Consumer Protection with a financial penalty, in accordance with Sect. 88 Code of Administrative Procedure and taking into account Sect. 78 para. 1 no. 1 Code of Administrative Procedure is to be applied meaning that the threat of a penalty is sought against the defendant as a legal entity of the Bavarian State Ministry of Environment and Consumer Protection.

3. General and special enforcement conditions are present

An enforceable copy of the judgement was provided withan enforcement clause, which was served on the defendant. Therefore, it is not necessary to answer whether an enforcement clause is required in cases such as the present one (concerning this cf. Schmid Kötters in Posser / Wolff, Beck-OK Code of Administrative Procedure, as of 1.4.2015, Sect. 172, margin note 20 with further evidence). The authority did not comply with the obligations imposed on it through the final judgement of 9 October 2012. The authority has failed to comply without grounds (concerning this cf. Schmidt-Kötters in Posser / Wolff, Beck-OK Code of Administrative Procedure, as of 1.4.2015, Sect. 172, margin note 21 with further evidence).

M 1V 15.5203

a) The obligations of the defendant are specified with a sufficient degree of precision in the judgement of the Bavarian administrative Court in Munich dated 9 October 2012. As such, the judgement is enforceable in terms of Sect. 168 para. 1 no. 1 Code of Administrative Procedure with enforceable content.

aa) With the judgement of 9 October 2012, the defendant was obligated to change the applicable clean air plan for Munich in such a way that it contains the measures that are necessary for the quickest possible compliance with the relevant concentration limits for NO₂ and PM₁₀. In so doing, the defendant's room for manoeuvre was considered and the entitlement to implement the obligation was only partly negated.

Due to the defendant's room for manoeuvre and in view of the fact that the applicant has no right to the defendant's obligation to take certain measures, the present line up is comparable with the line up of a ruling judgement where the authority is obligated to decide (again) on an application by the applicant in compliance with the court's interpretation of the law. The enforceability of the awarding judgement of 9 October 2012 has been accommodated – just as in the case of a ruling judgement – so that in the grounds for the ruling, binding conditions have been set which are to be considered within the framework of the enforcement proceedings (cf. also BVerwG, judgement dated 05.09.2013 -7 C 21/12 – juris, margin note 55).

The judgement of 9 October 2012, binds the parties to the extent that the subject matter in dispute has been decided, Sect. 121 no. 1 Code of Administrative Procedure. The binding interpretation of the law expressed in the judgement determines its effect *res judicata*. As this interpretation of the law cannot be deduced from the ruling alone, the scope of the *res judicata* effect and with it, the binding effect, has to come from the grounds of the decision which, in detail, presents the legal opinion of the court which is to be considered according to the content of the judgement.

M 1V 15.5203

At the same time, the *res judicata* effect of Sect. 121 Code of Administrative Procedure is arrived at independently of whether the judgement that became final, exhaustively and applicably recognised the factual and legal position or not. The binding to the interpretation of the law, which forms the basis of the judgement, can only be dispensed with if the factual and legal position relevant to the case has subsequently changed (BayVGH, ruling dated 18.1.2010 - 11 C 09.2813 - juris margin note 23; BVerwG, ruling dated 27.01.1995 - 8 C 8.93 – juris, margin note 13 et seq. with further evidence). Facts must arise which change the circumstances relevant to the case covered by the subject matter (BVerwG, ruling dated 11.03.1993 - 4 NB 33.93 – juris, margin note 3 with further evidence; BVerwG ruling dated 18 9.2001 - 1 C 7.01 –juris, margin note 12 et seq.). Also, in view of this, it is not the case as it emerged that diesel cars can comply with the specifications of Euro-5 and Euro-6 standards under the foreseen test conditions, but not in actual driving conditions.

The specifications of the Euro 5 and Euro 6 limit values are based on Regulation (EC) no. 715/2007 of the European Parliament and the Council of 20 June 2007 concerning the type approval of motor vehicles with respect to emissions from cars and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and concerning access to repair and maintenance information for vehicles. For the type approval, Euro-5 standards have been binding since 1 September 2009 and Euro 6 standards have been binding since 1 September 2014. However, in real driving conditions, they are not complied with. At the point in time when the enforced judgement took legal effect on 8 April 2014, neither the Euro 5 standards (due to differences between the test and real driving conditions) nor the Euro 6 standards were complied with, wherein compliance with the Euro 6 standard was also not necessary, due to a lack of a binding character. This situation has not changed since. Even knowledge that the standards were not adhered to at the relevant time when the judgement to be enforced took legal effect, was new. This new finding does not dispense with binding effect of the judgement dated 9 October 2012 (cf. also Kilian in Sodan/Ziekow, Code of Administrative Procedure, 4th edition 2014, Sect. 121 margin note 117).

M 1V 15.5203

It is also not relevant to the case, as to how fast the reduction of polluting emissions from diesel vehicles proceeds. Independent thereof, the defendant has possible measures available to him which are suitable for excluding the exceedance of the limit. It is reasonable for him, in view of the principle of proportionality, to take such drastic measures, as the case may be, up to a traffic ban or similar measures. This is because, for the aim of complying with the limit, the contribution to reducing emissions of pollutants from sources represents nothing more than an expectation which cannot relativise the limit set by EU law.

bb) The grounds for the decision concerning the judgement to be enforced of 9 October 2012 can be gathered with a sufficient degree of precision through binding requirements. The defendant can abstract successful enforcement proceedings through their fulfilment:

(1) The defendant was assigned the task of establishing an appropriate clean air plan for complying with the respective concentration limits as quickly as possible, wherein the measures must be appropriate for maintaining the exceedance period 'as short as possible'. According to the grounds of the judgement of 9 October 2012, the clean air plan, in the version of the 4th update did not satisfy these requirements as according to the immission projections, without further additional measures, it can neither be expected that the NO₂ limit will be complied with for the annual average in 2015 nor in 2020, especially at the measuring station in Landshuter Allee.

In complying with the limits in 2015 and/or 2020, the chamber did not see any compliance with the limits as 'soon as possible', but stipulated measures that could lead to compliance with the limits before the stated periods. As such, in the grounds for the ruling, the judgement states that at the time of the oral proceedings relevant to the case on 9 October 2012, compliance with the limits which is quick as possible (something which the defendant was obligated to) is, in any case, not a given thing anyway, as there is neither any prospect of compliance in 2015 nor in 2020.

M 1V 15.5203

(2) Furthermore, according to the judgement of 9 October 2012, the measures included in the clean air plan “must be adequate to prevent an exceedance of the concentration limit values”. According to the grounds for the ruling, the defendant’s measures envisaged in the 4th update of the clean air plan were objectively not appropriate for this, especially as the defendant itself did not assume this to be the case.

(3) Furthermore, through the judgement to be enforced, the defendant was assigned the task of making the present measures “more drastic” than those in the 4th update, in particular, to examine “the spatial expansion of the environmental zone” and as the case may be, incorporating them in the clean air plan. In the grounds for the ruling, reference was made that a number of measures were possible.

Naturally, the defendant would have further more drastic measures available to him for reducing the limits, wherein the spatial expansion of the environmental zone mentioned by the applicant would be just one of them.

Through the reference to a “multitude” of possible measures which are more drastic than those in the 4th update of the clean air plan, the defendant is asked to present a comprehensive concept that contains a catalogue of drastic, i.e. effective measures as a result, which are suitable for complying with the limits as quickly as possible, according to the grounds for the ruling before 2015 and/or 2020.

cc) These requirements arise from the interpretation of the ruling for the judgement to be enforced and were based on the same.

M 1V 15.5203

They do not go beyond what the defendant was already obligated to do by the judgement dated 9 October 2012. In other words, the judgement to be enforced contains sufficiently certain requirements, the fulfilment of which in the enforcement proceedings must be examined. An update of the same, going beyond the interpretation of the disputed judgement, is not required (for this cf. BayVGH, ruling dated 12.7.2007 C -11 06 868 – Juris, margin note 31 et seq.; HessVGH, ruling dated 11.05.2016 - 9 E 450/16 – juris, margin note 26, et seq.).

b) To date, these obligations arising from the judgement to be enforced have not been fulfilled on the part of the defendant. As such, the applicant's application for enforcement should be granted. It is a case of an unfounded failure in the fulfilment of the obligations imposed by the court, which is always a prerequisite for the threat of a financial penalty (cf. BVerwG, ruling of 30.12.1968 - 1 WB 31/68 - NJW 1 69, 476). So far, no clean air plan has been established on the part of the defendant with measures that would be suitable for ruling out an exceedance of the concentration limits as soon as possible as defined by the requirements of the judgement of 9 October 2012.

aa) As before, the concentration limit for NO₂ of 40 µg averaged over a calendar year (resulting from the Regulation concerning air quality standards and emission ceilings (39th BImSchV) (Sect. 3 para. 2 of the Thirty-ninth regulation for enacting the Federal Protection Against Immissions Act) and the content of the judgement dated 9 October 2012) was exceeded at the Landshuter Allee and Stachus measuring stations. In the calendar year 2014, the NO₂ concentration in Munich (annual average) was 83 µg/cbm at the Landshuter Allee measuring station and 62 µg/cbm at the Stachus measuring station. In the calendar year 2015, it was 84 µg/cbm at the Landshuter Allee measuring station and 64 µg/cbm at the Stachus measuring station (Federal Environmental Office "Nitrogen Oxide (NO₂) in 2015".

M 1V 15.5203

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2015_1.pdf, p 5). The presentation of the intervening party, that the concentration limit was complied with at some distance from the measuring station on Landshuter Allee, does not change the fact that the limits were exceeded at the Stachus and Landshuter Allee measuring stations and thus non-compliance with the provisions of Sect. 3 para. 2 of the 39th BImSchV.

bb) The measures contained in the 6th update of the clean air plan do not comply with the requirements of the judgement of 9 October 2012, as they are not suitable for quickest possible compliance with the limits. The unsuitability of the measures incorporated in the 6th update result from the fact that the defendant itself does not assume that the measures for complying with the limits are appropriate. In its own forecast concerning the 6th update of the clean air plan (p. 76), the defendant proceeds on the assumption that without additional measures, compliance with the NO₂ concentration limit for the annual average at the Landshuter Allee measuring station can only be expected after 2030, and for the Stachus measuring station, it can only be expected from 2025.

cc) To date, the requirement from the judgement of 9 October 2012 to examine the intended measures in a way that is more drastic than in the 4th update and where appropriate, incorporate them into the clean air plan, has not been fulfilled by the 6th update. Even taking into account the defendant's extensive room for manoeuvre and the principle of proportionality, the 6th update does not sufficiently address requirements of the judgement of 9 October 2012. In particular, as before, there still isn't an adequate concept which, as a result, has a catalogue of drastic measures, which would be suitable for ruling out an exceedance of the concentration limits as soon as possible.

M 1V 15.5203

(1) The measures M 2 to M 20 of the 6th update of the clean air plan do not relate to “drastic” measures as defined by the judgement of 9 October 2012. Measure M 2 “Adaptations of the existing environmental zone in order to reduce the NO₂ concentration” is targeted at tightening of current conditions for driving into the environmental zone and the goal should be implemented as soon as the legal requirements are given. A potential for abatement is not cited. Even if a possible tightening of the conditions for driving (the main source of emissions) into the environmental zone can be implemented, measure M 2, which in its current form, promises no immediate effect regarding the NO₂ load, is far too vague to make a contribution towards complying with the limit to a drastic extent. Taking into account the fact that the exceedance of the limits is mainly caused by diesel vehicles, measures M 3 to M 20 may - apart from the fact that they remain vague, mainly because their potential for abatement is not defined - not contribute in a manner that would be effective for the quickest possible compliance with the limits that would satisfy the requirements for drastic measures (as set by the judgement of 9 October 2012) and would allow the defendant to fulfil its obligation from the judgement to be enforced.

(2) Measure M 1, which the defendant refers to as a key measure, is described as an “Expert report into traffic conditions and the effects of traffic control measures with the aim of reducing the quantity of traffic in sections with a particularly high volume and its potential for reducing nitrogen dioxide and other impacts on air quality”. It is not suitable for the quickest possible compliance with the limits within the meaning of the obligation from the judgement of 9 October 2012 even when considered in context with the other measures defined in the 6th update of the clean air plan.

M 1V 15.5203

In the clean air plan itself, the goal of the report is described in very general terms to the effect that the possible measures for traffic management and traffic control, as well as their practical implementation and the impact on air quality, should be particularly examined in relation to the NO₂ load (and in a wider context, within the scope of legal, traffic and spatial aspects). A potential for reducing (nitrogen dioxide) is not stated, as this will only be established by the report which is planned for completion in 2017. This abstract, general objective does not meet the requirements of 9 October 2012. Taking the protection of health and the environment into account, drastic measures are needed in order to end the exceedance as soon as possible in the case of non-compliance with the limits. This commissioning of a report does not represent any measure which could reduce emissions and directly contribute towards compliance with the limits. Rather, the report, at best, serves to prepare further action. It may be appropriate for this purpose, but it isn't for compliance with limits. This would require a large number of further, uncertain intermediate steps, namely the inclusion of specific appropriate measures in the clean air plan.

Furthermore, the so-called functional technical specifications relating to the measure M 1 as presented by the defendant do not reveal the existence of connected specific audit reports for specific measures, even including, as the case may be, traffic banning measures." To start with, there is a lack of a connection, even in terms of formal aspects. There are neither a header nor a date. The signature is missing, so that no statement can be made concerning the author of the technical specifications. Furthermore, it is unclear whether it relates to a requirement which is binding for the assessor, or purely non-binding indications. But apart from formal faults, the technical specifications are too vague to derive a measure from M 1 which is drastic in the sense of the requirements of the judgement of 9 October 2012.

M 1V 15.5203

Even when considering the principle of proportionality, the mere examination of “possible measures” is not enough to satisfy the obligation arising from the judgement to be enforced. In the so-called technical specifications, there were no specific measures mentioned for limiting traffic which would be particularly appropriate for complying with the limits. It is not clear whether “reduction in the quantity of traffic” would also count as a drastic – traffic restricting – measures, or only less effective traffic controlling measures. Elsewhere, some drastic measures were mentioned as examples e.g. congestion charging or the environmental zone, however there were no specific guidelines as to what measures were to be examined by the expert, so that in this respect he is completely free and it will only emerge later on, if drastic measures for complying with limits ever find their way into the report.

Within the scope of proportionality, the intervening party may be entitled to take drastic traffic measures without expert examination virtually "out of the blue" affecting the rights of third parties. These would be relatively profound for the intervening party, especially considering the updating of the clean air plan to date, accompanied by traffic restrictions. An expert report would, in any case, have contents related to the examination of specific measures to manage or control traffic and furthermore, would have to be promptly commissioned in preparation for updating the clean air plan. The ordering of the report is not based on an adequate approach from which one can expect the development of a catalogue of drastic measures.

M 1V 15.5203

c) The actual emission of pollutants from diesel vehicles which deviates from the Euro 5 and Euro 6 standards does not dispense with the unjustified failure by the defendant.

To date, diesel vehicles do not comply with the Euro 5 and Euro 6 standards due to differences between test driving conditions and real driving conditions. In addition, the software has clearly been influenced by some manufacturers of diesel vehicles, in such a way that vehicles can recognise test runs and thus comply with the requirements of the Euro 5 and Euro 6 standards in test measurements, but not under real driving conditions. Even from the perspective of proportionality, these facts do not constitute a factor which could justify the defendant's failure. This is because they are irrelevant for the obligation to comply with the limits as the air pollutant limits are based on European law (namely Art. 13 para. 1 in connection with Annex XI letter B of Directive 2008/50/EC of the European Parliament and Council of 21 May 2008 concerning ambient air quality and cleaner air for Europe) and as such, cannot be put in perspective. Added to this is the fact that the 6th update does not fulfil the obligations under the judgement dated 9 October 2012, even without considering the software issue. For the rest, the reduction of pollutants from diesel vehicles maybe delayed by the problems which have arisen. However, it can be assumed that in the near-term, new technical solutions will be sought and that car manufacturers - even out of their own economic interest - will strive to observe the specifications of the Euro 5 and Euro 6 standards. As such, it should not be assumed that the burden of complying with the limit will be a burden over the defendant and the intervening party on a long term basis.

4. For fulfilling the obligations from the judgement of 9 October 2012, the time limit of one year from the notification of this ruling appears to be adequate.

M 1V 15.5203

The implementation of the ruling within one year can be reasonably expected from the defendant.

The threatened penalty of 10,000.00 euro is adequate for motivating the defendant to fulfil its obligations resulting from the underlying judgement. At the same time, the framework given in Sect. 172 VwGO is satisfied with regard to importance of effective clean air plans and the protection of the environment / health.

5. The decision regarding costs arises from Sects. 154 para. 1, para. 3, 162 para. 3 VwGO. A fixing of the jurisdictional amount is not needed because of specified statutory fixed fee in no. 5301 of Appendix 1 to Sect. 3 para. Court Fees Act (GKG) (Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 29 EL October 2015, Sect. 172 margin note 61).

M 1V 15.5203

Instruction on the right to appeal:

The parties have the right to **appeal** against this ruling by applying to the Bavarian Administrative Court. The appeal should be submitted to the Bavarian Administrative Court (Bayerischer Verwaltungsgericht) in Munich within **two weeks** of the notification of the ruling.

**Street address: Bayerstrasse 30, 80335 Munich, or
Postal address; Postfach 20 05 43, 80005 Munich**

The deadline is also observed if the appeal is received within the time limit at the Bavarian Administrative Court (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof).

**Street address in Munich: Ludwigstraße 23, 80539 Munich, or
Postal address in Munich: Postfach 34 01 48, 80098 Munich,
Street address in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach**

The appeal is not given in disputes over costs, fees and expenses when the value of the subject matter of the appeal does not exceed EUR 200.00.

The letter of appeal of an interested party to the other parties copies should be attached.

The Bavarian Administrative Court (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof) shall decide the outcome of the appeal.

The parties must be represented before the Bavarian Administrative Court by an authorised proxy, except in legal aid proceedings. This also applies to procedural measures, which are initiated by proceedings before the Bavarian Administrative Court. The following are authorised as an authorised proxy: attorneys at law and the law teachers with the qualification of judgeship cited in Sect. 67 para. 2 sentence 1 as well as the persons and organisations in Sect. 67 para. 4 sentences 4 and 7 VwGO and those cited in Sects. 3, 5 RDGEG.

Breit

Dr. Strehler

Dr. Steiner

M 1 V 15.5203



Bayerisches Verwaltungsgericht München

In der Vollstreckungssache

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

- Antragsteller -

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Geulen und Dr. Klinger
Schaperstr. 15, 10719 Berlin

gegen

Freistaat Bayern

vertreten durch:
Regierung von Oberbayern
Prozessvertretung
Bayerstr. 30, 80335 München

- Antragsgegner -

beigeladen:
Landeshauptstadt München
Rathaus
vertreten durch den Oberbürgermeister
Marienplatz 8, 80331 München

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Messerschmidt - Dr. Niedermeier
und Partner PartmbB
Prinzregentenplatz 21, 81675 München

wegen

Änderung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 1. Kammer,
durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Breit,

M 1 V 15.5203

- 2 -

den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Strehler,
die Richterin Dr. Steiner,
den ehrenamtlichen Richter Dr. Hoppe,
den ehrenamtlichen Richter Märkl

ohne weitere mündliche Verhandlung

am 21. Juni 2016

folgenden

Beschluss:

- I. Dem Antragsgegner wird für den Fall, dass er seiner Verpflichtung aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr nach Zustellung dieses Beschlusses nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,- Euro angedroht.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Gründe:

I.

Der Antragsteller, ein anerkannter Umweltschutzverband, begehrt die Vollstreckung aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046), durch das der Antragsgegner zur Änderung des für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplans verpflichtet wurde.

Für das Gebiet der Landeshauptstadt München wurde erstmals am 28. Dezember 2004 ein Luftreinhalteplan aufgestellt. Auf diesen Plan und seine Datengrundlage beziehen sich die 1. Fortschreibung vom Oktober 2007, die 2. Fortschreibung vom

M 1 V 15.5203

- 3 -

August 2008 und die 4. Fortschreibung vom September 2010. Die 3. Fortschreibung vom April 2012 beinhaltet eine Beteiligung des Umlandes.

Auf die am 1. März 2012 erhobene Klage des Antragstellers wurde der Antragsgegner mit seit 8. April 2014 rechtskräftigem Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/cbm, des über eine volle Stunde gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 200 µg/cbm bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr und des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes für Partikel PM₁₀ von 50 µg/cbm bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet von München enthält. Bezüglich der Begründung wird auf das Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) verwiesen.

Im Mai 2014 trat die 5. Fortschreibung, im Dezember 2015 die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Gebiet der Landeshauptstadt München in Kraft.

Mit am 18. November 2015 erhobenen Antrag beantragt der Antragsteller,

dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung der aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu zehntausend Euro anzudrohen,

hilfswise, gegen das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung der im Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflichtungen ein angemessenes Zwangsgeld festzusetzen.

M 1 V 15.5203

- 4 -

Der Antrag sei zulässig und begründet. Der Antragsgegner habe die ihm mit rechtskräftigem Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegte Verpflichtung bisher nicht erfüllt. Der Antragsgegner selbst stelle eine negative Immissionsprognose auf und peile von vornherein eine Grenzwerteinhaltung erst für frühestens 2025 bzw. 2030 an. Es seien in München eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Reduzierung der Luftverunreinigung vorhanden, die nicht in die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommen worden seien.

Der Antragsgegner beantragt,

den Vollstreckungsantrag abzulehnen.

Der Antrag sei schon unzulässig, da konkrete Maßnahmen erreicht werden sollten, die durch die Entscheidung vom 9. Oktober 2012 nicht vorgegeben seien. Das zu vollstreckende Urteil enthalte keinen vollstreckbaren Tenor, es sei zu unbestimmt. Es werde auf die zwischenzeitlich in Kraft getretenen 5. und 6. Fortschreibungen des Luftreinhalteplans verwiesen. Letztlich könne nur auf europäischer Ebene eine Lösung der Probleme erreicht werden.

Die Beigeladene stellt keinen eigenen Antrag. Sie trägt vor, dass § 172 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) nicht anwendbar und das Urteil vom 9. Oktober 2012 nicht vollstreckbar sei.

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf das Protokoll vom 10. Mai 2016 sowie auf die Gerichtsakten Bezug genommen.

M 1 V 15.5203

- 5 -

II.

Der Antrag nach § 172 VwGO hat Erfolg. Es bedarf daher keiner Entscheidung über den Hilfsantrag.

Der Antrag des Antragstellers nach § 172 VwGO ist zulässig (1.), Vollstreckungsschuldner ist der Antragsgegner (2.). Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor (3.).

1. Der Antrag nach § 172 VwGO ist statthaft und auch im Übrigen zulässig.

a) Grundlage für die beantragte Vollstreckungsmaßnahme ist § 172 VwGO. Hiernach kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen die Behörde ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken, wenn sie in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 VwGO und des § 123 VwGO der ihr im Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt.

§ 172 VwGO ist auch für Vollstreckungen aus dem zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans verpflichtenden Urteil anwendbar. Denn § 172 VwGO umfasst auch die Erzwingung öffentlich-rechtlicher Maßnahmen, mit denen die öffentliche Hand eine dem Erlass eines Verwaltungsakts vergleichbare, allein ihr vorbehaltenen spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt (Kraft in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 172 Rn. 4). Dies ist bei Erlass eines Luftreinhalteplans i.S.d. § 47 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) der Fall. Überdies wäre eine Heranziehung der

M 1 V 15.5203

- 6 -

Regelungen der §§ 883 ff. Zivilprozessordnung (ZPO) i.V.m. § 167 Abs. 1 VwGO in der vorliegenden Verpflichtungskonstellation nicht sachgerecht.

b) Soweit im Stadtgebiet München keine Überschreitung der Grenzwerte für PM₁₀ (mehr) gegeben ist, macht dieser Umstand – anders als der Antragsgegner meint – den vorliegenden Antrag nicht insoweit unzulässig. Denn Gegenstand des Vollstreckungsverfahrens ist, ob die Verpflichtung aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 insgesamt befolgt wurde. Es können nicht einzelne Aspekte des Tenors herausgegriffen werden, sondern es ist insgesamt zu prüfen, ob der für München geltende Luftreinhalteplan so geändert wurde, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub (PM₁₀) enthält. Ist dies der Fall, so ist der Antrag abzulehnen. Ist dies nicht der Fall, so ist ein Zwangsgeld anzudrohen.

c) Dass – wie der Antragsgegner vorträgt – die Vollstreckungsmaßnahme innerhalb desselben Rechtsträgers erfolgen soll, nimmt dem Antrag nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Denn könnte sich der Antragsgegner auf diesen organisatorischen Umstand berufen, würde dem Antragsteller die Möglichkeit genommen, effektiven Rechtsschutz zu erlangen (vgl. auch VG Wiesbaden, B.v. 11.1.2015 – 4 N 1726/15.WI(2) – bisher unveröffentlicht). Im Übrigen ist davon auszugehen, dass im Fall des § 172 VwGO nicht nur das Zwangsgeld als solches, sondern gerade dessen Androhung den jeweiligen Antragsgegner zur Erfüllung des zu vollstreckenden Tenors motivieren soll, so dass es jedenfalls nicht allein darauf ankommt, welcher Einzelplan oder Haushaltstitel mit dem Zwangsgeld belastet wird, sondern der Zweck der Zwangsvollstreckungsmaßnahme auch unabhängig von der jeweiligen Verbuchung des Zwangsgeldes erreicht werden kann.

M 1 V 15.5203

- 7 -

2. **Vollstreckungsschuldner** ist nicht das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, sondern der Antragsgegner als dessen Rechtsträger. Denn auch wenn § 172 VwGO von der „Behörde“ spricht, ist damit nur allgemein jegliche Stelle der Verwaltung gemeint, die konkret zur Vornahme der tenorierten Handlung verpflichtet ist, ohne dass damit die Behörde selbst zum Vollstreckungsschuldner gemacht werden soll. **Vollstreckungsschuldner** ist der Beklagte des Erkenntnisverfahrens, also der Rechtsträger der Behörde (HessVGH, B.v. 11.5.2016 – 9 E 448/16 – juris Rn. 17; Heckmann in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 172 Rn. 17; vgl. auch BayVGH, B.v. 26.2.2013 – 11 C 13.32 – juris; anders noch BayVGH, B.v. 26.5.1989 – 5 C 89.01007 – NVwZ-RR 1989, 669).

Der Antrag des Antragstellers, dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz ein Zwangsgeld anzudrohen, ist gemäß § 88 VwGO und unter Berücksichtigung des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO dahin auszulegen, dass die Androhung eines Zwangsgelds gegenüber dem Antragsgegner als Rechtsträger des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz begehrt wird.

3. Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

Es liegt eine mit einer Vollstreckungsklausel versehene vollstreckbare Ausfertigung des Urteils vor, die dem Antragsgegner zugestellt wurde. Daher kann es dahinstehen, ob es in Fällen wie dem vorliegenden einer Vollstreckungsklausel bedarf (vgl. hierzu Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, Beck-OK VwGO, Stand 1.4.2015, § 172 Rn. 20 m.w.N.). Die Behörde ist der ihr durch rechtskräftiges Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegten Verpflichtung nicht nachgekommen. Sie ist grundlos säurnig (vgl. hierzu Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, Beck-OK VwGO, Stand 1.4.2015, § 172 Rn. 21 m.w.N.).

M 1 V 15.5203

- 8 -

a) Aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 ergeben sich die Verpflichtungen des Antragsgegners in hinreichend bestimmter Weise. Damit ist das Urteil ein vollstreckbarer Titel i.S.d. § 168 Abs. 1 Nr. 1 VwGO mit vollstreckungsfähigem Inhalt.

aa) Der Antragsgegner wurde mit Urteil vom 9. Oktober 2012 verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der jeweiligen Immissionsgrenzwerte für NO₂ und für PM₁₀ enthält. Dabei wurde der Gestaltungsspielraum des Antragsgegners beachtet und ein Anspruch auf die Verpflichtung zu einer bestimmten Maßnahme verneint. Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Antragsgegners und im Hinblick darauf, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf die Verpflichtung des Antragsgegners zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen hat, ist die vorliegende Konstellation mit der Konstellation des Bescheidungsurteils vergleichbar, in der die Behörde verpflichtet wird, über einen Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (nochmals) zu entscheiden. Denn der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils vom 9. Oktober 2012 wurde – ebenso wie bei einem Bescheidungsurteil – dadurch Rechnung getragen, dass in den Entscheidungsgründen verbindliche Vorgaben gemacht wurden, die im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens zu beachten sind (vgl. auch BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 – juris Rn. 55).

Das Urteil vom 9. Oktober 2012 bindet die Beteiligten insoweit, als über den Streitgegenstand entschieden worden ist, § 121 Nr. 1 VwGO; die in dem Urteil verbindlich zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung bestimmt dessen Rechtskraftwirkung. Da sich diese Rechtsauffassung nicht aus der Urteilsformel allein entnehmen lässt, ergibt sich der Umfang der materiellen Rechtskraft und damit der Bindungswirkung notwendigerweise auch aus den Entscheidungsgründen, die die nach dem Urteilsteher zu beachtende Rechtsauffassung des Gerichts im Einzelnen darlegen. Dabei tritt

M 1 V 15.5203

- 9 -

die Rechtskraftwirkung des § 121 VwGO unabhängig davon ein, ob das rechtskräftig gewordene Urteil die Sach- und Rechtslage erschöpfend und zutreffend gewürdigt hat oder nicht. Die Bindung an die dem Urteil zugrunde liegende Rechtsauffassung entfällt nur dann, wenn sich die entscheidungserhebliche Sach- oder Rechtslage nachträglich geändert hat (BayVGH, B.v. 18.1.2010 – 11 C 09.2813 – juris Rn. 23; BVerwG, U.v. 27.1.1995 – 8 C 8.93 – juris Rn. 13 f. m.w.N.). Es müssen Tatsachen eintreten, die den vom Streitgegenstand erfassten Sachverhalt entscheidungserheblich verändern (BVerwG, B.v. 3.11.1993 – 4 NB 33.93 – juris Rn. 3 m.w.N.; BVerwG, U.v. 18.9.2001 – 1 C 7.01 – juris Rn. 12 ff.). Dies ist auch im Hinblick darauf nicht der Fall, dass sich herausgestellt hat, dass Diesel-Kraftfahrzeuge die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen zwar unter den vorgesehenen Testbedingungen, nicht aber im tatsächlichen Fahrbetrieb einhalten können.

Die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Grenzwerte beruhen auf 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 Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge. Für die Typgenehmigung sind die Euro-5-Normen seit 1. September 2009 und die Euro-6-Normen seit 1. September 2014 verbindlich, werden aber im realen Fahrbetrieb nicht eingehalten. Zum Zeitpunkt der Rechtskraft des zu vollstreckenden Urteils am 8. April 2014 wurden also weder die Euro-5-Normen (aufgrund der Differenzen zwischen Test- und Realbetrieb) noch die Euro-6-Normen eingehalten, wobei die Einhaltung der Euro-6-Norm mangels Verbindlichkeit auch nicht erforderlich war. Diese Sachlage hat sich seither nicht verändert, allein die Erkenntnis darüber, dass die Normen bereits zum maßgeblichen Zeitpunkt der Rechtskraft des zu vollstreckenden Urteils nicht eingehalten wurden, war neu. Diese neue Erkenntnis lässt die Bindungswirkung des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht entfallen (vgl. auch Kilian in Sodan/Ziekow, VwGO,

M 1 V 15.5203

- 10 -

4. Aufl. 2014, § 121 Rn. 117). Auch ist es nicht entscheidungserheblich, wie schnell die Verminderung des Schadstoffausstoßes von Diesel-Kraftfahrzeugen voranschreitet. Denn dem Antragsgegner stehen unabhängig hiervon mögliche Maßnahmen zur Verfügung, die zum Ausschluss der Grenzwertüberschreitung geeignet sind. Es ist ihm im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zumutbar, solche einschneidenden Maßnahmen, ggfs. bis hin zum Verkehrsverbot oder Ähnlichem, zu ergreifen. Denn der Beitrag der Verringerung des Schadstoffausstoßes der Emittenten zum Ziel der Grenzwerteinhaltung stellt nicht mehr als eine Erwartung dar, die den durch EU-Recht festgeschriebenen Grenzwert nicht zu relativieren vermag.

bb) Den Entscheidungsgründen des zu vollstreckenden Urteils vom 9. Oktober 2012 können in hinreichend bestimmter Weise verbindliche Vorgaben entnommen werden, durch deren Erfüllung sich der Antragsgegner einem erfolgreichen Vollstreckungsverfahren entziehen kann:

(1) Dem Antragsgegner wurde aufgegeben, einen zur „schnellstmöglichen“ Einhaltung der jeweiligen Immissionsgrenzwerte geeigneten Luftreinhalteplan aufzustellen, wobei die Maßnahmen geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung „so kurz wie möglich“ zu halten. Diesen Anforderungen hatte der Luftreinhalteplan in der Fassung der 4. Fortschreibung nach den Entscheidungsgründen des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht genügt, da nach den durchgeführten Immissionsprognosen ohne weitere, zusätzliche Maßnahmen weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 damit gerechnet wurde, dass insbesondere an der Messstation Landshuter Allee der NO₂-Grenzwert für das Jahresmittel eingehalten werden wird. Die Kammer sah also in der Einhaltung der Grenzwerte im Jahr 2015 bzw. 2020 keine schnellstmögliche Einhaltung, sondern forderte Maßnahmen, die zur Einhaltung der Grenzwerte vor den genannten Zeitpunkten führen können. Das Urteil definiert damit in den Entscheidungsgründen, dass – zum damals entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen

M 1 V 15.5203

- 11 -

Verhandlung am 9. Oktober 2012 – eine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte, zu der der Antragsgegner verpflichtet wurde, jedenfalls dann nicht gegeben ist, wenn eine Einhaltung weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 in Aussicht steht.

(2) Weiter müssen die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen nach dem Urteil vom 9. Oktober 2012 „geeignet sein, eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auszuschließen“. Nach den Entscheidungsgründen waren die in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen des Antragsgegners objektiv hierzu nicht geeignet, zumal der Antragsgegner selbst nicht davon ausging.

(3) Darüber hinaus wurde dem Antragsgegner durch das zu vollstreckende Urteil aufgegeben, „einschneidendere“ als die in der 4. Fortschreibung vorhandenen Maßnahmen, „insbesondere die räumliche Ausdehnung der Umweltzone“, zu prüfen, und gegebenenfalls in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. In den Entscheidungsgründen des Urteils wurde darauf hingewiesen, dass eine Vielzahl von Maßnahmen möglich sei. Dem Antragsgegner stünden weitere, naturgemäß einschneidendere Maßnahmen zur Verringerung der Werte zur Verfügung, wobei die vom Antragsteller angeführte räumliche Ausdehnung der Umweltzone nur eine davon sei. Durch den Hinweis auf eine „Vielzahl“ möglicher Maßnahmen, die einschneidender als die in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorhandenen sind, wird vom Antragsgegner ein umfassendes Konzept verlangt, das einen Katalog an einschneidenden, also wirksamen Maßnahmen zum Ergebnis hat, die geeignet sind, die Grenzwerte so schnell wie möglich – nach den Entscheidungsgründen vor 2015 bzw. 2020 – einzuhalten.

cc) Diese Vorgaben ergeben sich sämtlich aus der Auslegung der Entscheidungsgründe des zu vollstreckenden Urteils und waren Grundlage desselben. Sie gehen

M 1 V 15.5203

- 12 -

nicht über das hinaus, wozu der Antragsgegner bereits mit Urteil vom 9. Oktober 2012 verpflichtet wurde. Anders ausgedrückt enthält das zu vollstreckende Urteil ausreichend bestimmte Vorgaben, deren Erfüllung im Vollstreckungsverfahren zu überprüfen ist. Einer über die Auslegung des streitgegenständlichen Urteils hinausgehenden Fortschreibung desselben (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 12.7.2007 – 11 C 06.868 – juris Rn. 31 ff.; HessVGH, B.v. 11.5.2016 – 9 E 450/16 – juris Rn. 26 ff.) bedarf es nicht.

b) Diese sich aus dem zu vollstreckenden Urteil ergebenden Verpflichtungen wurden seitens des Antragsgegners bisher nicht erfüllt, so dass dem Vollstreckungsantrag des Antragstellers stattzugeben ist. Es liegt ein Fall der grundlosen Säumnis in der Erfüllung der vom Gericht auferlegten Pflichten vor, der stets Voraussetzung für die Androhung eines Zwangsgeldes ist (vgl. BVerwG, B.v. 30.12.1988 – I WB 31/88 – NJW 1969, 476). Bisher wurde seitens des Antragsgegners kein Luftreinhalteplan mit Maßnahmen aufgestellt, die im Sinne der Vorgaben des Urteils vom 9. Oktober 2012 geeignet wären, eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte schnellstmöglich auszuschließen.

aa) Nach wie vor ist der sich aus § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) und dem Tenor des Urteils vom 9. Oktober 2012 ergebende, über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO₂ von 40 µg/cbm an den Messstationen Landshuter Allee und Stachus überschritten. Die NO₂-Belastung in München (Jahresmittelwert) lag im Kalenderjahr 2014 an der Messstelle Landshuter Allee bei 83 µg/cbm und an der Messstelle Stachus bei 62 µg/cbm. Im Kalenderjahr 2015 lag sie an der Messstelle Landshuter Allee bei 84 µg/cbm und an der Messstelle Stachus bei 64 µg/cbm (Umweltbundesamt, „Stickstoffdioxid (NO₂) im Jahr 2015“ –

M 1 V 15.5203

- 13 -

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2015_1.pdf, S. 5). Der Vortrag der Beigeladenen, dass der Immissionsgrenzwert in einiger Entfernung zur Messstation an der Landshuter Allee eingehalten sei, ändert nichts an der Überschreitung des Grenzwerts an den Messstationen am Stachus und an der Landshuter Allee und damit an der Nichteinhaltung der Vorgaben von § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV.

bb) Die in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans enthaltenen Maßnahmen entsprechen nicht den Vorgaben des Urteils vom 9. Oktober 2012, da sie zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung nicht geeignet sind. Die Ungeeignetheit der in die 6. Fortschreibung aufgenommenen Maßnahmen ergibt sich schon daraus, dass der Antragsgegner selbst nicht davon ausgeht, dass die dargestellten Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung geeignet sind. Der Antragsgegner geht in seiner eigenen Prognose zur 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (S. 76) davon aus, dass eine Einhaltung des NO₂-Immissionsgrenzwerts für das Jahresmittel an der Messstation Landshuter Allee ohne zusätzliche Maßnahmen voraussichtlich erst nach 2030 möglich und bei der Messstation Stachus ab 2025 zu erwarten ist.

cc) Die Vorgabe aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012, einschneidendere als die in der 4. Fortschreibung vorgesehenen Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls in den Luftreinhalteplan aufzunehmen, wurde durch die 6. Fortschreibung bislang nicht erfüllt. Auch unter Beachtung des weitreichenden Gestaltungsspielraums des Antragsgegners sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes trägt die 6. Fortschreibung den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht ausreichend Rechnung. Insbesondere liegt nach wie vor kein hinreichendes Konzept vor, das einen Katalog an einschneidenden Maßnahmen zum Ergebnis hätte, die geeignet wären, eine Grenzwertüberschreitung schnellstmöglich auszuschließen.

M 1 V 15.5203

- 14 -

(1) Bei den Maßnahmen M 2 bis M 20 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans handelt es sich nicht um „einschneidende“ Maßnahmen im Sinn des Urteils vom 9. Oktober 2012. Die Maßnahme M 2 „Anpassungen der bestehenden Umweltzone zur Reduzierung der NO₂-Belastung“ hat die Prüfung der Verschärfung der bisherigen Bedingungen für die Einfahrt in die Umweltzone zum Ziel und soll realisiert werden, sobald die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Ein Minderungspotential wird nicht benannt. Auch wenn eine eventuelle Verschärfung der Bedingungen für die Einfahrt in die Umweltzone an der Hauptemissionsquelle ansetzen mag, so ist die Maßnahme M 2, die in ihrer derzeitigen Form keine unmittelbaren Auswirkungen auf die NO₂-Belastung erwarten lässt, viel zu unkonkret, um einschneidend zur Grenzwerteinhaltung beizutragen. Die Maßnahmen M 3a bis M 20 können – abgesehen davon, dass sie überwiegend schon allein aufgrund des nicht festgeschriebenen Minderungspotentials im Ungefähren bleiben – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die anhaltende Grenzwertüberschreitung hauptsächlich von Dieselfahrzeugen verursacht wird, nicht in einer Weise effektiv zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte beitragen, dass sie den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012 an einschneidende Maßnahmen genügen würden und der Antragsgegner damit seiner Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil nachgekommen wäre.

(2) Die Maßnahme M 1, auf die der Antragsgegner als zentrale Maßnahme verweist, wird beschrieben als „Gutachterliche Ermittlung der verkehrlichen Bedingungen und Auswirkungen verkehrssteuernder Maßnahmen mit dem Ziel der Minderung der Verkehrsmenge auf besonders belasteten Abschnitten sowie deren Stickstoffdioxid-Minderungspotentials und sonstiger Auswirkungen auf die Luftqualität“. Sie ist nicht – auch nicht in Zusammenschau mit den anderen in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans festgeschriebenen Maßnahmen – geeignet zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung im Sinne der Verpflichtung aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012.

M 1 V 15.5203

- 15 -

Im Luftreinhalteplan selbst wird das Ziel des Gutachtens sehr allgemein dahingehend beschrieben, dass die rechtlich, verkehrstechnisch und räumlich möglichen Maßnahmen zur Verkehrslenkung und Verkehrssteuerung sowie deren praktische Umsetzbarkeit und die lufthygienische Wirkung insbesondere auf die NO₂-Belastung geprüft werden sollen. Ein Minderungspotential wird nicht angegeben, da dieses erst durch das Gutachten, dessen Fertigstellung im Jahr 2017 geplant ist, ermittelt werden soll. Diese abstrakte, allgemeine Zielsetzung genügt nicht den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012. Unter Berücksichtigung des Schutzes von Gesundheit und Umwelt sind im Falle der Nichteinhaltung von Grenzwerten einschneidende Maßnahmen erforderlich, um die Überschreitung schnellstmöglich zu beenden. Dieser Gutachtensauftrag stellt keine Maßnahme dar, die die Emissionen reduzieren und damit unmittelbar zur Grenzwerteinhaltung beitragen könnte. Vielmehr dient das Gutachten bestenfalls zur Vorbereitung weiterer Maßnahmen. Hierzu mag es geeignet sein, zur Grenzwerteinhaltung an sich nicht, da es hierfür einer Vielzahl an weiteren ungewissen Zwischenschritten – nämlich der Aufnahme konkreter geeigneter Maßnahmen in den Luftreinhalteplan – bedürfte.

Darüber hinaus lässt auch die vom Antragsgegner vorgelegte sog. funktionale Leistungsbeschreibung zu der Maßnahme M 1 nicht erkennen, dass damit konkrete Prüfungsaufträge für konkrete, ggfs. auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen verbunden wären. Es fehlt ihr zunächst schon unter formellen Gesichtspunkten an der Verbindlichkeit. Es sind weder ein „Kopf“ noch ein Datum vorhanden. Auch die Unterschrift fehlt, so dass keine Aussage zum Urheber der Leistungsbeschreibung getroffen werden kann. Ferner ist unklar, ob es sich um eine für den Gutachter verbindliche Vorgabe oder um rein unverbindliche Anhaltspunkte handeln soll. Aber auch abgesehen von den formellen Mängeln bleibt die Leistungsbeschreibung zu unkonkret, um aus der Maßnahme M 1 eine einschneidende im Sinne der Vorgaben des Urteils vom

M 1 V 15.5203

- 16 -

9. Oktober 2012 zu machen. Die bloße Prüfung „möglicher Maßnahmen“ genügt auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht der Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil. In der sog. funktionalen Leistungsbeschreibung werden keine konkreten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, welche zur Grenzwerteinhaltung besonders geeignet wären, erwähnt. Ob unter „Verringerung der Verkehrsmenge“ auch einschneidende – etwa verkehrsbeschränkende – Maßnahmen oder nur weniger effektive verkehrssteuernde Maßnahmen zu fassen sind, ergibt sich nicht. Zwar werden an anderer Stelle einige einschneidendere Maßnahmen wie etwa die City Maut oder die Umweltzone als Beispiele erwähnt, es werden aber keine konkreten Vorgaben dazu gemacht, welche Maßnahmen durch den Gutachter zu prüfen sind, so dass er diesbezüglich völlig frei bleibt und sich erst im Nachhinein herausstellen wird, ob einschneidende Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung überhaupt Eingang in das Gutachten gefunden haben.

Es mag der Beigeladenen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zuzugestehen sein, dass sie nicht ohne gutachterliche Untersuchung, quasi „ins Blaue hinein“ einschneidende und auch die Rechte Dritter massiv betreffende verkehrliche Maßnahmen ergreift, zumal bereits mit den bisherigen Fortschreibungen des Luftreinhalteplans Verkehrsbeschränkungen einhergingen, die für die Beigeladene relativ tiefgreifend waren. Eine gutachterliche Untersuchung hätte aber jedenfalls die Prüfung konkreter verkehrslenkender oder -beschränkender Maßnahmen zum Inhalt haben und weit zeitnäher zur Vorbereitung der Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Auftrag gegeben werden müssen. Dem Auftrag liegt kein hinreichendes Konzept zu Grunde, aus dem die Entwicklung eines Katalogs an einschneidenden Maßnahmen zu erwarten wäre.

M 1 V 15.5203

- 17 -

c) Der von den Euro-5- und Euro-6-Normen abweichende tatsächliche Schadstoffausstoß von Diesel-Kraftfahrzeugen lässt die grundlose Säumnis des Antragsgegners nicht entfallen.

Die Dieselfahrzeuge halten aufgrund von Differenzen zwischen Test- und Realbetrieb die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen bisher nicht ein. Daneben wurde offenbar von einigen Herstellern von Dieselfahrzeugen die Software dergestalt beeinflusst, dass die Fahrzeuge Testläufe erkennen können und damit zwar in Testmessungen, nicht aber im Realbetrieb die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen einhalten. Diese Sachverhalte stellen auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit keinen Umstand dar, der die Säumnis des Antragsgegners rechtfertigen könnte. Denn sie sind für die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte irrelevant, da die Luftschadstoffgrenzwerte auf Europarecht, nämlich auf Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der Richtlinie 2008/50/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, beruhen und deshalb nicht relativiert werden können. Hinzu kommt, dass die 6. Fortschreibung auch ohne Berücksichtigung zumindest der Softwareproblematik die Verpflichtungen aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 nicht erfüllt. Im Übrigen mag sich die Reduzierung des Schadstoffausstoßes von Diesel-Kraftfahrzeugen durch die aufgetretenen Probleme zeitlich verzögern. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass zeitnah nach neuen technischen Lösungen gesucht wird und die Kraftfahrzeughersteller – schon aus eigenem wirtschaftlichem Interesse – bestrebt sein werden, die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen einzuhalten. Damit ist nicht davon auszugehen, dass dem Antragsgegner und der Beigeladenen auf Dauer die Lasten der Grenzwerteinhalten allein überbürdet werden.

4. Die Fristsetzung von einem Jahr nach Zustellung dieses Beschlusses erscheint zur Erfüllung der Pflichten aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 angemessen. Dem

M 1 V 15.5203**- 18 -**

Antragsgegner kann der Vollzug der Entscheidung innerhalb eines Jahres billigerweise zugemutet werden.

Die Höhe des angedrohten Zwangsgelds von 10.000,- Euro ist angemessen, um den Antragsgegner zur Erfüllung seiner aus dem zu Grunde liegenden Urteil resultierenden Pflichten zu motivieren. Der in § 172 VwGO vorgegebene Rahmen wird dabei im Hinblick auf die Bedeutung von effektiven Luftreinhalteplänen sowie den Gesundheits- und Umweltschutz ausgeschöpft.

5. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 1, Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO. Einer Streitwertfestsetzung bedarf es wegen der in Nr. 5301 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) festgelegten gesetzlichen Festgebühr nicht (Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 29. EL Oktober 2015, § 172 Rn. 61).

M 1 V 15.5203

- 19 -

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgewichtshof zu. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses beim Bayerischen Verwaltungsgericht München,

**Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München, oder
Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München**

einulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgewichtshof,

**Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder
Postanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München,
Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach**

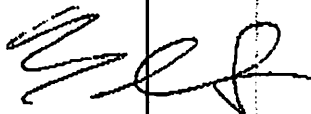
eingeht.

Die Beschwerde ist nicht gegeben in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes EUR 200,- nicht übersteigt.

Der Beschwerdeschrift eines Beteiligten sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigelegt werden.

Über die Beschwerde entscheidet der Bayerische Verwaltungsgewichtshof.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgewichtshof müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgewichtshof eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrern mit Befähigung zum Richteramt die in § 67 Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen.



Breit



Dr. Strehler



Dr. Steiner