

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Umweltschutzrecht, insbesondere Chemikalienrecht und Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

RL 2008/50/EG Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1, Anhang III  
BImSchG §§ 40, 47 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 4a Satz 1, Abs. 5 und 5a, § 48a Abs. 1  
UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3, Abs. 4 Satz 1  
Nr. 2, Satz 2  
VwGO § 137 Abs. 2, § 139 Abs. 3 Satz 4  
39. BImSchV § 3 Abs. 2, § 13 Abs. 1, § 14 Abs. 1, § 21 Abs. 1, Anlage 3

Titelzeile:

Fortschreibung eines Luftreinhalteplans

Leitsätze:

1. Die Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans erlischt nicht allein schon deshalb, weil der betreffende Jahresgrenzwert in einem Folgejahr nicht mehr überschritten wird. Hinzukommen muss, dass auch in der absehbaren Zukunft keine erneuten Grenzwertüberschreitungen zu erwarten sind und deshalb für eine Luftreinhalteplanung kein Anlass mehr besteht.
2. Der Plangeber ist grundsätzlich nicht gehindert, seine einem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen nachträglich zu aktualisieren.
3. Die Höhe des Messeinlasses einer Probenahmestelle für ortsfeste Messungen zur Beurteilung der Luftqualität insbesondere in Bezug auf Stickstoffdioxid ist ohne Rücksicht auf die Lage von Wohnungen in der Nähe der Messstelle so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Grenzwertüberschreitungen minimiert wird.

Urteil des 7. Senats vom 28. Mai 2021 - BVerwG 7 C 4.20

- I. OVG Hamburg vom 29. November 2019  
Az: OVG 1 E 23/18





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 7 C 4.20  
OVG 1 E 23/18

Verkündet  
am 28. Mai 2021

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:280521U7C4.20.0

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Mai 2021  
durch  
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther,  
Dr. Löffelbein und Dr. Wöckel

am 28. Mai 2021 für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das auf die mündliche  
Verhandlung vom 29. November 2019 ergangene Urteil  
des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts geändert.

Die Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan für  
Hamburg (2. Fortschreibung) vom 30. Juni 2017 unter Be-  
achtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsge-  
richts fortzuschreiben.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Der Kläger trägt ein Drittel, die Beklagte zwei Drittel der  
Kosten des Verfahrens.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Der Kläger, eine nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltver-  
einigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Beklagten.

- 2 Der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel wurde an der Messstation Habichtstraße in Hamburg in den Jahren 2002 bis 2016 kontinuierlich überschritten, im Jahr 2016 mit einem Wert von 62 µg/m<sup>3</sup> in einer Messhöhe von 1,5 m. Im selben Jahr wurde erstmals auch in einer Höhe von 4 m gemessen. Dort ergab sich ein Wert von 59 µg/m<sup>3</sup>.
  
- 3 Am 30. Juni 2017 beschloss der Senat der Beklagten den Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung). Zur Senkung der NO<sub>2</sub>-Belastung sieht der Plan zehn gesamtstädtisch angelegte Maßnahmenpakete sowie mehrere lokale Einzelmaßnahmen in bestimmten Straßenabschnitten vor. Modellrechnungen ergaben für das Prognosejahr 2020 bei Umsetzung der zehn gesamtstädtisch wirkenden Maßnahmen in Kombination (sog. Kombinationsszenario) NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerte von 47,2 µg/m<sup>3</sup> am Standort der Messstation Habichtstraße und 41,1 µg/m<sup>3</sup> an einem südlich davon gelegenen Straßenabschnitt. Der Luftreinhalteplan sieht deshalb als lokale Einzelmaßnahme für die Habichtstraße den Einsatz emissionsarmer Busse mit erwarteten Immissionsminderungen um 0,5 µg/m<sup>3</sup> an der Messstation und 0,3 µg/m<sup>3</sup> am südlichen Straßenabschnitt vor. Bei Umsetzung dieser Maßnahme sei damit zu rechnen, dass der Grenzwert so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2025 sicher eingehalten werde. Eine Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge bewirke zwar voraussichtlich Immissionsminderungen um 11,7 bzw. 13,8 µg/m<sup>3</sup>, sei aber in Anbetracht der herausragenden Verkehrsfunktion der Habichtstraße unverhältnismäßig. Für Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße, an denen keine Messstationen vorhanden sind, prognostizieren die Modellrechnungen für das Jahr 2020 im Kombinationsszenario Grenzwertüberschreitungen um 2,7 bis 5,6 µg/m<sup>3</sup> an insgesamt vier Abschnitten. Auch hier sieht der Luftreinhalteplan als lokale Einzelmaßnahme den Einsatz emissionsarmer Busse mit erwarteten Immissionsminderungen um 0,2 bis 0,5 µg/m<sup>3</sup> vor und rechnet mit einer sicheren Einhaltung des Grenzwerts spätestens im Jahr 2025. Nach Abwägung aller Belange seien auch insoweit weitere geprüfte Maßnahmen, namentlich eine Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge mit einer voraussichtlichen Minderungswirkung zwischen 6,6 und 9,7 µg/m<sup>3</sup>, unverhältnismäßig.
  
- 4 In den Jahren 2017 und 2018 wurden an der Messstation Habichtstraße NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerte von jeweils 55 µg/m<sup>3</sup> in 1,5 m Höhe und von 53 und 50 µg/m<sup>3</sup>

in 4 m Höhe ermittelt. Im Durchschnitt der ersten zehn Monate des Jahres 2019 wurden  $49,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in 1,5 m Höhe und  $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in 4 m Höhe gemessen.

- 5 Der Kläger hat Klage auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans erhoben. Die Beklagte ist der Klage unter anderem unter Hinweis auf Ergebnisse von Nachberechnungen und neuen Modellierungen, mit denen die dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Berechnungen mit veränderten Eingangsdaten aktualisiert worden seien, entgegengetreten.
- 6 Das Oberverwaltungsgericht hat die Beklagte verurteilt, den Luftreinhalteplan unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts unverzüglich fortzuschreiben. Im Übrigen hat es die in erster Linie auf Verurteilung zur Planfortschreibung bis zum 31. Mai 2020 gerichtete Klage abgewiesen.
- 7 Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Luftreinhalteplan stelle nicht sicher, dass der  $\text{NO}_2$ -Jahresgrenzwert in den genannten Straßen auch schon vor 2025 eingehalten werde. Der Beurteilung seien die Prognosewerte des Luftreinhalteplans zugrunde zu legen, während die von der Beklagten im gerichtlichen Verfahren vorgelegten neuen Prognosen außer Betracht zu bleiben hätten. Die Beklagte habe nicht von Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge als den nach ihrer eigenen Einschätzung zur Immissionsminderung am besten geeigneten Maßnahmen absehen dürfen. Eine danach gebotene Fortschreibung des Luftreinhalteplans sei nicht obsolet geworden. Die neuen Prognosen der Beklagten erlaubten nicht den Schluss auf eine sichere, schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung auch ohne Planfortschreibung. Sie seien jedenfalls hinsichtlich des Ansatzes einer regionalisierten Pkw-Flottenzusammensetzung fehlerhaft, weil unberücksichtigt geblieben sei, dass an dem Verkehrsaufkommen in Hamburg vor allem werktags gegebenenfalls ein signifikanter Anteil nicht in der Stadt gemeldeter Fahrzeuge beteiligt sei (Pendlerverkehr). Für die Immissionsprognose komme es nicht ausschließlich auf eine Mess- oder Modellierungshöhe von 4 m an. Die höheren Werte in 1,5 m Höhe dürften nicht ausgeblendet werden. Die Beklagte sei verpflichtet, wegen der verbleibenden Prognoseunsicherheiten auf einer "zweiten Planungsstufe" Maßnahmen für den Fall festzusetzen, dass sich die Werte ungünstiger als prognostiziert entwickelten.

- 8 Die Beklagte hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Sie rügt eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, soweit das Oberverwaltungsgericht eine mangelnde Datenaktualität der neuen Prognosen beanstandet. Das Oberverwaltungsgericht habe unter Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO nicht aufgeklärt, ob eine Aktualisierung von Daten veranlasst gewesen sei. Die Annahme des Gerichts, dass grundsätzlich nur die dem Plan zugrunde liegenden, nicht hingegen neuere Prognosen maßgeblich seien, verletze § 47 Abs. 1 BImSchG. Die Bestimmung straßenverkehrsbedingter Immissionen nach einer regionalisierten Fahrzeugflotte sei methodisch fehlerfrei. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge lasse das Oberverwaltungsrecht in Bezug auf die Nordkanalstraße zu Unrecht außer Betracht, dass die Immissionsbelastung der dortigen, ohnehin nur sehr geringen Wohnbevölkerung wegen der besonderen örtlichen Situation durch eine Modellierung nach den Kriterien der Anlage 3 zur 39. BImSchV nicht repräsentativ abgebildet werde. Bundesrechtswidrig seien auch verschiedene Maßgaben des angefochtenen Urteils für eine etwa gebotene Fortschreibung des Luftreinhalteplans. Dies gelte für die berücksichtigungsfähige Messhöhe, die nach den Maßgaben in Anlage 3 Abschnitt C der 39. BImSchV so zu wählen sei, dass die Messergebnisse unter Berücksichtigung des Mittelungszeitraums des jeweiligen Grenzwerts für die Belastung der Bevölkerung repräsentativ seien. Nach den örtlichen Verhältnissen in der Habichtstraße und in dem nach jüngsten Modellierungen noch betroffenen Bereich in der Nordkanalstraße seien dies nach der fachlichen Einschätzung der Beklagten die Mess- oder Modellierungsergebnisse in 4 m Höhe. Eine Festlegung von Auffangmaßnahmen auf "zweiter Planungsstufe" sei nicht geboten.
- 9 Im Jahr 2020 seien an der Messstelle Habichtstraße NO<sub>2</sub>-Werte von 41 µg/m<sup>3</sup> in 1,5 m Höhe und 38 µg/m<sup>3</sup> in 4 m Höhe im Jahresmittel gemessen worden. Danach könne die Frage nach der maßgeblichen Messhöhe bereits für das Bestehen einer Fortschreibungspflicht dem Grunde nach Bedeutung erlangen, ferner hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit verkehrsbeschränkender Maßnahmen. Für Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße lägen ausschließlich Modellrechnungen vor, aus deren Ergebnissen sich eine Verpflichtung zur Planfortschreibung nicht ergeben könne.

10 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Hamburgischen Obergerichtes vom  
29. November 2019 zu ändern und die Klage abzuweisen.

11 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Er verteidigt das angefochtene Urteil.

## II

13 A. Die Revision ist zulässig.

14 Sie genügt den Begründungsanforderungen nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO. Zwar enthält die Revisionsbegründung nicht ausdrücklich einen bestimmten Antrag. Das Fehlen eines ausdrücklich formulierten Antrags ist aber unschädlich, wenn sich gleichwohl Ziel und Umfang des Revisionsbegehrens aus dem Revisionsvorbringen eindeutig entnehmen lassen (BVerwG, Urteile vom 20. Juni 1991 - 3 C 6.89 - Buchholz 310 § 140 VwGO Nr. 5 S. 2, vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 15 und vom 20. März 2019 - 4 C 5.18 - NVwZ 2020, 404 Rn. 12). So liegt es hier. Die innerhalb der Frist des § 139 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1, Satz 3 VwGO eingereichte Revisionsbegründung lässt eindeutig erkennen, dass die Beklagte eine Aufhebung des angefochtenen Urteils und vollständige Abweisung der Klage begehrt.

15 B. Die Revision ist teilweise begründet. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) hat das Obergericht die Klage als zulässig angesehen. Nicht in jeder Hinsicht mit Bundesrecht in Einklang stehen seine Ausführungen zur Begründetheit der Klage, wobei das angefochtene Urteil allerdings nur zum Teil auf einem Bundesrechtsverstoß beruht und sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO) und deshalb zu ändern ist (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).

16 1. Der Kläger ist als anerkannte Umweltvereinigung klagebefugt. Bei der von ihm begehrten Fortschreibung des Luftreinhalteplans handelt es sich um einen



gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG, § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Nr. 2.2 der Anlage 5 des UVPG tauglichen Klagegegenstand (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 22). Zur Erfüllung des besonderen Zulässigkeitserfordernisses nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG genügt bereits die bei einem Luftreinhalteplan bestehende Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung und der damit verbundenen Beteiligungsberechtigung (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 23).

- 17 2. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend erkannt, dass die Begründetheit einer Umweltverbandsklage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans nicht vom tatsächlichen Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung abhängt. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG, der die Begründetheit von Rechtsbehelfen von Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vom tatsächlichen Bestehen einer Umweltprüfungspflicht abhängig macht, erfasst Klagen auf Fortschreibung von Luftreinhalteplänen nicht (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 24).
- 18 3. Soweit das Oberverwaltungsgericht eine Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG darin erkannt hat, dass wegen einer Überschreitung des Jahresimmissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid gemäß in § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1328), zuletzt geändert durch Art. 112 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), der geltende Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG einer von der Beklagten bislang unterlassenen weiteren Fortschreibung bedarf, beruht das angefochtene Urteil nicht auf einem Verstoß gegen Bundesrecht.
- 19 a) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht eine Grenzwertüberschreitung im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG an der Messstation Habichtstraße bejaht und insoweit als unerheblich angesehen, ob es maßgeblich allein auf den in 4 m Höhe gemessenen Wert ankommt, weil auch dieser über dem Grenzwert liegt.

Die Frage nach der maßgeblichen Messhöhe stellt sich insoweit im Revisionsverfahren auch nicht mit Rücksicht darauf, dass im Jahr 2020 nur noch in 1,5 m Höhe ein oberhalb des Grenzwerts liegender Jahresmittelwert von 41 µg/m<sup>3</sup> gemessen wurde, während der Wert in 4 m Höhe bei 38 µg/m<sup>3</sup> und damit unterhalb des Grenzwerts lag. Der Senat ist aus Rechtsgründen an der Berücksichtigung dieser neuen Tatsachen gehindert.

- 20 Das Bundesverwaltungsgericht ist als Revisionsgericht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen - nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen - tatsächlichen Feststellungen gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Eine Berücksichtigung neuer tatsächlicher Umstände ist nur ausnahmsweise möglich, wenn eine Nichtberücksichtigung mit dem Grundsatz der Prozessökonomie in so hohem Maße unvereinbar wäre, dass der Grundsatz der Unbeachtlichkeit neuer Tatsachen zurücktreten muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <106>). Das ist insbesondere der Fall, wenn neue Tatsachen nicht beweisbedürftig, insbesondere unstreitig, sind und ihre Berücksichtigung dem Bundesverwaltungsgericht eine abschließende Entscheidung in der Sache selbst ermöglicht (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. November 1976 - 4 C 69.74 - Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 58 S. 20, vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <107> und vom 13. Juni 2013 - 10 C 13.12 - BVerwGE 147, 8 Rn. 10). Die neuen Tatsachen dürfen allerdings keine Beurteilung durch das Tatsachengericht erforderlich machen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2011 - 1 C 21.10 - BVerwGE 141, 151 Rn. 19; vgl. in diesem Sinne auch BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <107 f.>; Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand Februar 2021, § 137 Rn. 194; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 137 Rn. 66).
- 21 Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Die wegen Überschreitung eines über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerts bestehende Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans erlischt nicht ohne Weiteres allein schon deshalb, weil der betreffende Grenzwert in einem Folgejahr nicht mehr überschritten wird. Hinzukommen muss vielmehr, dass auch in der absehbaren Zukunft keine erneuten Grenzwertüberschreitungen zu erwarten stehen, die Schadstoffbelastung also anhaltend rückläufig ist oder sich zumindest auf einem zulässigen Niveau stabilisiert hat und deshalb für eine Luftreinhalteplanung

kein Anlass mehr besteht. Das kann etwa der Fall sein, wenn eine wesentliche Emissionsquelle dauerhaft entfällt, etwa infolge der Neueröffnung einer Umgehungsstraße oder bei Stilllegung eines Kraftwerks. Umgekehrt kann es etwa bei einem nur vorübergehenden Rückgang von Verkehrszahlen aufgrund von Bauarbeiten oder bei anderen lediglich temporären Entwicklungen und Sondereffekten liegen. Dies folgt aus der Eigenart sowie dem Sinn und Zweck von Luftreinhalteplänen. Sie dienen dazu, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, inhaltlich abzustimmen, für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen und ihre Durchsetzung durch deren Behörden nach Maßgabe der erforderlichen Rechtsgrundlage zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 26, zu Aktionsplänen nach § 47 Abs. 2 BImSchG a.F.). Den unmittelbar immissionswirksamen Einzelmaßnahmen wird eine zuständigkeits- und rechtsträgerübergreifende Planungsstufe vorgeschaltet, um koordiniert und effektiv für die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben zu sorgen (vgl. Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47 Rn. 2). Dieses planerisch-konzeptionelle Vorgehen soll gerade auch eine nachhaltige Einhaltung der Grenzwerte gewährleisten. Das bestätigt § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, wonach ein Luftreinhalteplan die erforderlichen Maßnahmen zur "dauerhaften" Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Dies dient der praktischen Wirksamkeit und Effektivität des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, auf den die nationalen Regelungen im Einklang mit dem ihnen zugrunde liegenden europäischen Luftqualitätsrecht zielen (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17 [ECLI:EU:C:2019:533], Craeynest - Rn. 33). Mit einer nur vorübergehenden Absenkung der Schadstoffbelastung auf ein zulässiges Maß ist das der zuständigen Behörde in § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG aufgebene Ziel noch nicht erreicht. Ob die Grenzwerteinhaltung in einem Jahr die Erwartung rechtfertigt, dass darüber hinaus auch in der absehbaren Zukunft nicht erneut mit Überschreitungen des Grenzwerts zu rechnen ist, erfordert prognostische Abschätzungen und gegebenenfalls weitere Tatsachenfeststellungen, die dem Revisionsgericht nicht möglich sind.

- 22 b) Die Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, die dem geltenden Luftreinhalteplan zugrunde liegende Prognose zur Entwicklung der NO<sub>2</sub>-Belastung und zur Wirkung von Maßnahmen entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen

aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 23 aa) Hierzu hat das Oberverwaltungsgericht in tatsächlicher Hinsicht festgestellt, dass der Immissionsgrenzwert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nach der ursprünglichen Prognose der Beklagten "spätestens" im Jahr 2025 eingehalten werden sollte. Eine in dem Plan angedeutete Möglichkeit einer früheren Einhaltung des Grenzwerts ist unsubstantiiert geblieben. Für 2020 wurde für die Habichtstraße eine mittlere Belastung von  $47,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Bereich der Messstation und von  $41,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in einem südlich davon gelegenen Straßenabschnitt prognostiziert, abzüglich einer Belastungsminderung durch den geplanten Einsatz emissionsarmer Busse in Höhe von  $0,5$  bzw.  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Für Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße wurden für 2020 Grenzwertüberschreitungen zwischen  $2,7$  und  $5,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$  an insgesamt vier Abschnitten prognostiziert, abzüglich Immissionsminderungen durch den auch hier geplanten Einsatz emissionsarmer Busse zwischen  $0,2$  und  $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Der erwartete weitere Rückgang der Immissionswerte bis spätestens 2025 war nach der Prognose nicht auf geplante Maßnahmen, sondern auf die von der Beklagten angenommene allgemeine Entwicklung der  $\text{NO}_2$ -Emissionen zurückzuführen. Das Oberverwaltungsgericht hat weiter festgestellt, dass durch Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge mit einer Ausnahmekquote von  $20\%$  nach Einschätzung der Beklagten, die diese Maßnahmen geprüft, aber nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen hat, eine Einhaltung des Grenzwerts in sämtlichen Straßenabschnitten bereits im Jahr 2020 gewährleistet gewesen wäre.
- 24 bb) Die auf dieser Grundlage gewonnene Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, die Beklagte habe § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG dadurch verletzt, dass sie ohne tragfähige Begründung von der Aufnahme von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan abgesehen habe, obwohl es sich dabei um die am besten geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Immissionsgrenzwerts handele, lässt einen Verstoß gegen revisibles Recht nicht erkennen. Das gilt insbesondere für die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 25 (1) Der Senat hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Maßnahmen, mit denen sie ihrer - § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG zugrunde liegenden - Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 S. 1) zur Planung von Maßnahmen, mit denen der Zeitraum der Nichteinhaltung von Grenzwerten so kurz wie möglich gehalten werden kann, nachkommen, über einen gewissen Spielraum verfügen, der unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszuüben ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 31, 35 ff. und - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 34, 38 ff. sowie vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 32 f., 36). Dies gilt auch für die - prinzipiell zulässige (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 16 ff. und 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 19 ff.) - Festlegung von Verkehrsverboten, und zwar nicht nur für deren Ausgestaltung, sondern auch schon für die vorgelagerte Frage, ob ein Verkehrsverbot in den Luftreinhalteplan aufzunehmen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 34).
- 26 Soweit das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen ist, dass den mit der Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit die Belastungen und Einschränkungen gegenüber zu stellen seien, 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 seien, entspricht dies ebenso der Rechtsprechung des Senats wie die weitere Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, dass mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Grad der damit jeweils verbundenen Beeinträchtigungen zwischen streckenbezogenen und zonalen Verboten zu unterscheiden sei (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 38 und - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 41 sowie vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 55). In Übereinstimmung mit Bundesrecht steht es ferner, dass das Oberverwaltungsgericht die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht generell als auf die vorgenannten Aspekte beschränkt angesehen hat, sondern

der Sache nach die Umstände des konkreten Einzelfalls für maßgeblich erachtet hat. In diesem Sinne hat der Senat bereits - dem angefochtenen Urteil zeitlich nachgehend - erkannt, dass etwa Höhe und Dauer einer Grenzwertüberschreitung bedeutsam sein können, ferner eine besondere infrastrukturelle Bedeutung eines Verkehrswegs (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 37 ff., 55 f.). Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht hier etwaigen Gefährdungen der Gesundheit von Anwohnern und Verkehrsteilnehmern durch Ausweichverkehre infolge der Anordnung von Verkehrsverboten mögliche Relevanz beigemessen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 38). Auch die weitere Annahme des Oberverwaltungsgerichts, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete es nicht, die mit der Überschreitung der geltenden NO<sub>2</sub>-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit konkret Betroffener im Einzelfall zu ermitteln und mit den Belastungen und Einschränkungen anderer durch ein Verkehrsverbot abzuwägen, entspricht ebenso der Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 57) wie seine Einschätzung, zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwerts erforderliche Dieselverkehrsverbote seien nicht allein schon aufgrund der Vorschrift des § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG unverhältnismäßig, wenn die NO<sub>2</sub>-Belastung im Jahresmittel einen Wert von 50 µg/m<sup>3</sup> nicht überschreite. § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG ist unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass damit eine tatsächliche Vermutung ausgedrückt werden soll, wonach bei solchen Immissionswerten eine Unterschreitung des Grenzwerts aufgrund der ergriffenen Maßnahmen auch ohne Verkehrsverbote zeitnah zu erwarten ist. Soweit dies entgegen dieser Annahme nicht der Fall sein sollte und Verkehrsverbote sich als einziges Mittel darstellen, um die Überschreitung des Grenzwerts so kurz wie möglich zu halten, kann demgegenüber nicht von einem Regelfall im Sinne des § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG ausgegangen werden, so dass die Vorschrift auch unterhalb von Werten von 50 µg/m<sup>3</sup> Verkehrsverboten im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht entgegengehalten werden kann (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 60).

- 27 (2) Hinsichtlich der Habichtstraße hat das Oberverwaltungsgericht deren wesentliche Verkehrsfunktion ebenso in Rechnung gestellt wie bei Anordnung von

Verkehrsverboten zu erwartende Verkehrsverlagerungen. Seine weitere Feststellung, das Ausmaß andernorts drohender Schadstoff- und Lärmbelastungen sei von der Beklagten weder im Luftreinhalteplan noch sonst substantiiert dargelegt, anderweitige Grenzwertüberschreitungen seien nach den Prognosen jedenfalls nicht zu befürchten, ist nicht mit Verfahrensrügen angegriffen worden. Rechtlich zutreffend ist die in diesem Zusammenhang angestellte Erwägung des Obergerverwaltungsgerichts, dass Verlagerungseffekte nicht per se unzulässig sind, weil § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG kein allgemeines Minimierungsgebot enthält. Eine Verkehrsbeschränkung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ist erst dann kein zur Sicherstellung der Grenzwerteinhaltung geeignetes Mittel mehr, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des Grenzwerts an anderer Stelle führen (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 65 und - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 66). Auch Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit durch Verkehrsverlagerungen sind nach den Feststellungen des Obergerverwaltungsgerichts von der Beklagten nicht nachvollziehbar und substantiiert dargelegt worden. Überdies habe die Beklagte die Beeinträchtigung der Interessen von Fahrzeugeigentümern, -haltern und -nutzern sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft nicht für verschiedene Verkehrsverbotsszenarien - auch in ihrer möglichen Kombination mit anderen Maßnahmen und unter Berücksichtigung der Möglichkeit zeitlicher Staffelung zonaler Beschränkungen sowie von Ausnahmeregelungen - im Einzelnen gewürdigt, sondern lediglich pauschal auf die infrastrukturelle Bedeutung der Habichtstraße verwiesen. Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden, ebenso wenig wie gegen die Annahme des Obergerverwaltungsgerichts, die Beklagte habe zur Vermeidung der Belastung der Nachbarstraßen durch Verlagerungsverkehre auch eine großräumige, über die Habichtstraße hinausgehende Fahrverbotszone nicht von vornherein außer Betracht lassen dürfen.

- 28 Für Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße gilt nach der auch diesbezüglich fehlerfreien Einschätzung des Obergerverwaltungsgerichts im Wesentlichen das Gleiche. Ohne Bundesrechtsverstoß beanstandet es die insoweit von der Beklagten angestellte Prognose einer durch Verkehrsverlagerungen drohenden Grenzwertüberschreitung an anderer Stelle als nicht tragfähig, weil die Be-

klagte es unterlassen habe, sich im Luftreinhalteplan mit Szenarien von Fahrverbotszonen - differenzierend nach Gebietsumfang, erfassten Fahrzeugarten und zeitlichen Staffellungen sowie gegebenenfalls Kombinationen mit anderen Maßnahmen wie Verkehrsdrösselungen - auseinanderzusetzen.

- 29 Die Revision hält den Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts insoweit lediglich entgegen, dass dabei in Bezug auf die Nordkanalstraße zu Unrecht außer Betracht bleibe, dass die Immissionsbelastung der dortigen, zahlenmäßig ohnehin nur sehr geringen Wohnbevölkerung wegen der besonderen örtlichen Situation durch eine Modellierung nach den Kriterien der Anlage 3 zur 39. BImSchV nicht repräsentativ abgebildet werde. Die tatsächliche Belastung sei geringer und liege potenziell sogar unterhalb des Grenzwerts, weil die Menschen nicht über den gesamten Straßenzug verteilt, sondern im Wesentlichen an der Kreuzung Nordkanalstraße/Heidenkampsweg und vor allem mindestens im ersten Obergeschoss wohnten. In einem derartigen Sonderfall sei, auch mit Blick auf § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG, ausnahmsweise eine im Allgemeinen nicht erforderliche Berücksichtigung der konkreten Gesundheitsbelastungen der Wohnbevölkerung geboten, was das Oberverwaltungsgericht nicht beachtet habe.
- 30 Ungeachtet dessen, dass dieses Vorbringen in tatsächlicher Hinsicht in den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts keine Grundlage findet, ist es auch materiell-rechtlich unerheblich. Wie bereits ausgeführt, verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht, den Umfang der Betroffenheit durch Gesundheitsgefahren aufgrund von Grenzwertüberschreitungen und die Anzahl der davon betroffenen Personen im Einzelnen zu ermitteln. Überdies liegt dem Vorbringen die unzutreffende Prämisse zugrunde, der NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwert sei nur direkt vor Wohnungen einzuhalten. Diese Annahme entspricht nicht den in Anlage 3 der 39. BImSchV geregelten Anforderungen an die Beurteilung der Luftqualität und die Lage von Probenahmestellen, die auch für die Bestimmung der spezifischen Orte von Modellrechnungen gelten (vgl. näher hierzu unter Rn. 43 ff.) zur maßgeblichen Mess- und Modellierungshöhe).
- 31 (3) Die Beklagte wird bei der auch wegen der Mangelhaftigkeit ihrer aktualisierten Prognosen (vgl. dazu sogleich unter Rn. 32 ff.) gebotenen Fortschreibung des Luftreinhalteplans auf der Grundlage neuer Prognosen zu beurteilen haben,



inwieweit angesichts der im Jahr 2020 in 1,5 m Höhe gemessenen, nur noch geringen Überschreitung des Grenzwerts immissionsmindernde Maßnahmen veranlasst sind und ob sie von der Aufnahme von Dieserverkehrsverboten in den Luftreinhalteplan mit Rücksicht auf andere wirksame Maßnahmen absehen kann oder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sogar absehen muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 37 ff.).

- 32 c) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht den geltenden Luftreinhalteplan auch auf der Grundlage der von der Beklagten im gerichtlichen Verfahren vorgelegten aktualisierten Prognosen als unzureichend zur Erfüllung der Verpflichtung aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG bewertet. Zwar hat es hinsichtlich der Berücksichtigungsfähigkeit nachträglich aktualisierter Prognosen einen bundesrechtswidrig verengten Maßstab formuliert. Darauf beruht das angefochtene Urteil aber nicht, weil das Oberverwaltungsgericht die aktualisierten Prognosen in Betracht gezogen und in revisionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise als mangelhaft bewertet hat.
- 33 aa) Es verletzt Bundesrecht, dass das Oberverwaltungsgericht bei der Prüfung der Frage, ob die Verpflichtung aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG mit einem geltenden Luftreinhalteplan bereits erfüllt ist, grundsätzlich nur die dem jeweiligen Plan im Zeitpunkt seines Erlasses zugrunde liegenden, nicht hingegen später aktualisierte Prognosen für berücksichtigungsfähig hält und eine Ausnahme hiervon nur anerkennen will, wenn nach den neuen Prognosen sicher davon auszugehen sei, dass eine Fortschreibung keine zügigere Einhaltung der Grenzwerte mehr bewirken würde.
- 34 Der Senat hat bereits - dem angefochtenen Urteil zeitlich nachgehend - entschieden, dass nachträglich aktualisierte Prognosen nicht nur in der vom Oberverwaltungsgericht beschriebenen (Ausnahme-)Situation grundsätzlich zulässig und im Klageverfahren auf Planfortschreibung zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 26 f.). Zwar ist für die Beurteilung der Frage, ob die einem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen rechtlich zu beanstanden sind, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abzustellen (BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012

- 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 7, 11; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42). Diese für die (inzidente) gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Luftreinhalteplans getroffene Aussage bedarf aber für die hier in Rede stehende Konstellation einer Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans einer Ergänzung. In dem Zeitraum zwischen der Beschlussfassung über den Plan und dem für die Beurteilung des (Fort- oder erneuten) Bestehens einer Planungspflicht maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz kann es zu prognoserelevanten Veränderungen kommen oder können sich prognoserelevante neue Erkenntnisse ergeben. Diese können gleichermaßen die Prognosebasis wie die einer Prognose zugrunde liegenden Erfahrungssätze, Prämissen, fachwissenschaftlichen Einschätzungen, Methoden und dergleichen betreffen. Bezugspunkt für die Beurteilung der Relevanz nachträglicher Veränderungen und Erkenntnisse bleiben dabei stets die vom Plangeber angestellten Prognosen, die das Gericht wegen des dem Plangeber insoweit zukommenden Spielraums auch dann nicht durch eigene ersetzen darf, wenn sich eine behördliche Prognose als defizitär erweist (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <355>; OVG Münster, Urteil vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 - juris Rn. 452).

- 35 Von einer unzulässigen eigenen Prognose des Gerichts zu unterscheiden sind die Berücksichtigung tatsächlicher Veränderungen oder neuer Erkenntnisse in Bezug auf die Grundlagen der Prognose. Solche Veränderungen oder neuen Erkenntnisse können gegebenenfalls dazu führen, dass sich eine ursprünglich nicht hinreichend gesicherte Prognose im Nachhinein als tragfähig erweist. Soweit das erkennbar der Fall ist, wäre eine wegen des ursprünglichen Prognosemangels erfolgende Verurteilung zur Neuplanung sachwidrig, weil für den mit einer Neuplanung verbundenen zeitlichen, personellen und sachlichen Aufwand mit Blick auf das gesetzliche Ziel der Luftreinhalteplanung keine Veranlassung mehr besteht. Nichts Anderes gilt grundsätzlich dann, wenn der Plangeber - insbesondere wegen von ihm selbst erkannter prognoserelevanter Veränderungen oder neuer Erkenntnisse - seine Prognosen nachträglich aktualisiert. Die vom Obergericht angeführten Beteiligungs- und Publizitätsanforderungen der Luftreinhalteplanung nach § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG stehen dem je-

denfalls dann nicht entgegen, wenn nicht methodisch vollständig neue Prognosen erstellt und vorgesehene Maßnahmen nicht grundlegend umgestaltet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 27). Im Hinblick auf etwaige Prognosefehler im Zeitpunkt des Planerlasses bedarf es dafür auch keiner gesetzlichen Fehlerheilungs- oder Unbeachtlichkeitsvorschriften. Der für Rechtsnormen geltende Grundsatz, wonach die Rechtswidrigkeit einer Norm ihre Nichtigkeit zur Folge hat, soweit nicht der Gesetzgeber etwas Anderes bestimmt, kann auf Luftreinhaltepläne nicht übertragen werden. Bei ihnen handelt es sich nicht um Rechtsnormen. Sie sind als auf den staatlichen Binnenbereich bezogene Handlungspläne konzipiert, die in ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähnlich sind (BVerwG, Urteile vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 27 und vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18).

- 36 bb) Indes beruht das angefochtene Urteil nicht auf diesem Bundesrechtsverstoß, weil das Oberverwaltungsgericht die aktualisierten Prognosen der Beklagten gleichwohl berücksichtigt und im Ergebnis in revisionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise als fehlerhaft beanstandet hat.
- 37 Es hat seiner Kontrolle zutreffend zugrunde gelegt, dass die Prognosen gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar sind, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42).
- 38 Ausgehend davon verstößt es nicht gegen revisibles Recht, dass das Oberverwaltungsgericht die Berücksichtigung einer regionalisierten Pkw-Flottenzusammensetzung für Hamburg deshalb mangels hinreichend gesicherter Tatsachengrundlage als prognosefehlerhaft beurteilt hat, weil dabei unberücksichtigt geblieben sei, dass an dem Verkehrsaufkommen in Hamburg vor allem werktags gegebenenfalls ein signifikanter Anteil nicht in Hamburg gemeldeter Fahrzeuge beteiligt sei.
- 39 Es hat hierzu festgestellt, dass der Unterschied zwischen der den ursprünglichen Prognosen noch zugrunde gelegten "typischen bundesdurchschnittlichen

Flotte", wie sie auch dem Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (HBEFA) entspreche (HBEFA-Flotte), und der auf Basis aktueller Zulassungszahlen für Hamburg ermittelten regionalisierten Flotte darin besteht, dass der Anteil der Diesel-Pkw an der regionalisierten Flotte (2017 bis 2020: 49 %, 48 %, 48 %, 48 %) geringer veranschlagt wird als in der HBEFA-Flotte (2017 bis 2020: 50,6 %, 52 %, 52,4 %, 52,8 %). Der Anteil an Euro-6-Dieselfahrzeugen wird in Hamburg zudem höher angesetzt als im Bundesdurchschnitt. Außerdem werden für Hamburg ab 2020 mehr Elektrofahrzeuge erwartet. Ferner hat das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass der Rückgriff auf die in Hamburg gemeldeten Fahrzeuge unberücksichtigt lässt, dass an dem Verkehrsaufkommen in der Stadt vor allem werktags je nach Funktion bzw. Nutzung der jeweiligen Straße aufgrund von Ziel- und Quellverkehr nach bzw. aus Hamburg und aufgrund von Durchgangsverkehr wegen des erheblichen Pendlerverkehrs gegebenenfalls ein signifikanter Anteil nicht in Hamburg gemeldeter Fahrzeuge beteiligt ist. Im Jahr 2018 pendelten nach statistischen Angaben 354 483 Menschen zur Arbeit nach Hamburg, wobei diese Zahl allerdings nicht mit der Zahl zum Einpendeln genutzter Fahrzeuge gleichzusetzen ist.

- 40 Bei der daraus von dem Oberverwaltungsgericht gezogenen Schlussfolgerung, die nach Hamburg einpendelnden Pkw, der Dieselanteil daran und die jeweils erfüllten Abgasnormen seien prognoserelevante Größen, handelt es sich um eine Sachverhaltswürdigung, die keine Rechtsfehler erkennen lässt. Der Einwand der Revision, das Oberverwaltungsgericht verkenne den methodischen Ausgangspunkt der regionalisierten Flotte, greift nicht durch. Dass es dabei, wie die Beklagte geltend macht, nicht darum gehe, den Berechnungen eine von der Bundesflotte abweichende, besondere Flotte mit der in Hamburg gegebenen Zusammensetzung zugrunde zu legen, sondern um eine realitätsgerechte Abbildung der aktuellen Flottenzusammensetzung, hat das Oberverwaltungsgericht nicht in Abrede gestellt. Es ist vielmehr zu der Einschätzung gelangt, dass die regionalisierte Flotte eine realitätsgerechte Abbildung der aktuellen Flottenzusammensetzung gerade nicht mit hinreichender, die Prognosen tragender Sicherheit abzubilden vermag, weil dabei Pendlerverkehre mit möglicherweise erheblich abweichender Flottenzusammensetzung unberücksichtigt bleiben.

- 41 Weil die aktualisierten Prognosen schon deshalb mangelhaft und im Rahmen der erforderlichen Neuplanung nach den nunmehr aktuellen Verhältnissen zu überarbeiten sind, bedarf es keiner Entscheidung, ob das Oberverwaltungsgericht sie zu Recht auch wegen einer teilweise unzureichenden Datenaktualität beanstandet hat. Aus diesem Grund musste der Senat auch nicht den in diesem Zusammenhang erhobenen Verfahrensrügen nachgehen. Ebenso kann offenbleiben, ob insoweit auch die Wirkung der zwischenzeitlich in der Habichtstraße erfolgten Verkehrsdrosselung zu berücksichtigen wäre, oder ob die Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts zutrifft, solche nachträglich angeordneten planunabhängigen Maßnahmen ließen einen Anspruch auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans grundsätzlich unberührt.
- 42 4. Nicht in jeder Hinsicht mit Bundesrecht in Einklang stehen die vom Oberverwaltungsgericht entscheidungstragend formulierten Maßgaben für eine Planfortschreibung.
- 43 a) Zu Recht hat es allerdings befunden, dass sich der Beklagten bei der Bestimmung der Mess- bzw. Modellierungshöhe zwar grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet, dieser es ihr aber nicht gestattet, die Werte in 1,5 m Höhe auszublenden und nur noch die niedrigeren Werte in 4 m Höhe zu berücksichtigen.
- 44 aa) Die Vorgaben zur Bestimmung der maßgeblichen Mess- und Modellierungshöhe sind Teil der Anforderungen an die Festlegung des Standorts von Probenahmestellen, für die gemäß § 14 Abs. 1 der 39. BImSchV die Kriterien der Anlage 3 der 39. BImSchV gelten. Nach diesen Kriterien beurteilen sich gemäß § 13 Abs. 1, § 21 Abs. 1 der 39. BImSchV auch die Luftqualität sowie die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unter anderem für Stickstoffdioxid. Die Regelungen dienen der Umsetzung entsprechender unionsrechtlicher Vorgaben in Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/50/EG und deren Anhang III. Anlage 3 der 39. BImSchV regelt - in weitgehender inhaltlicher Übereinstimmung mit Anhang III der Richtlinie - in einem Abschnitt A allgemeine Anforderungen an die Beurteilung der Luftqualität. Insoweit ist vorgesehen, dass die Luftqualität in Gebieten und Ballungsräumen an allen Orten, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, nach den in den Abschnitten B und C

für die Lage der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen festgelegten Kriterien beurteilt wird und dass die insoweit niedergelegten Grundsätze auch für die Bestimmung der spezifischen Orte orientierender Messungen und von Modellrechnungen gelten (vgl. Anlage 3 Abschnitt A Nr. 1 der 39. BImSchV). Abschnitt B enthält Kriterien für die großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen. Zu den in Abschnitt C geregelten Kriterien für die kleinräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen, die "soweit möglich [...] zu berücksichtigen" sind, gehören auch Vorgaben zur Positionierung des Messeinlasses, unter anderem zu dessen Höhe. Die Vorgaben zur Höhe in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 3 der 39. BImSchV räumen der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Bestimmung der Messeinlasshöhe - entsprechendes gilt gemäß Anlage 3 Abschnitt A Nr. 1 Satz 2 der 39. BImSchV für die Bestimmung der Modellierungshöhe von Modellrechnungen - grundsätzlich Ermessen ein, an welchem Punkt innerhalb des Höhenbereichs zwischen 1,5 und 4 m sie den Messeinlass positioniert. Für die Ermessensausübung können insbesondere Gesichtspunkte der Praktikabilität von Bedeutung sein. Nicht nur, aber auch in Bezug auf die Bestimmung der Messhöhe sieht Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 7 der 39. BImSchV in inhaltlicher Übereinstimmung mit Anhang III Abschnitt C der Richtlinie eine Reihe insoweit berücksichtigungsfähiger Faktoren vor (Störquellen, Sicherheit, Zugänglichkeit, Stromversorgung und Telefonleitungen, Sichtbarkeit der Messstation in der Umgebung, Sicherheit der Öffentlichkeit und des Betriebspersonals, Vorteile einer Zusammenlegung der Probenahmestellen für verschiedene Schadstoffe, Anforderungen der Bauleitplanung).

- 45 bb) Der Spielraum der Beklagten bei der Bestimmung der Mess- bzw. Modellierungshöhe gestattet es ihr indes nicht, die Werte in 1,5 m Höhe auszublenden und nur noch die in 4 m Höhe gemessenen oder für diese Höhe prognostizierten niedrigeren Werte zu berücksichtigen. Entgegen ihrem Vorbringen ist ihr Spielraum nicht deshalb auf die Wahl einer Höhe von 4 m reduziert, weil die dort ermittelten Werte für die NO<sub>2</sub>-Belastung der Wohnbevölkerung in den hier in Rede stehenden Straßenabschnitten wegen der Lage der dortigen Wohnungen im ersten Obergeschoss oder Hochparterre repräsentativ seien. Die Ausübung des der Beklagten zustehenden Spielraums ist durch Sinn und Zweck der Vorgaben der 39. BImSchV und des ihnen zugrunde liegenden Unionsrechts gebunden. Sie hat deshalb die Mess- bzw. Modellierungshöhe möglichst so zu wählen,

dass Grenzwertüberschreitungen nicht unerkannt bleiben. Dies führt in Anbetracht der in der Vergangenheit in 1,5 m Höhe ermittelten Werte oberhalb des Grenzwerts zur Maßgeblichkeit dieser Höhe.

- 46 (1) Eine von der Beklagten für richtig befundene Bestimmung der Messhöhe nach dem Kriterium einer "kleinräumigen Repräsentativität" in Bezug auf die Lage von Wohnungen im Nahbereich der Messstelle findet in Abschnitt C der Anlage 3 der 39. BImSchV keine Grundlage.
- 47 Die Schadstoffexposition der Bevölkerung über einen in Bezug auf den Mittelungszeitraum des jeweiligen Grenzwerts signifikanten Zeitraum ist gemäß Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der 39. BImSchV für die großräumige Ortsbestimmung von Probenahmestellen bedeutsam. Danach ist der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, so zu wählen, dass Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen gewonnen werden, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist. Ferner sind danach Daten zu Werten in anderen Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen zu ermitteln, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind. Diese Vorgaben beziehen sich, wie schon das Oberverwaltungsgericht überzeugend ausgeführt hat, aber nicht auf die in Abschnitt C als eine Frage der kleinräumigen Ortsbestimmung von Probenahmestellen geregelte Messhöhe. Bereits der Wortlaut der Regelung ("Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen") weist auf ihren reinen Flächenbezug hin, was in anderen Sprachfassungen der entsprechenden Regelung in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie 2008/50/EG noch deutlicher zum Ausdruck kommt (englisch: "areas within zones and agglomerations"; französisch: "les endroits des zones et des agglomérations"; spanisch: "las áreas situadas dentro de zonas y aglomeraciones"; italienisch: "aree all'interno di zone ed agglomerati"). Die rein flächenbezogene - nicht auch höhenbezogene - Perspektive der Regelung in Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der 39. BImSchV sieht sich auch durch weitere Kriterien zur großräumigen Ortsbestimmung von Probenahmestellen ge-

mäß Anlage 3 Abschnitt B der 39. BImSchV bestätigt, die in gleicher Weise flächenbezogen sind (vgl. Nr. 1 Buchst. b Satz 2: "dass die Luftproben [...] für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 Meter Länge [...] und nicht weniger als 250 Meter x 250 Meter [...] repräsentativ sind."; Nr. 1 Buchst. c Satz 2 und 3: "es sei denn, dies ist für eine größere städtische Fläche typisch. Die Probenahmestellen müssen grundsätzlich für eine Fläche von mehreren Quadratkilometern repräsentativ sein"; Nr. 1 Buchst. d: "darf [...] nicht durch nahe, das heißt näher als 5 Kilometer, liegende Ballungsräume oder Industriegebiete beeinflusst sein"; Nr. 1 Buchst. e Satz 1: "ist mindestens eine Probenahmestelle [...] im nächstgelegenen Wohngebiet aufzustellen."; Nr. 1 Buchst. g: "sind Probenahmestellen auf Inseln einzurichten."; vgl. ferner die ebenfalls flächenbezogenen Vorgaben zur großräumigen Verortung von Probenahmestellen für Messungen zum Schutz der Vegetation und der natürlichen Ökosysteme unter Nr. 2).

- 48 Auch die weitere Vorgabe für die großräumige Ortsbestimmung in Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. f der 39. BImSchV, wonach Probenahmestellen möglichst auch für ähnliche Orte repräsentativ sein sollten, die nicht in ihrer unmittelbaren Nähe gelegen sind, widerspricht einer kleinräumigen Betrachtungsweise. Diese Bestimmungen verlangen vielmehr, dass die Probenahmestellen repräsentative Daten für Bereiche eines Gebiets oder eines Ballungsraums liefern, die durch ein bestimmtes Verschmutzungsniveau gekennzeichnet sind (vgl. zu den entsprechenden Regelungen in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a und f der Richtlinie 2008/50/EG: EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 39). Der an einer Probenahmestelle gemessene Wert beansprucht danach grundsätzlich über den Standort der Probenahmestelle hinaus Aussagekraft für die Luftqualität an vergleichbaren anderen Orten in dem Gebiet oder Ballungsraum. An diesen anderen Orten aber kann sich die Höhenlage von Wohnungen ganz anders darstellen als am Ort der Probenahmestelle. Deshalb bleibt sie bei der Bestimmung der Messhöhe außer Betracht.
- 49 Die maßgebliche Messhöhe ist hingegen eine Frage der kleinräumigen Ortsbestimmung von Probenahmestellen nach Maßgabe der dafür in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 3 der 39. BImSchV bestimmten Kriterien, wie Störquellen, Zugänglichkeit, Sicherheit und Sichtbarkeit der Messstation. Ohne Erfolg beruft



sich die Beklagte für ihren gegenteiligen Standpunkt auf die Regelung in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 3 Satz 2 der 39. BImSchV, wonach ein höher (als 1,5 bis 4 m) gelegener Einlass angezeigt sein kann, wenn die Messstation Werte liefert, die für ein großes Gebiet repräsentativ sind. Es kann dahinstehen, ob der von der Beklagten bemühte Erst-Recht-Schluss trägt, wenn das Kriterium der Repräsentativität sogar eine Überschreitung der in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 3 Satz 1 der 39. BImSchV bei der Höhenbestimmung im Grundsatz vorgesehenen Bandbreite rechtfertigt, dieses Kriterium erst recht innerhalb dieser Bandbreite Anwendung finden könne und, soweit sonstige Faktoren nicht entgegenstehen, müsse. Denn ein solcher Erst-Recht-Schluss führte allenfalls auf eine Ausrichtung der Messhöhe nach der Repräsentativität der Messwerte im Hinblick auf die Größe eines bestimmten Gebiets, nicht aber auf eine Ausrichtung der Messhöhe nach Aufenthaltsort und -dauer der lokalen Bevölkerung und nach der Lage von Wohnungen in der unmittelbaren Nähe der Messstelle. Dass es darauf nicht ankommt - und relevante Grenzwertüberschreitungen deshalb nicht nur dann vorliegen, wenn sie unmittelbar vor Wohnungen ermittelt werden -, wird auch an weiteren Kriterien zur kleinräumigen Ortsbestimmung von Probenahmestellen deutlich. Das gilt für die Vorgabe in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 6 Satz 1 der 39. BImSchV, wonach bei allen Schadstoffen verkehrsbezogene Probenahmestellen zur Messung höchstens 10 m vom Fahrbahnrand entfernt sein dürfen. Ausschlaggebend für die Positionsbestimmung ist danach der räumliche Bezug zur Emissionsquelle des Verkehrs, nicht ein räumlicher Zusammenhang mit Wohnungen oder sonstigen Aufenthaltsorten der lokalen Bevölkerung.

- 50 Anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus dem von der Beklagten in Bezug genommenen Urteil des 9. Senats vom 10. Oktober 2012 - 9 A 19.11 - (Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 228 Rn. 42). Die dortigen Ausführungen zur Maßgeblichkeit des Verhältnisses zwischen Aufenthaltsdauer von Menschen und Mittelungszeitraum des jeweils zu beurteilenden Grenzwerts beziehen sich auf das die großräumige Ortsbestimmung von Probenahmestellen betreffende Kriterium in Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a Spiegelstrich 1 der 39. BImSchV. Zu der hier inmitten stehenden Frage der Bestimmung der Messhöhe verhält sich das Urteil nicht.

- 51 (2) Danach verbleibt der Beklagten ungeachtet der konkreten Lage von Wohnungen in den hier in Rede stehenden Straßenzügen ein Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Messhöhe innerhalb der in Anlage 3 Abschnitt C Unterabs. 3 der 39. BImSchV grundsätzlich vorgegebenen Bandbreite zwischen 1,5 und 4 m.
- 52 Dieses Ermessen ist jedoch mit Rücksicht auf den Zweck und die praktische Wirksamkeit der Vorgaben der 39. BImSchV sowie der ihnen zugrunde liegenden Richtlinienbestimmungen auszuüben und wird hierdurch begrenzt (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 45 f., 52). Die mit der Richtlinie 2008/50/EG eingeführten Regelungen über die Qualität der Umgebungsluft konkretisieren die Schutzpflichten der Europäischen Union im Bereich des Schutzes der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird der Zweck der Richtlinie nicht nur dann gefährdet, wenn Probenahmestellen nicht im Einklang mit den von ihr aufgestellten Kriterien eingerichtet werden. Diese Gefahr kann vielmehr auch dann eintreten, wenn die zuständigen nationalen Behörden nicht innerhalb der Grenzen des ihnen durch die Richtlinie eingeräumten Ermessensspielraums danach streben, die Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 49 f.). Es obliegt den zuständigen nationalen Behörden deshalb vor allem dann, wenn Messungen an mehreren Standorten grundsätzlich Informationen über die am stärksten belasteten Orte im Sinne von Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a Spiegelstrich 1 der Richtlinie 2008/50/EG liefern können, den Standort der Probenahmestellen so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 50).
- 53 Diese vom Gerichtshof der Europäischen Union im Hinblick auf die großräumige Ortsbestimmung von Probenahmestellen (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 30, 38 ff., 56) formulierten Anforderungen sind auf die Handhabung des Ermessensspielraums nationaler Behörden bei der Bestimmung der Höhe des Messeinlasses von Probenahmestellen gemäß Anhang III Abschnitt C Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2008/50/EG (Anlage 3

Abschnitt C Unterabs. 3 der 39. BImSchV) übertragbar. Der Zweck der Richtlinie wäre nicht minder gefährdet, wenn die Mitgliedstaaten nicht auch insoweit danach streben, die Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen. Deshalb ist der Standort einer Probenahmestelle auch hinsichtlich der Höhe des Messeinlasses so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird. Dies unterliegt nach Einschätzung des Senats insbesondere mit Blick auf die zitierte Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26. Juni 2019 in der Rechtssache Craeynest keinem vernünftigen Zweifel. Der Senat ist deshalb nicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV gehalten, diese Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81, [ECLI:EU:C:1982:335] CILFIT -).

- 54 Wegen ihrer Pflicht, die Mess- bzw. Modellierungshöhe so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Grenzwertüberschreitungen minimiert wird, darf sich die Beklagte nicht darauf beschränken, in den hier in Rede stehenden Straßenzügen nur noch die Werte in 4 m Höhe in den Blick zu nehmen, nachdem die bislang in einer Höhe von 1,5 m ermittelten Werte jeweils höher und zudem über dem NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwert gelegen haben.
- 55 b) Ein Bundesrechtsverstoß liegt hingegen in der weiteren Maßgabe des Oberverwaltungsgerichts, die Beklagte sei bei der gebotenen Planfortschreibung mit Rücksicht auf verbleibende Prognoseunsicherheiten verpflichtet, auf einer "zweiten Planungsstufe" weitere Maßnahmen für den Fall festzusetzen, dass sich die NO<sub>2</sub>-Werte ungünstiger als prognostiziert entwickelten. Der Senat hat - nach Ergehen des angefochtenen Urteils - bereits geklärt, dass ein solches Erfordernis im geltenden Recht keine Grundlage findet (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 48 f.).
- 56 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 30 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel