

GZ: LVwG 41.1-2572/2014-6

Gerichtsabteilung 1

Tel.: 0316 8029-7210
Fax: 0316 8029-7215
E-Mail: lvwg@lvwg-stmk.gv.at

Ggst.:
ImmissionsschutzG-Luft - Beschwerde

Amtsstunden und Partelenverkehr:
Montag – Freitag: 8:30 – 12:00 Uhr

Graz, 06. Juni 2014

IM NAMEN DER REPUBLIK

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark hat durch den Richter Dr. Gödl über die
Beschwerde gegen den Bescheid des
Landeshauptmanns für Steiermark, Abteilung 13, vom 28.08.2013, GZ: ABT13-
05.00-7/2012-41

zu Recht erkannt:

I. Gemäß § 28 Abs 1 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz BGBl. I Nr. 33/2013 idF BGBl. I Nr. 122/2013 (im Folgenden VwGVG) iVm § 3 Abs 1 iVm § 3 Abs 7 Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz BGBl. I Nr. 33/2013 idF BGBl. I Nr. 122/2013 (im Folgenden VwGbk-ÜG) wird die Beschwerde als unbegründet abgewiesen.

II. Gegen dieses Erkenntnis ist gemäß § 25a Verwaltungsgerichtshofgesetz BGBl. Nr. 10/1985 idF BGBl. I Nr. 122/2013 (im Folgenden VwGG) eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof nach Art. 133 Abs 4 B-VG zulässig.

Entscheidungsgründe

I. Beschwerdevorbringen, Vorverfahren, mündliche Verhandlung, Sachverhalt:

Mit dem im Spruch genannten Bescheid wurde der Antrag der nunmehrigen Beschwerdeführer auf Erlassung von umfassenden verkehrsbezogenen Maßnahmen gemäß § 9a Abs 3 IG-L zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaub in Graz als unzulässig zurückgewiesen. In der Begründung dieses Bescheides wird im Wesentlichen ausgeführt, dass den Antragsstellern nach den Bestimmungen des Materiengesetzes (IG-L) kein subjektiver, bescheidmäßig durchsetzbarer Rechtsanspruch auf einzelne Maßnahmen oder zusätzliche Maßnahmen für einzelne Emittentengruppen in einem bestehenden Luftqualitätsplan im Sinne des § 9a IG-L zukomme. Der Vollzug des IG-L durch Behörden der österreichischen Verwaltung habe gemäß Art. 18 Abs 1 B-VG auf Grund der gesetzlichen Grundlagen zu geschehen. Um ein rechtliches Interesse der Antragssteller zu konstituieren, müsste somit ein subjektives Recht des Einzelnen auf Setzung einer Verordnung in der österreichischen Rechtsordnung vorgesehen sein. Dies sei hier nicht der Fall und durch das Gemeinschaftsrecht beziehungsweise die Judikatur des EuGH werde aus Sicht der belangten Behörde keine Grundlage für einen bescheidmäßig durchsetzbaren subjektiven Anspruch geschaffen. Die Durchführung eines solchen Verfahrens durch eine Verwaltungsbehörde würde die Grenze, die durch das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Gewaltenteilung gesetzt wird, zudem überschreiten. Es bestehe daher im Ergebnis keine Antragslegitimation der Antragssteller. Dementsprechend wurde der Antrag zurückgewiesen.

In der gegen diesen Bescheid rechtzeitig erhobenen Berufung, die auf Grund des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetzes als Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu werten ist, führen die Beschwerdeführer aus, die belangte Behörde habe ihr subjektiv öffentliches Interesse an der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu Unrecht verneint und verweist auf das Erkenntnis des EuGH in der Rechtssache Rs C-237/07 (Fall Janecek), in dem die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten klargelegt sei, die Gefahr der Überschreitung der in den Anhängen der RL 96/62/EG festgelegten Immissionsgrenzwerte auf ein Minimum zu reduzieren und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte zu kommen. Österreich habe es aber unterlassen, geeignete Verkehrsbeschränkungen zu verordnen, wie zum Beispiel die von den Sachverständigen vorgeschlagene Umweltzone in der Stadt Graz, die nach Einschätzung derselben Sachverständigen eine deutliche Reduktion von Schadstoffbelastungen im Sanierungsgebiet herbeiführen könnte. Die belangte Behörde verweise zu Unrecht auf eine gegenüber dem oben zitierten Erkenntnis des EuGH geänderte Rechtslage durch die nunmehrige RL 2008/50/EG, da in deren Artikel 23 und 24 ausdrücklich am Ziel des hohen Umweltschutzniveaus festgehalten werde. Die Beschwerdeführer verweisen auf die seit 2005 anhaltende

Überschreitung der geltenden Grenzwerte für Feinstaub, der sie, wie Tausende andere Bewohner des Sanierungsgebietes, ausgesetzt seien, ohne dass die zuständige Behörde wirksame Aktionspläne oder Maßnahmenpläne erlassen habe.

Die belangte Behörde habe auch zu Unrecht die persönliche, unmittelbare Betroffenheit der Antragsteller in Abrede gestellt, indem sie auf eine Sonderbelastung durch eine Baustelle nahe der Messstation Graz-Ost verweise, die sich wohnsitznahe der Beschwerdeführer befinde. Die Gefahr für künftige Grenzwertüberschreitungen am Wohnsitz der Beschwerdeführer sei auch im Mahnschreiben der Europäischen Kommission zur Vertragsverletzung Nr. 2008/2183 vom 25.04.2013 dokumentiert, in dem festgehalten wird, dass es die zuständige Behörde unterlassen habe, eine Umweltzone für die Stadt Graz zu verordnen, die nach eigener Einschätzung eine 8 bis 14%ige Senkung der Immissionswerte für Feinstaub erbracht hätte. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission habe Österreich deshalb mit den derzeit geltenden Maßnahmen und Plänen keinen ausreichenden Umweltschutz zur Einhaltung der Tagesgrenzwerte in naher Zukunft sichergestellt.

Es wurde beantragt, das Landesverwaltungsgericht möge den bekämpften Bescheid beheben, das subjektive Antragsrecht der Beschwerdeführer feststellen und aussprechen, dass der Landeshauptmann der Steiermark umgehend das Umweltprogramm gemäß § 9a IG-L und die Stmk. Luftreinhalteverordnung um verkehrsbezogene Maßnahmen für Graz zu ergänzen hat, um den Anforderungen der Luftqualitätsrichtlinie zu entsprechen.

Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nicht beantragt.

II. Beweiswürdigung:

Der Beschwerde liegen einige Sachverhaltsbehauptungen zu Grunde, die vom Verwaltungsgericht zu überprüfen waren, da sie wesentlich für die rechtliche Beurteilung der Angelegenheit erscheinen:

Es wird vorgebracht, die belangte Behörde habe ihre Entscheidung ausschließlich und zu Unrecht auf das Immissionsschutzgesetz-Luft gestützt, weil die Republik Österreich die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG nicht oder zumindest unzureichend umgesetzt habe und diese daher unmittelbar anzuwenden sei. Die Grenzwerte für PM10 würden weiter entgegen der EU-Richtlinie regelmäßig überschritten, ohne dass die zuständigen Behörden der Republik Österreich entsprechende Maßnahmen erlassen hätten.

Dazu kann nach entsprechenden Ermittlungen in den öffentlich zugänglichen Dokumenten der zuständigen Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen

Landesregierung und des Umweltbundesamtes folgender Sachverhalt festgestellt werden:

Die Schlussfolgerung, die Republik Österreich verstoße allein schon deswegen gegen die Luftqualitätsrichtlinie, weil die Grenzwerte häufig nicht eingehalten werden, widerspricht den Vorgaben von Art. 13 und Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie, wonach die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Grenzwerte nach Anhang XI Luftqualitätsrichtlinie „sicherstellen“ und – im Falle einer Überschreitung – geeignete Maßnahmen vorsehen müssen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung „so kurz wie möglich“ gehalten werden kann.

Der bloße Umstand einer festgestellten Grenzwertüberschreitung lässt noch nicht automatisch den Schluss zu, dass ein Mitgliedstaat nicht alle ihm möglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte gesetzt bzw. vorgesehen hätte. Vielmehr ist mit zu berücksichtigen, welche Einflussfaktoren die Grenzwertüberschreitungen mitverursacht haben und ob ein Mitgliedstaat insofern überhaupt die Möglichkeit hatte, wirksame Maßnahmen zu setzen. Zur Erfüllung der Verpflichtungen nach der Luftqualitätsrichtlinie kann es vor diesem Hintergrund nur darauf ankommen, dass ein Mitgliedstaat alle ihm im konkreten Fall möglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen setzt, damit die Einhaltung der Grenzwerte sichergestellt und Überschreitungen der Grenzwerte möglichst kurz gehalten werden können. Die Verpflichtungen nach Art. 13 und nach Art. 23 der Luftqualitätsrichtlinie können somit nur Maßnahmen betreffen, die ein Mitgliedstaat nach Maßgabe der Verursachergerechtigkeit und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgebots setzen kann. Es muss darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen die Verursacher von Grenzwertüberschreitungen treffen, dabei aber – insbesondere durch angemessene Übergangsregelungen – verhältnismäßig sind. Die Wirksamkeit der Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat setzen kann, stößt im Umkehrschluss naturgemäß dort an gewisse Grenzen, wo Grenzwertüberschreitungen durch Einflussfaktoren (mit)verursacht werden, die der Mitgliedstaat überhaupt nicht oder nicht allein beeinflussen kann – wie dies etwa im Zusammenhang mit Immissionsbeiträgen aus natürlichen Quellen bzw. Ferntransport (siehe Erwägungsgrund Nr. 15 der Luftqualitätsrichtlinie) oder ungünstigen meteorologischen Gegebenheiten der Fall ist (Inversionswetterlagen).

Vor diesem Hintergrund wurden in Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie sowohl vom zuständigen Bundesminister auf Grundlage des auf die Luftqualitätsrichtlinie gestützten Immissionsschutzgesetz-Luft unter anderem ein Aktionsplan zum Immissionsschutzgesetz-Luft BGBl.II Nr.207/2002, die Emissionskatasterverordnung BGBl.II Nr.214/2002, IG-L - Abgasklassen Kennzeichnungsverordnung - AbgKlassV BGBl.II Nr.120/2012, idF BGBl.II Nr.248/2012, die IG-L-Kennzeichnungsverordnung BGBl.II Nr.397/2002, idF BGBl.II Nr.212/2013, die IG-L-Messkonzeptverordnung 2012 - IG-L-MKV 2012 BGBl.II Nr.127/2012, die IG-L- Off-Roadverordnung BGBl.II

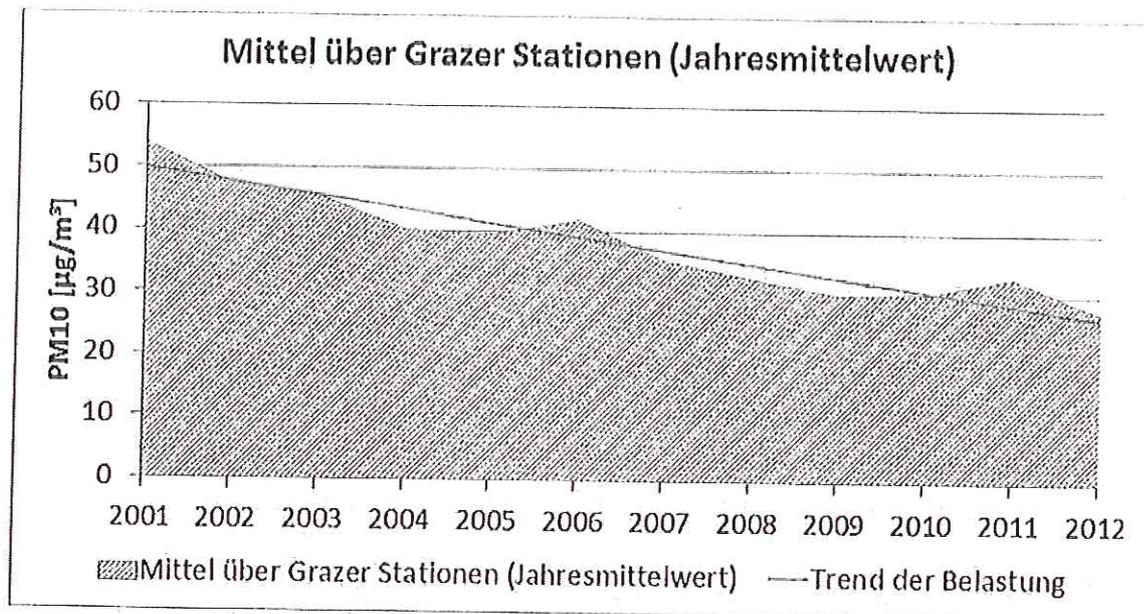
Nr.76/2013, die IG-L-Winterstreuverordnung BGBl.II Nr.131/2012 und die Immissionsgrenzwertverordnung BGBl.II Nr.298/2001 als auch vom Landeshauptmann für Steiermark ein Programm gemäß § 9a Immissionsschutzgesetz – Luft (IG-L, BGBl. I Nr. 115/1997 idF BGBl. I Nr. 77/2010) erlassen. Bei diesem Programm handelt es sich um einen Luftqualitätsplan im Sinne des Art. 2 Z 8 Luftqualitätsrichtlinie. Für die Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen wurde der Zeitraum zwischen 2011 und 2014 vorgesehen.

Zusätzlich wurden mit der VBA-Verordnung - IG-L BGBl.II Nr.302/2007 und VBA-Verordnung - IG-L Steiermark LGBl. Nr.87/2011, idF LGBl. Nr.22/2012 verkehrsbeeinflussende Maßnahmen (im Wesentlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen) erlassen. Der Landeshauptmann für Steiermark hat darüber hinaus in der Stmk. Luftreinhalteverordnung 2011 LGBl. Nr.2/2012, idF LGBl. Nr.110/2013 Fahrbeschränkungen für Schwerfahrzeuge, Mindestemissionsstandards für Taxis, die verringerte Aufbringung von Streumitteln im Rahmen des Winterdienstes, Verwendungsbeschränkung von „Heizöl leicht“ in ortsfesten Anlagen, Verbot von Laubbläsern und Laubsaugern und Maßnahmen für die Landwirtschaft (Gülleanlagen) festgelegt.

Von der Einrichtung einer Umweltzone im Gebiet der Stadt Graz wurde angesichts divergierender einschlägiger Studien Abstand genommen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme zur Reduktion von PM10-Immissionen im betroffenen Gebiet wurde als zu gering beurteilt, um daraus umfangreiche, die Interessen vieler Betroffener beeinträchtigende Maßnahmen abzuleiten, deren organisatorischer und finanzieller Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zur Wirkung stehe.

Im März 2013 hat die Europäische Forschungsvereinigung für Umwelt und Gesundheit im Transportsektor e.V. (EUGT) das Ergebnis einer umfassenden Überprüfung der Wirksamkeit von Umweltzonen zur Feinstaubreduktion präsentiert, bei der sich herausgestellt hat, dass die entsprechenden Effekte auf die tatsächliche Reduktion der Feinstaubbelastung geringer als erwartet sind. Überprüft wurden die Umweltzonen in 19 deutschen Städten in sechs Bundesländern.

Durch die oben angeführten Maßnahmen des Landes Steiermark hat die Anzahl an Messstationen mit Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Auch in der Zone Graz sind nicht mehr das gesamte Stadtgebiet, sondern nur noch besonders exponierte und straßennahe Siedlungsbereiche betroffen. Dasselbe gilt für die Zone Steiermark ohne Graz, in der im Jahr 2013 die Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG durchwegs eingehalten werden konnten. Der eindeutig positive Trend bei der Entwicklung der PM10-Immissionen wird zudem durch die statistischen Daten zum PM10-Jahresmittelwert aus den letzten zehn bis zwölf Jahren bestätigt (siehe Übersichtgrafik).



Überschreitungen des Jahresmittelwertes treten in der Steiermark seit dem Jahr 2007 nicht mehr auf.

Gerade die für den Wohnsitz der Beschwerdeführer nächstgelegene Messsonde Graz Ost zeigt bereits im laufenden Jahr keine Überschreitung des zulässigen Jahresmittelwertes von $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ mehr.

Im Jahr 2013 wurden neben der durch Bauarbeiten beeinflussten Station Graz Ost nur mehr an der im unmittelbaren Straßenbereich situierten Messstelle Graz Don Bosco eine Anzahl von PM10-Grenzwertüberschreitungen registriert, die über der von der RL 2008/50/EG tolerierten Schwelle lagen. An der im belasteten Siedlungsgebiet liegenden Station Graz Süd konnten die Vorgaben im Jahr 2013 eingehalten werden. Das lässt den Schluss zu, dass mit erhöhten Belastungen im Nahbereich stark frequentierter Straßen sowie in der Umgebung von Bauaktivitäten gerechnet werden muss.

III. Rechtliche Beurteilung:

Für die Beurteilung des vorliegenden Antrags sind nachfolgende Rechtsvorschriften maßgeblich:

Artikel 13 RL 2008/50/EG:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM10, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.

Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.

Die Einhaltung dieser Anforderungen wird nach Anhang III beurteilt.

Die in Anhang XI festgelegten Toleranzmargen sind gemäß Artikel 22 Absatz 3 und Artikel 23 Absatz 1 anzuwenden.

Artikel 23 RL2008/50/EG

Überschreiten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten.

Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen und können Maßnahmen gemäß Artikel 24 umfassen. Diese Pläne sind der Kommission unverzüglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ende des Jahres, in dem die erste Überschreitung festgestellt wurde, zu übermitteln.

Müssen für mehrere Schadstoffe Luftqualitätspläne ausgearbeitet oder durchgeführt werden, so arbeiten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls für alle betreffenden Schadstoffe integrierte Luftqualitätspläne aus und führen sie durch.

Artikel 23 Abs 2 RL2008/50/EG

Die Mitgliedstaaten stellen, soweit machbar, die Übereinstimmung mit anderen Plänen sicher, die aufgrund der Richtlinie 2001/80/EG, der Richtlinie 2001/81/EG oder der Richtlinie 2002/49/EG zu erstellen sind, um die entsprechenden Umweltziele zu erreichen.

Artikel 24 Abs 1 RL 2008/50/EG

Besteht in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Gefahr, dass die Schadstoffwerte eine oder mehrere der in Anhang XII festgelegten Alarmschwellen überschreiten, erstellen die Mitgliedstaaten Pläne mit den Maßnahmen, die kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern oder deren Dauer zu beschränken. Besteht diese Gefahr bei einem oder mehreren der in den Anhängen VII, XI und XIV genannten Grenzwerte oder Zielwerte, können die Mitgliedstaaten gegebenenfalls solche Pläne für kurzfristige Maßnahmen erstellen.

Besteht die Gefahr einer Überschreitung der in Anhang XII Abschnitt B festgelegten Alarmschwelle für Ozon, müssen die Mitgliedstaaten solche Pläne für kurzfristige

Maßnahmen jedoch nur dann erstellen, wenn ihrer Ansicht nach unter Berücksichtigung der in ihrem Land gegebenen geografischen, meteorologischen und wirtschaftlichen Bedingungen ein nennenswertes Potenzial zur Minderung der Gefahr, der Dauer oder des Ausmaßes einer solchen Überschreitung besteht. Die Mitgliedstaaten erstellen einen solchen Plan für kurzfristige Maßnahmen unter Berücksichtigung der Entscheidung 2004/279/EG.

Artikel 24 Abs 2 RL 2008/50/EG

In diesen Plänen für kurzfristige Maßnahmen gemäß Absatz 1 können im Einzelfall wirkungsvolle Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorgesehen werden, die zur Gefahr einer Überschreitung der entsprechenden Grenzwerte, Zielwerte oder Alarmschwellen beitragen. Diese Pläne können Maßnahmen in Bezug auf den Kraftfahrzeugverkehr, Bautätigkeiten, Schiffe an Liegeplätzen sowie den Betrieb von Industrieanlagen oder die Verwendung von Erzeugnissen und den Bereich Haushaltsheizungen umfassen. Außerdem können in diesen Plänen gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, in Betracht gezogen werden.

Artikel 24 Abs 3 RL 2008/50/EG

Falls die Mitgliedstaaten einen Plan für kurzfristige Maßnahmen erstellt haben, machen sie der Öffentlichkeit sowie relevanten Organisationen wie Umweltschutzorganisationen, Verbraucherverbänden, Interessenvertretungen empfindlicher Bevölkerungsgruppen, anderen mit dem Gesundheitsschutz befassten relevanten Stellen und den betreffenden Wirtschaftsverbänden sowohl die Ergebnisse Ihrer Untersuchungen zu Durchführbarkeit und Inhalt spezifischer Pläne für kurzfristige Maßnahmen als auch Informationen über die Durchführung dieser Pläne zugänglich.

In Umsetzung dieser Richtlinie in das Österreichische Recht wurde das Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) BGBl.I Nr.115/1997, idF BGBl.I Nr.77/2010 erlassen:

§ 9a Abs 1 IG-L:

Zur Erreichung der Ziele dieses Bundesgesetzes hat der Landeshauptmann unter Bedachtnahme auf nationale Programme gemäß § 6 des Emissionshöchstmengengesetzes-Luft, BGBl.I Nr.34/2003, Pläne und Programme gemäß § 13 des Ozongesetzes, BGBl. Nr.210/1992 und die österreichische Klimastrategie gemäß § 1 Abs 2 des Emissionszertifikatgesetzes, BGBl.I Nr.46/2004, sowie unter Nutzung von Synergieeffekten mit lokalen, regionalen und bundesweiten Energie- und Klimaschutzmaßnahmen

1. auf Grundlage der Stuserhebung (§ 8) und eines allenfalls erstellten Emissionskatasters (§ 9);
2. unter Berücksichtigung der Stellungnahmen gemäß § 8 Abs 5 und 6;
3. unter Berücksichtigung der Grundsätze gemäß § 9b;
4. unter Heranziehung der Zeitpunkte, bis zu denen die Grenz- und Zielwerte gemäß der Richtlinie 2008/50/EG eingehalten werden müssen;
5. auf Grundlage des Programms für die Erreichung des nationalen Ziels für die Reduzierung des AEI gemäß § 19

ein Programm zu erstellen. Darin sind jene Maßnahmen festzulegen, die ergriffen werden, um die Emissionen, die zur Überschreitung des Immissionsgrenzwerts gemäß Anlage 1 oder 2 oder des Immissionszielwerts gemäß Anlage 5b oder 5c, einer Verordnung nach § 3 Abs 5 oder des AEI geführt haben, in einem Ausmaß zu reduzieren, dass die Einhaltung folgender Grenzwerte und die soweit wie mögliche Einhaltung der folgenden Zielwerte,

1. des Tagesmittelwertes für PM10 gemäß Anlage 1a mit nicht mehr als 35 Überschreitungen pro Jahr;
2. des um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erhöhten Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid gemäß Anlage 1a;
3. des Jahresmittelwertes für PM10 gemäß Anlage 1a;
4. des Jahresmittelwertes für PM2,5 gemäß Anlage 1b;
5. eines in einer Verordnung gemäß §3 Abs.5 festgelegten Immissionsgrenzwertes;
6. des Halbstundenmittelwertes für Schwefeldioxid gemäß Anlage 1a;
7. des Tagesmittelwertes für Schwefeldioxid gemäß Anlage 1a;
8. des Halbstundenmittelwertes für Stickstoffdioxid gemäß Anlage 1a;
9. des Grenzwertes für Blei in PM10 gemäß Anlage 1a;
10. eines Grenzwertes gemäß Anlage 5b;
11. eines Zielwerts gemäß den Anlagen 5b und 5c,

gewährleistet wird oder im Fall des § 8 Abs 1a der Verpflichtung in Bezug auf den AEI nachgekommen wird. Bei Überschreitung des AEI hat der Landeshauptmann Maßnahmen festzulegen, die in dem Programm gemäß § 19 enthalten sind. Im Programm hat der Landeshauptmann das Sanierungsgebiet (§ 2 Abs 8) festzulegen. Ein Entwurf des Programms ist längstens 18 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem die Überschreitung eines Immissionsgrenzwerts stattgefunden hat, auf der Internetseite des Landes zu veröffentlichen. Falls der Entwurf vorsieht, Maßnahmen gemäß dem 4. Abschnitt mit Verordnung gemäß § 10 vorzuschreiben, ist der Entwurf für diese Verordnung zusammen mit dem Entwurf des Programms auf der Internetseite des Landes zu veröffentlichen. Jedermann kann zum Entwurf des Programms binnen sechs Wochen Stellung nehmen. Die in ihrem Wirkungsbereich berührten Bundesminister sowie die gesetzlich eingerichteten Interessenvertretungen sind von der Veröffentlichung des Entwurfs und der Möglichkeit zur Stellungnahme in

Kenntnis zu setzen. Die Stellungnahmen sind bei der Erstellung des Programms in angemessener Weise zu berücksichtigen.

§ 9a Abs 2 IG-L:

Die Errechnung des Beitrags zur Einhaltung der Verpflichtung in Bezug auf den AEI in den Programmen der Landeshauptmänner, in deren Bundesland sich eine Messstelle zur Messung des AEI befindet, hat gemäß Anlage 8 zu erfolgen.

§ 9a Abs 3 IG-L:

Das Programm kann insbesondere folgende Maßnahmen umfassen:

1. Maßnahmen gemäß Abschnitt 4.
2. Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Beschaffung.
3. Förderungsmaßnahmen im Bereich von Anlagen, Haushalten und Verkehr für emissionsarme Technologien und Verhaltensweisen, die Emissionen reduzieren.
4. Maßnahmen hinsichtlich des Betriebs von mobilen Motoren.
5. Maßnahmen zur Optimierung des Winterdienstes.
6. Sonstige Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes.

Im Programm sind für jede Maßnahme das Gebiet, in dem sie gilt, sowie eine Umsetzungsfrist festzulegen. In das Programm sind Angaben gemäß Anhang XV Z7 bis 9 der Richtlinie 2008/50/EG aufzunehmen. Im Programm ist die Auswahl der festgelegten Maßnahmen zu begründen. Weiters ist in einem Anhang zum Programm auf im selbständigen Wirkungsbereich der Länder und Gemeinden getroffene Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen jener Schadstoffe, für die das Programm erstellt wird, zu verweisen.

§ 9a Abs 4 IG-L:

Wenn hinsichtlich mehrerer der in Anlage 1 und 2 oder einer Verordnung gemäß § 3 Abs 5 genannten Schadstoffe eine Grenzwertüberschreitung vorliegt, kann der Landeshauptmann ein integriertes Programm für alle betroffenen Schadstoffe erstellen. Dies gilt sinngemäß für Programme gemäß Abs 2. Programme für PM10 müssen auch auf die Verringerung der PM2,5-Konzentration abzielen.

§ 9a Abs 5 IG-L:

Wenn in mehreren Bundesländern Überschreitungen des Grenzwerts des gleichen Schadstoffs aufgetreten sind, ist in Zusammenarbeit der Landeshauptmänner jener Länder, aus deren Gebiet die Emissionen stammen, die maßgeblich zur Überschreitung der Grenzwerte beigetragen haben, ein gemeinsames übergreifendes Programm zu erstellen, das die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellt.

§ 9a Abs 5a IG-L:

Sind Überschreitungen eines Grenzwerts in einem Bundesland maßgeblich auf Emissionen aus einem anderen Bundesland zurückzuführen, ist in Zusammenarbeit sowohl des Landeshauptmanns, in dessen Gebiet der Immissionsgrenzwert überschritten wurde, als auch des Landeshauptmanns, aus dessen Gebiet ein maßgeblicher Teil der Emissionen stammt, ein gemeinsames übergreifendes Programm zu erstellen, das die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellt.

§ 9a Abs 6 IG-L:

Das Programm ist alle drei Jahre insbesondere in Bezug auf seine Wirksamkeit zur Erreichung der Ziele dieses Bundesgesetzes zu evaluieren und erforderlichenfalls zu überarbeiten.

§ 9a Abs 7 IG-L:

Sofern gemäß § 8 Abs 8 der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Statuserhebung erstellt, hat dieser auch das Programm zu erstellen.

§ 9a Abs 8 IG-L:

Das Programm ist spätestens 24 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem die Grenz- oder Zielwertüberschreitung gemessen oder die Überschreitung des AEI durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, ausgewiesen wurde, auf der Internetseite des Landes und auf der Internetseite des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, kundzumachen. Der Landeshauptmann bzw der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, in den Fällen des Abs 7 hat die Informationen über das Programm gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2008/50/EG zu erstellen. Diese Informationen sind vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, gesammelt gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2008/50/EG an die Europäische Kommission zu übermitteln.

§ 9a Abs 9 IG-L:

Für Grenzwertüberschreitungen, die vor dem 1. Jänner 2005 gemessen wurden, gelten weiterhin § 8 sowie die §§ 10 bis 16 dieses Bundesgesetzes in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr.34/2003.

§ 9a Abs 9 IG-L:

Überschreitet der Wert eines Luftschadstoffs den Grenz- oder Zielwert gemäß Anlage 1, 2, 5b oder 5c oder einer Verordnung gemäß § 3 Abs 5 oder den Alarmwert

gemäß Anlage 4 infolge der Emissionen in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder besteht die Gefahr einer solchen Überschreitung, hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Konsultationen mit den zuständigen Behörden des anderen Mitgliedstaates einzuleiten mit dem Ziel, das Problem zu beheben. Wenn die Statuserhebung ergibt, dass die Überschreitung eines Grenz- oder Zielwerts ausschließlich durch Emissionen im Ausland verursacht wurde, entfällt die Erstellung eines Programms gemäß Abs 1 und 4.

§ 9b IG-L:

Bei der Erstellung von Programmen gemäß § 9a sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

1. Beeinträchtigungen der Schutzgüter durch Luftschadstoffe sind im Sinne des Verursacherprinzips vorzubeugen; nach Möglichkeit sind Luftschadstoffe an ihrem Ursprung zu bekämpfen.
2. Alle Emittenten oder Emittentengruppen, die im Beurteilungszeitraum einen nennenswerten Einfluss auf die Immissionsbelastung gehabt haben und einen nennenswerten Beitrag zur Immissionsbelastung, insbesondere im Zeitraum der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts, geleistet haben, sind zu berücksichtigen.
3. Maßnahmen sind vornehmlich bei den hauptverursachenden Emittenten und Emittentengruppen unter Berücksichtigung der auf sie fallenden Anteile an der Immissionsbelastung, des Reduktionspotentials und des erforderlichen Zeitraums für das Wirksamwerden der Maßnahmen zu setzen; dabei sind vorrangig solche Maßnahmen anzuordnen, bei denen den Kosten der Maßnahme eine möglichst große Verringerung der Immissionsbelastung gegenübersteht.
4. **Maßnahmen sind nicht vorzuschreiben, wenn der mit der Erfüllung der Maßnahmen verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit den Anordnungen angestrebten Erfolg steht.**
5. **Eingriffe in bestehende Rechte sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken; bei der Auswahl von Maßnahmen sind die jeweils gelindesten, zum Ziel führenden Mittel zu ergreifen.**
6. Auf die Höhe der Immissionsbelastung und die Häufigkeit der Grenzwertüberschreitungen sowie die zu erwartende Entwicklung der Emissionen des betreffenden Luftschadstoffs sowie auf eingeleitete Verfahren und angeordnete Sanierungsmaßnahmen und gebietsbezogene Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz sowie anderen Verwaltungsvorschriften, sofern diese Einfluss auf die Immissionssituation haben, ist Bedacht zu nehmen.
7. Öffentliche Interessen sind zu berücksichtigen.

IV. Erwägungen:

Auf Grundlage der Beschwerdegründe und der oben dargelegten Rechtslage hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob den Beschwerdeführern ein subjektiv öffentliches Recht auf Erlassung eines Programmes gemäß § 9a oder einer Verordnung nach § 10 dem Immissionsschutzgesetz- Luft zukommt. Für den Fall, dass die nationalen Rechtsgrundlagen nicht ausreichend die Vorgaben der einschlägigen europäischen Richtlinien umsetzen, ist zu untersuchen, ob sich im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs eine unmittelbare Anwendung von Bestimmungen der Richtlinien ableiten lässt. Für die von der Judikatur geforderte unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer von der Nichteinhaltung der festgelegten Grenzwerte können aus den öffentlich zugänglichen Luftgüteberichten keine entsprechenden Schlüsse gezogen werden.

V. Ergebnis:

Bei der Prüfung der europäischen Rechtsgrundlage ist vorerst festzuhalten, dass jene Richtlinie, auf die sich die Beschwerdeführer im Wesentlichen stützen, nämlich die Richtlinie 96/62/EG vom 27.09.1996, durch die Richtlinie 2008/50/EG vom 21.05.2008 ersetzt wurde. Dabei wurden laut Erwägungen auch die Erfahrungen mit der Umsetzung der Vorgängerrichtlinie eingearbeitet, die den Mitgliedsstaaten geringeren Spielraum einräumte und bestimmte Maßnahmen einforderte, deren Zweckmäßigkeit und Angemessenheit zweifelhaft war. Gemäß Anhang XVII der Richtlinie 2008/50/EG entspricht der frühere Art. 7 Abs 3 der Richtlinie 96/62/EG nunmehr – mit Änderungen – Art. 24 der Richtlinie 2008/50/EG. Gerade diese Änderungen des Art. 24 sind jedoch von Bedeutung, da im Falle von drohenden Überschreitungen der Grenz- oder Zielwerte von – unter anderem PM10 – keine Handlungsverpflichtung, sondern lediglich eine Ermächtigung für die Mitgliedsstaaten vorgesehen wird. Den Mitgliedsstaaten wird nach dem Wortlaut der neuen Richtlinie ein Ermessen in Form einer Kann-Bestimmung eingeräumt (...“Können die Mitgliedsstaaten gegebenenfalls solche Pläne für kurzfristige Maßnahmen erstellen“...) Nach Art. 24 Abs 1 der RL 2008/50/EG haben die Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme der Bestimmungen des Art. 24 Abs 2 RL 2008/50/EG) bei Überschreitung von Alarmschwellenwerten nach Anhang XII (**gilt nur für Schwefeldioxyd und Stickstoffdloxyd**) Pläne zu erstellen, die kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen beinhalten um die Gefahr einer Überschreitung zu **verringern**. Besteht diese Gefahr bei einem oder mehreren in Anhang XI genannten Grenzwerten – dies betrifft insbesondere auch den Grenzwert für den gegenständlichen **Luftschadstoff Feinstaub** - **dann können** die Mitgliedsstaaten gegebenenfalls solche Pläne für kurzfristige Maßnahmen erstellen, wenn ihrer Ansicht nach unter Berücksichtigung der in ihrem Land gegebenen geografischen, meteorologischen und wirtschaftlichen

Bedingungen ein nennenswertes Potenzial zur Minderung der Gefahr, der Dauer oder des Ausmaßes einer solchen Überschreitung besteht.

Es ist der belangten Behörde aus Sicht des Verwaltungsgerichts beizupflichten, wenn sie daraus keinen subjektiven Anspruch auf die Erlassung von Aktionsplänen auf Grundlage der Luftqualitätsrichtlinie aus dem Rechtsbestand erkennt. Der Wille des europäischen Gesetzgebers ist durch die Neufassung des Art. 24 jedenfalls klar erkennbar. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage sind die nunmehr geltenden Bestimmungen nicht mehr unbedingt und hinreichend genau, um direkt angewandt werden zu können. Den Mitgliedsstaaten wird in der gültigen Fassung ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt, der unter Berücksichtigung der äußeren Rahmenbedingungen (geographische Lage, meteorologische Verhältnisse, Fernverfrachtung etc) genützt werden kann.

Aus dem in der Beschwerde angeführten Urteil des EuGH vom 25.07.2008, C-237/07 (Janecek Urteil), kann aus einem weiteren Grund für den gegenständlichen Fall nichts gewonnen werden. Gegenstand jenes Verfahrens war die Einklagbarkeit der Tätigkeit des bis dahin säumigen Ordnungsgebers, die unter den im zitierten Urteil angegebenen Voraussetzungen (RL 96/62/EG) anzunehmen war. Gänzlich anders stellt sich die Angelegenheit im vorliegenden Fall dar, da die verordnungsgebende Behörde (Landeshauptmann) gleich mehrere Programme und Verordnungen zur Einhaltung der im Immissionsschutzgesetz-Luft und der Luftqualitätsrichtlinie geforderten Grenzwerte erlassen hat (siehe oben). Selbst wenn man einräumt, dass durch diese Maßnahmen noch nicht gewährleistet ist, dass die festgelegten Grenzwerte immer eingehalten werden, so lässt sich auf Basis der vorliegenden Luftgüteberichte der letzten Jahre (2011 - 2013) deutlich erkennen, dass die Behörde Maßnahmen ergriffen hat, die im Sinne der Richtlinie geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände (Witterungseinflüsse, Fernverfrachtungen) und aller betroffenen Interessen auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Grenzwerte zurückzukehren.

Das Verwaltungsgericht kommt bei der Prüfung des subjektiven Anspruchs auf Erlassung eines Maßnahmenprogramms oder einer Luftreinhalteverordnung nach § 9a IG-L wie die belangte Behörde zur Feststellung, dass ein solcher Rechtsanspruch nicht vorliegt. Aus dem Immissionsschutzgesetz-Luft lässt sich keinerlei Hinweis darauf finden, dass einzelnen Betroffenen das Recht eingeräumt werde, Programme oder Verordnungen eines bestimmten Inhalts zu begehren. Ganz im Gegenteil zielen die einschlägigen Bestimmungen darauf ab, Maßnahmen nur vorzuschreiben, wenn der mit der Erfüllung der Maßnahmen verbundene Aufwand in einem maßvollen Verhältnis zu dem mit den Anordnungen angestrebten Erfolg steht. Eingriffe in bestehende Rechte sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken; bei der Auswahl von Maßnahmen sind die jeweils gelindesten, zum

Ziel führenden Mittel zu ergreifen. Bei der Erlassung von Maßnahmen und Programmen sind in erster Linie die öffentlichen Interessen zu wahren. All diese Bestimmungen deuten darauf hin, dass sämtliche Maßnahmen nicht an Interessen Einzelner zu orientieren, sondern ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit zu treffen sind.

Die Beschwerdeführer konnten in ihrem Begehren auch nicht hinreichend darlegen, inwiefern sie unmittelbar und über die Allgemeinheit hinausgehend von allfälligen Grenzwertüberschreitungen der Luftqualität betroffen sein sollen. Der bloße Hinweis auf bestimmte Messstellen im Belastungsgebiet im räumlichen Zusammenhang mit dem eigenen Wohnsitz allein vermag jedenfalls eine besondere Betroffenheit nicht zu begründen. Zudem geht aus der Auswertung der nächstgelegenen Messstelle der Jahre 2012, 2013 und - soweit schon verfügbar - 2014 hervor, dass die Grenzwerte beim Jahresmittelwert eingehalten, bei der Anzahl der zulässigen Tagesmittelwertüberschreitung nur knapp verfehlt werden. Die von den Beschwerdeführern angezogenen Überschreitungen im Jahre 2012 lassen sich laut Auswertung der Luftgüteüberwachung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung auf nahegelegene Baustellen zurückführen, da diese Werte nach diesem Jahr nicht mehr erreicht wurden.

Dies spricht nach Ansicht des Verwaltungsgerichts, ebenso wie allgemeine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Erlassung von Verordnungen im Einzelinteresse, gegen das Beschwerdebegehren.

Der Verfassungsgerichtshof hat zwar in einigen Judikaten einen bescheidmäßig durchsetzbaren Anspruch auf Verordnungserlassung festgestellt, wie zum Beispiel bei der Anerkennung von Religionsgemeinschaften. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes lässt sich die Zuerkennung eines individuell durchsetzbaren Anspruchs auf Erlassung einer Verordnung nach dem Immissionsschutzgesetz- Luft aber mit den von der Bundesverfassung vorausgesetzten Rechtsquellentypen der Verordnung und des Bescheides und ihres Verhältnisses zueinander sowie mit dem hierfür eingerichteten, unterschiedlich ausgestalteten Rechtsschutzsystem und mit dem stufenförmigen Aufbau der Rechtsordnung nicht in Einklang bringen. Auch kann ein an die Beschwerdeführer gerichtetes positives Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes weder eine an die Allgemeinheit gerichtete Verordnung substituieren, noch kann ein solches Erkenntnis eine den Verordnungsgeber (Landeshauptmann) bindende bzw erzwingbare Verpflichtung zur Erlassung einer Verordnung begründen. Dies würde auch die von der Verfassung vorgegebene Gewaltentrennung zwischen Gerichtsbarkeit und Verwaltung verletzen. Die Erlassung einer solchen generellen Norm durch den Landeshauptmann kann demnach mit den vorhandenen Rechtsschutzinstrumentarien nicht erzwungen werden. Verordnungen auf Grundlage des IG-L sind überdies nach sorgfältiger Abwägung aller Interessen und unter Wahrung bestehender Rechte

(Genehmigungen, Zulassungen und Eigentumsrechte) zu erlassen. Die einseitige Hervorhebung individueller Ansprüche würde auch unweigerlich zu Rechtsschutzverletzungen Dritter führen, die sich beispielsweise auf eine rechtskräftige Betriebsbewilligung stützen können.

Aus diesen Erwägungen war der Beschwerde keine Folge zu geben.

VI. Zulässigkeit der ordentlichen Revision:

Die ordentliche Revision ist zulässig, da im gegenständlichen Verfahren eine Rechtsfrage zu lösen war, der im Sinne des Art. 133 Abs 4 B-VG grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis zur Rechtsfrage der Umsetzung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, RL 2008/50/EG, in österreichisches Recht ergeht und eine Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes dazu fehlt, inwieweit einzelnen Betroffenen ein subjektiv öffentliches Recht auf Verordnungserlassung zusteht.

Hinweis

Gegen dieses Erkenntnis kann Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof und/oder eine ordentliche Revision beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden. Die Beschwerde bzw Revision ist innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag der Zustellung des Erkenntnisses durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt bzw eine bevollmächtigte Rechtsanwältin abzufassen und einzubringen. Eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ist unmittelbar bei diesem einzubringen, eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof beim Landesverwaltungsgericht Steiermark. Für die Beschwerde bzw. Revision ist eine Eingabegebühr von je € 240,00 zu entrichten.

Landesverwaltungsgericht Steiermark

Dr. Gödl

Ergeht an:

1.

mit dem Auftrag, die für die Eingabe angefallene Bundesgebühr gemäß § 14 Gebührengesetz (Tarifpost 6) in Höhe von **€ 14,30 binnen zwei Wochen** nach Zustellung der Entscheidung mit dem beigelegten Zahlschein oder per Telebanking (siehe Hinweis auf dem Zahlschein) einzuzahlen.

Sollten Sie diesem Ersuchen nicht entsprechen, werden die ausstehenden Gebühren von der zuständigen Finanzbehörde mit einem **Zuschlag von 50 %** (§ 9 Abs 1 GebG) erhoben werden.

Beilage: Zahlschein

2.

mit dem Auftrag, die für die Eingabe angefallene Bundesgebühr gemäß § 14 Gebührengesetz (Tarifpost 6) in Höhe von **€ 14,30 binnen zwei Wochen** nach Zustellung der Entscheidung mit dem beigelegten Zahlschein oder per Telebanking (siehe Hinweis auf dem Zahlschein) einzuzahlen.

Sollten Sie diesem Ersuchen nicht entsprechen, werden die ausstehenden Gebühren von der zuständigen Finanzbehörde mit einem **Zuschlag von 50 %** (§ 9 Abs 1 GebG) erhoben werden.

Beilage: Zahlschein

3. den Landeshauptmann für Steiermark, Abteilung 13, Landhausgasse 7, 8010 Graz, zu GZ: ABT13-05.00-7/2012-41, unter Anschluss des do. Aktes;

4. die Kostenstelle im Hause, zur Überwachung des Zahlungseingangs, per Mail.

