

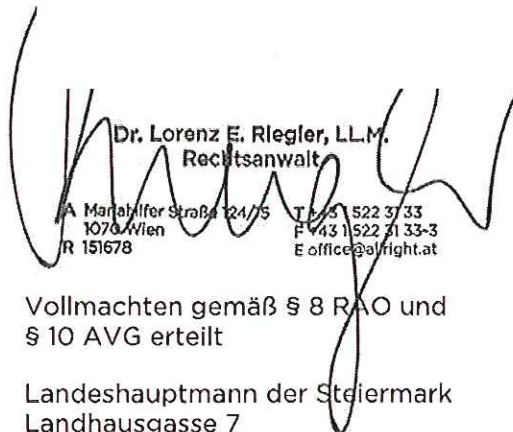
EINSCHREIBEN

An das
Landesverwaltungsgericht
Steiermark
Salzamtsgasse 3
8010 Graz

GZ: LVwG 41.1-2572/2014-6
Wien, am 23.7.2014

Revisionswerber:

beide vertreten durch:


Dr. Lorenz E. Riegler, LL.M.
Rechtsanwalt
A Mariahilfer Straße 124/15 T +43 1 522 31 33
1070 Wien F +43 1 522 31 33-3
R 151678 E office@alright.at

Vollmachten gemäß § 8 RAO und
§ 10 AVG erteilt

Belangte Behörde:

Landeshauptmann der Steiermark
Landhausgasse 7
8010 Graz

wegen:

Erkenntnis des Landesverwaltungs-
gerichtes Steiermark
vom 6. Juni 2014
GZ: LVwG 41.1-2572/2014-6
(Feinstaub Graz)

Dr. Lorenz E. Riegler, LL.M.
Mag. Wolfgang Rebernig
Mag. Elisabeth Mace

A Mariahilfer Straße 124/15
1070 Wien
T +43 1 522 31 33
F +43 1 522 31 33-3
E office@alright.at
W alright.at

RA Dr. Lorenz E. Riegler, LL.M.
RA-Code R151678
UID ATU 57539603
Volksbank BIC: VOSSAT2102G
IBAN: AT06 4274 0506 1817 0001

Ordentliche Revision

gemäß Art. 133 Abs. 1 Z 1 und Abs. 4 B-VG

3-fach
angefochtenes Erkenntnis in Kopie
Stellungnahme Dr. Vrtala (3-fach)
Einzahlungsbeleg der Pauschalgebühr

1. Gegenstand der Revision:

In umseits näher bezeichneter Rechtssache geben die beiden namentlich genannten Revisionswerber zunächst bekannt, dass sie mit ihrer rechtsfreundlichen Vertretung im Revisionsverfahren Herrn Dr. Lorenz E. Riegler, Rechtsanwalt in 1070 Wien, Mariahilfer Straße 124/15 betraut haben; dieser beruft sich ausdrücklich auf die erteilte Vollmacht.

Gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark vom 6. Juni 2014, GZ: LVwG 41.1-2572/2014-6, zugestellt am 13. Juni 2014, erheben die Revisionswerber durch ihren ausgewiesenen Rechtsvertreter innerhalb offener Frist

Ordentliche Revision

in vollem Umfang an den Verwaltungsgerichtshof.

2. Sachverhalt:

Die Revisionswerber wohnen im Zentrum der Stadt Graz und haben auch dort ihren Hauptwohnsitz. Auf Grund der Luftverschmutzung, insbesondere der Feinstaubbelastung, sind sie in ihrer Gesundheit beeinträchtigt. Wie im Verfahren mehrfach ausgeführt, werden die zulässigen Grenzwerte für Feinstaub in der Stadt Graz seit vielen Jahren zum Teil massiv überschritten.

Da die bisher veranlassten Maßnahmen zur Reduktion der Luftschadstoffe seitens des Landes Steiermark unzureichend waren und insbesondere die Feinstaubbelastung nicht nachhaltig gesenkt werden konnte bzw. die bisherigen Maßnahmen keine fahrzeugbezogenen Beschränkungen von Tätigkeiten zur Reduktion des Feinstaubes vorsahen, haben die Revisionswerber mit Eingabe vom 1. März 2013 folgenden Antrag an den Landeshauptmann der Steiermark gestellt:

„Es wird daher der Antrag gestellt, das Programm gemäß § 9a IG-L und die Stmk Luftreinhalteverordnung 2011 um

- a) dauerhafte abgasklassenorientierte Fahrbeschränkungen für alle Kraftfahrzeuge im Sinne einer Umweltzone: Fahrverbot für alle Dieselfahrzeuge (Abgasklassen Euro 0, 1, 2 und 3 ohne Partikelfilter) im Sanierungsgebiet Großraum Graz (Stadt Graz, Feldkirchen bei Graz, Gössendorf, Grambach, Hart bei Graz, Hausmannstätten, Pirka, Raaba, Seiersberg) zur Eliminierung der besonders starken Feinstauberzeuger unter den KFZ und/oder
- b) Fahrverbote für alle KFZ tageweise wechselnd nach geraden und ungeraden Kennzeichen vom 1. Oktober bis 31. April zur Reduktion der gesamten KFZ-Flotte im Sanierungsgebiet Großraum Graz oder
- c) andere geeignete und effektive gleichwertige Maßnahmen im oben bezeichneten Raum

zu ergänzen, um das Recht auf gesunde Luft im Sinne der Luftqualitäts-RL umzusetzen. Sollte diesem Antrag nicht entsprochen werden, so wird die Erlassung eines begründeten Bescheides binnen sechs Monaten beantragt.“

Im Folgenden wurde dieser Antrag umfassend begründet, es wurden die Gesundheitsgefährdung der Revisionswerber dargestellt und die Überschreitung der Grenzwerte zum Schutze der Gesundheit; weiters wurden fachliche Ausführungen zur Verursachung der Feinstaubbelastung in Graz vorgebracht und wurde schließlich auch anhand amtlicher Materialien des Landes Steiermark dargestellt, welche Maßnahmen zur Reduktion der Schadstoffbelastung notwendig und – aus der Sicht der Kommission der EU – auch geboten sind. Schließlich wurde – insbesondere mit Bezug auf die höchstgerichtliche Judikatur, die Judikatur des EuGH und das Unionsrecht – im Detail begründet, dass die Revisionswerber ein subjektives Recht auf Durchführung entsprechender Feinstaubmaßnahmen haben.

Mit Bescheid des Landeshauptmannes der Steiermark vom 28. August 2013, GZ: ABT13-05.00-7/2012-41, wurde der Antrag der Revisionswerber als unzulässig zurückgewiesen. Die belangte Behörde begründet diesen Bescheid zusammengefasst damit, dass den Revisionswerbern nach dem 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 zukommt. Die österreichische Rechtsordnung sehe kein subjektives Recht des Einzelnen auf Setzung eines bestimmten Aktes der Verwaltung vor. Weder die österreichische Judikatur noch jene des EuGH biete Grundlage für einen derartigen bescheidmäßig durchsetzbaren Anspruch. Es würde das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Gewaltenteilung überschritten, sodass keine Antragslegitimation der nunmehrigen Revisionswerber bestehe.

Gegen diesen Bescheid haben die Revisionswerber mit Schriftsatz vom 11. September 2013 Berufung erhoben und insbesondere vorgebracht, dass sehr wohl ein subjektives Recht auf Feinstaubmaßnahmen bestehe, dass auch das novellierte Unionsrecht derartige subjektive Rechte gebiete und die unmittelbare Betroffenheit der Revisionswerber jedenfalls gegeben sei.

Daraufhin hat das Landesverwaltungsgericht Steiermark die als Beschwerde umgedeutete Berufung der Revisionswerber mit Erkenntnis vom 6. Juni 2014, GZ: LVwG 41.1-2572/2014-6, als unbegründet abgewiesen. Gleichzeitig hat das Landesverwaltungsgericht Steiermark erkannt, dass eine ordentliche Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG an den VwGH zulässig ist. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof.

3. Zulässigkeit der Revision:

Zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes und zur Rechtzeitigkeit:

Gegen das angefochtene Erkenntnis ist ein weiteres ordentliches Rechtsmittel nicht zulässig, der Instanzenzug ist somit ausgeschöpft. Das angefochtene Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark ist mit Rechtswidrigkeit belastet. Es liegt kein Fall des Art. 133 Abs. 5 B-VG vor, der die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausschließen würde.

Das angefochtene Erkenntnis wurde den Revisionswerbern am 13. Juni 2014 zugestellt, die vorliegende, spätestens am 25. Juli 2014 einzubringende Revision ist daher auch rechtzeitig.

Zur Legitimation und zum Vorliegen einer erheblichen Rechtsfrage im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG und § 25a VwGG:

Die Revisionswerber sind durch das angefochtene Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark in ihren einfachgesetzlichen und unionsrechtlich gewährleisteten Rechten verletzt.

Richtigerweise hat das Landungsverwaltungsgericht Steiermark erkannt, dass die Revision zulässig ist, weil die Entscheidung von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt; dies insbesondere, weil diese Rechtsfrage die Umsetzung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, RL 2008/50/EG, in österreichisches Recht betrifft und eine Rechtsprechung des VwGH dazu fehlt, vor allem, in wie weit einzelnen Betroffenen ein subjektiv öffentliches Recht auf Erlassung von Maßnahmen zusteht.

Wie noch darzustellen sein wird, besteht aber für die Revisionswerber ein derartiges subjektives Recht.

4. Revisionspunkt:

Das Erkenntnis wird zur Gänze angefochten, weil die Revisionswerber in ihrem Recht auf richtige Anwendung der Vorschriften über die Durchführung des Verwaltungsverfahrens und damit in ihrem Recht verletzt werden, dass Luftqualitätspläne erlassen werden, wenn die dafür festgelegten Voraussetzungen vorliegen.

Des Weiteren erachten sich die Revisionswerber durch den angefochtenen Bescheid und das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes in ihrem Recht auf richtige Anwendung des I-GL, der Richtlinie RL 2008/50/EG und damit in ihrem Recht verletzt, dass im Sinne der unionsrechtlichen Vorschriften auch jedem Einzelnen das subjektiv-öffentliche Recht auf Erlassung eines Programmes gemäß § 9a oder einer Verordnung nach § 10 I-GL zukommt.

Die angefochtene Entscheidung ist mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit und mit Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften belastet.

5. Revisionsgründe:

Zur Rechtswidrigkeit des Inhalts gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG:

A) Zum subjektiven Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans nach der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark vertritt die Auffassung, aus der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG ergebe sich kein subjektives Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans bzw. eines Aktionsplans (nunmehr Plan für kurzfristige Maßnahmen). Dazu ist folgendes auszuführen:

Normative Grundlage des subjektiven Rechts auf Erstellung eines Luftqualitätsplans, bildet die RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (im Folgenden Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG). Ziel der Luftqualitätsrichtlinie ist gemäß Art. 1 Z 1 die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet, Luftqualitätspläne (Art. 23) und Pläne für kurzfristige Maßnahmen (Art. 24) zu erstellen. Luftqualitätspläne sind auszuarbeiten, wenn ein Luftschadstoff einen Grenz- oder Zielwert zuzüglich der jeweiligen Toleranzmarge überschreitet, um die in der Richtlinie festgelegten Grenz- oder Zielwerte wieder einzuhalten. In den Luftqualitätsplänen müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, die *geeignet* sind, den Zeitraum der Nichteinhaltung *so kurz wie möglich* zu halten. Pläne für kurzfristige Maßnahmen sind demgegenüber zu erstellen, wenn *Alarmschwellen* überschritten werden (1. Satz Art. 24). Solche sind gemäß Anhang XII nur für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid sowie für Ozon vorgesehen. Besteht die Gefahr einer Überschreitung von *Grenz- oder Zielwerten*, solche sind u.a. für PM₁₀ festgelegt, dann können die Mitgliedstaaten kurzfristige Pläne erstellen (2. Satz Art. 24).

Hinsichtlich dieser kurzfristigen Pläne, die nach der Vorgängerrichtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (im Folgenden Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG) *Aktionspläne* hießen, hat sich die Rechtslage insofern geändert, als dass den Mitgliedstaaten bei der Gefahr der Überschreitung von Grenz- oder Zielwerten Ermessen („*können*“) eingeräumt wurde. Gemäß Art. 7 Abs. 3 Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG waren die Mitgliedstaaten nach der früheren Rechtslage bei der Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen jedenfalls verpflichtet, Aktionspläne zu erstellen, in denen sie die Maßnahmen festlegten, die kurzfristig zu ergreifen waren, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern oder deren Dauer zu beschränken. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG wurde gegenüber der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG gelockert. Dies betrifft allerdings nur die Pläne für kurzfristige Maßnahmen, die Erstellung von Luftqualitätsplänen ist auch nach der neuen Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG *zwingend* vorgesehen. Hinsichtlich dieser Luftqualitätspläne wurde den Mitgliedstaaten kein Ermessen eingeräumt.

Gemäß Art. 23 Abs 1 UAbs. 3 Luftqualitätsrichtlinie können Luftqualitätspläne auch Maßnahmen nach Art. 24 umfassen, also kurzfristige Maßnahmen. Diese Regelung ist konsequent, da es zwischen Luftqualitätsplänen und Plänen für kurzfristige Maßnahmen es zu Überschneidungen kommen kann. Die in den Plänen festgelegten Maßnahmen können ineinander übergreifen und sind nicht immer klar als lang- oder kurzfristige Maßnahme abgrenzbar.¹

B) Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hinsichtlich des subjektiven Rechts auf Erstellung eines Luftqualitätsplans und zur Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf die geänderte Rechtslage

Weiters geht das Landesverwaltungsgericht Steiermark davon aus, dass das Urteil *Janecek* C-237/07 vom 25.7.2008 aufgrund der Änderung der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG nicht mehr auf die neue Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG anwendbar sei. Diese Auslegung steht aus folgenden Gründen im Widerspruch zum Unionsrecht:

Über die in der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG und deren drei Töchterrichtlinien² normierten Grenzwerte hatte der EuGH im Fall *Janecek/Freistaat Bayern* zu entscheiden:³ Der EuGH entschied in diesem Verfahren, dass unmittelbar von Grenzwertüberschreitungen betroffene Personen, ein subjektives Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans zukommt. Der Gerichtshof berief sich in dieser Entscheidung auf seine ständige Rechtsprechung zur Umsetzung von Umweltrichtlinien:⁴ Immer wenn die Nichtbeachtung der Maßnahmen von Luft- oder Trinkwasserrichtlinien, die zum Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit vorgeschrieben sind, die menschliche Gesundheit gefährden könnten, müssen die Betroffenen in der Lage sein, sich auf die zwingenden Vorschriften der Richtlinie zu berufen. Bei der Verpflichtung zur Aufstellung eines Aktionsplans gemäß Art 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG handelt es sich dem EuGH zufolge um eine solche klare und eindeutige Verpflichtung.

Mit dem zwingenden Charakter der Richtlinie sei es auch unvereinbar, auszuschließen, dass betroffene Personen die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Verpflichtungen geltend machen können.

¹ *Kirchhof*, Der rechtliche Schutz vor Feinstaub – subjektive öffentliche Rechte zu Lasten Vierter? AöR 135 (2010) 29 (42).

² RL 1999/30/EG des Rates vom 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft; RL 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft; RL 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.11.2002 über den Ozongehalt der Luft.

³ EuGH 25.7.2008, C-237/07, *Janecek*.

⁴ EuGH 28.2.1991, C-131/88, *Kommission/Deutschland (Grundwasser)*; EuGH 30.5.1991, C-361/88, *Kommission/Deutschland (Schwefeldioxid)*; EuGH 30.5.1991, C-59/89, *Kommission/Deutschland (Blei)*; EuGH 17.10.1991, C-58/89, *Kommission/Deutschland (Oberflächenwasser)*; EuGH 12.12.1996, C-298/95, *Kommission/Deutschland (Muschelgewässer)*; vgl zu dieser Rechtsprechung auch *Giera*, Rechte Einzelner im europäischen Umweltrecht (2014), Dissertation Universität Wien, 54 ff; aus der umfangreichen deutschen Literatur etwa *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (2010) 148 ff.

Dies gelte insbesondere für Richtlinien zur Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung, die den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezwecken. Aus diesen Überlegungen leitete der EuGH schließlich ab, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen.

Das Urteil *Janecek* ist nicht isoliert zu betrachten, sondern reiht sich – wie bereits erwähnt – in eine Judikaturlinie des EuGH, die er zur mangelhaften Umsetzung von Umweltrichtlinien entwickelte. Nach dieser müssen von Grenzwertüberschreitungen betroffene Personen, sich auf zwingende Vorschriften einer Richtlinie, die den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken, berufen können, um ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen.⁵ Aus diesen Urteilen ergibt sich für von Umweltverschmutzung betroffene Personen ein genereller Anspruch auf die Einhaltung von Grenzwerten. Diese Judikatur setzte der EuGH auch nach dem Urteil *Janecek* noch weiter fort. So entschied der Gerichtshof im Urteil *Stichting Natuur en Milieu*, dass Art. 6 der Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 über Nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe unmittelbar betroffenen Einzelnen das Recht einräumt, sich vor nationalen Gerichten auf die Vorschrift zu berufen, um zu verlangen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Programme angemessene und schlüssige Politiken und Maßnahmen einführen oder planen, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Emissionen der genannten Schadstoffe derart zu vermindern, dass die in Anhang I dieser Richtlinie vorgesehenen nationalen Höchstmengen bis spätestens 2010 eingehalten werden. Unmittelbar betroffene natürliche und juristische Personen haben folglich das Recht, bei den zuständigen Behörden die Einhaltung und Umsetzung solcher unionsrechtlicher Normen zu erwirken.⁶

Diese ständige Rechtsprechung des EuGH und vor allem das Urteil *Janecek* wurden durch die Änderung der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG, nach der die Erstellung von Plänen für kurzfristige Maßnahmen im Falle der Gefahr der Überschreitung von Grenz- oder Zielwerten nur mehr im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, keineswegs hinfällig, wie dies das Landesverwaltungsgericht meint. Die Rechtsprechung des EuGH ist weiterhin anzuwenden auf die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG und insbesondere auf nach Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie zu erstellende Luftqualitätspläne. Ziel von Luftqualitätsplänen ist die Eindämmung von Grenzwertüberschreitungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Die Ausarbeitung eines solchen Luftqualitätsplans ist nach wie vor eine zwingende Verpflichtung, deren Zweck im Gesundheitsschutz liegt, so dass nach der neuen Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG jedenfalls ein subjektives Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans besteht.⁷

⁵ Ebd.

⁶ EuGH 26.5.2011, C-165/09 bis C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

⁷ *Klinger/Giera*, Tu felix, Deutschland? Das europäische Recht auf saubere Luft und seine Umsetzung im nationalen Recht Österreichs und Deutschlands (2014) (in Druck).

Im Übrigen ist aus dem Urteil *Janecek* nicht nur ein Anspruch auf den Erlass eines Luftqualitätsplans abzuleiten, sondern hinsichtlich der nach Art. 24 Luftqualitätsrichtlinie zu erlassenden Pläne für kurzfristige Maßnahmen auch ein Anspruch auf richtlinienkonforme Ermessensausübung. Selbst wenn die Planaufstellung – wie in Hinblick auf die Gefahr der Überschreitung von Grenz- oder Zielwerten – in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist, ist dieses im Sinne der Richtlinie auszuüben.⁸

Aus alledem folgt, dass die Änderung der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG für das gegenständliche Verfahren ohne Relevanz ist. Beantragt wurde im Ausgangsverfahren die Ergänzung des Programms gemäß § 9a IG-L und der stmk. Luftreinhalteverordnung 2011 um bestimmte *dauerhafte* Maßnahmen – also die Ergänzung eines Luftqualitätsplans (gemäß IG-L setzt sich ein solcher innerstaatlich aus einem Programm und einer daran anschließenden Maßnahmenverordnung zusammen). Dass in einem solchen möglicherweise auch kurzfristige Maßnahmen – soweit diese überhaupt von langfristigen abgrenzbar sind – aufgenommen werden, ändert am Vorliegen des Anspruchs nichts.

Hinsichtlich der Luftqualitätspläne besteht auch nach der neuen Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG kein Ermessen, so dass betroffene Personen das Recht haben, von den zuständigen Behörden die Erstellung, Ergänzung oder Änderung eines Luftqualitätsplans verlangen zu können.

Die Auffassung des Landesverwaltungsgerichts, aus der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG könne kein subjektives Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans abgeleitet werden und das Urteil *Janecek* sei auf die neue Rechtslage nach der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG nicht anzuwenden, ist daher unzutreffend. Das Landesverwaltungsgericht hat sich in seinen Ausführungen auf die aus Art. 24 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG resultierenden Verpflichtungen beschränkt und ist auf Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG überhaupt nicht eingegangen, obwohl im Ausgangsverfahren die Ergänzung eines Programms gemäß § 9a IG-L und der stmk. Luftreinhalteverordnung 2011 um bestimmte näher bezeichnete Maßnahmen beantragt wurde und nicht die Erstellung bzw. Ergänzung eines Plans für kurzfristige Maßnahmen.

Unzutreffend ist auch die Ansicht des Landesverwaltungsgerichtes, dass aus dem Urteil *Janecek* nichts für den gegenständlichen Fall gewonnen werden kann, da sich das dem Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegende Verfahren gegen die vollständige Säumnis des Verordnungsgebers gerichtet hat, wohingegen im vorliegenden Fall der Landeshauptmann als zuständige Behörde schon mehrere Programme und Verordnungen zur Einhaltung der im IG-L bzw. der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG normierten Grenzwerte erlassen hat.

⁸ *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, ZfV 2009, 874 (879).

Nur am Rande sei angemerkt, dass sich das Verfahren *Janecek* nicht gegen die Untätigkeit des *Verordnungsgebers* wandte, denn nach deutschem Recht, nach dem das Ausgangsverfahren zu beurteilen war, werden Luftqualitätspläne (in der deutschen Terminologie *Luftreinhaltepläne*) als Akte *sui generis* qualifiziert.⁹

Das subjektive Recht, im Falle von Grenzwertüberschreitungen die Ausarbeitung eines Luftqualitätsplans verlangen zu können, besteht nicht nur im Falle einer völligen Untätigkeit der zuständigen Behörde, sondern auch dann wenn zwar ein Plan vorliegt, dieser aber unzureichende oder ungeeignete Maßnahmen enthält. Der vom EuGH anerkannte Anspruch beschränkt sich nämlich nicht nur auf die Ausarbeitung eines Luftqualitätsplans, wenn bis dato keiner bestand, sondern umfasst auch die Ergänzung oder Änderung bereits bestehender Pläne, wenn sich die darin festgelegten Maßnahmen etwa als unzureichend oder ungeeignet erweisen.¹⁰

C) Zum Anspruch auf Erstellung eines Luftqualitätsplans aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Das subjektive Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans ergibt sich auch aus einer aarhuskonformen Interpretation des Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie. Gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention stellen die Konventionsstaaten – zu denen sowohl Österreich als auch die Europäische Union zählen – sicher, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Der EuGH hat aus dieser Vorschrift die Verpflichtung der mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte, die Voraussetzungen für den Zugang zu einem verwaltungsgerichtlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren „so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen“ abgeleitet.¹¹ Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf dieses Urteil bereits festgestellt, dass Umweltverbände Klagerechte hinsichtlich der Änderung bzw. Ergänzung von Luftreinhalteplänen haben.¹²

⁹ *Cancik*, Aktionspläne zur Lärminderung - effektives Instrument oder "Aktionismus"?, ZUR 2007, 169 (174) FN 66 mN aus der Rsp

¹⁰ Vgl das Verfahren vor dem deutschen BVerwG 5.9.2013, 7 C 21.12.

¹¹ EuGH 8.3.2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, Rz 52.

¹² BVerwG 5.9.2013, 7 C 21.12.

Für Einzelkläger/innen, die ebenso wie Umweltverbände gemäß Art. 2 Z 4 Aarhus-Konvention Mitglieder der Öffentlichkeit sind, lässt sich aus dem Urteil *Lesoochránárske zoskupenie VLK* ableiten, dass das nationale Recht, das den Zugang zu Gerichten regelt, im Anwendungsbereich des Unionsrechts „so weit wie möglich im Einklang“ mit dem Zielen des Art. 9 Abs. 3 als auch mit den Zielen des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes auszulegen ist.¹³ Eines der Ziele des Art. 9. Abs. 3 ist das der gesamten Konvention zugrundeliegende Ziel der Gewährleistung eines weiten Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten. Aus der Rechtsprechung des EuGH folgt, dass das subjektive Recht im Anwendungsbereich des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention weit auszulegen ist, so dass im Falle von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Personen das Recht einzuräumen ist, vor einer Verwaltungsbehörde die Erstellung, Ergänzung oder Änderung eines Luftqualitätsplans zu fordern. Dieses Recht müssen sie gegebenenfalls auch gerichtlich durchzusetzen können.

Diese Auslegung deckt sich mit der Auffassung der Europäischen Kommission im Mahnschreiben gegen Österreich¹⁴, in dem die Kommission Österreich rügt, dass Einzelpersonen – trotz der aus Art. 9 Abs. 3 folgenden Verpflichtung – im Zuge der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG außerhalb des Anwendungsbereichs der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG¹⁵ keine Klagebefugnis eingeräumt wurde, wenn eine Behörde das Erstellen eines Luftqualitätsplans unterlassen hat. Explizit hält die Kommission auch fest, dass der EuGH Einzelpersonen diese Möglichkeit bereits zugestanden hat.

D) Zum subjektiven Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans aus dem Immissionsschutzgesetz-Luft

Zentrales Umsetzungsgesetz der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG sowie der Vorgängerrichtlinie 96/62/EG und deren drei Töchterrichtlinien ist das Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl I 1997/115 idF 2010/77. Die Erstellung von Luftqualitätsplänen wurde im IG-L in einem zweistufigen Prozess umgesetzt: Werden Grenz- oder Zielwerte überschritten hat der zuständige Landeshauptmann aufgrund einer Statuserhebung gemäß § 9a IG-L ein Programm zu erstellen, in dem Maßnahmen festzulegen sind, die zur Emissionsbegrenzung ergriffen werden. Auf der Grundlage der Programme hat der Landeshauptmann gemäß § 10 Abs 1 IG-L die zu ergreifenden hoheitlichen Maßnahmen (diese sind in den §§ 13 bis 16 IG-L aufgezählt) durch eine Verordnung verbindlich anzuordnen. Pläne für kurzfristige Maßnahmen – das IG-L verwendet die Terminologie der Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG und bezeichnet diese als „Aktionspläne“ – finden sich im IG-L nur in § 26b IG-L für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid.

¹³ Vgl. *Giera*, Rechte 129.

¹⁴ C (2014) 4883 final v 10.7.2014.

¹⁵ RL 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme.

In Bezug auf andere Luftschadstoffe, wie PM₁₀, findet sich keine Regelung über die Erstellung von Aktionsplänen, so dass hier eine europarechtswidrige Umsetzung vorliegt.¹⁶ Denn selbst eine Ermessenbestimmung befreit den nationalen Gesetzgeber nicht von seiner Verpflichtung eine Regelung zu normieren, die den Verwaltungsbehörden Ermessen hinsichtlich der Erstellung von Aktionsplänen für die Überschreitung von Grenz- und Zielwerten einräumt.¹⁷

Das Landesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass aus dem IG-L kein subjektives Recht auf „*Erlassung eines Maßnahmenprogramms oder einer Luftreinhalteverordnung gemäß § 9a IG-L*“ abzuleiten sei. Nur am Rande sei bemerkt, dass die vom Landesverwaltungsgericht verwendete Terminologie unrichtig ist, denn die nach § 9a IG-L zu erstellenden Programme sind keine Verordnungen, sondern werden als faktische Akte qualifiziert. Lediglich die nach § 10 Abs 1 IG-L zu erlassenden Maßnahmenverordnungen sind normativ wirkende Verordnungen.¹⁸

Zuzustimmen ist dem Landesverwaltungsgericht darin, dass sich aus dem Wortlaut des IG-L kein subjektives Recht auf Erstellung eines Programms gemäß § 9a IG-L sowie auf Erlass einer Maßnahmenverordnung gemäß § 10 Abs 1 IG-L ergibt. Allerdings ist ein solches nach der Rechtsprechung des EuGH aus der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG abzuleiten. Das nationale Umsetzungsgesetz ist richtlinienkonform auszulegen, dh §§ 9a und 10 IG-L sind in Übereinstimmung mit dem Urteil *Janecek* drittschützend zu interpretieren. Verneint man eine solche Pflicht zur richtlinienkonformen Interpretation, so ist der Anspruch unmittelbar auf Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG zu stützen. Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG begründet eine eindeutige Verpflichtung, die sowohl unbedingt als auch hinreichend genau ist. Der EuGH entschied bereits, dass der dem Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG vergleichbare Art. 7 Abs. 3 Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG unmittelbar anwendbar ist.¹⁹

Es ist daher unzulässig, den Anspruch auf Erstellung eines Luftqualitätsplans mit dem Verweis auf das IG-L abzuweisen. Das IG-L setzt die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG mangelhaft um, indem es kein subjektives Recht auf den Erlass eines Programms gemäß § 9a IG-L und einer Maßnahmenverordnung gemäß § 10 Abs 1 IG-L normiert. Insofern ist das IG-L richtlinienkonform zu interpretieren bzw. der Anspruch aus dem unmittelbar anwendbaren Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG abzuleiten.

¹⁶ Vgl zur Europarechtswidrigkeit der Rechtslage in Bezug auf die Umsetzung der alten Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG etwa *Schulev-Steindl*, Mögliche (wirksame) Maßnahmen nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft, in *Wagner/Kerschner* (Hrsg), Immissionsschutzgesetz-Luft (2008) 75 (79).

¹⁷ *Klinger/Giera*, RdU 2014 (in Druck).

¹⁸ Vgl zum faktischen Charakter der Programme *Schulev-Steindl*, Maßnahmen 82; *Potacs*, ZfV 2009, 875; *Würthinger*, Luftreinhalte- und Klimaschutzrecht, in *Raschauer N./Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht² (2010) 484 (504). Zur Verordnungsform der Maßnahmenverordnungen vgl *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L (2010) 44 ff.

¹⁹ EuGH 25.7.2008, C-237/07, *Janecek*, Rz 35 f.

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass der Verwaltungsgerichtshof bereits einen Anspruch auf Maßnahmen gegen Feinstaubbelastung implizit anerkannt hat, sich im Ergebnis aber nicht näher damit auseinandersetzen musste, da die Berufung mangels ausreichender Betroffenheit abzuweisen war (VwGH 26.6.2012, 2010/07/0161).

E) Faktische Betroffenheit

Unzutreffend ist auch die Auffassung des Landesverwaltungsgerichts, nach der von Grenzwertüberschreitungen betroffene Personen "*über die Allgemeinheit hinausgehend von allfälligen Grenzwertüberschreitungen der Luftqualität betroffen*" sein müssen.

Aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass nur Personen klagebefugt sind, die von Grenzwertüberschreitungen unmittelbar betroffen sind. Allerdings geht der EuGH – anders als das österreichische Recht – von einer faktischen Betroffenheit aus.²⁰ Nicht erforderlich ist im Unionsrecht aber eine gegenüber der Allgemeinheit besondere Betroffenheit, da die Unterscheidung zwischen Allgemein- und Individualinteressen als solcher dem Unionsrecht fremd ist.²¹

Die Betroffenheit hinsichtlich Grenzwertüberschreitung in der Luft knüpft an einen räumlichen Bezug zum Gebiet, in dem die Grenzwerte überschritten werden, an. Ausreichend für die Beurteilung der unmittelbaren Betroffenheit im Verfahren *Janecek* war die räumliche Nähe der Wohnung des Klägers zu einer Messstelle. Personen, die sich dauerhaft in einem die Grenzwerte überschreitenden Gebiet, aufhalten, weil sie dort etwa ihren Wohnsitz oder Arbeitsplatz haben, sind faktisch von der Grenzwerte überschreitenden Luftverschmutzung betroffen und damit berechtigt, die Erstellung eines Luftqualitätsplans zu fordern.²²

Das Landesverwaltungsgericht überträgt damit die Kriterien der nationalen Schutznormtheorie in unzulässiger Weise auf einen aus dem Unionsrecht erwachsenden Anspruch. Die Betroffenheit hinsichtlich dieses vom Unionsrecht gewährten subjektiven Rechts ist nach einheitlichen unionsrechtlichen und nicht nach nationalen Kriterien zu beurteilen.

²⁰ Vgl. aus der österreichischen Literatur etwa *Baumgartner*, Begrenzung von Luftschadstoffen im gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren, ZfV 2010, 739 (745); aus deutscher Sicht etwa *Frenz*, Handbuch Europarecht IV Wirkungen und Rechtsschutz (2010) Rz 3913; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz (2008) 94.

²¹ Vgl. etwa *Wegener*, Rechte des Einzelnen (1998) 185.

²² *Kloepfer*, Die Feinstaubproblematik im System des neuen Luftreinhalterechts, in Führ/Wahl/von Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft – FS Rehinder (2007) 379 (393); vgl. auch *Jarass*, Rechtsfragen des neuen Luftqualitätsrechts, VerwArch 2006, 429 (448).

F) Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken

Das Landesverwaltungsgericht hält den Anspruch auf Erlassung einer Verordnung nach dem IG-L für nicht vereinbar mit den bundesverfassungsrechtlich vorausgesetzten Rechtsquellentypen der Verordnung und des Bescheides sowie mit dem eingerichteten Rechtsquellensystem. Weiters führt das Landesverwaltungsgericht aus, dass die Bindung des Ordnungsgebers an das Erkenntnis eines Verwaltungsgerichts, in dem die Verpflichtung zur Erlassung festgestellt wird, die Gewaltenteilung zwischen Gerichtsbarkeit und Verwaltung verletzen würde. Dazu wird noch Folgendes ausgeführt:

Subjektive Rechte auf den Erlass einer Verordnung

Subjektive Rechte auf die Erlassung einer Verordnung stellen in der österreichischen Rechtsordnung zwar nicht den Regelfall dar, allerdings gibt es punktuell sowohl auf einfach- als auch auf verfassungsrechtlicher Ebene Antragsrechte auf Verordnungen.²³ Insofern ist die Ansicht, ein subjektives Recht auf Erlass eines Luftqualitätsplans sei mit dem Rechtsquellensystem der österreichischen Bundesverfassung generell unvereinbar, bereits aus einer rein innerstaatlichen Betrachtung unzutreffend.

Aus einer unionsrechtlichen Perspektive ist dieses Argument ebenfalls unzulässig, denn das Unionsrecht gewährt – wie bereits ausgeführt – einen Anspruch auf Erstellung eines Luftqualitätsplans, so dass die Mitgliedstaaten bzw. die mitgliedstaatlichen Behörden verpflichtet sind, diesen im nationalen Recht effektiv um- und durchzusetzen. Sie müssen die unionalen Vorgaben im Rahmen ihrer Rechtsordnungen umsetzen und auch vollziehen, wobei sich das Unionsrecht grundsätzlich rechtsformenneutral gegenüber dem innerstaatlichen Recht verhält und die anzuwendenden nationalen Rechtsformen nicht festlegt.²⁴

Stehen einem unionsrechtlich garantierten Recht innerstaatliche Um- bzw. Durchsetzungsschwierigkeiten entgegen – mögen diese auch rechtsstruktureller Art sein – ändert dies nichts an der Verpflichtung die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts (*effet utile*) sicherzustellen. Insbesondere können diese Divergenzen nicht die Versagung eines unionsrechtlich garantierten Anspruchs rechtfertigen.²⁵ Vielmehr hat aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts das nationale Recht – sollte eine unionsrechtskonforme Auslegung scheitern – diesem zu weichen.

²³ ZB auf einfachgesetzlicher Ebene §§ 1 f Gesetz betreffend die Anerkennung von Religionsgesellschaften, RGBl 1974/68; § 5 Abs 1 Stadterneuerungsgesetz, BGBl 1974/287; zB auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene Art 67 Abs 1 B-VG; Art 118 Abs 7 B-VG. Vgl. aus der Literatur Potacs, Säumigkeit des Ordnungsgebers, in Holoubek/Lang (Hrsg), Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011) 233 (236 f).

²⁴ Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht⁵ (2014) 105.

²⁵ Vgl die stRsp des EuGH zur Umsetzung von Richtlinien, nach der sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner innerstaatlichen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der Umsetzungsverpflichtung zu rechtfertigen, etwa EuGH 5.6.1997, C-107/96, *Kommission/Spanien*, Rz 10 mwN. Vgl aus der Literatur etwa Karpenstein, Praxis des EU-Rechts² (2013) Rz 30.

Dieser aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtung kann weder das bundesverfassungsrechtlich vorgesehene Rechtsschutzsystem, noch die der Bundesverfassung zugrunde liegende Gewaltenteilung entgegengehalten werden.

Zur Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Erstellung eines Luftqualitätsplans im nationalen Recht

Wiederholt haben sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, dass wenn die Rechtsordnung ein subjektives Recht auf Erlassung einer Verordnung anerkennt, dieses auch rechtlich durchsetzbar sein muss – eine Folge des in Art. 18 B-VG verankerten Rechtsstaatsgebots. In diesem Fall hat die Behörde bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die beantragte Verordnung (oder sonstige behördliche Maßnahmen außerhalb eines Verwaltungsverfahrens) zu erlassen und damit dem Rechtsschutzbegehren de facto zu entsprechen. Im Versagungsfall hat sie über den Anspruch mit einem negativen Bescheid abzusprechen, der dann vor dem Verwaltungsgericht und in weiterer Folge vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochten werden kann (vgl. etwa VfSlg. 11.931/1988; 13.134/1992; 14.295/1995, 18.905/2009 sowie des VwGH vom 22.12.2009, 2009/08/0064, 23.10.2012, 2009/10/0254). Anders kann dem bestehenden Rechtsschutzbegehren nach der österreichischen Rechtslage nicht zu seiner Durchsetzung verholfen werden.

Wenn das Verwaltungsgericht in Folge einer Beschwerde gegen den negativen Bescheid die Verpflichtung zum Erlass eines Luftqualitätsplans feststellt und den Bescheid aufhebt, ist die Behörde gemäß § 28 Abs. 5 VwGVG an die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts gebunden und muss den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichts entsprechenden Rechtszustand herstellen. Gibt der Verwaltungsgerichtshof einer Revision statt, dann sind die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsbehörden gemäß § 63 Abs 1 VwGG verpflichtet, in der betreffenden Rechtssache mit den ihnen zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand herzustellen.

Eine solche Bindung einer Verwaltungsbehörde bzw. eines Verwaltungsgerichts an ein Erkenntnis eines Verwaltungsgerichts – im konkreten Fall des Verwaltungsgerichtshofes – hat der Verfassungsgerichtshof bereits anerkannt. Hinsichtlich der Anerkennung von Religionsgemeinschaften entschied der Verfassungsgerichtshof, dass im Falle der Säumigkeit des für die Anerkennung zuständigen Cultusministers der Verwaltungsgerichtshof über den Antrag auf Anerkennung aufgrund einer erhobenen Säumnisbeschwerde²⁶ – positiv oder negativ – abzusprechen hat. Im Falle einer positiven Entscheidung ist der Cultusminister verpflichtet, eine entsprechende Verordnung zu erlassen.²⁷

²⁶ Das Erkenntnis erging vor der Einführung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit 2014.

²⁷ VfSlg 13.135/1992.

Am Rande sei noch daraufhin gewiesen, dass Programme gemäß § 9a IG-L nicht als rechtlich verbindliche Verordnungen qualifiziert werden, sondern als faktische Akte. Die Probleme hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit sind aber mit jenen der Durchsetzbarkeit von Verordnungen vergleichbar. Wenn die Behörde über den Antrag auf Erlass eines Programmes nach § 9a IG-L nicht stattgibt, dann muss sie über diesen Antrag mit negativem Bescheid absprechen. Gegen diesen kann dann in weiterer Folge Beschwerde an das zuständige Verwaltungsgericht erhoben werden.

G) Anregung auf Vorlage an den EuGH

Sollte der Verwaltungsgerichtshof trotz der hier dargelegten Auffassung Zweifel haben, dass Personen, die von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind, aus Art. 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG ein subjektives Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans zur Einhaltung der Grenzwerte haben, wird die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV vor dem EuGH angeregt.

Eine solche Vorlage an den EuGH ist möglicherweise auch in Hinblick auf die Unterschiede zwischen der österreichischen und der dem Urteil Janecek zugrunde liegenden deutschen Rechtslage von Bedeutung. Während nach deutschem Recht ein Anspruch auf Erstellung eines Luftqualitätsplans mit einer allgemeinen Leistungsklage erzwungen werden kann,²⁸ besteht in Österreich nur die Möglichkeit einen Feststellungsbescheid zu beantragen bzw. in weiterer Folge gegen diesen Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht einzulegen und ein feststellendes Erkenntnis zu erwirken. Auch nach deutscher Rechtslage erlässt nicht das Verwaltungsgericht den Luftqualitätsplan – dieses spricht lediglich die Verpflichtung der Behörde aus. Allerdings kann das Urteil – im Unterschied zu Österreich – auch vollstreckt werden.

Gelangt der Verwaltungsgerichtshof zur Auffassung ein Vorabentscheidungsverfahren einzuleiten, sollten folgende Fragen vorgelegt werden:

- Ist Art. 23 Abs 1 UAbs 1 und 2 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG dahin auszulegen, dass eine in ihrer Gesundheit betroffene Person im Falle der Überschreitung der in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenz- oder Zielwerten ein subjektives Recht auf Erstellung, Ergänzung oder Änderung eines Luftqualitätsplans hat?
- Ist Art. 24 Abs 1 UAbs 1 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG dahin auszulegen, dass eine in ihrer Gesundheit betroffene Person im Falle der Gefahr einer Überschreitung der in den Anhängen VII, XI und XIV festgelegten Grenz- oder Zielwerten ein subjektives Recht auf Erstellung, Ergänzung oder Änderung eines Plans für kurzfristige Maßnahmen bzw. einen Anspruch auf richtlinienkonforme Ermessensausübung hat?

²⁸ Hufen, Verwaltungsprozessrecht⁸ § 15 Rz 9 mwN.

- Kann aus der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG ein genereller Anspruch einer Person, die durch die Überschreitung der in der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG festgelegten Grenz- und/oder Zielwerten sowie Alarmschwellen in ihrer Gesundheit betroffen ist, auf Einhaltung der in der Luftqualitätsrichtlinie normierten Grenz- und Zielwerte, abgeleitet werden?
- Sind die Art. 23 Abs 1 UAbs 1 und 2 sowie Art. 24 Abs 1 UAbs 1 unmittelbar anwendbar?
- Sollten die Frage 1 und/oder 2 bejaht werden, ist es im Lichte des Art. 47 GRC und der Anforderungen der Aarhus-Konvention an die Gewährung effektiven Rechtsschutzes ausreichend, wenn der Anspruch auf Erstellung eines Luftqualitätsplans bzw. auf Erstellung eines Plans für kurzfristige Maßnahmen über ein verwaltungsgerichtliches Erkenntnis, das zwar für Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte bindend ist, aber lediglich feststellenden Charakter hat und nicht mittels Zwangsmitteln vollstreckt werden kann, ausreichend?

H) Zum Ausmaß der Feinstaubbelastung in Graz und zur Betroffenheit der Revisionswerber

Das Landesverwaltungsgericht bestreitet nicht die im Antrag vom 1. März 2013 vorgebrachten Überschreitungen der zwei relevanten Grenzwerte, nämlich des Tagesmittelwerts für PM₁₀ von 50 µg/m³ und des Jahresmittelwerts von 40 µg/m³. Es weist jedoch darauf hin, dass es einen „eindeutig positiven Trend bei der Entwicklung der PM10-Immissionen“ gebe. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass in Graz nach wie vor Grenzwertüberschreitungen gegeben sind, für 2012 noch dazu in einem Jahr mit einem sehr mildem Winter. So hält der Jahresbericht des Umweltbundesamtes 2012, REPORT REP-0421, Wien 2013²⁹, auf Seite 10 fest: *„Der Grenzwert der Luftqualitätsrichtlinie für PM10 (50 µg/m³) als Tagesmittelwert (wobei 35 Überschreitungen pro Kalenderjahr erlaubt sind) – wurde im Jahr 2012 an drei Messstellen in den Zonen BR Graz und Steiermark ohne BR Graz überschritten.“*

An der den Revisionswerbern besonders nahe gelegenen Messstelle Graz Ost wurde der TMW-Grenzwert an 37 Tagen überschritten (höchster TMW 102 µg/m³), an der Messstation Don Bosco an 49 Tagen überschritten (höchster TMW 142 µg/m³). Zu der für eine geringe Feinstaubbelastung günstigen meteorologischen Situation schreibt das Umweltbundesamt auf Seite 28: *„Das Jahr 2012 war außergewöhnlich warm; gemittelt über ganz Österreich lag die Jahresmitteltemperatur um 1,1 °C über dem Wert der Klimaperiode 1981-2010, damit war 2011 das siebentwärmste Jahr seit Beginn der Temperaturmessungen in Österreich 1768.“*

²⁹ <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0421.pdf>

Und im Kontext der letzten 10 Jahre überhaupt auf Seite 42:

„Umgekehrt wiesen Jahre mit häufigen Tiefdruck-, West- und Nordwestwetterlagen – darunter 2004, 2007, 2008, 2009 und 2012 – niedrige PM10-Belastungen auf. Ausschlaggebend dafür waren milde Winter mit häufiger Westströmung, wodurch Luftmassen mit niedriger Vorbelastung nach Österreich transportiert wurden; Westwetterlagen sind in der Regel mit günstigen Ausbreitungsbedingungen verbunden (siehe Kapitel 2.1). Das Jahr 2012 wies im langjährigen Vergleich eine sehr niedrige PM10 -Belastung auf. Im Mittel über die 67 Messstellen, die seit 2003 in Betrieb sind, wurde 2012 die niedrigste PM 10 -Belastung im ausgewerteten Zeitraum registriert (2009 die zweitniedrigste). Alle Messstellen in Kärnten (außer Vorhegg), in Linz, in Salzburg, in Tirol (außer Kufstein) und in Voralberg registrierten 2012 die niedrigste PM10 -Belastung seit Beginn der Messung; die meisten Messstellen in der Steiermark registrierten die zweitniedrigste Belastung (die Minima traten zumeist 2009 auf). Die einzigen überdurchschnittlich belasteten Messstellen waren 2012 Stockerau und Zöbelboden. Unter meteorologischen Gesichtspunkten war der – besonders im Nordosten Österreichs – extrem warme und niederschlagsreiche Jänner 2012 mit Überwiegen von West- und Nordwestwetterlagen ausschlaggebend für die niedrige PM10-Belastung dieses Jahres, außerdem der sehr warme März und November. Lediglich im Februar 2012 trat eine etwa dreiwöchige Hochdruckphase mit tiefen Temperaturen und hoher PM10-Konzentrationen auf.“ (Hervorhebung durch die Verfasser).

Die Messstation Graz-Ost ist etwa 1,6 km Luftlinie von der Wohnstätte der Revisionswerber, der Schillerstraße 15, entfernt. Die Wohnstätte liegt im stark mit Feinstaub belasteten zentralen bzw. südlichen Teil von Graz. Es ist daher festzuhalten, dass im Jahre 2012 eine Überschreitung der zulässigen Grenzwerte am Wohnort der Revisionswerber gegeben war, dies sowohl an einer der nächstgelegenen Messstation zur Wohnstätte als auch an einer anderen Messstation im Stadtgebiet von Graz, nämlich der Messstation Don Bosco. Von dieser Belastung sind die Revisionswerber betroffen. Die Revisionswerber halten sich im Überschreitungsgebiet „nicht nur vorübergehend auf.“

Die Richtlinie stellt auf die „Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte“ ab, welche es zu reduzieren bzw zu bannen gilt. Die Tatsache, dass im Jahre 2012 witterungsbedingt weniger Feinstaubbelastungen gegeben waren, lässt überhaupt nicht darauf schließen, dass die Gefahr der Überschreitung für durchschnittliche Wettersituationen gebannt ist. Insgesamt ist der Belastungsverlauf über den gesamten Zeitraum seit den Messungen ab 2001 zu beachten (siehe Antrag vom 1. März 2013, Seite 3), nämlich die Tatsache der sehr hohen Feinstaubbelastung und der sehr häufigen Überschreitungstage. Diese hohen Belastungen können aus gesundheitlicher Sicht nur mit sehr guten, dh sehr niedrigen Feinstaubbelastungen in der Zukunft wettgemacht werden.“

Eine „über die Allgemeinheit hinausgehend(e)“ Betroffenheit, wie vom Landesverwaltungsgericht gefordert, ist europarechtlich nicht geboten. Wie auch der Verwaltungsgerichtshof in VwGH 2010/07/0161 ausführte, müsse lediglich auf den dauernden oder wiederholten Aufenthalt im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle abgestellt werden. Insofern ist die Wohnstätte von Belang wie auch das gesamte Stadtgebiet von Graz, in dem sich die Revisionswerber zu Arbeits- und Bildungszwecken, zu sozialen Aktivitäten usw. naturgemäß wiederholt aufhalten. In der Stadt Graz leben insgesamt über 300.000 Menschen.

Erhörend zu ergänzen bleibt nur, dass laut Überschreitungstatistik 2013 des Umweltbundesamtes³⁰ in diesem Jahr die TMW-Grenzwerte an zwei Messstellen in Österreich überschritten wurden, und zwar an der Messstelle Graz Ost an 45 Tagen und an der Messstation Don Bosco an 44 Tagen, europarechtlich zulässig sind aber nur 35 Überschreitungstage.

Zur Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 VwGG

I) Verletzung des Rechts auf eine Verhandlung

Die Unterlassung einer öffentlichen, mündlichen Verhandlung stellt einen Verfahrensfehler dar. Gemäß Artikel 47 Abs 2 GRC hat jeder das Recht, das seine Sache durch ein Gericht öffentlich verhandelt wird. Zum Zeitpunkt der Einbringung der Berufung im September 2013 galt das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, Rechtsmittelinstanz war zu diesem Zeitpunkt der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. § 24 Abs 3 erster Satz Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, wonach „der Beschwerdeführer ... die Durchführung einer Verhandlung in der Beschwerde oder im Vorlageantrag zu beantragen“ hat, war nicht in Geltung. Es handelt sich hier also um einen Übergangsfall. Zudem waren die Revisionswerber nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinen Erkenntnissen vom 18. Juni 2003, B 1312/02, Slg. Nr. 16.894, und vom 24. Februar 2004, B 931/03, Slg. Nr. 17121, unter dem Blickwinkel des Art. 6 EMRK die Auffassung vertreten, das in § 51e Abs. 3 VStG dem unabhängigen Verwaltungssenat eingeräumte Ermessen, ob er eine mündliche Verhandlung durchführe, sei dergestalt auszulegen, dass die Unterlassung der Antragstellung auf Durchführung einer mündlichen Berufungsverhandlung dann nicht zum Nachteil und zum Verlust prozessualer Rechte der Partei führen kann, wenn diese zum Zeitpunkt der Einbringung ihrer Berufung nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten war, weil die Antragstellung (wie auch der schlüssige Verzicht auf ein Recht) die Kenntnis dieses Rechts voraussetze.

Dieser Auffassung des Verfassungsgerichtshofes hat sich auch der Verwaltungsgerichtshof angeschlossen³¹.

J) Verletzung des Parteigehörs und Begründungsmangel (§§ 45 und 60 AVG bzw §§ 17 und 29 Abs 1 VwGVG)

Das Landesverwaltungsgericht „beweist“ die fehlende Säumigkeit der Behörde bei Umsetzung einer Umweltzone mit dem „Ergebnis einer umfassenden Überprüfung der Wirksamkeit von Umweltzonen zur Feinstaubreduktion“ der Europäischen Forschungsvereinigung für Umwelt und Gesundheit im Transportsektor e.V.

³⁰ http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/luft/luftguete_aktuell/ueberschreitungen/ueberschreitungen_2013/

³¹ (vgl. die hg. Erkenntnisse vom 18. September 2008, Zl. 2006/09/0110, vom 29. September 2010, Zl. 2010/10/0168, und vom 18. Oktober 2011, Zl. 2010/02/0099).

Dieses Ergebnis wurde den Revisionswerbern weder in einer Verhandlung noch schriftlich zur Stellungnahme vorgelegt. Dieser Verfahrensmangel ist entscheidungsrelevant, denn das Landesverwaltungsgericht wäre bei Einhaltung der Verfahrensvorschriften in der Sache zu einer anderen Entscheidung gelangt. Umweltzonen sind nämlich sehr wohl effektive Instrumente zur Reduktion des Feinstaubes, wie aus der sachverständigen Stellungnahme von Dr. Aharon Vrtala, Ingenieurbüro Technische Physik, Meteorologie und Informatik, Salzgasse 28, 4240 Freistadt hervorgeht. Diese Stellungnahme (Beilage ./1) wird zum Vorbringen erhoben.

Stellungnahme Dr. Vrtala vom 14. Juli 2014, Beilage ./1

Die Heranziehung einer einzigen Studie zur Frage der Effektivität von Umweltzonen und die fehlende Auseinandersetzung mit den im Verfahren seitens der Revisionswerber vorgelegten und zum Teil zitierten Studien und Materialien wie

- dem Fristerstreckungsantrag 2010 (Beilage 5 des Antrags vom 1. 3. 2013),
- der Studie der Technischen Universität Graz, Auswirkungen einer Umweltzone auf die Kfz-Emissionen im Sanierungsgebiet Großraum Graz vom 31.8. 2008 (Beilage 12 des Antrags vom 1. 3. 2013),
- der Studie des Instituts für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik der TU Wien, Auswirkung der Umweltzone „Variante 3“ auf die Feinstaubkonzentration im Sanierungsgebiet Großraum Graz vom 13. 1.2010 (Beilage 13 des Antrags vom 1. 3. 2013),
- der Studie von a.o.Univ.-Prof. Dr Stefan Hausberger, Abschätzung der „Emissionswirkung einer Umweltzonenvariante in Graz vom 11. 5. 2012 (Beilage 14 des Antrags vom 1. 3. 2013)

stellen einen relevanten Verfahrensmangel dar.

Die einzige für die Begründung vom Landesverwaltungsgericht herangezogene Studie von Morfeld, P. et al, weist in der Publikation Pneumologie, 68, 173-184 (2014), folgenden Interessenkonflikt aus: *„PD Dr. Peter Morfeld und Prof. Dr. David Groneberg sind Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats der Europäischen Forschungsvereinigung für Umwelt und Gesundheit im Transportsektor (EUGT, www.eugt.org). PD Dr. Spallek ist Geschäftsführer von EUGT e.V. EUGT e.V. hat sich zur Aufgabe gemacht, Aus- und Wechselwirkungen von Emissionen, Immissionen und Gesundheit zu untersuchen.“*

Dieser Umstand zieht die Unbefangenheit dieser Sachverständigen in Zweifel. „EUGT hat sich zur Aufgabe gemacht, Aus- und Wechselwirkungen zwischen Emissionen, Immissionen und Gesundheit zu untersuchen sowie Wege zu finden, mögliche gesundheitliche Folgen zu vermeiden. Gegründet wurde EUGT von BMW, Daimler, Volkswagen und Bosch.“ ist auf der Homepage der Vereinigung³² nachzulesen. Umso schwerer wiegt, dass alle anderen Studien zu diesem Thema vom Landesverwaltungsgericht außer Acht gelassen wurden.

³² <http://www.eugt.org/>

Der pauschale Verweis des Landesverwaltungsgerichts auf die „entsprechenden Ermittlungen in den öffentlich zugänglichen Dokumenten der zuständigen Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung und des Umweltbundesamtes“ ersetzt nicht die Auseinandersetzung mit den von den Revisionswerbern vorgebrachten Studien. Außerdem sei festgehalten, dass gerade auch die öffentlich zugänglichen Studien und Berichte des Amtes der Landesregierung verkehrsbezogene Maßnahmen nahelegen bzw ankündigen (die genannten Materialien wurden neben anderen im Antrag vom 1. 3. 2014 angeführt und großteils beigelegt):

- Bericht der Projektgruppe „Programm zur Feinstaubreduktion in der Steiermark“, idF des Regierungsbeschlusses vom 11. 10. 2004³³, Seite 14, Maßnahme 25: Fahrverbote lt. IG-L für Diesel-Fahrzeuge ohne DPF
- Statuserhebungen für den Schadstoff PM₁₀ 2002, 2003, 2004 und 2005 gemäß § 8 Immissionsschutzgesetz Luft³⁴, April 2006, Seite 31: Ein wechselweises Fahrverbot von PKW würde in Großraum Graz die PM₁₀-Emissionen um ein Viertel reduzieren.
- Im Antrag auf Fristerstreckung zur Einhaltung der PM₁₀-Grenzwerte im Sanierungsgebiet Großraum Graz³⁵ vom 4. 3. 2010, wird ab S 59 unter Punkt 9 von der Stmk. Landesregierung die beabsichtigte Maßnahme einer Umweltzone im Detail dargelegt.

Die Europäische Kommission hat die Fristerstreckung für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für PM₁₀ unter der Voraussetzung, dass in Graz eine Umweltzone erlassen wird, gewährt. Da es zu dieser Erlassung nicht gekommen ist, wurde das Vertragsverletzungsverfahren Nr 2008/2183 fortgesetzt. Von fachlichem Interesse ist das Schreiben vom 9. März 2012, GZ ENV.C.3/BZ/pb ARES(2012), worin die Kommission, Generaldirektion Umwelt, auf dieser zusätzlichen vereinbarten Maßnahme, insistierte, nachdem Österreich (nach der Landtagswahl in der Steiermark vom September 2010) ein neues Luftreinhalteprogramm ohne Umweltzone im Herbst 2011 nach Brüssel geschickt hatte. Aus dem Schreiben der Kommission:

„Die Kommission stellt außerdem fest, dass aus den Informationen, die mit den Schreiben vom Juni und vom Oktober 2011 übermittelt wurden, hervorgeht, dass der von der abteilungsübergreifenden Projektgruppe ausgearbeitete Luftqualitätsplan nicht alle „in der Mitteilung genannten zusätzlichen Maßnahmen“ erhält. Namentlich die der Kommission mitgeteilte „Umweltzone“ wird darin nicht mehr genannt. Hingegen werden in den beiden Schreiben andere Maßnahmen erwähnt, die in der ursprünglichen Mitteilung nicht genannt werden. Es wird jedoch nicht eindeutig nachgewiesen, dass diese alternativen Maßnahmen in dem gesamten Luftqualitätsgebiet eine Minderung der PM₁₀-Konzentration bewirken würden, die derjenigen vergleichbar ist, die mit den ursprünglich mitgeteilten Maßnahmen erzielt worden wäre.

33

http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10434780_12313709/0143840b/Endbericht.pdf

34

http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10434851_12429602/53490f44/Statuserhebung_2003-05.pdf

35

http://app.luis.steiermark.at/berichte/Download/Fachberichte/LU_01_10_Fristverlaengerung_Materialien.pdf

Die Kommission stellt somit fest, dass Österreich die zuvor mitgeteilten zusätzlichen Maßnahmen nicht, wie in Artikel 1 des Beschlusses K(2010) 6850 vorgeschrieben, in seinen Luftqualitätsplan aufgenommen hat. Geht innerhalb von sechs Wochen nach dem Datum dieses Schreibens keine Antwort mit zusätzlichen Informationen ein, die die Kommission überzeugen, dass die Bedingung im Beschluss K(2010) 6850 erfüllt wurde, oder mit denen nachgewiesen wird, dass die alternativen Maßnahmen eine Minderung der PM₁₀-Konzentration bewirken würden, die derjenigen vergleichbar ist, die mit den ursprünglich mitgeteilten Maßnahmen erzielt worden wäre, so schließt die Kommission nicht aus, dass sie möglicherweise ihren Beschluss K(2010) 6850 über die Ausnahme für das Luftqualitätsgebiet „AT_60 Graz überprüft.“

Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ist aufrecht. Laut Anfragebeantwortung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 10. Februar 2014 (229/AB) erfolgte am 26. 4. 2013 ein erneutes Mahnschreiben der Europäischen Kommission.³⁶

Auch wenn das Landesverwaltungsgericht aufgrund der Beweislage zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass die Verfügung einer Umweltzone (lt a des Antrags vom 1. März 2013)) europarechtlich nicht geboten ist, so hätte es über den Antrag auf Erlassung von

„b) Fahrverboten für alle KFZ tageweise wechselnd nach geraden und ungeraden Kennzeichen vom 1. Oktober bis 31. April zur Reduktion der gesamten KFZ_Flotte im Sanierungsgebiet Großraum Graz oder

c) anderen geeigneten und effektiven gleichwertigen Maßnahmen im oben bezeichneten Raum

absprechen müssen. Dies ist nicht erfolgt.

K) Zur (Un)Verhältnismäßigkeit einer Umweltzone

Das Landesverwaltungsgericht führt auch ins Treffen, dass eine Umweltzone unverhältnismäßig wäre. Die Unverhältnismäßigkeit der Umweltzone wird bloß behauptet aber nicht begründet. Es finden sich die allgemeinen Sätze: „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 angemessene Übergangsregelungen – verhältnismäßig sein.“ Das Landesverwaltungsgericht hat sich mit dem diesbezüglichen Vorbringen der Revisionswerber nicht auseinandergesetzt.

Wie schon im Antrag vom 1. März 2013 ausgeführt, standen bereits ab 2004 „partielle Fahrverbote“ im Raum, zu einer Verordnung von Fahrverboten kam es mit der MaßnahmenVO, LGBl Nr 131/2006:

³⁶ https://iwww.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_00229/fname_339875.pdf

Neben einem Fahrverbot für ältere LKW mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 Tonnen, war ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter vorgesehen, wenn durch Messungen ein PM₁₀-Tagesmittelwert von 75µg (ab 15.12.2007: 50µg) an fünf aneinander folgenden Tagen überschritten wurde und eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand, dass dieser Wert auch weiterhin überschritten würde. Diese Maßnahme hätte am 1. 1. 2008 in Kraft treten sollen, wurde aber ohne Angabe von sachlichen Gründen vom Landeshauptmann (bzw zuständigen Landesrat) mit VO vom 28. 11. 2007, LGBl Nr 96 wieder zurück genommen. Die Gemeinderatswahl in Graz wurde im Jänner 2008 abgehalten.

Aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens Nr 2008/2183 gegen die Republik Österreich und der für Graz ins Auge fassten Umweltzone als kontinuierliche Maßnahme wurde im Jahre 2010 das Immissionsschutzgesetz-Luft um einen neuen § 14a ergänzt. „Um den Vollzug von Verkehrsbeschränkungen österreichweit zu erleichtern, wird mit dieser neuen Bestimmung eine Verordnungsermächtigung für den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Aussehen und weitere Kriterien von Plaketten zur Kennzeichnung von Fahrzeugen nach Abgasklassen festgelegt.“, heißt es in den Erläuterungen der Regierungsvorlage (782dBeil, 24. GP). Die diesbezügliche Verordnung wurde schließlich am 6. 4. 2012 kundgemacht (BGBl II 120/2012).

Diese langen Vorlaufzeiten für das Projekt Umweltzone erlauben seit längerer Zeit schon ein rasches (stufenweises) Inkrafttreten, Übergangsregelungen können kurz gehalten werden. Wenn hier eine Unverhältnismäßigkeit ins Spiel gebracht werden kann, dann höchstens in die Richtung, dass von Seiten der Verwaltung und der Gesetzgebung sehr viel Aufwand in das Projekt Umweltzone investiert wurde, der Nutzen für die Gesundheit der Bevölkerung mangels Umsetzung jedoch ausblieb. Zu veranschlagen ist auch der Aufwand Österreichs gegenüber der Europäischen Kommission, um die Untätigkeit in diesem Punkt zu rechtfertigen. Siehe die zahlreichen Antwortschreiben Österreichs gemäß der schon erwähnten Anfragebeantwortung des BMLFUW.

Das Landesverwaltungsgericht führt selbst zum Stand der Feinstaubbelastung in Graz an, dass „nur noch besonders exponierte und straßennahe Siedlungsbereiche betroffen“ seien (Seite 5) und dass „mit erhöhten Belastungen im Nahbereich stark frequentierter Straßen ... gerechnet werden muss“. Unter Beachtung des vom Landesverwaltungsgericht bestätigten Prinzips der Verursachergerechtigkeit heißt dies, dass eben verkehrsbezogene Maßnahmen unerlässlich sind, um die Feinstaubbelastung im Sinne der Luftqualitäts-RL zu minimieren. Durch die Eindämmung des Verkehrs bzw den Umstieg auf abgasärmere Emissionsklassen wäre die gewünschte Feinstaubreduktion am Nachhaltigsten erreichbar.

6. Revisionsanträge:

Vor diesem Hintergrund stellen die Revisionswerber die

A n t r ä g e,

der Verwaltungsgerichtshof möge

1. nach Abschluss des Vorverfahrens gemäß § 39 Abs. 1 Z 1 VwGG eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof durchführen und
2. gemäß § 42 Abs. 4 VwGG in der Sache selbst entscheiden und auszusprechen, dass der Landeshauptmann der Steiermark zur Umsetzung der Luftqualitäts-RL verpflichtet ist, innerhalb von drei Monaten das Programm nach § 9a IG-L und die nach § 10ff IG-L erlassenen Maßnahmen, also die Luftreinhalteverordnung 2011, um verkehrsbezogene Maßnahme wie eine Umweltzone und/oder Fahrverbote für alle KFZ tageweise wechselnd nach geraden und ungeraden Kennzeichen oder andere geeignete und effektive gleichwertige Maßnahmen zu ergänzen, in eventuelle das angefochtene Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark dahingehend abändern, dass der Beschwerde der Revisionswerber Folge gegeben wird; in eventuelle
3. das angefochtene Erkenntnis wegen Rechtswidrigkeit infolge seines Inhaltes gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG, in eventuelle wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften gemäß § 42 Abs. 2 Z 3 VwGG, und zwar weil der Sachverhalt in einem wesentlichen Punkt der Ergänzung bedarf und weil Verfahrensvorschriften außer Acht gelassen wurden, bei deren Einhaltung das Landesverwaltungsgericht Steiermark zu einem anderen Erkenntnis hätte kommen können, seinem gesamten Inhalt nach aufzuheben, sowie jedenfalls
4. den Rechtsträger des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark den Ersatz der Aufwendungen der Revisionswerber gemäß §§ 47ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014, BGBl II 518/2013 idF BGBl II 7/2014 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution auftragen.

