

Dr. Hannes Jarolim
Mag. Martina Flitsch
Mag. Andreas Ulrich
Dr. Dieter Altenburger, MSc
Mag. Stefan Rust
Mag. Irena Gogl-Hassanin, LL.M.

Rechtsanwaltsanwärter:
Mag. Theresa Gaismayer
Mag. Elisabeth Kolar
Mag. Roxanne de Jesus
Mag. Marcus Wiedeman
Mag. Wolfgang Omasta
Mag. Nadine Svatunek

EINSCHREIBEN

An das Landesverwaltungsgericht Salzburg
Wasserfeldstraße 30
5020 Salzburg

GZ: LVwG-4/1228/5-2015

Wien, am 8. April 2015

Revisionswerber: ÖKOBÜRO
Neustiftgasse 36/3a
1070 Wien

vertreten durch: **Jarolim Flitsch Rechtsanwälte GmbH**
Volksgartenstraße 3/2
A-1010 Wien
(Vollmacht erteilt)

Belangte Behörde: Landeshauptmann von Salzburg
Abteilung 5 – Umweltschutz und Gewerbe
Michael-Pacher-Straße 36
Postfach 527
5010 Salzburg

wegen: Landesverwaltungsgericht Salzburg
Erkenntnis vom 30.03.2015, LvwG-4/1228/5-2015

**Außerordentliche Revision
gemäß Art 133 Abs 1 Z 1 iVm Abs 4 B-VG und § 28 Abs 3 VwGG**

4-fach
Erkenntnis in Kopie (1-fach)
Anerkennungsbescheid Ökobüro

Volksgartenstraße 3
1010 Wien, Österreich
Tel. +43 1/253 7000
Fax +43 1/253 7000 43
E-Mail office@jarolim.at
Website www.jarolim.at
Kontodaten: BIC OPSKATWW
IBAN AT166 000 000 092 156 168
DVR 1065611
FN 273590p, HG Wien

Gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Salzburg vom 30. März 2015, GZ: LVwG-4/1228/5-2015, zugestellt am 2.4.2015, erhebt der Revisionswerber durch seinen ausgewiesenen Rechtsvertreter innerhalb offener Frist

außerordentliche Revision

an den Verwaltungsgerichtshof.

1. Sachverhalt

Die Jahresmittelwerte für NO₂ liegen im Land Salzburg seit Jahren auf einem relativ hohen Niveau und überschreiten an den Messstellen Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn sowohl den zulässigen Jahresgrenzwert des IG-L (2005 bis 2009 40 µg/m³, seit 2010 35 µg/m³), als auch den Grenzwert der Luftqualitätsrichtlinie (40 µg/m³). Der Evaluierungsbericht des Luftreinhalteprogrammes 2008¹ zeigt, dass auch im Jahr 2015 der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxide nicht eingehalten werden wird und stellt fest, dass kein eindeutiger Trend erkennbar ist.

Die Luftschadstoff-Grenzwerte für Stickstoffdioxid werden mit den aktuell verwirklichten Maßnahmen nicht eingehalten und dieser Zustand wird auch über die nächsten Jahre aufrecht bleiben.

Mit Schreiben vom 8.4.2014 stellte der Revisionswerber beim Landeshauptmann von Salzburg den Antrag, geeignete Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ (Stickstoffdioxid) an den Messstellen Salzburg Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn im Land Salzburg im Sinne der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG, Amtsblatt Nr L 152 vom 11.6.2008 und des Immissionsschutzgesetzes-Luft BGBl I 115/1997 zu erlassen.²

Mit Bescheid des Landeshauptmannes vom 14.8.2014, GZ 205-01/1785/10-2014 wurde der Antrag des Revisionswerbers in Anerkennung seiner Antragslegitimation als unbegründet abgewiesen. Der Landeshauptmann habe mit der „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ zusätzliche Maßnahmen zur Senkung der Luftschadstoffbelastung bei Stickstoffdioxid vorgesehen. Es bestehe keine absolute Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte, die Situation würde sich ab 2015 verbessern, es handle sich um ein gesamteuropäisches Anliegen und 2013 habe eine Evaluierung und Überarbeitung des Luftreinhalteprogrammes stattgefunden. Darüber hinaus sei praktisch keine der vom Revisionswerber vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet, zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte beizutragen.

Gegen diesen Bescheid hat der Revisionswerber mit Schriftsatz vom 30.9.2014 Beschwerde erhoben und insbesondere vorgebracht, dass der Revisionsgegner kein Ermessen dahingehend habe, ob er den Grenzwert einhalten möchte. Er müsse vielmehr schnellstmöglich Maßnahmen ergreifen. Die Situation würde sich nicht zeitnah, sondern erst in etwa 10 Jahren durch den Austausch der Bestandsflotte der Diesel-Pkw verbessern. Dieser (zu späten) Entwicklung

¹ Land Salzburg, Evaluierung des Programms nach § 9a IG-L – 2008, 2012, 8.

² Der Antrag richtete sich an den Landeshauptmann von Salzburg (in weiterer Folge auch: Beschwerdegegner), da gem IG-L sowohl die Luftreinhaltepläne gem § 9a IG-L als auch die Maßnahmen-Verordnungen gem §§ 10 ff IG-L vom Landeshauptmann zu erlassen sind.

könne durch lokale Maßnahmen, wie etwa einer Umweltzone sehr wohl entgegengesteuert werden. Aus gesamteuropäischer Sicht können den Mitgliedstaaten sogar drastische wirtschaftliche Maßnahmen abverlangt werden. Ein Luftqualitätsplan iSd Art 23 Luftqualitäts-RL enthalte keine periodische Überprüfungsfrist, sondern müsse vielmehr rechtsverbindliche Maßnahmen für den Fall der Grenzwertüberschreitung enthalten. Darüber hinaus sei eine Vielzahl an Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte geeignet.

Daraufhin hat das Landesverwaltungsgericht Salzburg die Beschwerde mit angefochtenem Erkenntnis vom 30. März 2015, LVwG-4/1228/5-2015 mit der Maßgabe abgewiesen, dass der Spruch des angefochtenen Bescheides dahingehend zu lauten hat, dass der Antrag vom 8. 4. 2014 als unzulässig zurückgewiesen wird. Gleichzeitig hat das Landesverwaltungsgericht Salzburg erkannt, dass eine ordentliche Revision gemäß Art 133 Abs 4 B-VG an den VwGH nicht zulässig ist. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende außerordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof.

2. Zulässigkeit der außerordentlichen Revision

Es liegt eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vor, weil eine Rechtsprechung zu den Fragen,

- ob Betroffene ein Recht, dh einen durchsetzbaren Anspruch, auf Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nach IG-L bzw der Luftqualitäts-RL, haben, bzw
- ob eine Umweltorganisation, die als juristische Person nicht selbst betroffen sein kann, sondern entweder nur durch ihre Mitglieder bzw zum Schutz der Allgemeinheit, idS ein Betroffener sein kann,

wurde bislang in der Rechtsprechung des VwGH nicht beantwortet.

Mit der ersten Frage hatte sich der VwGH bisher überhaupt nur ein einziges Mal auseinander zu setzen, nämlich in dem zur Zahl 2010/07/0161 ergangenen Erkenntnis vom 26.6.2012.

Ebenso wie im gegenständlichen Fall war auch in dem vom VwGH entschiedenen Fall die Rechte aus der Richtlinie 2008/50/EG auf dem Prüfstand, insbesondere die Frage, was aus „*Janecek*“ für den österreichischen Vollzug abzuleiten ist oder anders auf den Punkt gebracht, wie sich Urteil „*Janecek*“, das der EuGH in ebenso gewohnter wie aufgrund des Anwendungsvorrangs konsistenter Art und Weise unter Außerachtlassung auf nationale Schranken erlassen hat – in das starre Rechtssystem einfügen lasse, ohne sämtliche gewohnten Strukturen aufzubrechen.

Die Beschwerdeführerin beantragte einerseits die Einrichtung eines „ausreichenden“ Messnetzes für Feinstaub (PM10) zur Überwachung der Einhaltung der Grenzwerte nach IG-L in Niederösterreich. Damit bezog sich die Beschwerdeführerin auf die §§ 9a ff IG-L (Programm) und die §§ 10 ff leg cit. (Maßnahmen).

Der VwGH warf eingangs seiner rechtlichen Überlegungen folgende – nun mit eigenen Worten wiedergegebene – zu beantwortende Fragen auf:

- Sind die rechtlichen Schlussfolgerungen des EuGH aus dem Urteil *Janecek*, das zur Vorgängerrichtlinie 96/62/EG erging, auch für die Richtlinie 2008/50/EG anwendbar?

- Können die aus Artikel 23 der Richtlinie 2008/50/EG erfließenden Verpflichtungen vor dem Hintergrund des Urteils Janecek von betroffenen Personen im Sinne der Erstellung solcher Pläne geltend gemacht werden?
- Bezieht sich eine solche Verpflichtung auch auf die Erstellung ausreichender Messnetze oder nicht?
- Welche Rolle spielt dabei der Umstand, dass es zum einen durch die Verordnung des BMLFUW über das Messkonzept zum IG-L, BGBl II 2004/263, und zum anderen durch die NÖ Sanierungsgebiets- und Maßnahmenverordnung Feinstaub (PM10) und die dort detailliert vorgesehenen Maßnahmen bereits Umsetzungsschritte der genannten Richtlinien gibt.

Diese Fragen beantwortete der VwGH nicht explizit, weil er davon ausging, dass (bereits) die unmittelbare Betroffenheit ausscheidet. Wörtlich führte er aus:

„3.3. Voraussetzung für eine solche, von der Beschwerdeführerin eingemahnte Rechtsposition und die damit verbundenen Rechte ist nämlich deren unmittelbare Betroffenheit von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte. So heißt es im Urteil Janecek in den Rz 39 und 42 ausdrücklich, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind" bzw. "unmittelbar betroffene Einzelne" bestimmte Maßnahmen erwirken können (vgl. zur Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit" auch das hg. Erkenntnis vom 28. September 2011, 2009/04/0211).

Der EuGH hat im zitierten und in anderen Urteilen ... auf die direkte und individuelle Betroffenheit des Einzelnen abgestellt und diesem einen Zugang zu einem Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren nur dann eröffnet, wenn ein solches Maß an Betroffenheit gegeben ist ...

*Nur die Begünstigten oder Betroffenen sind es, die ein unmittelbares Interesse daran haben, dass die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden **Dieses Interesse eines Betroffenen, von dessen Durchsetzung im Urteil Janecek die Rede ist, erwächst allein aus seiner aus dieser unmittelbaren Betroffenheit abgeleiteten, eigenen Rechtsposition und nicht aus dem der Allgemeinheit.***

Die Beschwerdeführerin nahm aber in der Formulierung ihrer Anträge nicht auf ihre eigene konkrete Situation sondern auf die der Allgemeinheit in Niederösterreich Bezug, wenn sie Anträge dahingehend stellte, dass der LH in Niederösterreich "ein ausreichendes Messnetz für PM10 einrichten wolle bzw. ein Maßnahmenpaket im gesamten Bundesland" (gemeint wohl ebenso Niederösterreich) umgesetzt werden müsste.

*Anträge, die wie die gegenständlichen auf Umsetzung im gesamten Bundesland abzielen, mögen zwar im Ergebnis auch dem Schutz der Gesundheit der Beschwerdeführerin dienen, doch käme der Beschwerdeführerin - **wenn überhaupt** - nur ein Recht auf Durchsetzung der gegenständlichen Ansprüche insoweit zu, insofern eine Beeinträchtigung ihrer eigenen Gesundheit unmittelbar ... in Frage kommt. Dass eine solche konkrete Betroffenheit für die Beschwerdeführerin im gesamten Bundesland gegeben wäre, ist nicht anzunehmen; diesbezüglich fehlt es an einem über allgemeine Behauptungen hinausgehenden Vorbringen der Beschwerdeführerin.“ (Hervorhebungen nicht im Original)*

Aus den beiden fett markierten Stellen, ist abzuleiten, dass der VwGH davon ausgeht, die aus Janecek abzuleitende Rechtsposition bestehe nur bei einem Eingriff in die eigene Rechtsposition und nicht in jene der Allgemeinheit. Ob einem solchen, allenfalls vorliegenden materiellen Eingriff ein formell durchsetzbarer Anspruch zusteht, lässt der VwGH aber offen.

Im konkreten Fall ist nicht nur diese Frage zu beantworten, nämlich ob ein Betroffener einen

Anspruch auf Erlassung genereller Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität hat, sondern auch die weitere Frage, ob eine Umweltorganisation, sofern man grundsätzlich die Frage nach einem einen durchsetzbaren Anspruch bejaht, ein solches Interesse repräsentieren und zur Durchsetzung verhelfen kann.

Auch diese Frage, die auf letztlich die Frage nach der Rechtsposition von Umweltorganisationen im Rahmen öst Umweltschutzvorschriften, verallgemeinert werden kann, wurde in der Rechtsprechung noch nicht beantwortet.

Dabei ist zu hinterfragen, ob aus dem im Unionsrecht seitens des EuGH stets betonten „effet utile“ auf der einen Seite und aus der im Fall „*Slowakischer Braunbär bzw Lesoochránárske zoskupenie VLK*“ auf der anderen Seite angeführten Begründung abgeleitet werden kann, dass Umweltorganisationen jedenfalls ein Recht zukommt, die aus der Luftqualitäts-RL ableitbaren Ansprüche durchzusetzen. Dies führt auch zur ebenfalls noch nicht beantworteten Rechtsfrage, welche Bedeutung Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention bei derartigen Verfahren zuzumessen ist.

Sowohl Aarhus-Konvention, als – aufgrund der Ratifikation durch die EU – auch Unionsrecht gebieten gerade, einer NGO ein rechtliches Interesse an umweltbezogenen Verfahren einzuräumen.

Dies ergibt sich neben der oben zitierten EuGH-Entscheidung eindeutig aus den „Findings and recommendations“ des Aarhus Compliance Komitees ACCC/C/201/48, die auf die Rechtslage (bzw den Vollzug) in Österreich in Hinblick auf die Aarhus-Konvention kein gutes Licht wirft. Mehrere Verstöße werden festgestellt. Bezüglich die hier interessierende Konstellation hält das ACCC in Rz 80 fest, dass der österreichische Vollzug insofern nicht mit den Vorschriften der Konvention in Einklang steht, als er Umweltorganisationen in zahlreichen Gesetzen keine Möglichkeit gewährt, Entscheidungen mit Umweltbezug anzufechten.

Beide Rechtsfragen sind von grundsätzlicher Bedeutung. Sie haben nicht nur für den gegenständlichen Fall Bedeutung, sondern berühren äußerst weite Bereich, einerseits die Rechtsschutzmöglichkeiten bei Untätigkeit der IG-L vollziehenden Behörde bei Festsetzung von Plänen und Maßnahmen, andererseits die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltorganisationen generell. Aus all diesen Gründen erweist sich die ao Revision daher – entgegen der Ansicht des Landesverwaltungsgerichts – als zulässig.

3. Revisionspunkt

Der Revisionswerber erachtet sich durch das angefochtene Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Salzburg in seinem Recht darauf verletzt, dass

- Luftqualitätspläne gemäß Art 23 Richtlinie 2008/50/EG (Luftqualitäts-RL),
- Maßnahmenverordnungen nach § 10 IG-L,

erlassen werden, wenn die dafür festgelegten Voraussetzungen vorliegen, wobei das Erkenntnis sowohl an inhaltlicher Rechtswidrigkeit als auch Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften leidet.

4. Revisionsgründe

a. Zum unionsrechtlich gewährleistetes Recht auf Erstellung eines Luftqualitätsplans nach der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG

Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dem Revisionswerber komme kein Antragsrecht auf Erlassung von (geeigneten) Maßnahmen zu. Um im Sinne des Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren zu erlangen, sei es notwendig, konkret darzulegen, dass innerstaatliche Zuwiderhandlungen und Unterlassungen des nationalen Rechts gegen umweltbezogene Bestimmungen stattgefunden haben und um welche derartigen Zuwiderhandlungen und/oder Unterlassungen es sich dabei handelt. Der Revisionswerber habe hingegen einen Antrag zur Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ an bestimmten Messstellen in Salzburg und Hallein gestellt. Ein solches Antragsrecht könne auch dem Urteil „*Janecek*“ nicht entnommen werden. Letzteres sei dahingehend auszulegen, dass natürlichen oder juristischen Personen ein Anspruch auf die Erstellung eines Aktionsplanes bzw eines Luftqualitätsplanes iSd Art 23 Luftqualitäts-RL zustehe, nicht jedoch auf die Setzung einzelner Maßnahmen.

Sowohl die belangte Behörde als auch das Landesverwaltungsgericht vertreten folglich rechtsirrtümlich die Auffassung, die Mitgliedstaaten seien nach der Rsp des EuGH zu „*Janecek*“ nicht verpflichtet, Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, dass es zu keinerlei Überschreitung komme.

Eben dieser Rechtsanspruch Betroffener wurde aber vom EuGH in der zitierten Rechtssache bestätigt. Im Fokus stand die Erstellung eines Aktionsplans nach Art 7 Abs 3 der Luft-Rahmen-RL 96/62/EG (nunmehr Art 24 der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG).

Der EuGH weitet im Urteil „*Janecek*“ seine liberale Rechtsprechung zu unionsrechtlich gewährleisteten Rechten³ auf generelle Rechtsakte und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen betroffen sind, aus.

Ein Aktionsplan müsse nach dem Judikat des EuGH Maßnahmen enthalten, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte **kurzfristig zu ergreifen** sind. Der EuGH hatte sich konkret auch mit der Frage zu befassen, ob mittels eines Aktionsplanes sofort umfangreiche Verkehrssperren durchgeführt werden müssen. Hierzu antwortete der EuGH, dass dies nicht erforderlich sei. Vielmehr sei ein **stufenweises Vorgehen erlaubt**, bei dem kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen sind, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte zurückzukehren.⁴

Die Entscheidung „*Janecek*“ gibt den rechtlichen Rahmen bereits klar vor, ist jedoch sowohl durch Neuerlassung der RL, als auch die Rsp des EuGH fortentwickelt worden: Dies verkennt das Landesverwaltungsgericht, wenn es auf die konkrete Vorlagefrage und den Wortlaut der Entscheidung „*Janecek*“ verhaftet bleibt.

Während der Richtliniengeber bei der Erlassung der RL 96/62/EG noch davon ausging, die Mitgliedstaaten würden schon vor Geltung des ersten Grenzwertes Luftreinhaltepläne

³ Vgl EuGH 17.10.1991, Rs C-58/89 „*Kommission/Deutschland (Oberflächenwasser)*“ Rn 14.

⁴ EuGH 25.07.2008, Rs C-237/07 „*Janecek*“ Rn 47.

Maßnahmen verabschieden, die gewährleisten, dass der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann, musste er später feststellen, dass dies nicht der Fall war.

Aus dieser Erfahrung heraus wurden die unionsrechtlichen Vorgaben mit Luftqualitäts-RL 2008/50/EG dahingehend adaptiert, dass klargestellt wurde, wie vorzugehen ist, wenn der Grenzwert trotz bereits verstrichener Einhaltungfrist überschritten wird. Gem Art 23 ist in derartigen Fällen ein Luftqualitätsplan aufzustellen, der „geeignete Maßnahmen (enthält), damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die Rechtslage ist daher aktuell deutlich klarer und bestätigt den Rechtsanspruch des Revisionswerbers.

Das Urteil „*Janecek*“ betraf – soweit ist dem Landesverwaltungsgericht zu folgen – nur Aktionspläne für kurzfristige Maßnahmen. Allerdings sind anhand der aktuellen Luftqualitäts-RL auch Luftqualitätspläne unter die tragenden Gründe der Entscheidung zu subsumieren, sodass auch auf deren Erlassung ein Rechtsanspruch besteht. Darüber hinaus hat sich die unionsrechtliche Rechtslage dergestalt geändert, dass eine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte verlangt werden kann.

Dass im Falle der Grenzwertüberschreitung ein unionsrechtlicher **Durchsetzungsanspruch** auf Erstellung eines Luftqualitätsplan besteht, der den Anforderungen des Art 23 entspricht, **bestätigt der EuGH in der Rechtssache „*ClientEarth*“:**

„56 Daraus folgt, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte nach dem 1. Januar 2010 betroffen sind, bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 erstellt wird, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der sich aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie ergebenden Anforderungen nicht gewährleistet hat, ohne die Verlängerung der Frist gemäß den in Art. 22 vorgesehenen Bedingungen zu beantragen (vgl. entsprechend Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 39).

57 Was den Inhalt des Plans betrifft, folgt aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen zwar über einen gewissen Wertungsspielraum verfügen, es aber jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird.“ (Hervorhebungen nicht im Original)

Nach den wesentlichen Teilen der Begründung besteht zwar ein gewisser Spielraum hinsichtlich der zu erlassenden Maßnahmen, die Mitgliedstaaten müssen es aber jedenfalls ermöglichen, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte **so kurz wie möglich** zu halten. Der belangten Behörde kommt somit **kein** Ermessen dahingehend zu, ob sie die Grenzwerte überhaupt einhalten möchte. Sie mag ein Ermessen bei der Auswahl der zur Grenzwerteinhaltung geeigneten Maßnahmen besitzen. Daraus folgt jedoch nicht, dass es in der Ermessensentscheidung der belangten Behörde liegt, ob sie und wann sie die Grenzwerte einhalten möchte. Das einzige Korrektiv, das die gesetzlichen Vorschriften erlauben, ist die Frage, wann die Grenzwerteinhaltung (objektiv gesehen) „schnellstmöglich“ möglich ist. Selbst wenn dies objektiv unmöglich wäre (eine Aussage, die noch nicht einmal das Landesverwaltungsgericht trifft), ließe selbst die objektiv nicht vorhandene Möglichkeit der Einhaltung der Grenzwerte nicht den Schluss zu, dass der Beschwerdegegner nichts tun müsse. Vielmehr muss er jedenfalls jene Maßnahmen ergreifen, die ihm schnellstmöglich möglich sind.

Auch der Revisionswerber beehrte nicht, dass die zu verwirklichenden Maßnahmen „unmittelbar und sofort“ zu einer Unterschreitung der Grenzwerte führen müssen. Die Maßnahmen dürfen jedoch nicht derart langfristig angelegt sein, dass die Einhaltung der Grenzwerte auf „irgendwann“ verschoben wird und das Landesverwaltungsgericht selbst keine prognostische Aussage dazu macht, wann denn nun mit welchen Maßnahmen eine Grenzwerteinhaltung zu erwarten ist.

b. Zur nationalen Umsetzung der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG im Immissionsschutzgesetz-Luft

Das Immissionsschutzgesetz-Luft dient der Umsetzung der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG. Gem § 9a hat der jeweilige Landeshauptmann ein Programm zu erstellen, in dem Maßnahmen festzulegen sind, die zur Emissionsbegrenzung ergriffen werden. Auf Grundlage dieser Programme hat der Landeshauptmann gem § 10 Abs 1 IG-L Maßnahmen durch Verordnung verbindlich anzuordnen. Die Luftreinhalteprogramme sind keine normativen Akte und entfalten somit auch keine direkte Bindungswirkung.⁵ Die Maßnahmen selbst sind hingegen in Verordnungsform zu erlassen.

Das IG-L setzt die Luftqualitäts-RL 2008/50/EG unzureichend um, indem es keinen durchsetzbaren Anspruch auf den Erlass eines Programms gem § 9a IG-L und einer Maßnahmenverordnung gemäß § 10 Abs 1 IG-L normiert.⁶ Der österreichische Gesetzgeber hat weder ein Recht auf Erlassung von Luftreinhalteplänen noch ein Verfahren zur Durchsetzung einer solchen Verordnung normiert.⁷ Insofern ist das IG-L richtlinienkonform zu interpretieren bzw der Anspruch aus dem unmittelbar anwendbaren Art 23 Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG abzuleiten.⁸ Dass Art 23 eine eindeutige Verpflichtung begründet, die sowohl unbedingt als auch hinreichend genau ist, hat der EuGH erst unlängst bestätigt.⁹ Jedenfalls steht auch in Österreich natürlichen und juristischen Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Grenzwertüberschreitung betroffen sind, das Recht zu die Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu erwirken.¹⁰

Zur Durchsetzung des Anspruchs auf Erstellung eines Luftreinhalteplans ist mangels einheitlicher unionaler Verfahrensvorschriften das nationale Verfahrensrecht anzuwenden,¹¹ wobei der mitgliedstaatlichen Verfahrenautonomie Grenzen gesetzt sind.¹² Das nationale Verfahren darf insbesondere die Ausübung der unionsrechtlich verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.¹³ Das nationale Recht ist vielmehr so

⁵ *Klinger/Giera* 232; *Schulev-Steindl*, Mögliche (wirksame) Maßnahmen nach dem Immissionsschutzgesetzes-Luft, in *Wagner/Kerschner* (Hg.), Immissionsschutzgesetzes-Luft (2008) 75 (82); *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung? *ZfV* 2009, 874 (875); *Würthinger*, Luftreinhalte- und Klimaschutzrecht, in N. Raschauer/Wessely (Hg.) *Handbuch Umweltrecht*² (2010) 484 (504).

⁶ *Klinger/Giera* 233.

⁷ Vgl *Wagner*, Europarechtliche Vorgaben – Trends – Drittschutz, in *Wagner/Kerschner* (Hg.), Immissionsschutzgesetzes-Luft (2008) 39 (65 ff); *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung? *ZfV* 2009, 874 (875 f); *Klinger/Giera* 233.

⁸ *Klinger/Giera* 233 mWn.

⁹ EuGH 19.11.2014, Rs C-404/13 „*ClientEarth*“.

¹⁰ Siehe insbesondere *Meyer*, Die Presse vom 11.11.2013, Rechtspanorama 17; VwGH 26.6.2012, 2010/07/0161; *Giera*, Individualrechte aus Unionsrecht, in: *Schmid/Tiefenthaler/Wallnöfer/Wimmer* (Hg.), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011), 183 (189); *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, *ZfV* 2009/1667, 874 (879); *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (2011), 750 Rz 42.

¹¹ *Klinger/Giera* 234.

¹² *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht⁹ (2014) Rn 399f.

¹³ EuGH 24.12.1995, Rs C-312/93, *Peterbroeck*, Rn 12; 7.1.2004, Rs C-201/02, *Delena Wells*; 27.2.2014, Rs C-470/12, *Pohotovost*, Rn 46 ff.

auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art 9 Abs 3 steht.¹⁴ Stehen innerstaatliche Rechtsvorschriften einem unionsrechtlich garantierten Recht entgegen, kann dies nicht zur Versagung eines unionsrechtlich garantierten Anspruchs rechtfertigen.¹⁵ Diese haben vielmehr außer Anwendung zu bleiben.¹⁶ Der Durchsetzung des unionsrechtlichen Anspruchs auf Erstellung eines Luftreinhalteplans kann daher auch nicht entgegengehalten werden, dass ein subjektives Recht auf Erstellung einer Verordnung im österreichischen Recht grundsätzlich nicht existiert.¹⁷

c. Zur gerichtlichen Anordnung

Das unionsrechtlich gewährleistete Recht auf Einhaltung der Luftschadstoff-Grenzwerte für Stickstoffdioxid muss rechtlich durchsetzbar sein. In der Rechtssache *ClientEarth* hat der EuGH daher festgestellt:¹⁸

„59 Somit ist auf die vierte Frage zu antworten, dass es, wenn ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 nicht eingehalten und auch nicht um eine Fristverlängerung gemäß den in Art. 22 dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen ersucht hat, dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht obliegt, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt.“

Das unionsrechtliche gewährleistete (erweiterte subjektive) Recht auf Verordnungserlassung muss folglich auch auf Nationalstaatenebene rechtlich durchsetzbar sein.¹⁹ Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen hat die Behörde die beantragte Verordnung zu erlassen und damit dem Rechtsschutzbegehren de facto zu entsprechen. Im Versagungsfall hat sie über den Anspruch mit einem negativen Bescheid abzusprechen, der vor dem Verwaltungsgericht und in weiterer Folge dem Verwaltungsgerichtshof angefochten werden kann. (VfSlg. 11.931/1988; 13.134/1992; 14.295/1995, 18.905/2009; VwGH 22.12.2009, 2009/08/0064; 23.10.2012, 2009/10/0254). Die (Verwaltungs-)Gerichte sind nach österreichischem Recht allerdings nicht berechtigt, selbst Verordnungen zu erlassen. Bleibt die Behörde untätig, kann erst nach Ablauf der sechstmonatigen Entscheidungsfrist Säumnisbeschwerde erhoben werden.²⁰ Die Behörde hat dann wiederum weitere drei Monate Zeit, um den (negativen) Bescheid nachzuholen. Es bestehen berechtigte Zweifel, dass dies dem unionsrechtlich gebotenen Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes entspricht.²¹

Will man die obigen Gedanken des materiellen Anspruchs auf Maßnahmen konsequent mit der Effektivität des Rechtsschutzes verknüpfen, so hätte das Verwaltungsgericht nicht nur auszusprechen gehabt, dass die Behörde Maßnahmen in Form einer Verordnung zu ergreifen hat, sondern es hätte auch eine Nachfrist dafür zu setzen gehabt.

Das Landesverwaltungsgericht hat genau das Gegenteil getan, nämlich den Spruch

¹⁴ EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*.

¹⁵ EuGH 5.6.1997, C-107/96, *Kommission/Spanien*, Rn 10 mwN; *Karpenstein*, Praxis des EU-Rechts² (2013) Rz 30; *Klinger/Giera* mwN zur Rsp.

¹⁶ EuGH 19.11.2014, Rs C-404/13, *ClientEarth*, Rn 54.

¹⁷ Vgl *Klinger/Giera* 234 mwN; *Weber* 242. Die Durchsetzung eines Anspruches auf Verordnungserlassung könnte ähnlich wie bei der Anerkennung von Religionsgemeinschaften erfolgen. Vgl *Weber* 238, *Klinger/Giera* 234

¹⁸ EuGH 19.11.2014, Rs C-404/13, *ClientEarth*.

¹⁹ *Klinger/Giera* 234.

²⁰ *Weber* 242.

²¹ *Klinger/Giera* 235; *Giera*, Rechte Einzelner im europäischen Umweltrecht (2014, Dissertation Universität Wien) 174.

dahingehend abgeändert, dass der Antrag des Revisionswerbers zurückgewiesen wurde. Damit hat sie dem Revisionswerber sein Recht auf Sachentscheidung verweigert. Schon allein aus diesem Grund erweist sich das Erkenntnis als inhaltlich rechtswidrig.

d. Zur Legitimation des Revisionswerbers als Umweltorganisation, gleichzeitig: zur subjektiven Betroffenheit des Revisionswerbers

Wie soeben ausgeführt, verneint das Verwaltungsgericht schon die grundsätzlichen Ansprüche aus der Rechtsprechung bezogen auf die Luftqualitäts-RL. Darüber hinaus führt es aus, im Sinne des Urteils „*Janecek*“ werde wohl nur jenen Mitgliedern der Öffentlichkeit eine Anfechtungsmöglichkeit zugestanden werden können, die **unmittelbar betroffen** sind. Weder aus „*Janecek*“, noch aus der Aarhus-Konvention könne eine Legitimation eines Begehrens wie jenes des Revisionswerbers abgeleitet werden.

Soweit das Landesverwaltungsgericht damit offensichtlich zum Ausdruck bringen will, dem Revisionswerber fehle zumindest auch die persönliche Legitimation, weil eine juristische Person nicht unmittelbar betroffen sein könne, so ist dem entgegen zu halten: In der Rechtssache „*Janecek*“²² stellte der EuGH fest, dass natürliche und **juristische Personen**, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, bereits bei drohender Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen den durchsetzbaren Anspruch haben, bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplanes zu erwirken:

„36 *Außerdem können sich Einzelne nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gegenüber öffentlichen Stellen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen Die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte haben die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich auszulegen, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 1990, Marleasing, C-106/89, Slg. 1990, I-4135, Randnr. 8) Sofern eine solche Auslegung nicht möglich ist, haben sie die mit der Richtlinie unvereinbaren Regelungen des nationalen Rechts außer Anwendung zu lassen.*

37 *Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es mit dem zwingenden Charakter, den Art. 249 EG der Richtlinie verleiht, unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.*

39 *Daraus folgt, dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, bei den zuständigen Behörden - gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solche Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird.“*

Bereits aus „*Janecek*“ lässt sich folglich ableiten, dass einer Umweltorganisation als juristische Person Antragslegitimation zukommen muss. Denn anders kann die Begründung, dass auch juristischen Personen ein derartiges Recht zukommen müsse, nicht verstanden werden. Dem Gebilde einer juristischen Person ist immanent, dass die juristische Person an sich keinen Eingriff in die eigene Persönlichkeit behaupten kann. Mit anderen Worten kann eine juristische

²² *Janecek* bezog sich auf die Erstellung von Aktionsplänen für kurzfristige Maßnahmen zur Verhinderung einer drohenden Grenzwertüberschreitung gem Art 7 Abs 3 der früheren Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luft-Rahmen-RL).

Person nicht behaupten, dass sie selbst als Trägerin von Rechten in ihrer Gesundheit beeinträchtigt ist. Da die juristische Person von ihren Mitgliedern/Gesellschaftern zu unterscheiden ist, kann eine Beeinträchtigung nicht an der Figur der juristischen Person gemessen werden.

Eine juristische Person kann aber die **Beeinträchtigung/Belästigung bestimmter Personenkreise repräsentieren, die „unter ihrem Schutz steht“**. So ermächtigt beispielsweise § 75 Abs 2 GewO die Inhaber von Einrichtungen, in denen sich, wie etwa in Beherbergungsbetrieben, Krankenanstalten und Heimen, regelmäßig Personen vorübergehend aufhalten, hinsichtlich des Schutzes dieser Personen als Parteien teilzunehmen und Einwendungen im Verfahren geltend zu machen. Nach Ansicht des Revisionswerbers ist daher bereits aus „*Janecek*“ in Verbindung mit den nationalen Bestimmungen über die Organisation und die Rechtstellung von Umweltorganisationen abzuleiten, dass diesen das Antragsrecht, wie in Pkt 4.a. ausgeführt, zukommen muss. Wenn nämlich § 19 Abs 10 UVP-G berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen, dann muss dies auch im Zusammenhang mit der Luftqualitäts-RL bzw dem IG-L gelten. Dabei ist irrelevant, dass das IG-L eine dem § 19 Abs 10 UVP-G vergleichbare Regelung vermissen lässt, denn diese Bestimmung ist im Sinne des unionsrechtlichen Effektivitätsprinzips quasi analog heranzuziehen, um dem unionsrechtlich vorgezeichneten Rechtsschutz zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Entscheidung „*Janecek*“ findet ihre Fortsetzung in der Rechtssache C-404/13 „*ClientEarth*“ – nunmehr bereits bezogen auf die Luftqualitäts-RL 2008/50/EG. Bemerkenswert, aber wenig überraschend ist, dass in der Entscheidung „*Client Earth*“ eine **Umweltorganisation Antragstellerin** des Ausgangsverfahrens war.²³

Mit der Ausweitung auf juristische Personen indiziert der Gerichtshof, dass bei speziellen juristischen Personen mit ideeller Ausrichtung (Umweltorganisationen, Konsumentenschutzorganisationen) eine „ideelle Betroffenheit“ bzw ein ideelles Interesse an der Einhaltung der fraglichen Vorschrift ausreicht, um die aus der Bestimmung erwachsenden unionsrechtlich gewährleisteten „Rechte“ geltend machen zu können.²⁴ Diese Ansicht wird auch durch sein Judikat in der Rechtssache „*Lesoochránárske zoskupenie VLK/Slowakischer Braunbär*“ bestätigt.²⁵

Eine Betroffenheit im Sinne subjektiv-öffentlicher Rechte, wie sie im Bereich des Anlagenrechts federführend zur Judikatur der GewO herausgebildet wurden, und nach der beispielsweise die Geltendmachung einer Belästigung durch eine juristische Person – abgesehen von den taxativ aufgezählten Fällen – ausscheidet, ist dem Unionsrecht fremd.²⁶ Dementsprechend ist keine gegenüber der Allgemeinheit besondere Betroffenheit erforderlich.²⁷

Aus den Entscheidungen „*ClientEarth*“, „*Janecek*“ und „*Slowakischer Braunbär*“ ist daher abzuleiten, dass Umweltschutzorganisationen Entscheidungen, die möglicherweise im

²³EuGH 19.11.2014, Rs C-404/13 „*ClientEarth*“.

²⁴ Vgl *Weber* 76 mWn; Ziekow, Europa und der deutsche Verwaltungsprozess - Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte, NVwZ 2010, 793 (794).

²⁵ EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09 „*Lesoochránárske zoskupenie VLK*“ Rn 33-36 (auch/besser bekannt als „*Slowakischer Braunbär*“). *Weber* 79.

²⁶ *Weber* 76; *Baumgartner*, Begrenzung von Luftschadstoffen im gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren, ZfV 2010, 739 (745); vgl weiters *Frenz*, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklagen, DVBl 2012, 811 (812f); *Schlacke*, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312 (316).

²⁷ *Wegener*, Rechte des Einzelnen – die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht (1998) 185.

Widerspruch zum Umweltrecht der Union stehen, gerichtlich anfechten können.²⁸ Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention – der darauf abzielt, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen – sei zwar nach EuGH „*Slowakischer Braunbär*“ nicht unmittelbar anwendbar, dürfe aber nicht so ausgelegt werden, dass die **Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte** praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden würde (*Grundsatz der Effektivität; Urteil Impact, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung*). Das nationale Recht sei vielmehr so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention stehe:

„48 Dabei dürfen nach gefestigter Rechtsprechung die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

49 Daher kann – ohne den effektiven Schutz des Umweltrechts der Union in Frage zu stellen – nicht in Betracht gezogen werden, Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus so auszulegen, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde.

51 Das vorliegende Gericht hat daher das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskupenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. März 2007, *Unibet, C 432/05, Slg. 2007, I 2271, Randnr. 44, und Impact, Randnr. 54*).“

Der EuGH stellte mit dieser Entscheidung erstmals fest, dass Umweltorganisationen das Recht eingeräumt werden muss, gegen umweltbezogene Unionsrechtsverstöße gerichtlich vorgehen zu können.²⁹ Die nationalen Gerichte sind demnach gehalten, die Entscheidung als Teil des Unionsrechts bei ihren rechtlichen Erwägungen zu beachten.³⁰

Der Gerichtshof bezieht sich in dieser Entscheidung *nicht* – wie im gegenständlichen Fall vom Landesverwaltungsgericht angenommen – auf aus Art 9 Abs 3 AK selbst stammende Rechte, sondern auf vom „Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte“.³¹ Obwohl Art 9 Abs 3 AK nicht unmittelbar anwendbar ist, können sich also dennoch Rechte aus Art 9 Abs 3 AK ergeben.³²

²⁸ EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09 „*Lesoochranárske zoskupenie VLK*“ Rn 33-36.

²⁹ *Weber/Schmid*, Die Rechtsmittelbefugnis von Umweltorganisationen in Umweltverfahren, in Giese/Holzinger/Jablonec (Hg), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat, FS Stolzlechner (2013) 705 (722 f); *Schlacke*, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312 (315 f); *Klinger*, Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht?, NVwZ 2013, 850 (850); *Frenz*, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklage, DVBl 2012, 811 (812).

³⁰ Vgl etwa *Karpenstein* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art 267, Rn 104.

³¹ EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, Rn 30; *Weber* 85. Dieser Auffassung wurde auch nicht durch die im Jänner 2015 ergangenen Urteile des EuGH in den Rechtssachen Rs C-401/12-P und Rs. C -404/12-P derogiert. Beide Entscheidungen betreffen die Frage, ob die tatbestandliche Einschränkung in Art 10 Abs 1 der Aarhus Verordnung 1367/2006 angesichts der Vorschrift des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention zu eng gefasst ist.

³² EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09 „*Lesoochranárske zoskupenie VLK*“ Rn 52; *Weber* 85.

Da sich der EuGH in dieser Entscheidung ausschließlich mit den Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltorganisationen beschäftigt, und nicht – wie an ihn herangetragen, mit Rechten der Öffentlichkeit bzw interessierten Öffentlichkeit³³ – bedeutet dies nicht die Einführung einer Popularklage.³⁴ Vielmehr würdigt der EuGH, dass Organisationen und Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, ein eine Durchsetzungsbefugnis auslösendes Interesse an der Einhaltung von unionalen Umweltvorschriften im Sinne eines effektiven Schutzes des Umweltrechts der Union haben.³⁵

Art 9 Abs 3 AK ist daher bei der Ermittlung von in umweltrechtlichen Richtlinien verankerten Rechten und der Bestimmung des durchsetzungsbefugten Personenkreises zu berücksichtigen.³⁶ Bei Umweltorganisationen löst ein ideelles Interesse an der Einhaltung einer Vorschrift, welche genau dieses Interesse schützt, eine unmittelbare Betroffenheit aus.³⁷ Nach nationalem Recht sind dies jedenfalls per Bescheid nach § 19 Abs 7 UVP-G anerkannte Umweltorganisationen im Rahmen des im Bescheid angeführten Tätigkeitsbereichs.³⁸

Der Revisionswerber ist eine anerkannte Umweltorganisation iSd § 19 Abs 7 UVP-G 2000 und im gesamten Bundesgebiet tätig.³⁹

Das LVwG stützt sich lediglich auf „*Janecek*“ und vermeint irrig – unter offensichtlicher Anlehnung an die Schutznormtheorie –, die Revisionswerberin könne nicht unmittelbar betroffen sein. Der EuGH folgt in seiner Rechtsprechung zu Rechten des Einzelnen im Umweltrecht dem Konzept des Interessenschutzes.⁴⁰ Die Einhaltung einer Norm muss somit von jenen natürlichen und juristischen Personen durchgesetzt werden können, deren Interessen sie schützt. Zur Beurteilung des Bestehens unionsrechtlicher Rechte des Einzelnen kann daher nicht die klassische Schutznormtheorie angewandt werden.⁴¹ Denn Individual- und Allgemeininteresse stehen sich nach Ansicht des EuGH nicht als Gegensatzpaar gegenüber. Auch Normen, die nicht nur den Individualschutz bezwecken, oder gar ausschließlich öffentlichen Interessen, wie dem Artenschutz, dienen, können rechtsbegründend wirken. Folglich kann die österreichische Schutznormtheorie nicht zur Definition der unionsrechtlichen Individualrechte herangezogen werden.⁴²

In der deutschen Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die Schutznormtheorie einer Weiterentwicklung offen steht, so dass auch das Interesse am Umweltschutz zum Bestehen subjektiv-öffentlicher Rechte führt.⁴³ Bei entsprechendem Verständnis der Schutznormtheorie bestehen somit auch subjektiv-öffentliche Rechte zugunsten von Umweltorganisationen, deren Inhalt die Einhaltung der berechtigenden (Umweltschutz-)Vorschriften ist.⁴⁴ Diese Überlegungen lassen sich auch auf die österreichische Rechtsordnung übertragen, da sich keine

³³ EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09 „*Lesoochránárske zoskupenie VLK*“ Rn 23.

³⁴ *Weber* 88.

³⁵ *Weber* 88.

³⁶ *Weber* 89.

³⁷ *Weber* 101 f.

³⁸ *Weber* 192; *Klinger/Giera* 235, *Weber/Schmid* 722.

³⁹ Siehe beiliegender Anerkennungsbescheid sowie Liste der anerkannten Umweltorganisationen, ÖKOBÜRO (5), abrufbar unter http://www.lebensministerium.at/umwelt/betriebl_umweltschutz_uvp/uvp/Umweltorganisationen.html

⁴⁰ *Wegener* 182 ff, *Weber* 93.

⁴¹ Vgl etwa *Triantafyllou*, Zur Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, DÖV 1997, 192 (192 ff, 199); *Triantafyllou*, Haftung der Mitgliedstaaten für die Nichtumsetzung von EG-Recht, - Zur Europäisierung des Staatshaftungsrechts, DÖV 1992, 564 (569).

⁴² *Weber* 93.

⁴³ *Weber* 188, *Klinger* 851, *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht (1997) 194 f.

⁴⁴ *Klinger* 851.

Bestimmung in der österreichischen Rechtsordnung findet, die einer Weiterentwicklung entgegensteht. § 8 AVG und Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG sprechen nur von einem „Rechtsanspruch“ bzw „Rechten“, definieren aber den Begriff des Rechts nicht.⁴⁵

Dieser Ansicht folgt auch das deutsche Bundesverwaltungsgericht, indem es feststellte dass Umweltverbände die Erlassung eines Luftreinhalteplans gerichtlich geltend machen können, da diese Vorschrift zwei sich überschneidende Schutzzwecke verfolge: Die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen sowohl auf die menschliche Gesundheit, als auch auf die Umwelt insgesamt.⁴⁶ Das dt BVerwG berief sich auf das erweiterte Verständnis des subjektiven Rechts in der Entwicklung des Unionsrechts und würdigte das Interesse nicht staatlicher Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften. Es führte insbesondere aus: *„Es ist von Anfang an von der Tendenz geprägt gewesen, durch eine großzügige Anerkennung subjektiver Rechte den Bürger auch für die dezentrale Durchsetzung des Unionsrechts zu mobilisieren.“*⁴⁷

Die vom Landesverwaltungsgericht angestellte Schlussfolgerung, die innerstaatliche Anwendung der Aarhus-Konvention sei auf der Basis dieses Urteiles C-240/09 zwar anzuerkennen, daraus lasse sich aber noch keine Antragslegitimation in Hinblick auf das streitgegenständliche Begehrens ableiten, ist folglich unzutreffend.

e. Zur materiellen Berechtigung

Unzutreffend ist die Ansicht des Landesverwaltungsgericht, dass kein Unterlassen bzw kein Zuwiderhandeln gegen umweltbezogene Bestimmungen vorliege, da die belangte Behörde mit der West Autobahn Geschwindigkeitsbeschränkungsverordnung 2015 und den weiteren bereits gesetzten Maßnahmen des Programmes 2008 und der Fortschreibung 2013 Art 23 der Luftqualitäts-RL entsprochen habe.

Eingangs ist festzuhalten, dass die nach § 9a IG-L zu erstellenden Programme keine Verordnungen sind, sondern als faktische Akte qualifiziert werden. Lediglich die nach § 10 Abs 1 IG-L zu erlassenden Maßnahmenverordnungen sind normativ wirkende Verordnungen.⁴⁸ Die Europäische Kommission hat in einem Schreiben Österreich explizit darauf hingewiesen, dass ein Plan erst dann als Luftqualitätsplan im Sinne des Art 23 RL 2008/50/EG gilt, wenn er von den zuständigen Behörden formal angenommen wurde und damit eine **offizielle Zusage** darstellt, die erforderlichen Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte zu ergreifen.⁴⁹ Die belangte Behörde hat eine Vielzahl geeigneter Maßnahmen im Luftreinhalteprogramm aufgezählt. Es reicht allerdings nicht aus, geplante Maßnahmen in einem Programm aufzulisten, diese müssen vielmehr auch rechtsverbindlich erlassen werden. Das Äquivalent zum Luftqualitätsplan im Sinne des Art 23 Luftqualitäts-RL 2008/50/EG ist im nationalen Recht somit das Luftreinhalteprogramm inkl der gem § 10 IG-L erlassenen Verordnungen. Die Auffassung des Landesverwaltungsgerichts, dass kein Anspruch auf die Setzung einzelner Maßnahmen bestehe ist daher unzutreffend.

⁴⁵ Weber 189.

⁴⁶ Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 40 und Art 1 Z 1 Luftqualitäts-RL 2008/50/EG.

⁴⁷ Vgl zu dieser Tendenz des Unionsrechts aus der umfangreichen Literatur *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts (1997), *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft (1996).

⁴⁸ Zum faktischen Charakter der Programme *Schulev-Steindl*, Maßnahmen 82, *Potacs*, ZfV 2009, Umweltrecht² (2010) 484 (504). Zur Verordnungsform der Maßnahmenverordnungen vgl *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L (2010) 44 ff.

⁴⁹ Vgl Beschluss der Europäischen Kommission vom 12. Juli 2012 (C 2012 4751 final), (7).

Im Antrag des Revisionswerbers vom 8.4.2014 wurde bereits umfassend dargelegt, dass das Land Salzburg seine Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid nach Art 13 der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG an den Messstellen Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn im Land Salzburg nicht eingehalten hat. Es blieb weiters von der belangten Behörde unbestritten, dass die Luftschadstoff-Grenzwerte für Stickstoffdioxid sowohl nach der Luftqualitäts-RL als auch nach dem IG-L im Salzburger Zentralraum nicht eingehalten werden und dieser Zustand auch über die nächsten Jahre aufrecht bleiben wird.⁵⁰

Sowohl in der Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L 2013, als auch im Evaluierungsbericht des Luftreinhalteprogrammes 2008 wird davon ausgegangen, dass die Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid 2014 und 2015 nicht eingehalten werden können und kein eindeutiger Trend erkennbar ist. Es wird lediglich erwartet, dass ein Rückgang während der nächsten Jahre erwartet wird.

Die Luftschadstoffsituation bei Stickstoffdioxid wird sich im Land Salzburg in den nächsten Jahren aber nicht von selbst bereinigen. Erst mit der Einführung von Motoren der Schadstoffklasse Euronorm 6 und insbesondere 6c für Diesel-Pkw und leichte Nutzfahrzeuge ist eine deutliche Minderung der Stickstoffoxidemissionen im realen Fahrbetrieb zu erwarten. Die Einführung beginnt allerdings erst ab dem 1.9.2015. Bis die Bestandsflotte der Diesel-Pkw weitgehend ausgetauscht ist, wird es etwa 10 Jahre dauern. Die Einhaltung der Grenzwerte muss daher jedenfalls durch lokale Maßnahmen beschleunigt werden. Mithilfe einer Umweltzone, die beispielsweise ab dem 1. Jänner 2016 die Euronorm 6 bzw 6c bei Dieselfahrzeugen zur Voraussetzung für die Einfahrt in die Umweltzone macht, würde die Modernisierung der dieselgetriebenen Fahrzeuge beschleunigt werden. Ebenfalls wäre es möglich, dass die umwelt- und gesundheitsgefährdenden Grenzwertüberschreitungen bis zur Etablierung der Euronorm 6 bzw 6c durch andere Maßnahmen jedenfalls derart reduziert werden können, dass es zu geringeren Belastungen mit Luftschadstoffen kommt. Wie bereits mehrmals vorgebracht, sind die Ursachen für die Grenzwertüberschreitung nicht primär der ungebremste Trend zum Dieselantrieb, die mangelhafte Abgasgesetzgebung (welche eine Einhaltung verhindert und das Immissionsniveau weitgehend unverändert lässt), oder – wie vom Landesverwaltungsgericht angenommen – der Fall, dass nicht immer alle Maßnahmen greifen, sondern vor allem, dass keine entsprechenden verkehrsbezogenen Maßnahmen gesetzt werden.

Hinsichtlich der verwiesenen West Autobahn-Geschwindigkeitsbeschränkungsverordnung 2015 ist festzuhalten: Die Ergebnisse des Tempo-80-Probebetriebs blieben jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Es wurde zwar eine Reduktion der Stickstoffoxide von rund sechs bis sieben Prozent erreicht, dies entsprach jedoch nur der Hälfte der im Vorfeld prognostizierten 13 Prozent.⁵¹ Wie bereits im Beschwerdeverfahren ausgeführt, wäre aber selbst bei voller Wirksamkeit nicht mit der Einhaltung der Grenzwerte an allen drei Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen zu erwarten gewesen. Davon ging man auch in der Fortschreibung und der Evaluierung des Luftreinhalteprogrammes nicht aus. Die Geschwindigkeitsreduktion hat darüber hinaus lediglich Auswirkungen auf den Nahebereich der Westautobahn und somit auf die Messstelle Hallein A10.⁵²

⁵⁰ Vgl Bescheid S. 27.

⁵¹ http://service.salzburg.gv.at/lkorj/Index?cmd=detail_ind&nachrid=52980

⁵² <https://service.salzburg.gv.at/lkorj/XBeilage?cmd=dateiAusliefern&klasse=beilagen.ABeilagen&beilagenid=434&nachrid=52980> Präsentation UBA

Die West Autobahn-Geschwindigkeitsbeschränkungsverordnung 2015 stützt aber die in diesem Verfahren vertretene Ansicht, dass Maßnahmen existieren, die zu einer Reduktion der Grenzwerte für Stickstoffdioxid führen, wie dies auch im Antrag des Revisionswerbers ausführlich dargelegt wurde. Weiters kommt auch die gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu dem Ergebnis, dass Möglichkeiten existieren, um die Einhaltung der Grenzwerte schnellstmöglich sicherzustellen. Nicht ohne Grund hat außerdem die Europäische Kommission auch mit Beschluss vom 12. Juli 2012 das Ansuchen Österreichs, die Frist zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid in Bezug auf das Luftqualitätsgebiet Salzburg zu verlängern, abgelehnt.⁵³

*„19 In Bezug auf die Gebiete 3 bis 7 sowie 9 [Gebiet 4 ist Salzburg] wird der Mitteilung zufolge erwartet, dass der NO₂-Jahresmittelwert im Jahr 2015 an den Standorten der im Referenzjahr verzeichneten Überschreitungen trotz der geltenden und zusätzlicher Maßnahmen weiterhin über dem zulässigen Wert von 40 µg/m³ liegen wird. **Die Kommission hält deshalb die Aufnahme strengerer Minderungsmaßnahmen in den jeweiligen Luftqualitätsplänen für erforderlich, wenn in diesen Gebieten die Einhaltung des Grenzwerts bis 2015 erreicht werden soll.** Nach Auffassung der Kommission wurde daher nicht nachgewiesen, dass in den Gebieten 3 bis 7 sowie 9 der Grenzwert bis Ablauf des maximalen Verlängerungszeitraums eingehalten wird.*

*20 Zum Stand der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die in Anhang XV Abschnitt B Teil 2 der Richtlinie 2008/50/EG aufgeführt sind, stellt die Kommission fest, dass die Republik Österreich die für 2010 geltende nationale Emissionshöchstmenge für Stickoxide gemäß der Richtlinie 2001/81/EG7 überschritten hat. **Die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß der genannten Richtlinie ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG, insbesondere die NO₂-Grenzwerte, sowohl in Österreich als auch in den benachbarten Mitgliedstaaten eingehalten werden können.** Die Kommission erwartet daher, dass die erforderlichen Anstrengungen unternommen werden, damit die nationalen Emissionshöchstmengen eingehalten werden.“*

Bereits im Beschwerdeverfahren wurde ausführlich dargelegt, dass es keine Gründe gibt, die es rechtfertigen können, von möglichen Maßnahmen abzusehen und eine Grenzwertüberschreitung weiterhin hinzunehmen und den Zeitraum der Nichteinhaltung damit gerade nicht „so kurz wie möglich“ zu halten. Rein pekuniäre Gründe oder bloße Effektivitätsgesichtspunkte können keine zu berücksichtigenden Überlegungen darstellen. Dass die Einhaltung des Unionsrechts mit finanziellen Ausgaben verbunden ist, ist – vor allem, wenn diese dem Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger dienen – kein Argument, welches als derartige „äußere Ursache“ gelten könnte.⁵⁴ Folglich ist es umso weniger verständlich, weshalb der Beschwerdegegner nicht einmal die Notwendigkeit sieht, geeignete Maßnahmen zu erlassen und stattdessen über Jahre hinweg hunderte auf der schlechten Luftsituation basierende Krankheits- und Todesfälle in der Region Salzburg hinzunehmen gedenkt.

Auch das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass Luftreinhaltepläne diejenigen Maßnahmen zu enthalten haben, mit denen so schnell wie möglich eine Grenzwerteinhaltung erreicht werden kann.⁵⁵ Die Stadt Darmstadt hatte einen Luftreinhalteplan vorgelegt, der keine Prognose dazu abgab, wann mit den im Luftreinhalteplan genannten

⁵³Beschluss der Europäischen Kommission vom 12. Juli 2012 (C 2012 4751 final).

⁵⁴ EuGH 19. 12.2012, Rs-C-68/11, *Kommission gegen Italien*, Rn 64; 17.10.2013, Rs C-203/12, *Billerud*, Rn 31.

⁵⁵ BVerwG U v 5.9.2013, 7 C 21/12; vgl auch *Giera/Klinger* 233.

Maßnahmen eine Grenzwerteinhaltung zu erwarten sei.⁵⁶ Das dt Bundesverwaltungsgericht verurteilte die zuständige Behörde dazu, einen entsprechenden Luftreinhalteplan aufzustellen. Als eine dazu (sogar zwingend erforderliche) Maßnahme hat das Urteil die Einrichtung einer Umweltzone für die Stadt Darmstadt angesehen.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund stellt der Revisionswerber die

Anträge,

der Verwaltungsgerichtshof möge,

1. gemäß § 42 Abs 4 VwGG in der Sache selbst entscheiden und aussprechen, dass der Landeshauptmann von Salzburg zur Umsetzung der Luftqualitäts-RL verpflichtet ist, innerhalb von drei Monaten nach § 10 ff IG-L Maßnahmen, wie eine Umweltzone und/oder Fahrverbote oder andere geeignete Maßnahmen, zu erlassen und ggf die Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes 2013 zu ergänzen, in eventu das angefochtene Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Salzburg dahingehend abzuändern, dass der Beschwerde des Revisionswerbers Folge gegeben wird, in eventu den angefochtenen Bescheid wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts, eventualiter wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufheben, und
2. erkennen, das Land Salzburg ist schuldig, die dem Revisionswerber durch das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof entstandenen Kosten im gesetzlichen Ausmaß binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

5. Anregung zur Vorlage an den EuGH

Sollte der Verwaltungsgerichtshof trotz der hier dargelegten Auffassung Zweifel haben, dass eine Umweltorganisationen , aus Art 23 Luftqualitäts-RL 2008/50/EG ein unionsrechtlich gewährleistetes Recht auf Erlass geeigneter Maßnahmen hat, wird die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art 267 AEUV vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angeregt, wobei folgende Fragen vorgelegt werden sollten:

- I. Ist Art 13 Abs 1 UAbs 2 iVm Art 23 Abs 1 UAbs 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa so auszulegen, dass eine anerkannte Umweltorganisation eine Erstellung, Änderung oder Ergänzung eines Luftqualitätsplanes verlangen kann, damit eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid in einem betroffenen Gebiet oder Ballungsraum erreicht werden kann?
- II. Ist Art 13 Abs 1 UAbs 2 iVm Art 23 Abs 1 UAbs 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über

⁵⁶ Vgl *Klinger/Giera* 233.

⁵⁷ *Klinger/Giera* 233.

Luftqualität und saubere Luft für Europa so auszulegen, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass von der zuständigen Behörde rechtsverbindliche Maßnahmen erlassen werden, wenn der Luftqualitätsplan keinen normativen Gehalt hat, damit eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid in einem betroffenen Gebiet oder Ballungsraum erreicht werden kann?

- III. Ist Art 13 Abs 1 UAbs 2 iVm Art 23 Abs 1 UAbs 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa so auszulegen, dass, in Fällen, in denen eine Umweltorganisation einen Antrag auf Erlassung von Maßnahmen stellt, die Behörde verpflichtet ist, von Amts wegen zu ermitteln, welche Maßnahmen geeignet sind?
- VII. Ist Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention dahingehend auszulegen, dass die Vorschrift einer nationalen Rechtsprechung entgegensteht, die die Zulässigkeit einer Klage einer Umweltorganisation auf Einhaltung der Richtlinie 2008/50/EG verneint, weil diese nicht tatsächlich, sondern nur ideell betroffen sein könne?

ÖKOBÜRO