

RECHT **RdU** DER UMWELT

Lockruf
der Ordnung
U&T 2020, 25

Schriftleitung + Redaktion **Ferdinand Kerschner**
Redaktion **Wilhelm Bergthaler, Eva Schulev-Steindl**
Ständige Mitarbeiter **W. Berger, D. Ennöckl, D. Hinterwirth, W. Hochreiter,
V. Madner, N. Raschauer, P. Sander, E. Wagner, R. Weiß**

Juni 2020

03

89 – 132

Schwerpunkt: Corona-Krise

Zeit zum Handeln

Ferdinand Kerschner, Eva Schulev-Steindl und Wilhelm Bergthaler ➔ 89

Nach der Corona-Krise mitten in der Klimakrise

Ferdinand Kerschner ➔ 93

Auswirkungen der Corona-Krise auf Verfahren nach ALSAG und AWG

Tatjana Katalan-Dworak und Marie Sophie Wagner-Reitinger ➔ 95

Beiträge

Ersatz von Gesundheitsschäden im Nachbarrecht

Erika M. Wagner ➔ 98

Rechtsprechung des EuGH zum Umweltrecht im Jahr 2019 (Teil 1)

Rainer Weiß ➔ 104

Umwelt & Technik

Wiederherstellung von Straßen nach EisbG

Dieter Altenburger, Astrid Bauer und Andreas Netzer ➔ U&T 27

Rechtsnatur und (Un)Verbindlichkeit des Bundes-Abfallwirtschaftsplans

Martin Eisenberger, Lukas Schneeberger und Christian Wutte ➔ U&T 34

Rechtsprechung

VwGH stärkt Antragsrecht der Öffentlichkeit im Luftschutz

Gregor Schamschula ➔ 121

VwGH: Stellungnahme zu Gesetzesentwurf ist eine Umweltinformation

Angela Dengg und Stephanie Jicha ➔ 125

OGH versagt Ersatz von Personenschäden wegen Übersensibilität ➔ 128

Rechtsprechung

Bearbeitet von Eva Schulev-Steindl und Ferdinand Kerschner

→ Stärkung des Antragsrechts der betroffenen Öffentlichkeit im Luftschutz

→ Für die Einhaltung des Grenzwertes von NO₂ gilt, dass es dem zwingenden Charakter der Luftqualitäts-RL widerspricht, wenn es grundsätzlich ausgeschlossen ist, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Natürliche Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, müssen bei den nationalen Beh erwirken können, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art 23 Abs 1 UAbs 2 Luftqualitäts-RL erstellt wird.

→ Bei der Gewährleistung guter Luftqualität geht es vorrangig um die Gesundheit der gesamten Bevölkerung eines Gebietes. Die dort lebenden Menschen halten sich aber idR nicht nur an ihrer Wohnadresse auf. Die Orte des Wohnens, des Arbeitens und der regelmäßigen Pflege der sozialen Kontakte am Wohnort stellen das örtliche Umfeld dar, in dem sich Menschen typischerweise im Alltag bewegen, wo sie sich regelmäßig aufhalten; diese drei Komponenten grenzen daher idR das Gebiet ab, in dem ihre unmittelbare Betroffenheit zu bewerten ist.

→ Es ist Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen MS, die zuständigen Gerichte

zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der den Bürgern aus einem Unionsrechtsakt wie der RL 2008/50 erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen jedoch nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz).

→ Auch nach der innerstaatlichen Rechtslage entscheidet die Beh über die Anzahl der Messstellen, ihre regionale Verteilung, ihre Verlegung und Auffassung, ihre Ausstattung, die Qualitätssicherung der Messdaten etc. Angesichts dessen stellt die – auf Unionsrecht fußende – Ermöglichung der Antragstellung eines unmittelbar Betroffenen bei der zur Vollziehung des IG-L bzw der IG-L-MesskonzeptV zuständigen Beh (statt unmittelbar beim VwG) die sachgerechtere und verfahrenswirtschaftlichere Lösung zur Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustandes dar.

stoff (NO₂) am Wohnsitz eingehalten werden. Der LH wies am 14. 6. 2017 per Bescheid beide Anträge zurück.

Gegen die Zurückweisungen erhob der RevWerber Beschwerde ans LVwG Salzburg, das per Erk v 6. 2. 2018 diese als unbegründet abwies. Zur Zurückweisung auf die Errichtung der Probenentnahmestellen führte das VwG aus, dass dem RevWerber kein subjektiv-öffentliches Recht auf einen derartigen Antrag zustünde. Darüber hinaus bestehe laut Sachverständigen ein korrektes Messstellennetz

RdU 2020/69

Anl 2 IG-L
MesskonzeptV
2012;
§§ 4, 5, 9 a
IG-L 1997

VwGH
25. 9. 2019,
Ra 2018/07/0359

Antragsrecht;
Gemeinschaftsrecht;
Betroffenheit;
subjektive Rechte;
effektiver Rechtsschutz

Sachverhalt:

Ein Anrainer stellte am 22. 11. 2016 beim LH von Salzburg den Antrag darauf, die Probenahmestellen für die Messung der Luftqualität konform zur Luftqualitäts-RL aufzustellen, damit so die Vergleichbarkeit unionsweit gewährleistet werden könne und die Grenzwerte der RL nicht unterlaufen würden. Zuvor hatte der Ast auch bereits am 24. 10. 2016 beim LH beantragt, den für die Stadt Salzburg geltenden Luftreinhalteplan dahingehend zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen enthält, damit die Grenzwerte der RL und des IG-L für Feinstaub (PM₁₀, PM_{2,5}) und Stick-

Der VwGH bejaht zutreffend die Antragslegitimation der betroffenen Öffentlichkeit (hier Anrainer) auf die korrekte Verortung und Aufstellung von Luftmessstellen.

in der Stadt Salzburg, das auch den Anforderungen der unionsrechtlichen RL entspreche. Zum Antrag auf Änderung des bestehenden Luftreinhalteplans verwies das LVwG auf den Hauptwohnsitz des RevWerbers. Sowohl der nächstliegende Messpunkt als auch ein Passivsammler ergab an der Adresse des Hauptwohnsitzes knapp keine Überschreitung des Grenzwertes für NO₂ (34,3 µg/m³ Messung) hinsichtlich des Grenzwerts des IG-L von 35 µg/m³. Angesichts der Tatsache, dass an der Wohnadresse des RevWerbers knapp keine Überschreitung des Jahresmittelwertes festgestellt werden konnte, war der Antrag auf Überarbeitung des Luftreinhalteprogrammes daher zurückzuweisen. Eine ebenso aufgestellte mobile Messstation kam über eine Dauer von sechs Monaten auf einen Mittelwert von 39,2 µg/m³, was allerdings unter dem etwas großzügigeren Grenzwert der EU-RL (von 40 µg/m³) liegt und nicht als Mittelwert relevant ist, sondern nur als Jahresmittelwert, wie der og Passivsammler. Die oRev wurde nicht zugelassen.

Gegen das Erk des LVwG wurde ao Rev an den VwGH erhoben. Die Zulässigkeit wurde damit begründet, dass es angesichts der Rspr des VwGH (wie va VwGH 28. 5. 2015, Ro 2014/07/0096) unzulässig wäre, hinsichtlich der unmittelbaren Betroffenheit einer natürlichen Person nur auf Messdaten unmittelbar bei der Hauptwohnsitzadresse abzustellen. Dies auch deshalb, da der RevWerber sich naturgemäß nicht ausschließlich am Hauptwohnsitz aufhalten würde. Es wären daher auch Ergebnisse anderer Messstellen mit einzubeziehen gewesen. Darüber hinaus bestehe keine Rspr des VwGH hinsichtlich der Frage, inwiefern natürlichen Personen ein Recht zukommen würde, einen Antrag auf Kontrolle der Messstellen zu stellen. Der VwGH unterbrach das Verfahren, da für den Fall entscheidende rechtliche Fragestellungen beim EuGH zur VorabE anhängig waren (EuGH 26. 6. 2019, C-723/17, *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533).

Aus den Entscheidungsgründen:

Der VwGH geht vorläufig davon aus, dass sich die ao Rev, jedenfalls insoweit sie die Frage aufwirft, ob aus der EU-RL ein durchsetzbares subjektives Recht auf Errichtung von dieser RL entsprechenden Probenahmestellen für den Einzelnen ableitbar ist und ihm daher ein entsprechendes Antragsrecht zukommt, als zulässig erweist.¹⁾

[Unmittelbare Betroffenheit]

Der VwGH hat sich in seinem Erk v 28. 5. 2015, Ro 2014/07/0096, mit der Frage der unmittelbaren Betroffenheit als Voraussetzung für die Antragsbefugnis näher beschäftigt und ausgeführt, dass dann, wenn Grenzwerte in einem Gebiet überschritten würden, alle in diesem Gebiet lebenden Personen unmittelbar davon betroffen seien. Für die Annahme eines Unterschieds zwischen dem Interesse einzelner Betroffener an der Luftqualität gegenüber dem der „Allgemeinheit“ bestehe – generell gesprochen – keine erkennbare Rechtsgrundlage. Dass es einer „besonderen Betroffenheit“ einer antragstellenden Partei im Gegensatz zur Allgemeinheit bedürfte, um die Einhaltung von Grenz-

werten iSd Art 13 Abs 1 Luftqualitäts-RL als subjektives Recht geltend machen zu können, sei weder dieser RL noch der Rspr des EuGH oder des VwGH zu entnehmen.

Die unmittelbare Betroffenheit habe einen räumlichen und einen zeitlichen Aspekt. Unstrittig sei, dass die damals revisionswerbenden Parteien nicht nur vorübergehend in ihrem Wohnort lebten und arbeiteten und auch dort ihre sozialen Kontakte pflegten. Angesichts dessen erschienen die Messwerte jedenfalls in der Nähe des Wohnorts und des Arbeitsplatzes relevant. Der zeitliche Bezug der Beurteilung der Betroffenheit lasse sich aus dem Umstand ableiten, dass sich die Grenzwerte für die Überschreitungstage auf das Kalenderjahr bezögen. Dies setze einen Überblick über ein Kalenderjahr voraus, um beurteilen zu können, ob eine Überschreitung vorliege oder nicht.

Das LVwG bezog sich bei der Beurteilung der örtlichen Komponente der unmittelbaren Betroffenheit des RevWerbers im angef Erk letztlich lediglich auf die Situation an seiner Wohnadresse („im unmittelbaren Aufenthaltsbereich“).

Der LH verwies idZ auf den Umstand, dass der Antrag des RevWerbers ausdrücklich auf die Verbesserung der Luftqualität nur an seiner Wohnadresse am H-Weg gerichtet gewesen sei, es also deshalb auch nur auf die dortige Situation ankommen könne.

Der LH übersieht damit aber, dass der RevWerber für eine erfolgreiche Antragstellung seine konkrete persönliche Betroffenheit zu behaupten hat (siehe auch dazu das mehrfach zitierte hg Erk Ro 2014/07/0096), was fallbezogen durch die Nennung des Mittelpunkts seiner Lebensinteressen erfolgt ist. Andernfalls wäre er Gefahr gelaufen, sich die mangelnde Konkretetheit der Auswirkungen auf ihn selbst vorwerfen lassen zu müssen (vgl idS VwGH 26. 6. 2012, 2010/07/0161). Dass es ihm nicht isoliert um eine punktuelle Verbesserung der Luftqualität allein auf seiner Liegenschaft ging, ergibt sich auch aus der Begründung des Antrags und aus dem weiteren Verfahrensgang.

Das LVwG ging auch nicht von einem derart eingeschränkten Antragsverständnis aus; die (implizite) Annahme des LVwG, es gehe dem RevWerber nicht nur um die isolierte Verbesserung der Luftqualität auf seiner Liegenschaft am H-Weg, sondern um die Verbesserung der Situation zumindest auch im Gebiet rund um seinen Wohnsitz, ist nicht zu beanstanden.

Der VwGH hat im hg Erk Ro 2014/07/0096 für den örtlichen Aspekt der unmittelbaren Betroffenheit ausdrücklich nicht nur auf den Wohnsitz der damals revisionswerbenden Parteien abgestellt, sondern auch auf den Arbeitsplatz und auf die Pflege der sozialen Kontakte im Wohnort. Dies deshalb, weil es bei der Gewährleistung guter Luftqualität vorrangig um die Gesundheit der gesamten Bevölkerung eines Gebiets geht. Die dort lebenden Menschen halten sich aber idR nicht nur an ihrer Wohnadresse auf. Die Orte des Wohnens, des Arbeitens und der regelmäßigen

1) Anm: Die Zulässigkeit bejahte der VwGH hier bereits per Beschluss v 3. 10. 2018, Ra 2018/07/0359, mit dem das Verfahren für die Dauer des VorabE-Verfahrens im Fall *Craeynest* unterbrochen wurde.

Pflege der sozialen Kontakte am Wohnort stellen das örtliche Umfeld dar, in dem sich Menschen typischerweise im Alltag bewegen, wo sie sich regelmäßig aufhalten; diese drei Komponenten grenzen daher idR das Gebiet ab, in dem ihre unmittelbare Betroffenheit zu bewerten ist. Dies hat das LVwG eingangs seiner Begründung auch zutreffend erkannt, wenn es ausführte, dass – angesichts dessen, dass der RevWerber im Stadtgebiet von Salzburg und im Nahebereich der A1 wohne – zur Beurteilung der Messwerte daher die Ergebnisse der Messstellen des „Gebiets, wo sich der RevWerber aufhält“, heranzuziehen seien, wobei die nächstgelegenen Messstellen Rudolfsplatz und A1 wären. Dies hätte – angesichts der vorgelegenen Daten für das Jahr 2016 – zu einer Beurteilung als von der Überschreitung der Grenzwerte Betroffener geführt.

Letztlich wechselte das LVwG aber in seiner Begründung auf die Beurteilung nur mehr der Messwerte am Wohnsitz des RevWerbers am H-Weg („unmittelbarer Aufenthaltsbereich“). Dies entgegen der einleitenden Begründung im Erk, wonach „auch“ die Ergebnisse dieser relevanten Messstellen (gemeint: am Grundstück des RevWerbers) berücksichtigt werden könnten. Das Abstellen lediglich auf singuläre Messwerte an der Wohnadresse des Betroffenen greift aber – von denkmöglichen Ausnahmen abgesehen, die hier offenkundig nicht vorliegen, wie etwa in Fällen zwingender Ortsgebundenheit – nach dem Obgesagten idR zu kurz.

Damit entstünde zudem letztlich wieder der Anspruch an einen ASt, eine besondere Betroffenheit (nämlich punktuell an seiner Wohnadresse) durch die schlechte Luftqualität nachweisen zu müssen. Einer solchen Forderung nach einer „besonderen Betroffenheit“ einer antragstellenden Partei im Gegensatz zur Allgemeinheit als Voraussetzung dafür, um die Einhaltung von Grenzwerten iSd Art 13 Abs 1 Luftqualitäts-RL als subjektives Recht geltend machen zu können, wurde aber bereits mit dem Erk des VwGH v 28. 5. 2015, Ro 2014/07/0096, eine Absage erteilt. Es ist nicht erkennbar, weshalb die obgenannten beiden Messstellen – ungeachtet der zusätzlich zu berücksichtigenden Messung der Werte auch direkt am Grundstück des RevWerbers – nicht weiterhin für die Beurteilung der unmittelbaren Betroffenheit des RevWerbers relevant sein sollten. Für diese Messstellen lagen im Zeitpunkt der Erlassung des angef Erk aber noch keine abschließenden Daten für das Jahr 2017 vor, weil der Luftgüte-Jahresbericht 2017 für diesen Bereich noch nicht veröffentlicht worden war. Das LVwG hätte daher diesbezüglich die Daten des Jahres 2016 heranzuziehen gehabt, die – wie es selbst feststellte – Überschreitungen der Grenzwerte an diesen Messstellen aufwiesen. Der Antrag des RevWerbers hätte sich daher als zulässig erwiesen. Das angef Erk erweist sich daher im Umfang der Bestätigung des Spruchpunktes II.a. des Bescheides des LH v 14. 6. 2017 als inhaltlich rechtswidrig.

[Recht Einzelner auf die Kontrolle der Verortung von Messstellen]

Der darauf gerichtete Antrag des RevWerbers war im Rechtszug mangels eines bestehenden subjektiv-öffentlichen Rechts auf eine derartige Antragstellung zurückgewiesen worden. Gegenstand dieser E war daher allein

die Frage der Zulässigkeit einer solchen Antragstellung; die Frage, ob die vorhandenen Probenahmestellen/Messstellen ihrerseits den Anforderungen der Luftqualitäts-RL entsprechen oder nicht, war hingegen nicht zu beantworten.

Zur Zulässigkeit einer solchen Antragstellung erging in einem vergleichbaren Fall das U des EuGH v 26. 6. 2019, C-723/17, *Craeynest*. Der EuGH erkannte darin (zur ersten ihm vorgelegten Frage) zu Recht:

„1. Art 4 Abs 3 EUV und Art 19 Abs 1 UAbs 2 EUV iVm Art 288 Abs 3 AEUV sowie die Art 6 und 7 der RL 2008/50/EG des EP und des Rates v 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa sind dahin auszulegen, dass es einem nationalen Gericht zusteht, auf Antrag Einzelner, die von der Überschreitung der in Art 13 Abs 1 der RL genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind, zu prüfen, ob die Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet im Einklang mit den in Anhang III Abschnitt B Z 1 lit a der RL vorgesehenen Kriterien eingerichtet wurden, und, wenn dies nicht der Fall ist, gegenüber der zuständigen nationalen Behörde alle erforderlichen Maßnahmen wie etwa – sofern im nationalen Recht vorgesehen – eine Anordnung zu treffen, damit die Probenahmestellen im Einklang mit diesen Kriterien eingerichtet werden.“²⁾

Der EuGH spricht vom „Antrag Einzelner, die von der Überschreitung der in Art 13 Abs 1 der RL genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind“. In Bezug auf die auch unter diesem Gesichtspunkt ins Treffen geführte, unmittelbare Betroffenheit (von einer Überschreitung) wird auf das [...] Obgesagte verwiesen.

Jedenfalls im Zeitpunkt der Erlassung des angef Erk war der RevWerber ein solch unmittelbar Betroffener. Nach dem zitierten U kam ihm daher das Recht zu, einen Antrag auf Prüfung der Konformität der Einrichtung der Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet mit den Vorschriften der Luftqualitäts-RL, insb deren Anh III und V, zu stellen.

Fraglich ist, ob ein unmittelbar Betroffener einen solchen Antrag bei der Beh, in deren Ermessen die Wahl des konkreten Standorts der Probenahmestelle liegt, und/oder unmittelbar bei dem Gericht, das die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Luftqualitäts-RL zu prüfen hat, stellen kann.

Der EuGH weist auch darauf hin, dass es Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen MS ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der den Bürgern aus einem Unionsrechtsakt wie der RL 2008/50 erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen jedoch nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechende innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Auch nach der innerstaatlichen Rechtslage (§§ 4, 5 IG-L und der IG-L-MesskonzeptV) entscheidet die Beh über die Anzahl

2) Anm: Hier zitiert der VwGH ausführlich aus den Entscheidungsgründen im besagten Fall *Craeynest*, konkret Rn 31–56, was hier nicht im Volltext wiedergegeben wird.

der Messstellen, ihre regionale Verteilung, ihre Verlegung und Auflassung, ihre Ausstattung, die Qualitätssicherung der Messdaten etc; Anlage 2 IG-L-MesskonzeptV legt dazu detailliert die Standortkriterien von Messstellen fest.

Angesichts dessen stellt die – auf Unionsrecht fußende – Ermöglichung der Antragstellung eines unmittelbar Betroffenen bei der zur Vollziehung des IG-L bzw der IG-L-MesskonzeptV zuständigen Beh (statt unmittelbar beim VwG) die sachgerechtere und verfahrensökonomischere Lösung zur Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustandes dar. Dabei wird dem vom EuGH genannten Äquivalenz- und Effektiv-

tätsgrundsatz jedenfalls Rechnung getragen. Gegen abschlägige Bescheide der Beh über solche Anträge steht dem ASt ein Rechtsmittel an das VwG zu, dem diesfalls die Möglichkeit der Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Luftqualitäts-RL eröffnet ist.

Daraus folgt, dass – entgegen der Ansicht des LVwG – dem RevWerber das Recht zukommt, einen Antrag auf Errichtung von richtlinienkonformen Probenahmestellen/Messstellen zur Kontrolle der Einhaltung der nach der Luftqualitäts-RL vorgeschriebenen Grenzwerte bzw Alarmschwellen zu stellen. Die Zurückweisung eines solchen Antrags des RevWerbers stand daher nicht in Übereinstimmung mit der Rechtslage.

Anmerkung:

Mit dem mittlerweile dritten Erk³⁾ zum Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit im Bereich des IG-L⁴⁾ binnen vier Jahren weitet der VwGH erneut die Handlungsfelder aus und verschafft der RL mehr Schlagkraft. Dabei folgt er allerdings in weiten Teilen der Rspr des EuGH in der einschlägigen VorabE-Sache *Craynest*, für die das Verfahren auch unterbrochen worden war. Zwischenzeitlich wurde das IG-L im Zuge des Aarhus-BeteiligungsG⁵⁾ bereits novelliert; ob die neue Rspr bald Eingang ins G finden wird, bleibt abzuwarten. Bemerkenswert ist auch, dass der VwGH sowohl hinsichtlich des Umfangs des Rechtsschutzes über die Messstellenverortung als auch die Definition der Betroffenheit liberal entscheidet und so dem weiten Rechtsschutzverständnis der AarhK⁶⁾ gerecht wird.

Unmittelbare Betroffenheit natürlicher Personen im IG-L

Rechtsschutz gegen Überschreitungen von Grenzwerten der Luftqualitäts-RL (LQ-RL)⁷⁾ steht der betroffenen Öffentlichkeit zu. Diese umfasst nach der höchstgerichtlichen Rspr sowohl natürliche Personen⁸⁾ als auch juristische Personen, konkret Umweltschutzorganisationen.⁹⁾ Der VwGH verwies in der gegenständlichen E darauf, dass es, wie auch schon im Fall *Hoffmann* festgestellt, nicht auf eine „über die Allgemeinheit hinausgehende Betroffenheit“ ankommt. Der enge Bezug der ErstBeh auf den Hauptwohnsitz des RevWerbers war dementsprechend unzulässig, reicht es doch für die unmittelbare Betroffenheit aus, wenn sich die Person nicht bloß vorübergehend in den von einer Überschreitung der Grenzwerte betroffenen Gebieten aufhält. So musste, laut den Ausführungen des VwGH, der Begründung des RevWerbers nach davon ausgegangen werden, dass es ihm nicht nur auf die Verbesserung seines direkten Wohnumfeldes gehen würde. Eine entsprechend einschränkende Handhabung der ErstBeh bzw des LVwG sei daher unzulässig. Damit ist der VwGH auch auf einer Linie mit der stark rechtschutzfreundlichen Rspr des EuGH, der der Durchsetzung unionsrechtlichen Rechtsschutzes durch betroffene Personen einen hohen Stellenwert einräumt.

Zulässigkeit von Anträgen auf Messstellenverortung

Das Recht auf saubere Luft hängt maßgeblich davon ab, dass ein korrekt positioniertes Netz an Messstellen existiert, das Überschreitungen der zulässigen Schwellenwerte verlässlich aufzeigt. So kann die betroffene Öffentlichkeit zumindest jährlich kontrollieren, ob sie unzulässig¹⁰⁾ belastet wird, und dann rechtliche Schritte ergreifen. Werden die Messungen jedoch nicht an den Orten durchgeführt, wo Überschreitungen zu erwarten sind, oder sind die Orte nicht wie in Anh III/1 der LQ-RL beschrieben repräsentativ, können die so verzerrten Ergebnisse auch die staatliche Schutzpflicht untergraben, indem an befürchtet stark belasteten Gebieten die Luftqualität nicht erhoben wird. Es ist daher nur konsequent, dass der EuGH der betroffenen Öffentlichkeit hier entsprechende Rechtsmittel einräumt.

Im Ausgangsfall *Craynest*, dessen VorabE der VwGH in der gegenständlichen E heranzieht, wurde von mehreren Personen aus dem Ballungsraum Brüssel bemängelt, dass die Messstellen nicht an ausreichend repräsentativen Orten aufgestellt seien und damit die Ergebnisse „zu gut“ sein, um die Handlungspflichten der LQ-RL auszulösen. Darüber hinaus galt in Belgien die Praxis, nicht auf die Überschreitung der Grenzwerte einer Messstelle zu reagieren, sondern aus Ballungsräumen die Ergebnisse zusammenzurechnen und einen Mittelwert zu bilden. So drückten die guten Ergebnisse neben Grünflächen die deutlichen Überschreitungen aus der Innenstadt und den Autobahnen, sodass nach der Auslegung der belgischen Beh keine Pflichten aus der LQ-RL zur Erstellung von Luftreinhalteprogram-

men resultieren. Der EuGH hat dies als unzulässig angesehen, da die Messstellen nicht an ausreichend repräsentativen Orten aufgestellt seien und damit die Ergebnisse „zu gut“ sein, um die Handlungspflichten der LQ-RL auszulösen. Darüber hinaus galt in Belgien die Praxis, nicht auf die Überschreitung der Grenzwerte einer Messstelle zu reagieren, sondern aus Ballungsräumen die Ergebnisse zusammenzurechnen und einen Mittelwert zu bilden. So drückten die guten Ergebnisse neben Grünflächen die deutlichen Überschreitungen aus der Innenstadt und den Autobahnen, sodass nach der Auslegung der belgischen Beh keine Pflichten aus der LQ-RL zur Erstellung von Luftreinhalteprogram-

3) Zuvor VwGH 28. 5. 2015, Ro 2014/07/096, *Hoffmann*; VwGH 19. 2. 2018, Ra 2015/07/0074, *Ökobüro*.

4) BG zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L), BGBl I 1997/115.

5) BGBl I 2018/73.

6) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25. 6. 1998, 2161 UNTS 447; BGBl III 2005/88 bzw Beschluss des Rates 2005/370/EG, ABi L 2005/124, 1 v 17. 5. 2005.

7) RL 2008/50/EG des EP und des Rates v 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABi L 2008/152, 1.

8) EuGH 25. 7. 2008, C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447; auch VwGH *Hoffmann*.

9) Vgl VwGH *Ökobüro*, sowie *Fritz*, Antragsrecht anerkannter Umweltschutzorganisationen bei Untätigkeit von Behörden im Luftreinhalterecht, in RdU 2018/153, 211.

10) Die Grenzwerte der LQ-RL und des IG-L orientieren sich zwar grob an Vorgaben der WHO, es gibt jedoch bereits bei niedrigeren Belastungen gesundheitlich bedenkliche Auswirkungen; vgl *Deutsches Umweltbundesamt*, Wie sehr beeinträchtigt Stickstoffdioxid (NO₂) die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland? www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_factsheet_krankheitslasten_no2.pdf (15. 1. 2020).



men entstanden. Diese – mit der E *Craeynest* vom EuGH nun auch unterbundene – Praxis wurde allerdings nicht in Österreich angewandt, hier ist das Ergebnis jeder einzelnen Messstelle relevant.

Der VwGH kommt in Anwendung der europäischen Rspr daher zum Ergebnis, dass die Effektivität des Rechtsschutzes der LQ-RL und damit des IG-L wesentlich davon abhängt, dass die Messstellen korrekt verortet sind, und deren Platzierung auch bekämpft werden können muss. Es ist damit die dritte höchstgerichtliche E binnen weniger Jahre, mit der ein über den Gesetzeswortlaut des IG-L hinausgehender Rechtsschutz eingeräumt wird.¹¹⁾ Nicht beantwortet wird durch den VwGH allerdings die Frage nach der zuständigen Stelle für einen solchen Antrag auf korrekte Verortung der Messstellen. Ob ein solcher Antrag angesichts einer strengen Gewaltentrennung bei Gericht denkbar ist, erscheint eher fraglich, da VwGH wohl nur überprüfen können, ob die Aufstellung rechtlich und faktisch korrekt durchgeführt wurde, nicht aber selbst bestimmen können, wo diese bei nicht korrekter Platzierung erfolgen soll.

Und schließlich stellt sich die Frage, ob die Anfechtung der IG-L-Messkonzept¹²⁾ im Zuge der V-Anfechtung im Rahmen eines Normprüfungsverfahrens allein der VfGH-Kontrolle unterliegt, oder ob der verwaltungsgerichtliche Weg über einen Antrag an die für Messstellen zuständige Beh analog zur Anfechtung der Luftreinhalteprogramme erfolgen kann. Letztere Lösung wäre angesichts geringeren Aufwands jedenfalls rechtsschutzfreundlicher.

Fazit

Das IG-L erfuhr in den vergangenen Jahren mehrfach eine deutliche Ausdehnung der Rechtsschutzinstrumente für die betroffene Öffentlichkeit, zuerst der Nachbarinnen und Nachbarn,¹³⁾ dann der anerkannten Umweltorganisationen¹⁴⁾ und schließlich auch hinsichtlich des inhaltlichen Umfangs wie im gegenständlichen Fall. Stets war dabei die Rspr des EuGH ebenso maßgeblich beteiligt wie die AarhK und die unionsrechtskonforme Auslegung des österr Verfahrensrechts.¹⁵⁾ Es ist daher ebenso wie bei der letzten Nov zum IG-L¹⁶⁾ zu erwarten, dass diese Rspr nun Eingang ins G findet, vielleicht sogar mit einer Klärung der für den Antrag auf korrekte Messstellenverortung zuständigen Stelle.

Eine für effektiven Rechtsschutz weiters zu klärende Frage könnte die Formulierung des § 9a Abs 11 IG-L oder dessen Erläuterung betreffen. Dieser lässt die betroffene Öffentlichkeit bestehende Luftreinhalteprogramme, die nicht zur schnellstmöglichen Behebung der Grenzwertüberschreitungen geeignet sind, anfechten. Die Beh (LH) muss in dem Fall das Programm überarbeiten und geeignete Maßnahmen vorsehen. Da allerdings bei der Überarbeitung die Öffentlichkeit zwar zu beteiligen ist, sie aber weder im Zuge des Überprüfungsantrags noch während des Verfassens des neuen Programms ein Anrecht auf konkrete Maßnahmen hat, könnte das zu einer Verzögerung führen. Enthält nämlich das neue Programm erneut keine geeigneten Maßnahmen, muss es wieder angefochten werden, aus Beweisgründen sogar erst nach Bekanntwerden der neuen Messwerte. Das entspricht nicht dem Gedanken der LQ-RL iVm der AarhK eines **effektiven** Rechtsschutzes.

Unabhängig davon stellt die gegenständliche E eine deutliche Verbesserung der Rechtslage für die betroffene Öffentlichkeit dar und unterstreicht damit auch die Bedeutung des Rechts auf saubere Luft. Einen erneuten Bedeutungsgewinn könnte es auch dann geben, wenn die nun neue EU-Kommission tatsächlich die Grenzwerte für Luftschadstoffe verschärfen würde. Doch auch ohne solche strengeren Schadstoffwerte hängen die Folgen des „Dieselskandals“ an einigen Orten Österreichs noch immer nach und so kommt es an mehreren nationalen Stellen noch regelmäßig zu Überschreitungen der Grenzwerte, wie etwa in Linz und Innsbruck.¹⁷⁾ Gerade besonders sensible Bevölkerungsgruppen wie Kleinkinder, Menschen mit Atemwegserkrankungen und ältere Personen würden von strengeren Grenzwerten und von deren Einhaltung massiv profitieren und die E des VwGH ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Gregor Schamschula, Umweltjurist bei der anerkannten Umweltorganisation ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

11) Vgl FN 3.

12) BGBl II 2012/127.

13) VwGH *Hoffmann*.

14) VwGH *Ökobüro*.

15) Vgl *Rametsteiner/Alge*, VwGH stärkt Rechtsschutz durch Aarhus-Konvention und EuGH-Rechtsprechung, RdU 2018/92, 137 (142).

16) BGBl I 2018/73, vgl dazu auch den gesamten ME Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018, 61/ME 26. GP.

17) Vgl *Umweltbundesamt*, Täglicher Luftgütebericht, www.umweltbundesamt.at/?id=423 (15. 1. 2020).

