



IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch die Vorsitzende Senatspräsidentin Dr. Hinterwirth sowie die Hofräte Dr. Bachler, Mag. Haunold, Mag. Stickler und Dr. Himberger als Richter, unter Mitwirkung des Schriftführers Mag. Sinai, über die Revision des Dipl.-Ing. H R in S, vertreten durch Dr. Gerhard Lebitsch, Rechtsanwalt in 5020 Salzburg, Rudolfskai 48, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Salzburg vom 14. September 2020, Zl. 405-2/219/1/12-2020, betreffend Zurückweisung von Anträgen auf Maßnahmen nach dem IG-L bzw. der EU-Luftqualitätsrichtlinie (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Landeshauptmann von Salzburg), zu Recht erkannt:

Das angefochtene Erkenntnis wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben.

Der Bund hat dem Revisionswerber Aufwendungen in der Höhe von € 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Entscheidungsgründe:

- 1 Zur Vorgeschichte wird auf das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, verwiesen.
- 2 Dabei ist wesentlich, dass mit Bescheid der belangten Behörde vom 14. Juni 2017 u.a. die Anträge des Revisionswerbers vom 22. November 2016, „*Probenahmestellen in der Stadt Sbg. RL-konform zu errichten*“, damit die europaweite Vergleichbarkeit von Luftschadstoffbelastungen nicht unterlaufen bzw. Grenzwerte nicht ihres Sinns beraubt werden (Spruchpunkt I.c.) und vom 24. Oktober 2016, „*[d]en für die Stadt Salzburg geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der in der Richtlinie und in der IG-Luft geregelten Grenzwerte für PM₁₀/PM_{2,5}/NO₂ im Bereich meines Wohnsitzes, der Liegenschaft [H.-Weg] enthält*“ hinsichtlich NO₂ (Spruchpunkt II.a.) zurückgewiesen worden waren.





- 3 Das Verwaltungsgericht hatte die dagegen erhobene Beschwerde des Revisionswerbers mit Erkenntnis vom 6. Februar 2018 als unbegründet abgewiesen.
- 4 Diese Entscheidung hob der Verwaltungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, im Umfang der Abweisung der Beschwerde des Revisionswerbers gegen die Spruchpunkte I.c. und II.a. des Bescheids der belangten Behörde vom 14. Juni 2017 wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes auf.
- 5 Dazu führte er in Bezug auf den Antrag des Revisionswerbers auf Abänderung des Luftqualitätsplans der Stadt Salzburg (Spruchpunkt II.a. des Bescheids) aus, der Verwaltungsgerichtshof habe sich in seinem Erkenntnis vom 28. Mai 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.
- 6 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.
- 7 Das Verwaltungsgericht habe sich bei der Beurteilung der örtlichen Komponente der unmittelbaren Betroffenheit des (auch nunmehrigen) Revisionswerbers im Erkenntnis vom 6. Februar 2018 lediglich auf die Situation an seiner Wohnadresse (und nicht auch auf die für ihn relevanten Probenahmestellen auf dem Rudolfsplatz und an der A1) bezogen. Das Abstellen lediglich auf singuläre Messwerte an der Wohnadresse des Betroffenen greife aber - von denkmöglichen Ausnahmen abgesehen, die



offenkundig nicht vorlägen, wie etwa in Fällen zwingender Ortsgebundenheit - nach dem Obgesagten in der Regel zu kurz.

- 8 Zum Antrag des Revisionswerbers auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen in der Stadt Salzburg (Spruchpunkt I.c. des Bescheids) hielt der Verwaltungsgerichtshof fest, zur Zulässigkeit einer solchen Antragstellung sei in einem vergleichbaren Fall das Urteil des EuGH vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, ergangen. Darin spreche dieser vom „Antrag Einzelner, die von der Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 der [Luftqualitäts-RL] genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind.“
- 9 In Bezug auf die auch unter diesem Gesichtspunkt ins Treffen geführte unmittelbare Betroffenheit des Revisionswerbers verwies der Verwaltungsgerichtshof auf die unter Punkt 2. seiner Entscheidung - unter Bezugnahme auf die Urteile des EuGH vom 19. November 2014, *Client Earth*, C-404/13, und vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, sowie das hg. Erkenntnis vom 28. Mai 2015, Ro 2014/07/0096, - getätigten Ausführungen zur unmittelbaren Betroffenheit in Zusammenhang mit dem Antrag des Revisionswerbers auf Abänderung des Luftqualitätsplans.
- 10 „Jedenfalls“ im Zeitpunkt der Erlassung des Erkenntnisses des Verwaltungsgerichts vom 6. Februar 2018 sei der Revisionswerber ein solch unmittelbar Betroffener gewesen. Nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache *Craeynest* sei ihm daher das Recht zugekommen, einen Antrag auf Prüfung der Konformität der Einrichtung der Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet mit den Vorschriften der Luftqualitäts-RL, insbesondere deren Anhängen III und V, zu stellen.
- 11 Im fortgesetzten Verfahren gab das Verwaltungsgericht mit Erkenntnis vom 27. November 2019 der Beschwerde des Revisionswerbers gegen den Bescheid der belangten Behörde vom 14. Juni 2017 insoweit Folge „als der angefochtene Bescheid im Umfang der Zurückweisung der Spruchpunkte I.c. und II.a. ersatzlos behoben wird.“
- 12 Mit Bescheid der belangten Behörde vom 3. März 2020 wurden die (unter Rn 2 dargestellten) Anträge des Revisionswerbers erneut zurückgewiesen.



- 13 Die dagegen erhobene Beschwerde des Revisionswerbers wies das Verwaltungsgericht mit dem angefochtenen Erkenntnis vom 14. September 2020 als unbegründet ab. Die Revision erklärte es für nicht zulässig.
- 14 Zum Antrag des Revisionswerbers auf Abänderung des Luftqualitätsplans führte es aus, aufgrund des Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofes vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, kämen im vorliegenden Fall zur Beurteilung einer allfälligen Grenzwertüberschreitung als örtlich relevante Messstellen jene am Rudolfsplatz und an der A1-Kleßheim sowie der am Grundstück des Revisionswerbers aufgestellte NO₂-Passivsammler in Betracht.
- 15 Für die Beurteilung des Vorliegens einer Grenzwertüberschreitung sei auf das zuletzt abgelaufene Kalenderjahr 2019 abzustellen gewesen, für welches das Land Salzburg den Luftgüte-Jahresbericht veröffentlicht habe. Diesem sei zu entnehmen, dass an den Messstellen Rudolfsplatz und A1-Kleßheim der Jahresmittelwert für NO₂ bei 37 bzw. 38 µg/m³ gelegen sei. Vom Passivsammler am Grundstück des Revisionswerbers sei ein Jahresmittelwert von 30 µg/m³ erhoben worden. Der NO₂-Grenzwert von 40 µg/m³ sei somit an keiner der drei relevanten Messstellen überschritten worden.
- 16 Für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei die Sach- und Rechtslage im Entscheidungszeitpunkt maßgeblich. Ohne Bedeutung sei im Allgemeinen der Zeitpunkt der Antragstellung. Daraus könne auch der Umstand folgen, dass ein ursprünglich zulässiger Antrag durch eine Änderung der Rechtslage unzulässig werde und zurückgewiesen werden müsse. Gleiches gelte - wie hier - bei einer Änderung der Sachlage.
- 17 In Anbetracht dessen, dass es im Jahr 2019 in dem für den Revisionswerber relevanten Gebiet zu keiner NO₂-Grenzwertüberschreitung gekommen sei, habe die belangte Behörde seinen Antrag zu Recht zurückgewiesen.
- 18 Hinsichtlich des Antrags des Revisionswerbers auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen vermeinte das Verwaltungsgericht, die Luftqualitäts-RL sehe vor, dass in allen Gebieten und Ballungsräumen, in denen der Wert näher ausgeführter Schadstoffe die für diese Schadstoffe



festgelegte obere Beurteilungsschwelle überschreite, ortsfeste Messungen zur Beurteilung der Luftqualität durchzuführen seien. In den Anhängen III und V der Luftqualitäts-RL fänden sich detaillierte Regelungen zur Lage von Probenahmestellen, zur Messung von Luftschadstoffen sowie zu den Kriterien für die Festlegung der Mindestzahl der Probenahmestellen.

- 19 Aufgrund der Ausführungen des EuGH in seinem Urteil vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, und dem darauf bezugnehmenden Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, setze die auf Unionsrecht fußende Ermöglichung der Antragstellung auf Überprüfung der richtlinienkonformen Einrichtung der Probenahmestellen das Vorliegen einer Grenzwertüberschreitung voraus, weshalb der Umstand eintreten könne, dass ein ursprünglich zulässiger Antrag unzulässig werde. Beurteilungszeitpunkt sei nämlich - wie oben dargelegt - der Entscheidungs- und nicht der Antragszeitpunkt.
- 20 Der nach der Luftqualitäts-RL geltende Grenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ sei an den für den Revisionswerber örtlich relevanten Messstellen im zuletzt abgelaufenen Kalenderjahr 2019 eingehalten bzw. unterschritten worden. Demnach sei die für eine Antragszulässigkeit erforderliche Grenzwertüberschreitung aktuell nicht gegeben, weshalb die belangte Behörde den Antrag des Revisionswerbers auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zu Recht zurückgewiesen habe.
- 21 Das Verwaltungsgericht sei im konkreten Fall daher nicht befugt, zu prüfen, ob die vorhandenen Probenahmestellen den Anforderungen der Luftqualitäts-RL entsprächen oder nicht. Im Lichte der Beschwerdeausführungen sei jedoch festzuhalten, dass sich für das Verwaltungsgericht - aufgrund der im Erkenntnis wiedergegebenen Ausführungen des Amtssachverständigen für Immissionsschutz - keine Anhaltspunkte für eine Ungeeignetheit der Standorte ergeben hätten.
- 22 Die ordentliche Revision sei nicht zulässig, weil die gegenständliche Entscheidung zur Antragslegitimation im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH und des Verwaltungsgerichtshofes stehe. Eine Widersprüchlichkeit der



höchstgerichtlichen Rechtsprechung sei nicht erkennbar und es lägen auch keine sonstigen Hinweise für eine grundsätzliche Bedeutung der zu lösenden Rechtsfragen vor.

23 Dagegen richtet sich die vorliegende Revision wegen Rechtswidrigkeit des Inhalts.

24 Die belangte Behörde erstattete eine Revisionsbeantwortung, in der sie beantragte, der Revision keine Folge zu geben.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

25 In der Zulässigkeitsbegründung der Revision wird vorgebracht, das Verwaltungsgericht verkenne das Recht des Einzelnen, richtlinienkonforme Probenahmestellen zu begehren, welches der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, konkretisiert habe.

26 Es wäre die praktische Wirksamkeit („effet utile“) der Luftqualitäts-RL verloren, wenn dieses vom EuGH ausdrücklich anerkannte Recht des Einzelnen zur Voraussetzung hätte, dass auch aktuell noch im Jahr (gemeint: der Antragstellung) eine Grenzwertüberschreitung nach den auf ihre Richtlinienkonformität ungeprüften Probenahmestellen festgestellt werden müsste. Dies entbehre jeder Logik, weil in diesem Fall die zur Messung herangezogenen Probenahmestellen nie auf ihre Richtlinienkonformität überprüft werden müssten und damit falsche Messergebnisse zeigen könnten, sodass die Luftqualitäts-RL ihrer Wirksamkeit beraubt wäre. Es träte genau jene Gefahr ein, welcher der EuGH in der Rechtssache *Craeynest* vorbeugen wolle: nämlich, dass es durch einen nicht richtlinienkonformen Standort von Probenahmestellen unbemerkt zu Grenzwertüberschreitungen komme.

27 Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts sei nicht allein auf den Wortlaut der Beantwortung einer Vorlagefrage abzustellen, sondern der gesamte Tenor des Urteils des EuGH samt Ausgangsverfahren zu berücksichtigen. Die Beantwortung der ersten Vorlagefrage in der Rechtssache



Craeynest lasse nicht den Schluss zu, dass ein Antragsrecht auf Prüfung der Richtlinienkonformität von Probenahmestellen Grenzwertüberschreitungen stets und unbedingt zur Voraussetzung hätte. Gerade der Tenor dieses Urteils zeige das Gegenteil, nämlich, dass die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen bzw. deren Überprüfung (selbstverständliche) Voraussetzung für eine Feststellung der Einhaltung der maßgeblichen Grenzwerte nach Ziel und Zweck der Luftqualitäts-RL sei.

28 Die Revision ist aus diesem Grund zulässig. Sie ist im Ergebnis auch begründet.

29 Die maßgebenden Bestimmungen der Luftqualitäts-RL lauten auszugsweise:
„Artikel 6

Beurteilungskriterien

(1) Die Mitgliedstaaten beurteilen die Luftqualität in Bezug auf die in Artikel 5 genannten Schadstoffe in allen ihren Gebieten und Ballungsräumen anhand der in den Absätzen 2, 3 und 4 sowie in Anhang III festgelegten Kriterien.

(2) In allen Gebieten und Ballungsräumen, in denen der Wert der in Absatz 1 genannten Schadstoffe die für diese Schadstoffe festgelegte obere Beurteilungsschwelle überschreitet, sind zur Beurteilung der Luftqualität ortsfeste Messungen durchzuführen. Über diese ortsfesten Messungen hinaus können Modellrechnungen und/oder orientierende Messungen durchgeführt werden, um angemessene Informationen über die räumliche Verteilung der Luftqualität zu erhalten.

(3) In allen Gebieten und Ballungsräumen, in denen der Wert der in Absatz 1 genannten Schadstoffe die für diese Schadstoffe festgelegte obere Beurteilungsschwelle unterschreitet, kann zur Beurteilung der Luftqualität eine Kombination von ortsfesten Messungen und Modellrechnungen und/oder orientierenden Messungen angewandt werden.

(4) In allen Gebieten und Ballungsräumen, in denen der Wert der in Absatz 1 genannten Schadstoffe die für diese Schadstoffe festgelegte untere Beurteilungsschwelle unterschreitet, genügen zur Beurteilung der Luftqualität Modellrechnungen, Techniken der objektiven Schätzung oder beides.

(...)



Artikel 7

Probenahmestellen

(1) Für die Festlegung des Standorts von Probenahmestellen zur Messung von Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden, Partikeln (PM10, PM2,5), Blei, Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft gelten die Kriterien des Anhangs III.

(2) In Gebieten und Ballungsräumen, in denen ortsfeste Messungen die einzige Informationsquelle für die Beurteilung der Luftqualität darstellen, darf die Anzahl der Probenahmestellen für jeden relevanten Schadstoff nicht unter der in Anhang V Abschnitt A festgelegten Mindestanzahl von Probenahmestellen liegen.

(3) Für Gebiete und Ballungsräume, in denen die Informationen aus Probenahmestellen für ortsfeste Messungen durch solche aus Modellrechnungen und/oder orientierenden Messungen ergänzt werden, kann die in Anhang V Abschnitt A festgelegte Gesamtzahl der Probenahmestellen um bis zu 50 % verringert werden, sofern

- a) die zusätzlichen Methoden ausreichende Informationen für die Beurteilung der Luftqualität in Bezug auf Grenzwerte und Alarmschwellen sowie angemessene Informationen für die Öffentlichkeit liefern;
- b) die Zahl der einzurichtenden Probenahmestellen und die räumliche Auflösung anderer Techniken ausreichen, um bei der Ermittlung der Konzentration des relevanten Schadstoffs die in Anhang I Abschnitt A festgelegten Datenqualitätsziele zu erreichen, und Beurteilungsergebnisse ermöglichen, die den in Anhang I Abschnitt B festgelegten Kriterien entsprechen.

Die Ergebnisse von Modellrechnungen und/oder orientierenden Messungen werden bei der Beurteilung der Luftqualität in Bezug auf die Grenzwerte berücksichtigt.

(4) Die Anwendung der Kriterien für die Auswahl der Probenahmestellen in den Mitgliedstaaten wird von der Kommission überwacht, um die harmonisierte Anwendung dieser Kriterien in der gesamten Europäischen Union zu erleichtern.

(...)



Artikel 13

Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit

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

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

Die Einhaltung dieser Anforderungen wird nach Anhang III beurteilt.

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

(2) Die Alarmschwellen für die Schwefeldioxid- und Stickstoffdioxidkonzentrationen in der Luft sind in Anhang XII Abschnitt A festgelegt.

(...)

Artikel 23

Luftqualitätspläne

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

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

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

Müssen für mehrere Schadstoffe Luftqualitätspläne ausgearbeitet oder durchgeführt werden, so arbeiten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls für alle



betreffenden Schadstoffe integrierte Luftqualitätspläne aus und führen sie durch.

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

30 Anhang III der Luftqualitäts-RL legt zahlreiche Kriterien für die Beurteilung der Luftqualität und die Lage der Probenahmestellen für Messungen u.a. von NO₂ fest. Anhang V der Luftqualitäts-RL nennt detailliert Kriterien für die Festlegung der Mindestzahl der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen der Konzentration u.a. von NO₂.

31 Im fortgesetzten Verfahren ging das Verwaltungsgericht im angefochtenen Erkenntnis davon aus, dass der Grenzwert für NO₂ an den für den Revisionswerber örtlich relevanten Probenahmestellen (Rudolfsplatz, A1-Kleßheim, Passivsammler) im gegenständlich relevanten Kalenderjahr 2019 eingehalten bzw. unterschritten worden und er demnach nicht mehr unmittelbar von einer Grenzwertüberschreitung betroffen sei. Unter Heranziehung des hg. Vorerkenntnisses vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, gelangte es zum Ergebnis, dass dem Revisionswerber mangels unmittelbarer Betroffenheit weder eine Antragslegitimation auf Abänderung des Luftqualitätsplans, noch eine solche auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zukomme.

32 Das hg. Vorerkenntnis vermag diese Beurteilung in Bezug auf die Antragslegitimation des Revisionswerbers auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen allerdings nicht zu tragen.

33 Der Verwaltungsgerichtshof hat darin zur Zulässigkeit einer solchen Antragstellung lediglich festgehalten, dass der EuGH in seinem Urteil vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, vom „Antrag Einzelner, die von der Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 der [Luftqualitäts-RL] genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind“ spricht.

34 In Bezug auf die (auch) unter diesem Gesichtspunkt ins Treffen geführte unmittelbare Betroffenheit des Revisionswerbers verwies der



Verwaltungsgerichtshof auf Punkt 2. seiner Entscheidung, wo er sich - unter Bezugnahme auf die Urteile des EuGH vom 19. November 2014, *Client Earth*, C-404/13, und vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, sowie das hg. Erkenntnis vom 28. Mai 2015, Ro 2014/07/0096, - schon mit der Frage der unmittelbaren Betroffenheit als Voraussetzung für die Antragslegitimation des Revisionswerbers auf Abänderung des Luftqualitätsplans auseinandersetzte.

35 Der Verwaltungsgerichtshof gelangte ausgehend davon zum Ergebnis, dass dem Revisionswerber schon aufgrund seiner „jedenfalls“ im Zeitpunkt der Erlassung des Erkenntnisses des Verwaltungsgerichts vom 6. Februar 2018 bestehenden unmittelbaren Betroffenheit nach dem Urteil des EuGH vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, das Recht zukam, einen Antrag auf Prüfung der Konformität der Einrichtung der Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet mit den Vorschriften der Luftqualitäts-Richtlinie zu stellen.

36 Das Verwaltungsgericht verkennt im nunmehr fortgesetzten Verfahren jedoch, dass dem hg. Vorerkenntnis vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, nicht ansatzweise die Aussage entnommen werden kann, dass die unmittelbare Betroffenheit von einer Grenzwertüberschreitung - die notwendige Voraussetzung für den Antrag des Revisionswerbers auf Abänderung des Luftqualitätsplans war (vgl. dazu auch den aktuell in Geltung stehenden § 9a Abs. 1, 11 bis 13 Immissionsschutzgesetz-Luft [IG-L] in der Fassung des Aarhus-Beteiligungsgesetzes 2018, BGBl. I Nr. 73/2018) - auch zwingende Voraussetzung für einen Antrag auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen wäre.

37 In diesem Zusammenhang wird in der Revision die Frage aufgeworfen, ob auf der Grundlage des Urteils des EuGH in der Rechtssache *Craeynest* eine Einzelperson, die - wie nunmehr unstrittig der Revisionswerber - nicht unmittelbar von einer Überschreitung der in der Luftqualitäts-RL festgelegten Grenzwerte betroffen ist, dennoch zur Antragstellung auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen legitimiert ist.

38 Der entsprechende Antrag des Revisionswerbers war - wie schon im ersten Rechtsgang - im Rechtszug des fortgesetzten Verfahrens abermals mangels



eines bestehenden subjektiv-öffentlichen Rechts auf eine derartige Antragstellung zurückgewiesen worden. Gegenstand des angefochtenen Erkenntnisses war daher (erneut) allein die Frage der Zulässigkeit einer solchen Antragstellung; die - vom Verwaltungsgericht in seiner Alternativbegründung lapidar beantwortete und in der Revisionsbeantwortung angesprochene - Frage, ob die vorhandenen Probenahmestellen ihrerseits den Anforderungen der Luftqualitäts-RL entsprechen oder nicht, war hingegen nicht zu beantworten.

39 Der EuGH erkannte in seinem Urteil vom 26. Juni 2019, *Craeynest*, C-723/17, (zur ersten ihm vorgelegten Frage) zu Recht:

„1. Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 288 Abs. 3 AEUV sowie die Art. 6 und 7 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 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 Richtlinie genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind, zu prüfen, ob die Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet im Einklang mit den in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie 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.

(...)“

40 Der EuGH begründete dies (auszugsweise) wie folgt:

„(...)“

42 Einige der in den vorstehenden Randnummern des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen der Richtlinie 2008/50 enthalten Verpflichtungen, die klar, präzise und nicht an Bedingungen geknüpft sind, so dass sich Einzelpersonen gegenüber dem Staat auf sie berufen können.

43 Dies gilt insbesondere für die in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich der Richtlinie 2008/50 vorgesehene Verpflichtung, Probenahmestellen so einzurichten, dass sie Informationen über die Verschmutzung der am stärksten belasteten Orte liefern, oder für die Verpflichtung, wenigstens die in Anhang V der Richtlinie festgelegte Mindestzahl von Probenahmestellen zu installieren. Es ist Sache der nationalen Gerichte, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu überprüfen.



44 Es trifft zwar zu, dass je nach lokaler Situation in einem Gebiet oder einem Ballungsraum mehrere Standorte die in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie 2008/50 festgelegten Kriterien erfüllen können. Daher obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, im Rahmen ihres Ermessens den konkreten Standort der Probenahmestellen zu wählen.

45 Die Existenz eines solchen Ermessens bedeutet jedoch nicht, dass die Entscheidungen, die von den Behörden in diesem Rahmen getroffen werden, jeder gerichtlichen Kontrolle entzogen sind, insbesondere der Kontrolle, ob die Behörden die der Ausübung ihres Ermessens gesetzten Grenzen überschritten haben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Oktober 1996, *Kraaijeveld u. a.*, C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 59, sowie vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 46).

46 Darüber hinaus ist, trotz des Fehlens von Vorschriften des Unionsrechts über die Modalitäten von Klagen vor nationalen Gerichten, zur Bestimmung der Intensität der gerichtlichen Überprüfung nationaler Entscheidungen, die aufgrund eines Unionsrechtsakts erlassen wurden, auf dessen Zweck abzustellen und darauf zu achten, dass seine Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Juni 2002, *HI*, C-92/00, EU:C:2002:379, Rn. 59, und vom 11. Dezember 2014, *Croce Amica One Italia*, C-440/13, EU:C:2014:2435, Rn. 40).

47 Der Standort der Probenahmestellen spielt bei dem in der Richtlinie 2008/50 vorgesehenen System zur Beurteilung und Verbesserung der Luftqualität eine entscheidende Rolle, insbesondere wenn die Verschmutzung die in ihren Art. 5 und 6 genannte obere Bewertungsschwelle überschreitet. Wie in Rn. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt, stellen die Probenahmestellen in diesem Fall gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/50 das wichtigste Instrument zur Beurteilung der Luftqualität dar.

48 Die mittels dieser Stellen gewonnenen Messungen erlauben es den Mitgliedstaaten, im Einklang mit Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für die von der Richtlinie erfassten Schadstoffe die in ihrem Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten. Werden diese Grenzwerte nach Ablauf der Frist für ihre Erreichung überschritten, muss der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie einen Luftqualitätsplan erstellen, der bestimmten Anforderungen genügt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 35 und 42, sowie vom 19. November 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 25 und 40).

49 Folglich würde der Zweck der Richtlinie 2008/50 gefährdet, wenn Probenahmestellen, die sich in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum



befinden, nicht im Einklang mit den von ihr aufgestellten Kriterien eingerichtet worden wären.

50 Diese Gefahr kann auch dann eintreten, wenn die zuständigen nationalen Behörden nicht innerhalb der Grenzen des ihnen durch die Richtlinie 2008/50 eingeräumten Ermessensspielraums danach streben, die Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen. Vor allem dann, wenn Messungen an mehreren Standorten grundsätzlich Informationen über die am stärksten belasteten Orte im Sinne von Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich der Richtlinie liefern können, obliegt es daher den zuständigen nationalen Behörden, den Standort der Probenahmestellen so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird.

51 In diesem Rahmen sind die Behörden verpflichtet, ihre Entscheidungen auf fundierte wissenschaftliche Daten zu stützen und, wie aus Anhang III Abschnitt D der Richtlinie 2008/50 hervorgeht, eine vollständige Dokumentation zu erstellen, die die Gesichtspunkte für die Wahl des Standorts jeder Messstelle enthält. Diese Dokumentation muss regelmäßig aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass die Auswahlkriterien weiterhin Gültigkeit haben.

52 Auch wenn die Wahl der Standorte von Probenahmestellen komplexe technische Bewertungen erfordert, ist das Ermessen der zuständigen nationalen Behörden folglich durch den Zweck und die Ziele der einschlägigen Rechtsvorschriften eingeschränkt.

53 Da der Einzelne das Recht hat, von einem Gericht überprüfen zu lassen, ob die nationalen Rechtsvorschriften und ihre Anwendung innerhalb der in der Richtlinie 2008/50 für die Wahl des Standorts der Probenahmestellen vorgesehenen Grenzen des Ermessensspielraums geblieben sind, ist das nach nationalem Recht dazu berufene Gericht überdies befugt, gegenüber der betreffenden nationalen Behörde alle erforderlichen Maßnahmen, wie beispielsweise Anordnungen, zu ergreifen, um sicherzustellen, dass diese Stellen nach den in der Richtlinie festgelegten Kriterien eingerichtet werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 38 und 39, sowie vom 19. November 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 55, 56 und 58).

54 Insoweit ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs mangels unionsrechtlicher Vorschriften Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der den Bürgern aus einem Unionsrechtsakt wie der Richtlinie 2008/50 erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen jedoch nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die



Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Oktober 2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 52, und vom 22. Februar 2018, *INEOS Köln*, C-572/16, EU:C:2018:100, Rn. 42). In Bezug auf den letztgenannten Grundsatz ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, der den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 31, und vom 27. September 2017, *Puskar*, C-73/16, EU:C:2017:725, Rn. 59).

(...)“

- 41 Vorauszuschicken ist, dass sich der Wortlaut der Beantwortung der ersten Vorlagefrage durch den EuGH in der Rechtssache *Craeynest*, wonach „es einem nationalen Gericht zusteht, auf Antrag Einzelner, die von der *Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 der [Luftqualitäts-RL] genannten Grenzwerte unmittelbar betroffen sind*, zu prüfen, ob die Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet im Einklang mit den in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie vorgesehenen Kriterien eingerichtet wurden“, aus der Fragestellung des vorlegenden belgischen Gerichts ergab. Für die Beantwortung der hier relevanten Frage, ob es Einzelpersonen auch unabhängig von einer (allenfalls bestehenden) unmittelbaren Betroffenheit von einer Grenzwertüberschreitung zusteht, die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zu begehren, ist daraus nichts zu gewinnen. Vielmehr muss dafür der gesamte Tenor in Zusammenhalt mit der Begründung des Urteils des EuGH in der Rechtssache *Craeynest* berücksichtigt werden.
- 42 Demnach ist insbesondere die in Anhang III der Luftqualitäts-RL normierte Verpflichtung der nationalen Behörden, mit den Kriterien dieser Richtlinie übereinstimmende Probenahmestellen zu errichten, klar, präzise und nicht an Bedingungen geknüpft, sodass sich Einzelpersonen gegenüber den Mitgliedstaaten auf die Einhaltung dieser Verpflichtung berufen können. Daher kommt Einzelpersonen das unmittelbar aus der Luftqualitäts-RL ableitbare Recht zu, bei den Behörden die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zu begehren. Denn der nach deren Ermessen zu wählende Standort der Probenahmestellen spielt nach dem in der Richtlinie vorgesehenen



System zur Beurteilung und Verbesserung der Luftqualität eine entscheidende Rolle, insbesondere wenn die Luftverschmutzung die in der Richtlinie genannten Grenzwerte überschreitet. Daher wäre der Zweck der Richtlinie gefährdet, wenn die Behörden die Grenzen ihres Ermessens überschritten und Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum nicht im Einklang mit den in der Richtlinie aufgestellten Kriterien errichteten (vgl. EuGH 26.6.2019, *Craeynest*, C-723/17, Rn 47 und 49; 24.10.2019, *Kommission/Französische Republik*, C-636/18, Rn 45).

- 43 Erst durch die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen könnten allfällige Grenzwertüberschreitungen nach der Luftqualitäts-RL festgestellt werden, die zur Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats führten, einen Luftqualitätsplan in Einklang mit Art. 23 Abs. 1 der Luftqualitäts-RL zu erstellen. Die Einrichtung solcher Probenahmestellen ist daher selbstverständliche Voraussetzung für die einwandfreie Feststellung der Einhaltung der maßgeblichen Grenzwerte nach der Luftqualitäts-RL. Erst dadurch wird es Einzelpersonen, die von einer nach den Kriterien der Richtlinie ermittelten Grenzwertüberschreitung unmittelbar betroffen sind, ermöglicht, auch die Einhaltung der Verpflichtung des Art. 23 Abs. 1 der Luftqualitäts-RL effektiv geltend machen zu können.
- 44 Dass das Recht von Einzelpersonen, die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zu begehren, auf den Kreis jener Personen beschränkt wäre, die bereits unmittelbar von einer Grenzwertüberschreitung - die (allenfalls) von noch ungeprüften Probenahmestellen gemessen wurden - betroffen sein müssten, ist der Luftqualitäts-RL und der dazu ergangenen, zitierten Judikatur hingegen nicht zu entnehmen. Dies widerspräche dem Zweck der Richtlinie, wonach der von den Behörden festzulegende (und von Einzelpersonen überprüfbare) Standort von Probenahmestellen so zu wählen ist, dass die Gefahr von unbemerkten Grenzwertüberschreitungen minimiert wird (vgl. EuGH 26.6.2019, *Craeynest*, C-723/17, Rn 50).
- 45 Somit durfte das Verwaltungsgericht den Antrag des Revisionswerbers auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen in der Stadt Salzburg nicht mit der Begründung zurückweisen, dass dieser im Kalenderjahr 2019



nicht von einer Grenzwertüberschreitung unmittelbar betroffen gewesen sei. Jedenfalls dem Revisionswerber kam auch unabhängig von einer solchen Überschreitung das unmittelbar aus der Luftqualitäts-RL ableitbare Recht zu, die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zur Kontrolle der Einhaltung der nach der Luftqualitäts-RL vorgeschriebenen Grenzwerte bzw. Alarmschwellen in der Stadt Salzburg zu begehren.

46 Zur Beantwortung der Frage, ob der Revisionswerber seinen Antrag bei der belangten Behörde, in deren Ermessen die Wahl des konkreten Standorts von Probenahmestellen liegt, und/oder unmittelbar bei Verwaltungsgericht, das die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Luftqualitäts-RL zu prüfen hat, stellen kann, sind die Erwägungen des hg. Vorerkenntnisses vom 25. September 2019, Ra 2018/07/0359, heranzuziehen.

47 Demnach stellt auf dem Boden der zur Luftqualitäts-RL ergangenen Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Craeynest* und der innerstaatlichen Rechtslage (§§ 4 und 5 IG-L und der IG-L-Messkonzeptverordnung 2012) die - auf Unionsrecht fußende - Ermöglichung der Antragstellung eines Einzelnen auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen bei der zur Vollziehung des IG-L bzw. der IG-L-Messkonzeptverordnung 2012 zuständigen Behörde (statt unmittelbar beim Verwaltungsgericht) die sachgerechtere und verfahrensökonomischere Lösung zur Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustandes dar. Dabei wird dem vom EuGH genannten Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz jedenfalls Rechnung getragen. Gegen abschlägige Bescheide der Behörde über solche Anträge steht dem Antragsteller ein Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht zu, dem diesfalls die Möglichkeit der Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Luftqualitäts-RL eröffnet ist.

48 Wie sich aus den Ausführungen unter den Rdn. 43 und 44 des vorliegenden Erkenntnisses ergibt, ist im Revisionsfall nicht auszuschließen, dass das Nichtvorliegen einer Grenzwertüberschreitung im Kalenderjahr 2019 die Folge der Einrichtung nicht richtlinienkonformer Probenahmestellen ist. Das angefochtene Erkenntnis erweist sich somit im Umfang der Bestätigung der



Spruchpunkte II.a. und I.c. des Bescheides der belangten Behörde vom 3. März 2020 als inhaltlich rechtswidrig, weshalb es gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG aufzuheben war.

49 Der Ausspruch über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014.

W i e n , am 21. Oktober 2021

