

Exposé zum Dissertationsvorhaben

„Rechtsschutz im Luftreinhaltereht“

Dissertationsfach

Verfassungsrecht / Verwaltungsrecht

Verfasserin

Mag.^a Lea Vouk

Angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.ⁱⁿ iur.)

Betreuer

Univ.- Prof. DDr. Michael Potacs

Matrikelnummer: 01503176

Studienkennzahl: A 783 101

Studienrichtung: Rechtswissenschaften

Wien, Dezember 2022

1. Problemaufriss

Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur (EEA) bildet Luftverschmutzung die wichtigste umweltbedingte Ursache für Gesundheitsschäden in Europa. 96 % der städtischen Bevölkerung sind hier einer gesundheitsschädlichen Schadstoffbelastung der Luft ausgesetzt. Zu den häufigsten dieser Gesundheitsschäden zählen Herz- und Lungenkrankheiten sowie Krebs. Allein in den Mitgliedstaaten der EU starben im Jahr 2020 238.000 Menschen an den Folgen von Luftverschmutzung.¹ Von Luftverschmutzung spricht man, wenn die natürliche Zusammensetzung der Luft durch luftfremde Substanzen, sog Luftschadstoffe, verändert wird.² Luftverschmutzung fördert zudem die Erderwärmung und den Klimawandel.³ Luftschadstoffe führen zu Veränderungen der Zusammensetzung von Böden, verlangsamen Wachstumsraten von Pflanzen und führen zur Minderung der Biodiversität. Insbesondere in Wasserkörpern bewirken Nähr- und Stickstoffeinträge (sog Eutrophierung) Ökosystemstörungen, wie Algenwachstum oder Fischsterben.⁴

Die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa⁵ (in der Folge: Luftqualitätsrichtlinie) ist eines der bedeutendsten politische Instrumente auf Ebene des Unionsrechts, um die Konzentrationen von Luftschadstoffen künftig unter die dafür vorgesehenen WHO-Richtwerte⁶ zu senken.⁷ Sie enthält Vorgaben zur Messung und Kontrolle der Luftqualität.⁸ Zudem normiert sie unionsweit verbindliche Immissionsgrenzwerte für eine Reihe von Luftschadstoffen, wie etwa Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid oder Ultrafeinstaub PM_{2,5}.⁹ Die EU-Mitgliedstaaten haben

¹ EEA, Air quality in Europe 2022 report, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution> (zuletzt abgefragt am 4.12.2022).

² Poltschak in Ennöckl/Raschauer/Wessely, Handbuch Umweltrecht³ (2019) 703; vgl § 2 Abs 1 Z 1 IG-L.

³ OECD, Environmental Outlook to 2050, 76 ff, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en> (zuletzt abgefragt am 4.12.2022).

⁴ EEA, Air quality in Europe 2022 report, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution> (zuletzt abgefragt am 4.12.2022).

⁵ Abl L 2008/152, 1.

⁶ WHO Air quality guidelines (2021), www.who.int/publications/i/item/9789240034228 (zuletzt abgefragt am 02.11.2022).

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 18.12.2013, COM (2013) 918 final (im Folgenden Programm „Saubere Luft für Europa“), 5. Zu beachten ist, dass die WHO 2021 neue, strengere, Richtwerte für Luftschadstoffe erlassen hat, an die das EU-Luftreinhaltereicht noch nicht angepasst wurde. (Siehe aber Europäische Kommission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe, COM (2022) 542 final).

⁸ Giera, Individualrechte im EU-Luftreinhaltereicht: europäische und nationale Perspektive, in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer, Das Recht auf saubere Luft. Bürger und Bürgerinnen zwischen Politik und Gerichten (2016), 57 (58).

⁹ Art 23 Luftqualitäts-RL; Giera in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer 57 (58).

die Einhaltung dieser Grenzwerte sicherzustellen.¹⁰ Werden Grenz- oder Zielwerte überschritten, ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten mit geeigneten Maßnahmen reagieren, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten wird.¹¹

In Österreich wird die Luftqualitätsrichtlinie im Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L)¹² als zentrales Gesetz der Luftreinhaltung¹³ umgesetzt¹⁴. Das IG-L zielt gem seinem § 1 auf den dauerhaften Schutz der menschlichen Gesundheit, des Tier- und Pflanzenbestands, ihrer Lebensgemeinschaften, Lebensräume und deren Wechselbeziehungen sowie der Kultur- und Sachgüter vor schädlichen Luftschadstoffen sowie des Menschen vor unzumutbar belästigenden Luftschadstoffen.¹⁵ Darüber hinaus soll Luftverschmutzung vorsorglich verringert werden.¹⁶ In Gebieten mit guter Luftqualität soll diese, soweit mit nachhaltiger Entwicklung verträglich, bewahrt werden. In Gebieten mit schlechten Werten soll die Luftqualität durch geeignete Maßnahmen verbessert werden¹⁷. Ein wichtiges Instrument, um diese Ziele zu erreichen, sind die in § 9a IG-L vorgesehenen Programme. Dabei handelt es sich um von den Landeshauptleuten auf Basis von Messungen¹⁸, einer Statuserhebung¹⁹ und soweit erforderlich, eines Emissionskatasters²⁰, anzuordnende Planungsakte, die zu erlassen sind, wenn Immissionsgrenzwerte bestimmter Luftschadstoffe überschritten werden. Bei Immissionsgrenzwerten handelt es sich um höchstzulässige, wirkungsbezogene Immissionsgrenzkonzentrationen, bei deren Unterschreitung nach den einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen keine schädigenden Wirkungen zu erwarten sind.²¹ Im Programm legt der Landeshauptmann Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte

¹⁰ Art 23 Luftqualitäts-RL.

¹¹ Art 23 Luftqualitäts-RL.

¹² Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz - Luft, IG-L) BGBl I 1997/115 idF 2018/73.

¹³ Poltschak in Ennöckl/Raschauer/Wessely, HB Umweltrecht³ 715.

¹⁴ Vgl § 34 IG-L.

¹⁵ § 1 Abs 1 Z 1 IG-L.

¹⁶ § 1 Abs 1 Z 2 IG-L.

¹⁷ § 1 Abs 1 Z 3 IG-L.

¹⁸ Gem § 4 IG-L hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ein Messkonzept zu erlassen. Basierend darauf haben die Landeshauptleute Messstellen und Messzentralen zur Messung von Luftschadstoffen einzurichten und zu betreiben (§ 5 IG-L).

¹⁹ Die Statuserhebung hat die Immissionssituation für den Beurteilungszeitraum sowie die meteorologische Situation darzustellen (§ 8 Abs 2 Z 1 und 2 IG-L). Weiters sind jene Emittenten oder Emittentengruppen, die einen erheblichen Beitrag zur Immissionsbelastung geleistet haben festzustellen und ihre Emissionen abzuschätzen (§ 8 Abs 2 Z 1 und 2 IG-L). Die Statuserhebung enthält auch Informationen gem Anhang XV Abschnitt A Z 1bis 6 der LuftqualitätsRL (§ 8 Abs 2 Z 5 IG-L) und die Feststellung des voraussichtlichen Sanierungsgebietes für das in der Folge ein Programm mit Maßnahmen zur Reduktion von Grenzwertüberschreitungen erstellt werden kann (§ 8 Abs 2 Z 4 IG-L).

²⁰ Das Emissionskataster ist ein räumlich gegliedertes Verzeichnis über das Ausmaß von Emissionen sämtlicher in Betracht kommender Emittenten und Emittentengruppen, die in einem bestimmten Gebiet innerhalb eines festgelegten Zeitabschnitts abgegeben werden (§ 9 iVm § 2 Abs 11 IG-L).

²¹ § 2 Abs 4 IG-L.

und das Sanierungsgebiet²² fest.²³ Durch die im Programm vorgesehenen Maßnahmen sollen jene Emissionen, die zur Überschreitung eines Grenzwerts geführt haben, in einem Ausmaß reduziert werden das die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet.²⁴ Neben hoheitlichen Maßnahmen in mittelbarer Bundesverwaltung sind auch Maßnahmen des Bundes²⁵, der Länder und der Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich²⁶ miteinzubeziehen. Ebenso kommen privatwirtschaftliche Maßnahmen²⁷ oder sog „*soft measures*“²⁸ in Betracht. Binnen 21 Monaten nach Ablauf des Jahres, in dem die Grenzwertüberschreitung festgestellt wurde, haben die Landeshauptleute bzw unter bestimmten Voraussetzungen der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft „auf der Grundlage des Programms gemäß § 9a IG-L“ bestimmte hoheitliche Maßnahmen²⁹ mittels Verordnung anzuordnen.³⁰ Über das Programm hinausgehende Maßnahmen können angeordnet werden, sofern diese dem Inhalt des Programms nicht widersprechen und nicht unverhältnismäßig in bestehende Rechte eingreifen.³¹

Weder aus dem Wortlaut der Luftqualitätsrichtlinie³² noch aus dem ursprünglichen Wortlaut des IG-L³³ ergab sich ein subjektives Recht auf Erlassung von Luftqualitätsplänen bzw – nach österreichischer Terminologie – Programmen. Das Recht auf saubere Luft wurde erst durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt.³⁴ Seit Anfang der 1990er Jahre befasste sich dieser vermehrt mit der Frage, inwieweit aus den Bestimmungen umweltrechtlicher Richtlinien klagbare Rechte Einzelner abgeleitet werden können.³⁵ Er bejahte dies und ging davon aus, dass aus umweltrechtlichen Vorschriften, die „insbesondere zum Schutz der menschlichen

²² Ein Sanierungsgebiet ist das Bundesgebiet oder jener Teil des Bundesgebietes, in dem sich die Emissionsquellen befinden, die einen erheblichen Beitrag zur Immissionsgrenzwertüberschreitung geleistet haben und für die in einem Programm gem § 9a IG-L Maßnahmen vorgesehen werden können (§ 2 Abs 8 IG-L).

²³ § 9a IG-L; Poltschak in Ennöckl/Raschauer/Wessely, HB Umweltrecht³ 719 f.

²⁴ § 9a Abs 1 IG-L.

²⁵ § 9a Abs 2 Z 6 IG-L.

²⁶ § 9a Abs 2 Z 2. UAbs IG-L.

²⁷ § 9a Abs 2 Z 2 und 3 IG-L.

²⁸ § 9a Abs 2 Z 3 IG-L.

²⁹ Dabei handelt es sich um Maßnahmen für Anlagen, Kraftfahrzeuge, für Stoffe, Zubereitungen und Produkte sowie für das Verbrennen im Freien.

³⁰ § 10 IG-L.

³¹ § 10 Abs 1 aE IG-L.

³² Vgl Art 23 LuftqualitätsRL.

³³ IG-L BGBl I 1997/115 idF BGBl I 2006/34.

³⁴ Giera in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer 58 (59).

³⁵ EuGH C-131/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:87 (Grundwasser); EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224 (Schwefeldioxid und Schwebstaub); EuGH C-59/89, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:225 (Blei); EuGH C-58/89, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:391 (Oberflächenwasser); EuGH C-298/95, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224 (Muschelgewässer); vgl Giera in Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer 58 (59) mwN.

Gesundheit erlassen wurden“³⁶, Rechte Einzelner abzuleiten seien. Betroffene „müssen in allen Fällen in denen die Überschreitung der Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend zu machen.“³⁷ In der Folge erweiterte der EuGH den Anspruch auf Einhaltung von Grenzwerten dahingehend, dass betroffene Personen generell in Richtlinien normierte Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit durchsetzen können müssen.³⁸ Das Unionsrecht unterscheidet somit nicht, ob eine Richtlinienbestimmung Interessen Einzelner oder Allgemeininteressen schützt und lässt es genügen, dass eine Richtlinienbestimmung zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen dient.³⁹ Anders als nach der in Österreich und Deutschland zur Begründung subjektiver Rechte gebräuchlichen Schutznormtheorie, ist es somit nicht erforderlich, dass die Richtlinienbestimmung dem ausreichend individualisierten Interesse einer Einzelperson dient.⁴⁰ Dieses unterschiedliche Verständnis von subjektiven Rechten⁴¹ spielt auch im Bereich des Luftreinhalterechts und im Zusammenhang mit der Frage, ob Einzelnen ein Anspruch auf Erstellung von Programmen zukommt, eine bedeutende Rolle.

Die Programme, auf die sich ein solches subjektives Recht nach der Rechtsprechung des EuGH bezieht, enthalten nicht nur hoheitlichen Maßnahmen in mittelbarer Bundesverwaltung, sondern nehmen auch Bezug auf hoheitliche Maßnahmen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder und Gemeinden.⁴² Darüber hinaus können Fördermaßnahmen und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung vorgesehen werden.⁴³ Aufgrund dieser Vielfalt vorgesehener Mittel zur Immissionsreduzierung lässt sich die Rechtsqualität der Programme nicht eindeutig in das österreichische Rechtssystem einordnen.⁴⁴ Diese Unsicherheit über die Rechtsnatur der Programme begründet neben den Schwierigkeiten, die sich aus dem Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht im Bereich des Rechtsschutz ergeben, Rechtsschutzdefizite in Hinblick auf die Einklagbarkeit und Anfechtbarkeit von Programmen.⁴⁵ Das Unionsrecht

³⁶ EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224, Rn 16 (Schwefeldioxid und Schwebstaub); vgl idS auch EuGH C-59/89, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:225, Rn 19 (Blei).

³⁷ EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224, Rn 16 (Schwefeldioxid u Schwebstaub); vgl idS auch EuGH C-59/89, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:225, Rn 19 (Blei).

³⁸ *Giera* in *Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer* 59 mwN.

³⁹ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁷ (2020) 67.

⁴⁰ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 65.

⁴¹ Das Unionsrecht kennt den Begriff subjektives Recht nicht. Der EuGH spricht von „Rechten Einzelner“, „individuellen Rechten“ oder „Rechten des Bürgers“ oder bloß „Rechten“; vgl. *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 66 mwN.

⁴² § 9a Abs 3 IG-L; *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L. Zur Schnittstelle zwischen Immissionsschutz und Betriebsanlagenrecht (2010) 38.

⁴³ § 9a Abs 3 IG-L; *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L, 38.

⁴⁴ *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L, 38.

⁴⁵ *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L, 39.

stellt mit den Grundsätzen der Effektivität⁴⁶, der Äquivalenz⁴⁷ und dem Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf⁴⁸ Ansprüche an die mitgliedstaatliche Um- und Durchsetzung unionsrechtlich begründeter subjektiver Rechte. Auch in dieser Hinsicht ist zu untersuchen, ob Österreich das Recht auf saubere Luft in seiner Rechtsordnung zufriedenstellend umgesetzt hat.

2. Gang der Untersuchung

a) Allgemeines

Die Arbeit soll im Wesentlichen in vier Teile gegliedert werden. Nach einer einleitenden Befassung mit dem Inhalt der Luftqualitätsrichtlinie und des IG-L sowie den bisherigen Entwicklungen im Bereich des Luftreinhalterechts, sollen die spezifischen Probleme im Bereich des Rechtsschutzes aufgezeigt werden. Der erste Teil der Dissertation wird sich mit dem subjektiven Recht auf saubere Luft befassen. Im zweiten Teil soll geklärt werden welche Rechtsnatur den Programmen zukommt. Die Beantwortung dieser Frage hat Bedeutung für den dritten Teil der Dissertation, in dem untersucht werden soll, ob der Rechtsschutz im Bereich des Luftreinhalterechts europarechtlichen Anforderungen genügt. Durch einen Rechtsvergleich zur Rechtslage in Deutschland im vierten Teil sollen mögliche Lösungsansätze ausgearbeitet werden.

b) Subjektives Recht auf saubere Luft

Zunächst soll die bisherige Entwicklung des Rechts auf saubere Luft sowohl aus unionsrechtlicher Sicht als auch aus Sicht des österreichischen Rechts dargestellt werden.

Das Recht auf saubere Luft ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Luftqualitätsrichtlinie. Es wurde jedoch vom EuGH in seiner Rechtsprechung zu umweltrechtlichen Richtlinien entwickelt. So sollen die Betroffenen „in allen Fällen, in denen

⁴⁶ ZB EuGH C-261/95, *Palmisani*, ECLI:EU:C:1997:351, Rn 27, Slg 1997, I-0425; EuGH C-326/96, *Levez*, ECLI:EU:C:1998:577, Rn 18, Slg 1998, I-07835; EuGH C-343/96 *Dilexport*, ECLI:EU:C:1999:59, Rn 25, Slg 1999, I-00579; EuGH 147/01, *Weber's Wine World*, ECLI:EU:C:2003:533, Rn 103, Slg 2003, I-11365; EuGH C-206/03, *SmithKline Beecham*, ECLI:EU:C:2005:31, Rn 53, Slg 2005, I-415; EuGH C-95/07, *Ecotrade*, ECLI:EU:C:2008:267, Rn 46, Slg 2008, I-3457; EuGH C-536/11, *Bundeswettbewerbsbehörde*, ECLI:EU:C:2013:366, Rn 27; EuGH 161/15, *Benalall*, ECLI:EU:C:2016:175, Rn 24.

⁴⁷ ZB EuGH 231/96, *Edis*, ECLI:EU:C:1998:401, Rn 36, Slg 1998, I-04951; EuGH C-279/96, *Ansaldo Energia*, ECLI:EU:C:1998:403, Rn 29, Slg 1998, I-5025; EuGH 343/96, *Dilexport*, ECLI:EU:C:1999:59, Rn 25, Slg 1999, I-00579; EuGH C-34/02, *Pasquini*, ECLI:EU:C:2003:366, Rn 70, Slg 2003, I-6515; EuGH C-245/03, *Merck, Sharp & Dohme*, Rn 29, Slg 2005, I-637; EuGH C-69/14, *Târșia*, ECLI:EU:C:2015:662, Rn 34.

⁴⁸ Art 47 GRC.

die Überschreitung des Grenzwertes die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können“⁴⁹. Diese Rechtsprechungslinie hat der EuGH im „*leading case*“ des Luftreinhalterechts⁵⁰, der Rechtssache *Janacek*⁵¹, fortgeführt. Demnach wäre es mit dem zwingenden Charakter einer Richtlinie „unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann.“⁵² Dies gelte „ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.“⁵³ Daraus folgt, „dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmwerte betroffen sind, bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird.“⁵⁴ Diese Rechtsprechung erging noch zur Vorgängerrichtlinie⁵⁵ der derzeit geltenden Luftqualitätsrichtlinie und bezog sich auf Aktionspläne⁵⁶. Sie wurde jedoch in der Rechtssache *Client Earth*⁵⁷ für die aktuelle Rechtslage sowie für langfristige Maßnahmen, dh Programme iSd § 9a IG-L, bestätigt. Der Gerichtshof hat zwar nicht präzisiert wie weit der Kreis der Betroffenen zu ziehen ist. Seine Rechtsprechung lässt sich jedoch dahin gehend deuten, dass Ansprüche Einzelner aus dem Unionsrecht auch dann anzuerkennen sind, wenn ein Rechtsakt dem Schutz von Allgemeininteressen dient.⁵⁸ In diesem Zusammenhang soll in der Dissertation durch eine umfassende Betrachtung der Judikatur des Gerichtshofes ein möglicher Kreis Betroffener herausgearbeitet werden. Fraglich könnte etwa sein, ob aus Art 263 Abs 4 AEUV, der die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen bei der Nichtigkeitsklage von deren unmittelbaren und individuellen Betroffenheit abhängig macht, Anhaltspunkte für ein engeres Verständnis des Begriffs der Betroffenheit gewonnen werden können. Dafür spräche der vom

⁴⁹ EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224, Rn 16 (Schwefeldioxid und Schwebstaub); EuGH C-59/89, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:225, Rn 19 (Blei); vgl idS auch EuGH C-131/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:87, Rn 6 ff (Grundwasser).

⁵⁰ *Schulev-Steindl*, Zugang zum Recht auf saubere Luft, JÖR 2016, 291 (297).

⁵¹ EuGH C-237/07, *Janacek*, ECLI:EU:C:2008:447.

⁵² EuGH C-237/07, *Janacek*, ECLI:EU:C:2008:447, Rn 37.

⁵³ EuGH C-237/07, *Janacek*, ECLI:EU:C:2008:447, Rn 37.

⁵⁴ EuGH C-237/07, *Janacek*, ECLI:EU:C:2008:447, Rn 39.

⁵⁵ RL 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl L 1996/296, 55.

⁵⁶ Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr einer Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken (Art 7 Abs 1 Richtlinie 96/62).

⁵⁷ EuGH, C-404/13 *Client Earth*, ECLI:EU:C:2014:2382.

⁵⁸ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 67.

EuGH entwickelte Gedanke einer „Kohärenz des Rechtsschutzes“⁵⁹ zwischen direktem und indirektem Vollzug von Unionsrecht.⁶⁰

Auch die österreichische Rechtsordnung kannte zunächst kein Recht auf saubere Luft. Ein solches war im IG-L ursprünglich⁶¹ nicht vorgesehen und wurde zunächst auch in der Rechtsprechung⁶² nicht anerkannt. Erst 2015 wurde der Anspruch auf Erlassung bzw. Ergänzung eines Luftreinhalteprogrammes vom VwGH nach unionrechtskonformer Interpretation der Bestimmungen des IG-L und der zu den Luftqualitätsrichtlinien ergangenen Rechtsprechung schließlich bejaht.⁶³ Diese Judikatur lag auch der Novelle des § 9a IG-L⁶⁴ im Jahr 2018 zu Grunde.⁶⁵ *De lege lata* sieht § 9a IG-L verschiedene Antrags- und Beschwerderechte unmittelbar betroffener natürlicher Personen sowie nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000 anerkannter Umweltorganisationen im Rahmen ihrer örtlichen Anerkennung in Bezug auf Programme vor. Ist kein Programm erlassen worden, sieht § 9a Abs 11 IG-L ein Antragsrecht auf dessen Erstellung vor. Ist ein Programm erlassen worden, so kann ein Antrag auf dessen Überarbeitung eingebracht werden.⁶⁶ In Bezug auf im Programm vorgesehene Maßnahmen besteht gem § 9a Abs 11 IG-L ein Antragsrecht auf Anordnung der im Programm grundgelegten Maßnahmen und gem § 9a Abs 1a IG-L auf Überprüfung des Programms in Hinblick auf die Eignung der darin enthaltenen Maßnahmen. § 9a Abs 12 IG-L normiert ein Beschwerderecht.

Während das Antrags- und Beschwerderecht anerkannter Umweltorganisationen weitgehend unproblematisch ist, sind was natürliche Personen anbelangt, einige Fragen offen. So ist nach dem Gesetz unmittelbar betroffen, wer aufgrund der Überschreitung eines Grenzwerts in seiner Gesundheit gefährdet ist.⁶⁷ Nach den Gesetzesmaterialien manifestiert sich die unmittelbare Betroffenheit natürlicher Personen in einer konkreten Gefährdung der Gesundheit des Antragsstellers bzw Beschwerdeführers aufgrund einer Grenzwertüberschreitung.⁶⁸ Diese ist anhand ihres räumlichen und zeitlichen Aspekts zu beurteilen.⁶⁹ Für den räumlichen Aspekt

⁵⁹ EuGH C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, ECLI:EU:C:1991:65, Rn 18, Slg 1991, I-00415.

⁶⁰ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 67 Fn 67.

⁶¹ IG-L BGBl I 1997/115 idF BGBl I 2006/34.

⁶² Vgl. OGH 12.9.2006, 1 Ob 151/06x; VwGH 2010/07/0161 RdU 2012/136; *Schulev-Steindl* JÖR 2016, 291 mwN.

⁶³ VwGH 28.5.2015 Ro 2014/07/0096.

⁶⁴ BGBl I 2018/73 (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018).

⁶⁵ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6.

⁶⁶ § 9a Abs 11 IG-L.

⁶⁷ § 9a Abs 13 2. Satz IG-L.

⁶⁸ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6.

⁶⁹ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6; *Poltschak* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, HB Umweltrecht³ 728.

genügt es nicht, wenn die Person nur vorübergehend im betroffenen Gebiet lebt oder arbeitet.⁷⁰ Der zeitliche Bezug setzt je nach Grenzwert einen Überblick über den jeweils für die Berechnung des Grenzwerts heranzuziehenden Zeitraum voraus.⁷¹ Die Materialien verweisen dabei auf VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, wo der VwGH ausführte, dass bei einer Grenzwertüberschreitung alle in diesem Gebiet lebenden Personen unmittelbar davon betroffen sind.⁷² Für die Unterscheidung zwischen dem Interesse einzelner Betroffener an der Luftqualität gegenüber dem der „Allgemeinheit“ bestehe in Bezug auf Programme keine erkennbare Rechtsgrundlage.⁷³ Eine „besondere Betroffenheit“ einer antragstellenden Partei im Gegensatz zur Allgemeinheit ist somit nicht erforderlich.⁷⁴

Diese Neuerung ist ein bedeutender Schritt in Richtung Anerkennung eines subjektiven Rechts auf saubere Luft. Weiterhin offen ist aber, ob mit der Novelle des § 9a IG-L das Recht auf saubere Luft in ausreichender Weise in der österreichischen Rechtsordnung umgesetzt wurde. Zwar besitzen die Mitgliedstaaten „über einen weiten Wertungsspielraum bei der Bestimmung dessen, was ein ‚ausreichendes Individualinteresse‘ oder eine ‚Rechtsverletzung‘ darstellt“.⁷⁵ Dieser Wertungsspielraum findet seine Grenzen jedoch im Ziel „der Betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren“.⁷⁶ Fraglich ist daher, ob die nunmehr im Gesetz verankerten Antrags- und Beschwerderechte den Anforderungen des Unionsrechts genügen. Unklar ist, ob die Kriterien der örtlichen und zeitlichen Betroffenheit, die das IG-L nunmehr vorsieht, nicht doch zu einem Klagerecht eines von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreises führen. Ist der Kreis der antrags- und beschwerdelegitimierten Personen enger als jener der nach dem Unionsrecht subjektiv Berechtigten könnte die österreichische Rechtslage gegen den Grundsatz der Effektivität und damit gegen das Unionsrecht verstoßen.⁷⁷ Weiters gilt es die Frage zu klären, wie sich das weite Verständnis subjektiv Berechtigter des § 9a IG-L auf zum Luftreinhalterecht angrenzende Rechtsgebiete, etwa das Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung⁷⁸, auswirkt.

⁷⁰ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6; vgl. VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096 Pkt 5.

⁷¹ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6.

⁷² ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6., VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Pkt 5.1

⁷³ VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Pkt 5.1.

⁷⁴ VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Pkt 5.1.

⁷⁵ EuGH C-570/13, *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231, Rn 38; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 68.

⁷⁶ EuGH C-570/13, *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231, Rn 39; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 68.

⁷⁷ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 145.

⁷⁸ Vgl § 77 Abs 3 GewO.

c) Programme

Maßnahmenpläne oder -programme, wie sie die Luftqualitätsrichtlinie vorsieht, sind das Hauptinstrument der neuern Umweltgesetzgebung der Europäischen Union.⁷⁹ Mit diesen Instrumenten überlässt die EU es den Mitgliedstaaten in Planungsakten Maßnahmen zur Erreichung der von ihr vorgegebenen Ziele zu bestimmen. Sie selbst gibt dabei lediglich inhaltliche Mindestanforderungen und verfahrensrechtliche Leitlinien vor.⁸⁰ Vor allem im Bereich des medialen europäischen Umweltrechts⁸¹ werden Maßnahmenpläne und -programme bzw Aktionspläne eingesetzt, um auf langfristige Art und Weise die in Umweltrichtlinien vorgesehenen Ziele zu erreichen bzw um im Fall von Grenzwertüberschreitungen kurzfristig zu reagieren.⁸² Diese Regelungstechnik stellt vor allem die österreichische und deutsche⁸³ Rechtsordnung vor Probleme. Hierbei kommt es nämlich zu einer Gewichtsverschiebung von der Legislative auf die Exekutive, trifft doch die Exekutive die wesentlichen inhaltlichen Vorgaben für Pläne und Programme, was mit Blick auf das Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG problematisch sein könnte.⁸⁴ Wie am Beispiel des Luftreinhalterechts noch gezeigt wird, bereitet auch die Einordnung von Plänen und Programmen in das Rechtsquellensystem der österreichischen Verfassung gewisse Schwierigkeiten.⁸⁵ Dies führt in weiterer Folge zu Rechtsschutzdefiziten.

In den gem § 9a IG-L zu erlassenden Programmen legen die Landeshauptleute Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und das Sanierungsgebiet fest, damit die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet wird. Es können insbesondere hoheitliche Maßnahmen zu Anlagen⁸⁶, Kraftfahrzeugen⁸⁷, Stoffen, Zubereitungen und Produkten⁸⁸ sowie für das Verbrennen im

⁷⁹ Durner/Ludwig, Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtssetzung? NuR 2008, 457 (460).

⁸⁰ Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (460).

⁸¹ Vgl. etwa Maßnahmenprogramme nach Art 5 der RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl L 2000/327, 1 (Wasserrahmenrichtlinie); Aktionspläne nach Art 8 der RL 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.6.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl L 2002/189, 12 (Umgebungslärmrichtlinie); Programme nach Art 6 Abs 1 der RL 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmenge, ABl L 2001/308, 22 (nicht mehr in Kraft); In gewissen Ansätzen auch die nach Art 6 Abs 1 der RL 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl L 1992/206, 7 (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen und die gem der RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl L 2008/312, 3 (Abfallrahmenrichtlinie) zu erlassenden Abfallbewirtschaftungspläne; vgl Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (460 ff) mwN.

⁸² Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (463).

⁸³ Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (463 ff).

⁸⁴ Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (464); Fekete, Feinstaubreduktion im IG-L 39.

⁸⁵ Fekete, Feinstaubreduktion im IG-L 39; vgl. für das deutsche Recht Durner/Ludwig, NuR 2008, 457 (465).

⁸⁶ §§ 13 f IG-L.

⁸⁷ § 14 f IG-L.

⁸⁸ § 15 IG-L.

Freien⁸⁹, Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Beschaffung, des Förderwesens und der Bewusstseinsbildung⁹⁰, sowie Maßnahmen hinsichtlich des Betriebs von mobilen Motoren⁹¹ und zur Optimierung des Winterdienstes⁹² vorgesehen werden.⁹³ In Betracht kommen auch sonstige Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes.⁹⁴ Weiters ist in einem Anhang zum Programm auf im selbständigen Wirkungsbereich der Länder und Gemeinden getroffene Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen jener Schadstoffe, für die das Programm erstellt wurde, zu verweisen.⁹⁵ Im Programm vorgesehene hoheitliche Maßnahmen im Sinne des 4. Abschnitts des IG-L⁹⁶ sind, unter Beachtung der in § 9b IG-L vorgesehenen Grundsätze⁹⁷, durch eine Maßnahmenverordnung zu erlassen.⁹⁸

Programme im Sinne des IG-L können somit eine Vielzahl von Maßnahmen vorsehen. Neben hoheitlichen Maßnahmen können auch privatwirtschaftliche Maßnahmen oder auch sog *soft measures* eingesetzt werden. Außerdem kommen nicht nur hoheitliche Maßnahmen im Bereich der Bundesverwaltung in Betracht, sondern kann auch auf Maßnahmen im Kompetenzbereich der Länder oder solche im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden verwiesen werden,⁹⁹ womit auch kompetenzrechtliche Fragen aufgeworfen werden.

Nach den Erläuterungen zum Umweltrechtsanpassungsgesetz 2005¹⁰⁰ ist ein Programm keine Verordnung und entfaltet daher für die Rechtsunterworfenen keine direkte Bindungswirkung. So nimmt auch der Großteil der Lehre¹⁰¹ an, dass Programme schlicht hoheitliches Verwaltungshandeln darstellen. *Fekete*¹⁰² stellt hingegen eine differenzierte Betrachtung an und unterscheidet zwischen den einzelnen Elementen, die im Programm vorgesehen sind. So erfolgen Förder- und Beschaffungsmaßnahmen nicht in hoheitlicher Verwaltung, weswegen sie

⁸⁹ § 15a IG-L.

⁹⁰ § 9a Abs 2 Z 3 IG-L.

⁹¹ § 9a Abs 2 Z 4 IG-L.

⁹² § 9a Abs 2 Z 5 IG-L.

⁹³ § 9a Abs 3 IG-L.

⁹⁴ § 9a Abs 3 Z 6 IG-L.

⁹⁵ § 9a Abs 3 letzter Satz IG-L.

⁹⁶ Maßnahmen zu Anlagen, Kfz, Stoffen, Zubereitungen und Produkten sowie zum Verbrennen im Freien.

⁹⁷ Etwa das Verursacherprinzip, das Vorsorgeprinzip, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, der Vertrauensschutz und die Berücksichtigung öffentlicher Interessen.

⁹⁸ § 10 IG-L.

⁹⁹ In der Praxis wurde in den Programmen der Länder auch auf die erst geplanten Maßnahmen auf Länder- und Gemeindeebene verwiesen; vgl *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L 36.

¹⁰⁰ ErläutRV 1147BlgNR 22 GP.

¹⁰¹ Etwa *Wagner*, Europarechtliche Vorgaben – Trends – Drittschutz, in *Wagner/Kerschner* (Hrsg), Immissionsschutzgesetz-Luft (2008) 66; *Schulev-Steindl*, JÖR 2016, 291 (291, 294); *Poltschak* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, HB Umweltrecht³ 720; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021) Rz 1082.

¹⁰² *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L 40 ff. Ebenso *Müller*, Ansprüche auf Erlass genereller Verwaltungsakte und ihre Durchsetzung, ZÖR 2020, 295.

für diese die Verordnungsqualität verneint. Sofern in Programmen auf bereits erlassene Maßnahmen der Länder und Gemeinden verwiesen wird, handle es sich dabei lediglich um einen normwiederholenden Akt. In Bezug auf sonstige hoheitliche Maßnahmen (Maßnahmen in mittelbarer Bundesverwaltung, sonstige Maßnahmen des Bundes und Maßnahmen der Länder und Gemeinden) prüft sie anhand der in Lehre und Rechtsprechung anerkannten Kriterien, ob Programmen Verordnungsqualität zukommt. Dabei scheint vor allem das Kriterium der Außenwirkung von Verordnungen problematisch. So solle Programmen zwar nach dem Umweltrechtsanpassungsgesetz 2005 keine direkte Bindungswirkung für Bürger*innen zukommen. Nach Art 8 Abs 3 Luftqualitätsrahmenrichtlinie¹⁰³, ebenso nach der aktuellen Rechtslage¹⁰⁴, sind die Mitgliedstaaten jedoch nicht nur verpflichtet Luftqualitätspläne zu erlassen, sondern müssen sie diese auch durchführen. Legt man die nationalen Bestimmungen zu Programmen in diesem Sinne richtlinienkonform aus, bestehe für nationale Behörden die Verpflichtung die programmimmanenten Maßnahmen in entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu erlassen und durchzuführen. Da somit eine Bindung der Behörden an das vom Landeshauptmann erlassene Programm vorliegt, nimmt *Fekete* einen Vergleich mit Verwaltungsverordnungen vor. Sie kommt dabei für Maßnahmen in mittelbarer Bundesverwaltung zum Schluss, dass, da Programme die Grundlage für die nach § 10 IG-L vom Landeshauptmann zu erlassende Verordnung bilden und demnach eine Selbstbindung des Landeshauptmannes vorliegt, den Programmen Außenwirkung zukommt. Das Programm sei nämlich „Bedingung und Grundlage“ der Verordnung, die letzten Endes die Rechtsunterworfenen verpflichtet. Hinsichtlich der Maßnahmen des Bundes und jener der Länder und Gemeinden, verweist *Fekete* darauf, dass zwischen dem Landeshauptmann als Organ, das in mittelbarer Bundesverwaltung das Programm erlässt, und den Organen des Bundes sowie der Länder und der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich, keine Weisungsbindung besteht. Eine solche wäre, aber, versteht man das Programm als Verwaltungsverordnung, erforderlich. Verstünde man das Programm nach richtlinienkonformer Auslegung als Anordnung an Bund, Länder und Gemeinden, wären die entsprechenden Bestimmungen als verfassungswidrig zu qualifizieren.

Auch das Kriterium der Normativität unterzieht *Fekete* einer näheren Betrachtung. So bejaht sie diese für Maßnahmen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung mit dem Argument, dass Programme die Grundlage für Maßnahmenverordnungen bilden und sich an Programme

¹⁰³ RL 1996/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität, ABl L 1996/296; die aktuelle Rechtslage konnte *Fekete* noch nicht berücksichtigen.

¹⁰⁴ Vgl. Art 23 Abs 1 letzter Satz LuftqualitätsRL.

somit Rechte und Pflichten knüpfen. Für Maßnahmen der Länder und Gemeinden sowie jene des Bundes verneint sie hingegen die normative Qualität, da das IG-L nur eine deskriptive Aufnahme dieser Maßnahmen in das Programm vorsehe und daraus keine weitergehenden Verpflichtungen für Behörden der Gemeinden, der Länder und des Bundes entstünden.

Ähnliche Fragen zur Rechtsverbindlichkeit einer aus dem Unionsrecht entstammenden Rechtsquelle ergaben sich im Zusammenhang mit dem Emissionszertifikatengesetz¹⁰⁵, das die Bestimmungen der EH-Richtlinie¹⁰⁶ innerstaatlich umsetzt. Das EZG schafft ein System des Handels mit Emissionszertifikaten, das Unternehmen aus wirtschaftlichen Erwägungen dazu veranlassen will, ihre Emissionen zu verringern.¹⁰⁷ In seiner Stammfassung¹⁰⁸ sah es für die Vergabe der einzelnen Emissionszertifikate an Anlagenbetreiber*innen ein System aus mehreren Rechtsquellen vor: Zunächst war in Zusammenarbeit nationaler Behörden und der Europäischen Kommission ein nationaler Zuteilungsplan zu erstellen. Auf der Grundlage des nationalen Zuteilungsplans erließ der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eine Zuteilungsverordnung. Basierend auf dieser erging schließlich der einzelne Bescheid, mit dem eine bestimmte Menge von Emissionszertifikaten an den oder die Anlagebetreiber*in vergeben wurde. Da der Zuteilungsplan die Grundlage für weitere normative Rechtsakte, nämlich die Zuteilungsverordnung und die Zuteilungsbescheide, bildete, ging der VfGH in VfSlg 17.967/2006 davon aus, dass auch den Zuteilungsplänen Normativität zukam.¹⁰⁹ Da er durch die Mitwirkung der Kommission bei seiner Erlassung eine zwischen Unionsrecht und innerstaatlichem Recht gemischte Rechtsquelle darstellte, die sich nicht mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der relativen Geschlossenheit des Rechtsquellensystems vereinbaren ließ, waren die entsprechenden Bestimmungen des EZG und die darauf basierenden Rechtsakte als verfassungswidrig aufzuheben.¹¹⁰

In der Folge erging zur novellierten Fassung des EZG¹¹¹ eine weitere Entscheidung des VfGH.¹¹² Trotz im Wesentlichen ungeänderter Rechtslage, verneinte er diesmal die Bindungswirkung des nationalen Zuteilungsplans. In seiner Entscheidung qualifizierte er den

¹⁰⁵ Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatengesetz 2011 – EZG) BGBl I 2011/118.

¹⁰⁶ RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl L 2003/275, 32.

¹⁰⁷ Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely, HB Umweltrecht³ 790 ff.

¹⁰⁸ BGBl I 2004/135.

¹⁰⁹ VfSlg 17.967/2006, Pkt 3.1, 3.3.1.

¹¹⁰ VfSlg 17.967/2006, Pkt 3.1, 3.3.1, 3.3.6.

¹¹¹ BGBl I 2006/171.

¹¹² VfGH G 263/09 ÖZW 2010, 118 (krit Potacs).

nationalen Zuteilungsplan als „sachverständige Grundlage“ der auf ihm aufbauenden Rechtsakte und maß dem Willen des Gesetzgebers, der die Schaffung eines rechtsverbindlichen Aktes vermeiden wollte, größere Bedeutung zu als dem Wortlaut der EU-Richtlinie. Diese geht wohl von der Verbindlichkeit der nationalen Zuteilungspläne aus, was der VfGH hier, anders als noch in VfSlg 17.967/2006¹¹³, jedoch verneinte.

Mit dieser Judikatur konnte sich *Fekete* in ihrer Arbeit noch nicht befassen. Die Widersprüche in den beiden Entscheidungen des VfGH zum nationalen Zuteilungsplan werfen jedoch auch in Hinblick auf die nach § 9a IG-L vorgesehenen Programme Fragen auf. Ähnlich wie beim nationalen Zuteilungsplan, handelt es sich bei Programmen um unionsrechtlich vorgegebene Rechtsquellen, die sich, wie auch *Fekete* gezeigt hat, nicht völlig friktionsfrei ins nationale Rechtsquellensystem einordnen lassen. Ob es sich bei Programmen aufgrund des Unionsrechts um eine Rechtsquelle *sui generis* handelt oder ob sie aus Gründen der Unionsrechtskonformität als Verordnung umzudeuten sind, gilt es in dieser Dissertationsarbeit zu klären.

d) Rechtsschutz

Durch die Novelle des IG-L¹¹⁴ im Jahr 2018 wurden nach Vorbild der Entscheidung des VwGH vom 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Antrags- und Beschwerderechte unmittelbar betroffener Einzelner sowie anerkannter Umweltorganisationen in Bezug auf Programme in das IG-L aufgenommen. Wird ein Antrag auf Erstellung oder Überarbeitung eines Programms gestellt und liegen die Voraussetzungen gem § 9a Abs 1 oder 6 IG-L vor, hat der Landeshauptmann unverzüglich mit dessen Erstellung oder Überarbeitung zu beginnen. Über das Nichtvorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen entscheidet der Landeshauptmann mit Bescheid.¹¹⁵ Darin hat er festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Erstellung oder Überarbeitung des Programms im Zeitpunkt der Antragsstellung nicht vorlagen.¹¹⁶ Wird ein Antrag auf Anordnung der im Programm vorgesehenen Maßnahmen gestellt und liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, ist die entsprechende Verordnung zu erlassen.¹¹⁷ Im Fall einer negativen Entscheidung hat der Landeshauptmann mit Bescheid festzustellen, dass die im Programm vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des IG-L nicht erforderlich sind.¹¹⁸ Über einen Antrag auf Überprüfung der Eignung der im Programm vorgesehenen Maßnahmen zur

¹¹³ VfSlg 17.967/2006, 3.3.1.

¹¹⁴ BGBl I 2018/73 (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018).

¹¹⁵ § 9a Abs 11 IG-L.

¹¹⁶ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6.

¹¹⁷ § 9a Abs 11 IG-L.

¹¹⁸ § 9a Abs 11 IG-L.

ehestmöglichen Einhaltung der Grenzwerte hat der Landeshauptmann mit Bescheid zu entscheiden.¹¹⁹ Laut den Materialien handelt es sich auch hierbei um einen Feststellungsbescheid.¹²⁰

Gegen Bescheide gem Abs 1a oder 11 können unmittelbar betroffenen natürlichen Personen und anerkannten Umweltorganisationen eine Beschwerde an das LVwG erheben.¹²¹

Diese Neuerungen haben das bisherige Rechtsschutzdefizit¹²² im Bereich des Luftreinhalterechts zwar verbessert, weiterhin offen sind jedoch Fragen in Zusammenhang mit dem einstweiligen Rechtsschutz, dem Säumnisschutz und der Vollstreckung. Das Unionsrecht verlangt, dass unionsrechtlich gewährte subjektive Rechte im nationalen Rechtssystem gerichtlich¹²³ durchsetzbar sein müssen.¹²⁴ Ob das für aus dem Luftreinhalterecht erwachsende Ansprüche in der österreichischen Rechtsordnung der Fall ist, gilt es zu bezweifeln. Ebenso ist zu prüfen, ob anstatt der nunmehr vorgesehenen Bescheidbeschwerde die gesetzliche Verankerung einer Verhaltensbeschwerde in Bezug auf Programme Vorteile im Bereich des Rechtsschutzes bringen würde.

Der EuGH betont in seiner Rechtsprechung¹²⁵ die Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzes für die effektive Umsetzung des Unionsrechts.¹²⁶ Bereits in der Rechtssache *Factortame*¹²⁷ machte der EuGH deutlich, dass unter gewissen Voraussetzungen eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz beim mittelbaren Vollzug von Unionsrecht besteht.¹²⁸ Dabei sprach er ganz allgemein von »einstweiligen Anordnungen«.¹²⁹ Der EuGH versteht darunter nicht nur die Aussetzung der gerichtlichen Entscheidung oder die Zuerkennung aufschiebender Wirkung, sondern auch sonstige einstweiligen Anordnungen zur Sicherstellung der späteren Entscheidung.¹³⁰ Diese Verpflichtung ergibt sich unmittelbar aus dem Unionsrecht.¹³¹ Daraus ergibt sich, dass in Österreich die Gerichte des öffentlichen Rechts

¹¹⁹ § 9a Abs 1a aE IG-L.

¹²⁰ ErläutRV 270 BlgNR 26. GP 6.

¹²¹ § 9a Abs 12 IG-L.

¹²² Noch zur alten Rechtslage *Giera*, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht (2015) 228 ff.

¹²³ Vgl EuGH C-237/07, *Janacek*, ECLI:EU:C:2008:447, Rn 47 („unter Aufsicht der Gerichte“).

¹²⁴ *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung, ZfV 2009, 875 (877); *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 145 ff.

¹²⁵ Vgl *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 149 mwN zur Judikatur.

¹²⁶ *Helmreich*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verfahren vor dem VwGH, in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (2015) 193 f.

¹²⁷ EuGH C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257.

¹²⁸ EuGH C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, Rn 21; vgl. *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 149.

¹²⁹ EuGH C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, Rn 21.

¹³⁰ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 152 mwN.

¹³¹ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 152 mwN.

unmittelbar aus dem Unionsrecht dazu verpflichtet sein könnten einen bestimmten rechtlichen oder faktischen Zustand herzustellen, um die effektive Durchsetzung des Unionsrechts sicherzustellen.¹³² Aufgrund des Äquivalenzprinzips ist anzunehmen, dass, mangels anderer rechtlicher Grundlagen, einstweilige Anordnungen nach denselben Voraussetzungen zu erlassen sind wie die Gewährung einer aufschiebenden Wirkung gem § 13 Abs 2 VwGVG, § 30 VwGG und § 85 VfGG.¹³³ Inwieweit im Luftreinhalterecht ein Anspruch unmittelbar Betroffener auf einstweilige Anordnungen, etwa die einstweilige Erlassung eines Programms, besteht und wie dabei vorzugehen wäre, gilt es im Zuge dieser Dissertationsarbeit zu klären.

Auch im Bereich des Säumnisschutzes ist fraglich, ob die nunmehrige Rechtslage europarechtlichen Anforderungen entspricht. So kann zwar im Falle der Säumnis des Landeshauptmannes ein Antrag auf Erlassung oder Überarbeitung eines Programmes bzw ein Antrag auf Erlassung oder Überprüfung der Maßnahmen auf ihre Eignung gestellt werden. Entscheidet der Landeshauptmann nicht oder nicht fristgerecht, steht Antragsberechtigten die Säumnisbeschwerde¹³⁴ an das LVwG zur Verfügung. In weiterer Folge kommt ein Fristsetzungsantrag¹³⁵ an den VwGH in Betracht. Jedoch können das VwG und der VwGH das Programm und die darin vorgesehenen Maßnahmen nicht an Stelle des Landeshauptmannes erlassen, sondern bloß dessen Verpflichtung zur Erlassung oder Überarbeitung feststellen.¹³⁶ Ein Feststellungsbescheid über die Entscheidungspflicht des Landeshauptmannes mag zwar faktischen Druck ausüben, rechtlich erwingbar werden das Programm und die darin vorgesehenen Maßnahmen dadurch dennoch nicht.¹³⁷ Ob dies den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes entspricht, ist zu bezweifeln.¹³⁸ Die Säumnisbeschwerde und der Fristsetzungsantrag wären aus unionsrechtlicher Sicht nur dann effektiv, wenn das VwG bzw der VwGH selbst anstelle der säumigen Behörde den begehrten Akt setzen könnte oder wenn Erkenntnisse und Beschlüsse der Gerichte vollstreckbar wären.¹³⁹ Vollstreckbar sind in Österreich nach dem VVG jedoch nur Leistungsbescheide bzw Leistungserkenntnisse.¹⁴⁰ In diesem Zusammenhang kann die Überlegung angestellt werden, ob es das Unionrecht erfordert in dessen Anwendungsbereich das Feststellungserkenntnis des VwG bzw des VwGH über die

¹³² *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 149 f mwN.

¹³³ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁷ 149 f mwN.

¹³⁴ Art 130 Abs 1 Z 3 B-VG.

¹³⁵ Art 133 Abs 1 Z 2 B-VG.

¹³⁶ *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ Rz 456.

¹³⁷ *Potacs*, ZfV 2009, 874 (878).

¹³⁸ *Potacs*, ZfV 2009, 874 (878); *Klinger/Giera*, Tu felix, Deutschland? Das europäische Recht auf saubere Luft und seine Umsetzung im nationalen Recht Österreichs und Deutschlands, RdU 2014, 299 (235).

¹³⁹ *Giera*, Individualrechte 234, 237 ff; *Storr*, Vollstreckung gegen die Verwaltung – in Deutschland und Österreich in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Verwaltungs- und Abgabenvollstreckung (2021) 61 (71).

¹⁴⁰ *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht⁶ (2018) Rz 973.

Säumnis in ein Leistungserkenntnis umzudeuten, um unionsrechtliche Ansprüche über diesen Weg zwangsweise durchsetzen zu können.¹⁴¹ So sei das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art 47 Abs 1 GRC, Art 9 Abs 4 Aarhus-Übereinkommen) nach der Rechtsprechung des EuGH „illusorisch“, wenn es eine mitgliedstaatliche Rechtsordnung zuließe, „dass eine endgültige und bindende gerichtliche Entscheidung zulasten einer Partei wirkungslos bleibt.“¹⁴² In diesem Zusammenhang ist auch unklar, inwieweit eine Vollstreckung gegen „den Staat“ in Betracht kommt¹⁴³ und welche Zwangsmittel gegen diesen angewendet werden dürften. Zu überlegen wäre etwa, ob eine Zwangshaft gegen Vertreter*innen des Staates in Betracht käme.¹⁴⁴ Diesbezüglich gälte es unionsrechtliche Anforderungen an den effektiven Rechtsschutz und grundrechtliche Positionen der Vertreter*innen des Staates gegeneinander abzuwägen.¹⁴⁵ Ein Problem könnte in dieser Konstellation entstehen, da der Staat gegen sich selbst Exekution führen müsste.

Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen könnten durch einen Rechtsvergleich zur deutschen Rechtsordnung gewonnen werden. In Deutschland werden Luftqualitätspläne¹⁴⁶ als „Fachplan eigener Art“¹⁴⁷, also als Akte sui generis, qualifiziert. Berechtigte können Luftreinhaltepläne mittels allgemeiner Leistungsklage erzwingen.¹⁴⁸ Ähnlich wie im österreichischen Recht kann das Verwaltungsgericht den Luftqualitätsplan zwar nicht anstelle der Behörde erlassen, sondern nur deren Verpflichtung zu dessen Erstellung feststellen. Im Unterschied zur österreichischen Rechtslage ist ein solches Urteil aber vollstreckbar.¹⁴⁹ In der Dissertation sollen Überlegungen in die Richtung angestellt werden, ob eine Lösung nach deutschem Vorbild auch für die österreichische Rechtsordnung denkbar wäre.

3. Forschungsfrage

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Forschungsfrage, ob der Rechtsschutz im österreichischen Luftreinhalterecht den unionsrechtlichen Anforderungen entspricht. In der Dissertation soll daher zunächst geklärt werden, inwieweit in Österreich ein Recht auf saubere

¹⁴¹ Giera, Individualrechte 238, Storr in Holoubek/Lang 61 (71, 76).

¹⁴² EuGH C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114, Rn 36; vgl. Storr in Holoubek/Lang 61 (77).

¹⁴³ Vgl. Storr in Holoubek/Lang 61 (64 ff).

¹⁴⁴ Storr in Holoubek/Lang 61 (71 ff).

¹⁴⁵ Storr in Holoubek/Lang 61 (76 ff).

¹⁴⁶ Luftqualitätspläne nach deutschem Recht entsprechen den österreichischen Programmen.

¹⁴⁷ Sparwasser, Luftqualitätspläne zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen, NVwZ 2006, 369 (376).

¹⁴⁸ Klinger/Löwenberg, Rechtsanspruch auf saubere Luft? ZUR 2005, 169 (172 f).

¹⁴⁹ Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169 (176).

Luft besteht, wem dieses zukommt, worauf sich ein solches Recht richtet und schließlich, ob es aus unionsrechtlicher Sicht in zufriedenstellenderweise durchsetzbar ist.

4. Forschungshypothese

Die innerstaatliche Ausgestaltung des subjektiven Rechts auf saubere Luft entspricht nicht den europarechtlichen Anforderungen.

Zum einem ist der Kreis der Antrags- und Beschwerdelegitimierten zu eng gezogen. Zum anderen stellen sich Probleme bei der Eingliederung der Programme in das österreichische Rechtsquellensystem. Daraus ergeben sich Rechtsschutzlücken im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes, des Säumnisschutzes sowie bei der Vollstreckung.

5. Bisheriger Forschungsstand

Das subjektive Recht auf saubere Luft wurde bereits umfassend erforscht und auch zu durch das Unionsrecht gewährten subjektiven Rechten gibt es einiges an (Zeitschriften-)Literatur.¹⁵⁰ Die meisten Autor*innen gehen dabei zugleich auf Rechtsschutzüberlegungen ein. Auch zum Luftreinhalterecht wurden bereits einige Werke verfasst.¹⁵¹ Ebenso widmen sich einige Dissertationen dem Thema Luftreinhaltung.¹⁵² Jedoch werden Rechtsschutzfragen dabei zumeist nur oberflächlich behandelt.

¹⁵⁰ *Schulev-Steindl*, Zugang zum Recht auf saubere Luft, JÖR 2016, 291; *Klinger/Löwenberg*, Rechtsanspruch auf saubere Luft? ZUR 2005; *Sparwasser*, Luftqualitätspläne zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen, NVwZ 2006, 369; *Couzinnet*, Die Schutznormtheorie in Zeiten des Feinstaubes, DVBl 2008, 754; *Potacs*, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung? ZfV 2009, 1667; *Faßbender*, Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts, EuR 2009, 400; *Schlacke*, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312; *Wagner*, Unmittelbare Beeinträchtigung der eigenen Gesundheit zur Antragslegitimation erforderlich, RdU 2012, 210; *Giera*, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht (2015); *Schulev-Steindl/Kerschner*, Subjektives Recht auf Erlassung oder Ergänzung eines Luftreinhalteplans, RdU 2015, 203; *Schulev-Steindl/Schendl/Meyer*, Das Recht auf saubere Luft (2016), 169; *Schamschula*, Vom Recht auf saubere Luft, Juridikum 2019, 564.

¹⁵¹ *Wagner/Kerschner*, Immissionsschutzgesetz-Luft (2008); *Hojesky/Lenz/Wollansky*, Immissionsschutzgesetz-Luft (2012); *Ennöckl/Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht 3 (2019).

¹⁵² *Dillinger*, Das aktuelle Immissionsschutzgesetz-Luft und die Rolle des Immissionsschutzes bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (2010); *Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L. Zur Schnittstelle zwischen Immissionsschutz und Betriebsanlagenrecht (2010); *Erlacher*, Unions- und Grundrechtskonformität von IG-L Maßnahmen in Bezug auf KFZ (2017).

Der Großteil dieser Forschung befasst sich mit der Rechtslage vor 2018. Zum derzeitigen Forschungsstand fehlt es an einer umfassenden Beurteilung dessen, ob die österreichische Rechtslage nach der Novelle des IG-L, somit nach der Aufnahme von Antrags- und Beschwerderechten im Gesetz, den europarechtlichen Anforderungen entspricht. Daraus folgt in weiterer Folge, dass es auch an einer aktuellen Betrachtung des Rechtsschutzes im Bereich des Luftreinhalterechts fehlt. Im allgemeinen mangelt es noch an einer umfassenden Überprüfung dessen, ob das österreichische Luftreinhalterecht unionrechtlichen Grundsätzen entspricht.

6. Erste Überlegungen zu methodischen Zugängen

Die Forschungsfrage wird rechtsdogmatisch durch Anwendung der klassischen rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden aufgearbeitet. Im Fokus steht dabei eine unionsrechtskonforme Auslegung der Bestimmungen des IG-L und der dazu ergangenen Rechtsprechung. Eine umfassende Literatur- und Judikaturecherche dient als Basis dieser Dissertation. Zur Ausarbeitung möglicher Lösungsansätze für Rechtsschutzlücken der österreichischen Rechtslage soll in rechtsvergleichender Weise auf die Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten der EU, insbesondere Deutschland, Bezug genommen werden.

7. Voraussichtlicher Zeitplan

Das Wintersemester 2022/23 war der Themensuche, der Recherche sowie der Erstellung eines Exposés gewidmet. Ebenso sollen im Wintersemester 2022/23 das SE zur Vorstellung des Dissertationsvorhabens und die VO zur Juristischen Methodenlehre absolviert werden. Im Sommersemester 2023 sollen die weiteren Pflichtlehrveranstaltungen des Doktoratsstudiums Rechtswissenschaften abgeschlossen werden. Der Schreibprozess wird sich auf den Zeitraum vom Wintersemester 2022/23 bis zum Wintersemester 2024/25 erstrecken. Im Sommersemester 2025 soll die Dissertation fertiggestellt werden. Im Wintersemester 2024/25 soll die Dissertation überarbeitet werden. Als Termin für die Defensio wird das Sommersemester 2025 ins Auge gefasst.

Wintersemester 2022/23	- Themensuche - Literatur- und Judikaturrecherche - VO zur juristischen Methodenlehre - Erarbeitung des Exposés - SE zur Vorstellung des Dissertationsvorhabens
Sommersemester 2023	- Absolvierung der sonstigen Pflichtlehrveranstaltungen des Doktoratsstudiums Rechtswissenschaften - Verfassen der Dissertation
Wintersemester 2023/24	- Verfassen der Dissertation
Sommersemester 2024	- Verfassen der Dissertation - Fertigstellung der Rohfassung der Dissertation
Wintersemester 2024/25	- Überarbeitung der Dissertation
Sommersemester 2025	- Defensio

8. Vorläufige Grobgliederung

- I. Einleitung
 - a. Problemaufriss
 - b. Allgemeines zur Luftqualitätsrichtlinie und zum IG-L
- II. Subjektives Recht „auf saubere Luft“
 - a. Subjektive Rechte im Unionsrecht
 - b. Subjektive Rechte im nationalen Recht
 - c. Widersprüche und Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Konzeptionen des subjektiven Rechts
 - d. Subjektives Recht auf saubere Luft nach der Luftqualitätsrichtlinie
 - i. Entwicklung des subjektiven Rechts auf saubere Luft auf Unionsebene
 - e. Umsetzung des Subjektiven Rechts im IG-L
 - i. Entwicklung in der Rechtsprechung in Österreich
 - ii. Die „Bescheidlösung“ des VwGH
 - iii. Novellierung des Art 9a IG-L – Aufnahme der Rechtsprechung im Gesetz
 - f. Kreis der Berechtigten
 - i. Kreis der Berechtigten nach der Rechtsprechung des EuGH
 - ii. Kreis der Berechtigten im nationalen Recht

- g. Verpflichteter
- III. Subjektives Recht worauf?
 - a. Programme als neues Regelungsinstrument im EU-Umweltrecht
 - b. Rechtsnatur der Programme
 - c. Verfassungsrechtliche Fragen zu Programmen
- IV. Rechtsschutz im Luftreinhaltereicht
 - a. Europarechtliche Anforderungen
 - b. Rechtsschutz im österreichischen Luftreinhaltereicht de lege lata
 - c. Rechtsschutzdefizite
 - d. Vorläufiger Rechtsschutz
 - e. Säumnisschutz
 - f. Vollstreckung
- V. Rechtsvergleich zu Deutschland
- VI. Lösungsansätze für unionsrechtskonformen Rechtsschutz im österreichischen Luftreinhaltereicht
- VII. Conclusio

9. Verzeichnis ausgewählter Literatur

- Calliess*, Feinstaub und Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006, 1.
- Cancik*, Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR 2011, 283.
- Couzinet*, Die Schutznormtheorie in Zeiten des Feinstaubs, DVBl 2008, 754.
- Durner/Ludwig*, Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtssetzung? NuR 2008, 457.
- Ennöckl/Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht³ (2019).
- Faßbender*, Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts, EuR 2009, 400.
- Fekete*, Feinstaubreduktion im IG-L. Zur Schnittstelle zwischen Immissionsschutz und Betriebsanlagenrecht (2010).
- Frenz*, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklagen, DVBl 2012, 811.

Fritz, Antragsrecht anerkannter Umweltorganisationen bei Untätigkeit von Behörden im Luftreinhalterecht, RdU 2018, 211.

Giera, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht (2015).

Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht⁶ (2018).

Hentschel/Wurzel, Nochmals Feinstaub: Das Urteil des BVerwG vom 27.9.2007, NVwZ 2008, 165.

Hojesky/Lenz/Wollansky (Hrsg), Immissionsschutzgesetz-Luft (2012).

Holoubek/Lang (Hrsg), Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011).

Holoubek/Lang (Hrsg), Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (2015).

Holoubek/Lang (Hrsg), Verwaltungs- und Abgabenvollstreckung (2021).

Klinger, Die neue Luftqualitätsrichtlinie der EU und ihre Umsetzung in deutsches Recht, ZUR 2009, 18.

Klinger/Löwenberg, Rechtsanspruch auf saubere Luft? ZUR 2005, 169.

Klinger, Rechtsschutz neu denken, ZUR 2014, 1.

Klinger/Giera, Tu felix, Deutschland? Das europäische Recht auf saubere Luft und seine Umsetzung im nationalen Recht Österreichs und Deutschlands, RdU 2014, 229.

Köck/Lehmann, Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts, ZUR 2013, 67.

Müller, Ansprüche auf Erlass genereller Verwaltungsakte und ihre Durchsetzung, ZÖR 2020, 295.

Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁷ (2020).

Potacs, Nationaler Zuteilungsplan nach EZG nunmehr unverbindlich, ÖZW 2010, 118.

Potacs, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465.

Potacs, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung? ZfV 2009, 1667.

Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021).

Schamschula, Vom Recht auf saubere Luft, juridikum 2019, 564.

Schlacke, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312.

Schulev-Steindl, Subjektive Rechte. Eine rechtstheoretische und dogmatische Analyse am Beispiel des Verwaltungsrechts (2007).

Schulev-Steindl, Zugang zum Recht auf saubere Luft, JÖR 2016, 291.

Schulev-Steindl, Subjektives Recht auf Erlassung oder Ergänzung eines Luftreinhalteplans, RdU 2015, 203.

Schulev-Steindl/Schendl/Meyer (Hrsg), Das Recht auf saubere Luft (2016).

Sparwasser, Luftqualitätspläne zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen, NVwZ 2006, 369.

Wagner, Unmittelbare Beeinträchtigung der eigenen Gesundheit zur Antragslegitimation erforderlich, RdU 2012, 210.

Wagner/Kerschner (Hrsg), Immissionsschutzgesetz-Luft (2008).

Wilhelm, EuGH Feinstaub: Verdeckte Verfassungslücken in Österreich. Eine Weihnachtsgeschichte, ecolex 2008, 1073.

Wilhelm, Feinstaub: Vertragsverletzungsverfahren, Abwehransprüche, ecolex 2013, 489.