

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Umweltschutzrecht, insbesondere Chemikalienrecht und Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

BImSchG § 47 Abs. 6, § 47d Abs. 1 Satz 3 und Abs. 6
VwGO § 42 Abs. 2 Halbs. 1 und 2
Aarhus-Konvention Art. 9 Abs. 2 und 3
RL 2002/49/EG Art. 8

Titelzeile:

Keine Klagebefugnis eines Lärmbetroffenen für eine Klage gegen Lärmaktionsplan

Stichworte:

Lärmaktionsplan; Flughafen; Leistungsklage; Klagebefugnis; Ermessen.

Leitsatz:

Die Klage eines Lärmbetroffenen gegen einen Lärmaktionsplan ist mangels Klagebefugnis unzulässig.

Urteil des 7. Senats vom 28. November 2019 - BVerwG 7 C 2.18

I. VGH Kassel vom 26. Oktober 2017
Az: VGH 9 C 873/15.T





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 2.18
VGH 9 C 873/15.T

Verkündet
am 28. November 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. November 2019
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer, Dr. Günther
und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Hessischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Oktober 2017 wird zu-
rückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens ein-
schließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigelade-
nen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen den Lärmaktionsplan Hessen - Teilplan Flughafen Frankfurt/Main - vom 5. Mai 2014. Ihr zu Wohnzwecken und beruflich genutztes Grundstück liegt in der Tag-Schutzzone 1 sowie in der Nacht-Schutzzone gemäß der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt/Main vom 30. September 2011.

2 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Klage auf Änderung, hilfsweise auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Lärmaktionsplans mit Urteil vom 26. Oktober 2017 mangels Klagebefugnis als unzulässig abgewiesen. Eine auch dem Schutz der Klägerin dienende Norm, die einen Anspruch auf Überprüfung und Ergänzung eines Lärmaktionsplans begründe, könne weder aus dem nationalen Recht noch aus dem Unionsrecht hergeleitet werden.

3 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Verwaltungsgerichtshof wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Revision der Klägerin, zu deren Begründung sie ausführt: Der Verwaltungsgerichtshof habe überzogene Anforderungen an das Vorliegen einer Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO gestellt. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur effektiven Durchsetzung von Umweltrichtlinien, die auch auf den Schutz der Gesundheit zielten, sowie die in der Aarhus-Konvention vorgesehenen Rechte auf Zugang zu einer gerichtlichen Kontrolle erforderten eine Modifizierung der strengen Schutznormtheorie hin zu einer normativen Interessentenklage. Für die Lärmaktionsplanung könne nichts anderes gelten als für die Luftreinhalteplanung, bei der Klagerechte sowohl für einzelne Betroffene als auch für Umweltverbände bereits anerkannt seien. Ungeachtet dessen folge ihre Klagebefugnis aus der in der Umgebungslärmrichtlinie und in § 47d Abs. 3 BImSchG vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans, mit der ein Anspruch auf gerichtliche Überprüfung des "Produkts" einhergehe. Der Lärmaktionsplan sei rechtswidrig. Er beruhe nicht auf strategischen Lärmkarten, sondern auf Lärmschutzbereichen, die sich auf das prognostizierte Verkehrsaufkommen für den Planungsfall 2020 bezögen. Auch die Grenzen des in § 47d BImSchG eröffneten Ermessens- und Planungsspielraums seien nicht berücksichtigt worden.

4 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Oktober 2017 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, den Lärmaktionsplan Hessen - Teilplan Flughafen Frankfurt/Main - vom 5. Mai 2014 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu fassen,

hilfsweise,

festzustellen, dass der Lärmaktionsplan Hessen - Teilplan Flughafen Frankfurt/Main - vom 5. Mai 2014 rechtswidrig ist.

5 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

die Revision zurückzuweisen.

6 Sie verteidigen das angefochtene Urteil und führen ergänzend aus, dass die Klage jedenfalls unbegründet sei.

II

7 Die zulässige Revision ist nicht begründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO). In Einklang mit Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof die Klage wegen Unzulässigkeit zurückgewiesen.

8 1. Der Verwaltungsgerichtshof ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Klage in ihrem Hauptantrag als allgemeine Leistungsklage statthaft ist. Die Rechtsprechung des Senats zum Anspruch auf Änderung eines Luftreinhalteplans (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18) ist auf einen Lärmaktionsplan übertragbar, der ebenfalls mangels Außenwirkung gegenüber lärmbeeinträchtigten Dritten keine Verwaltungsaktqualität hat. Auch scheidet eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO aus. Lärmaktionspläne sind nur verwaltungsintern bindend und folglich keine im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

9 In Einklang mit Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof die in § 42 Abs. 2 VwGO normierte Sachurteilsvoraussetzung der Klagebefugnis entsprechend auch auf die allgemeine Leistungsklage angewendet (stRspr; etwa BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18) und festgestellt, dass der Klägerin die Klagebefugnis fehlt.

- 10 a) Die Klage ist nicht nach § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO aufgrund gesetzlicher Bestimmung ohne Geltendmachung einer Rechtsverletzung zulässig.
- 11 Diese Öffnungsklausel muss durch eine Entscheidung des zuständigen Normgebers umgesetzt werden. Neben Bestimmungen des Bundes- und des Landesrechts können auch Vorschriften des Unionsrechts als andere gesetzliche Regelung eigenständige, von materiellen Berechtigungen losgelöste Klagerechte vermitteln.
- 12 Eine besondere Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO, mit der eine objektive Rechtskontrolle ermöglicht wird, ist im nationalen Recht nur in eng begrenzten Bereichen normiert worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 25 ff.). Die vorhandenen, der Durchsetzung umweltrechtlicher Belange dienenden Bestimmungen sind nicht einschlägig. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG - privilegiert nur die Verbandsklage. § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG befreit allein nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigungen, nicht aber sonstige Kläger von der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten.
- 13 Auch auf Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention - AK - kann die Klägerin sich nicht berufen. Diese Norm ist nicht unmittelbar anwendbar. Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Die Vorschrift enthält indes keine unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtung, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könnte. Da nur "Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige (im) innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen", Inhaber der in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehenen Rechte sind, hängen die Durchführung und die Wirkungen dieser Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsakts ab (vgl. EuGH, Urteile vom 8. März 2011 - C-240/09 [ECLI:EU:C:2011:125], slowakischer Braunbär I - Rn. 45 f. und vom 20. Dezember 2017 - C-664/15

[ECLI:EU:C:2017:987], Protect - Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 21, 37).

- 14 Bei der hiernach gebotenen gesetzlichen Festlegung von Kriterien, nach denen ein Mitglied der Öffentlichkeit Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren hat, kommt den Mitgliedstaaten ein Gestaltungsspielraum zu. Er ist zwar insofern eingeschränkt, als Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 der Grundrechte-Charta die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 - C-644/15 - Rn. 45, 47). Das schließt aber auch in diesem Regelungszusammenhang die Entscheidung für das in Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 AK ausdrücklich neben der Interessentenklage aufgeführte Regelungsmodell der dem Individualrechtsschutz dienenden Verletztenklage, das in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht infrage gestellt wird (siehe EuGH, Urteile vom 12. Mai 2011 - C-115/09 [ECLI:EU:C:2011:289], BUND <Trianel> - Rn. 38 ff., 44 ff., vom 16. April 2015 - C-570/13 [ECLI:EU:C:2015:231], Gruber - Rn. 32 ff. und vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683], Kommission/Deutschland - Rn. 32 f.), nicht aus. Eine auch dem Individualkläger offenstehende Popularklage fordert das Unionsrecht nicht. Die gebotene Effektivität des Rechtsschutzes bei der Rüge der Verletzung von Vorschriften des Umweltrechts ist in dieser Situation in erster Linie durch die Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Stellung der Umweltverbände sicherzustellen, denen schon nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 Satz 2 und 3 AK eine besondere Rolle zugewiesen ist (EuGH, Urteile vom 8. November 2016 - C-243/15 [ECLI:EU:C:2016:838], slowakischer Braunbär <LZ> II - Rn. 58 f. und vom 20. Dezember 2017 - C-644/15 - Rn. 47).
- 15 b) Die Klägerin ist auch nicht nach § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO klagebefugt. Die Klagebefugnis nach dieser Vorschrift fehlt, wenn die vom Kläger geltend gemachte Rechtsposition offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 2 A 2.14 - BVerwGE 156, 193 Rn. 16). So liegt es hier. Eine auch dem Schutz der Klägerin dienende Rechtsposition, die ihr einen Anspruch auf Überprüfung und Änderung bzw. Ergänzung des Lärmaktionsplans vermittelt, lässt sich weder aus nationalen noch aus unionsrechtlichen Bestimmungen herleiten.

- 16 aa) Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht angenommen, dass sich eine Klagebefugnis nicht aus § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG ergibt.
- 17 Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gewähren die §§ 47a ff. BImSchG, die der Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. EU L 189 S. 12 - Umgebungslärmrichtlinie) dienen, einzelnen Immissionsbetroffenen keine Schutzansprüche, sondern begründen lediglich Pflichten der zuständigen Behörde zur Erarbeitung von Lärmkarten und Aufstellung von Lärmaktionsplänen (vgl. BVerwG, Urteile vom 14. April 2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46, vom 10. Oktober 2012 - 9 A 20.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 229 Rn. 30, vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - BVerwGE 150, 294 Rn. 22 und vom 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 - Buchholz 442.42 § 27a LuftVO Nr. 8 Rn. 56; Beschlüsse vom 31. Mai 2018 - 4 B 7.18 - juris Rn. 27 und vom 7. Januar 2019 - 7 B 16.18 - juris Rn. 12). Nach § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG sind planungsrechtliche Festlegungen in den Plänen von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Daraus folgt nur, dass die in einem Lärmaktionsplan enthaltenen Festlegungen als objektive Belange der Lärmbetroffenheit in die fachplanerische Abwägung einzustellen sind. Dass Teile des Lärmaktionsplans damit zum Abwägungsmaterial gehören, verleiht lärm-betroffenen Dritten aber keine subjektive Rechtsposition im Zusammenhang mit der Lärmaktionsplanung.
- 18 bb) Ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Überprüfung und Änderung des Lärmaktionsplans folgt auch nicht aus Unionsrecht. Die Klägerin kann eine Klagebefugnis weder unmittelbar aus der Umgebungslärmrichtlinie herleiten noch ist eine richtlinienkonforme Auslegung von § 47d BImSchG geboten.
- 19 Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können sich unmittelbar betroffene Einzelne auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen (vgl. EuGH, Urteile vom 25. Juli 2008 - C-237/07 [ECLI:EU:C:2008:447], Janecek - Rn. 36, vom 26. Juni 2019 - C-723/17 [ECLI:EU:C:2019:533], Craeynest - Rn. 42 und vom 3. Oktober 2019

- C-197/18 [ECLI:EU:C:2019:824], Wasserleitungsverband Nörtl. Burgenland - Rn. 32, 70). Eine Regelung ist in diesem Sinne unbedingt, wenn sie eine Verpflichtung begründet, die weder an eine Bedingung geknüpft ist noch zu ihrer Erfüllung oder Wirksamkeit einer Maßnahme der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf (stRspr; vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015 - C-108/14 u.a. [ECLI:EU:C:2015:496], Larentia - Rn. 48 f.). Ist den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung einer solchen Verpflichtung Ermessen eingeräumt, muss sich die gerichtliche Kontrolle auch auf die Frage erstrecken, ob die Behörden die der Ausübung dieses Ermessens gesetzten Grenzen nicht überschritten haben (vgl. EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 - C-197/18 - Rn. 70, 72).

- 20 Der Umgebungslärmrichtlinie ist eine diesen Anforderungen genügende Bestimmung nicht zu entnehmen. Zwar zielt die Richtlinie im Interesse eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus auf die Festlegung eines gemeinsamen Konzepts, um schädliche Auswirkungen einschließlich Belästigungen durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern, und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck zur Ermittlung der Lärmbelastung anhand von Lärmkarten sowie zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen (vgl. Erwägungsgründe Nr. 1 und 7 und Art. 1 Abs. 1, Art. 7 und 8).
- 21 Die normativen Vorgaben für die Ausgestaltung des Lärmaktionsplans sind jedoch in Bezug auf die Erreichung der von der Richtlinie verfolgten Zielsetzung, die mit dem Gesundheitsschutz auch auf ein Individualrechtsgut gerichtet ist, nicht hinreichend konkret; diese Zielsetzung verdichtet sich nicht zu einem subjektiven Anspruch des Betroffenen.
- 22 Nach Art. 3 Buchst. t der Umgebungslärmrichtlinie ist ein Aktionsplan ein Plan zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung. Die inhaltlichen Mindestanforderungen ergeben sich aus Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie. Der in Anhang V Nr. 1 umschriebene zwingende Inhalt eines Lärmaktionsplans belegt zunächst, dass die Umgebungslärmrichtlinie keinen rein maßnahmenbezogenen Ansatz verfolgt. In seinem beschreibenden Teil dient der Lärmaktionsplan der Bestandsaufnahme der Lärmbelastung in der Europäischen Union. Soweit im folgenden normativen Teil die Benennung von bereits vorhandenen

oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung und der Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, gefordert wird, fehlt für den näheren Inhalt dieser Maßnahmen, die in Anhang V Nr. 2 lediglich beispielhaft aufgeführt werden, jegliche verbindliche Vorgabe. Sie sind nicht auf ein konkretes Lärminderungsziel ausgerichtet, das zu einem festgesetzten Stichtag erreicht werden muss, und auf diese Weise Art. 8 Abs. 4 der Umgebungslärmrichtlinie individualrechtsschützenden Charakter für Lärmbetroffene verleihen könnte. So gibt die Umgebungslärmrichtlinie keine Grenz- oder Zielwerte für Lärmbelastungen vor; der Hinweis auf die geltenden Grenzwerte gemäß Art. 5 der Umgebungslärmrichtlinie in Anhang V Nr. 1 4. Spiegelstrich ist insoweit unbeachtlich, als in Art. 5 Abs. 4 lediglich auf mitgliedstaatliche Grenzwerte Bezug genommen wird. Die Umgebungslärmrichtlinie normiert folglich keine konkrete, auf die Erreichung eines festgelegten Ergebnisses bezogene Handlungspflicht. Damit unterscheidet sich die Umgebungslärmrichtlinie schon insoweit grundlegend von den Luftreinhalterichtlinien (Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität <ABl. L 296, S. 55> und Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa <ABl. L 152 S. 1>) und der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen - Nitratrichtlinie - (ABl. L 375, S. 1), die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 25. Juli 2008 - C-237/07 - Rn. 39, vom 26. Juni 2019 - C-723/17 - Rn. 42 f. und vom 3. Oktober 2019 - C-197/18 - Rn. 35, 38) den Betroffenen subjektive Rechte vermitteln.

- 23 Eine subjektive Rechtsposition wird dem Betroffenen aber auch dann nicht gewährt, wenn man das Fehlen unionsrechtlicher Grenzwerte wegen des von der Umgebungslärmrichtlinie verfolgten Regelungskonzepts für allein nicht ausschlaggebend ansehen und darauf abstellen wollte, dass das Unionsrecht sich - auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes des Art. 5 EUV - inhaltlich zurücknimmt und sich einer Ergänzung durch das nationale Recht öffnet, indem Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 der Umgebungslärmrichtlinie ausdrücklich auf von den Mitgliedstaaten erlassene Grenzwerte (Art. 3 Buchst. s

der Richtlinie) verweist. Auch aus dieser Vorschrift folgt keine hinreichend klare Verpflichtung, auf die sich die Betroffenen berufen könnten.

- 24 Nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 der Umgebungslärmrichtlinie sind die in den Plänen genannten Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollen aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben. Die hier maßgeblichen Grenzwerte folgen aus § 14 i.V.m. § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm - FluglärmG -; sie bestimmen unter Verwertung lärmmedizinischer Erkenntnisse die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle und weisen insoweit den Gesundheitsbezug auf (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u.a. - BVerwGE 142, 234 Rn. 180 ff.). Auch bei Überschreitung dieser Werte, von der die Klägerin aufgrund der Lage ihres Wohnhauses betroffen ist, trifft die zuständige Stelle keine strikte Handlungsverpflichtung. Ihr ist weiterhin bei der Wahl der in den Lärmaktionsplan aufzunehmenden Maßnahmen Ermessen, d.h. eine behördliche Gestaltungsfreiheit eröffnet. Eine solche Regelung steht der Annahme einer schutzfähigen Rechtsposition zwar nicht von vornherein entgegen (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 - C-197/18 - Rn. 72). Das Maß der rechtlichen Steuerung beim Gebrauch des der Behörde zugebilligten Entscheidungsspielraums ist aber so gering, dass ein subjektives Recht auf Überprüfung des normativen Teils des Lärmaktionsplans nicht vermittelt wird. Bei dem hier allein streitigen "Wie", d.h. der Ausgestaltung des Lärmaktionsplans, geht es um eine planerische Abwägung. Sie setzt in Bezug auf mögliche Maßnahmen, bei denen das Ausmaß der Zielerreichung von der Richtlinie nicht vorgegeben ist, zunächst eine Prioritätensetzung voraus, wobei die Kriterien nicht abschließend benannt werden und normative Vorgaben für deren Gewichtung fehlen. Auch wenn sich die Weite möglicher Kriterien bei einer Lärmaktionsplanung, die sich wie hier auf die mit dem Betrieb eines Flughafens zusammenhängende Lärmproblematik beschränkt, verengt, ist letztlich nur die Orientierung am Ziel einer Lärminderung durch auch langfristig wirkende Maßnahmen im Rahmen eines Managementansatzes vorgegeben. Angesichts dieser nur rudimentären rechtlichen Bindungen für die planerische Bewältigung einer Problemlage, die ein komplexes Interessengeflecht - gegebenenfalls auch im Sinne einer gerechten

"Lärmverteilung" - berücksichtigen muss, fehlt es an klaren und präzisen rechtlichen Verpflichtungen im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die Voraussetzung für einen Individualrechtsschutz sind.

- 25 Eine Klagebefugnis lässt sich entgegen der Auffassung der Klägerin nicht aus Art. 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie herleiten. Die dort vorgesehene Möglichkeit der rechtzeitigen und effektiven Mitwirkung an der Ausarbeitung der Pläne eröffnet keinen Anspruch auf Überprüfung des Lärmaktionsplans. Art. 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie gibt kein konkretes Ziel zum Schutz der unmittelbar Betroffenen vor, zu dessen Erreichung die Pläne aufgestellt oder Maßnahmen ergriffen werden müssen.
- 26 Auch Art. 9 der Umgebungslärmrichtlinie vermittelt keine Klagebefugnis zur Überprüfung der Rechtskonformität des Lärmaktionsplans. Die Pflicht zur proaktiven Information der Öffentlichkeit begründet keine Klagebefugnis für ein Verfahren auf objektive Rechtmäßigkeitskontrolle des Lärmaktionsplans, sondern nur einen Anspruch auf Information.
- 27 Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt auch kein Fall des Art. 9 Abs. 2 AK vor. Danach müssen Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit unter den dort bestimmten Bedingungen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren für die von Art. 6 AK umfassten Handlungen haben. Nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. a und b AK besteht bei den in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten sowie bei geplanten Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Beides ist hier nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. November 2016 in der Rechtssache C-243/15 (Rn. 56 f.) nicht einschlägig. Dort ging es um ein Projekt, das unter Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie und mithin auch unter Art. 6 Abs. 1 Buchst. b AK fiel.
- 28 Im Hinblick auf die sonstigen Rügen der Revision, insbesondere sei der Planungsspielraum unterschritten oder Vorschläge aus Öffentlichkeitsbeteiligung seien nicht berücksichtigt worden, fehlt es an Vorgaben in der Umgebungslärmrichtlinie. Die Revision macht vielmehr Verstöße gegen deutsches Planungs- und Verwaltungsrecht geltend.

- 29 2. Schließlich hat der Verwaltungsgerichtshof die hilfsweise erhobene Feststellungsklage mangels möglicherweise betroffenen subjektiven öffentlichen Rechts als unzulässig angesehen. Hiergegen ist nichts zu erinnern.
- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein