

**Luftverkehrsrecht
Rechtsgrundlagen:**

BlmSchG § 47 Abs 6

BlmSchG § 47a ff.

VwGO § 42

VwVfG § 35

VGH Hessen, 26.10.2017 - 9 C 873/15.T

Leitsatz:

1. Ein auf Fachplanungen bezogener Lärmaktionsplan trifft lärmbeeinträchtigten Dritten gegenüber keine Regelung im Sinne des § 35 VwVfG, ihm kommt auch weder die für die Bewertung als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG erforderliche Außenwirkung noch der für eine Bewertung als untergesetzliche Rechtsnorm notwendige abstrakt-generelle Regelungsgehalt zu. Die Überarbeitung eines bestehenden Lärmaktionsplanes kann deshalb nur im Wege der allgemeinen Leistungsklage verlangt werden.
2. Da weder der Umgebungslärm-RL noch den Ausführungsbestimmungen in §§ 47a ff. BImSchG verbindliche, den Schutz lärmbeeinträchtigter Dritter bezweckende Grenzwerte zu entnehmen sind, lässt sich eine Klagebefugnis lärmbeeinträchtigter in Bezug auf einen Lärmaktionsplan auch aus unionsrechtlichen Regelungen oder der Aarhus-Konvention nicht herleiten.

Tenor:

Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wohnt im Umfeld des Flughafens Frankfurt Main, ihr zu Wohnzwecken und beruflich genutztes Grundstück liegt in der Tag-Schutzzone 1 sowie in der Nachtschutzzone gemäß der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main (LärmschutzbereichsVO). Sie wendet sich gegen den Lärmaktionsplan Hessen - Teilplan Flughafen Frankfurt Main - des Beklagten vom 5. Mai 2014. Dieser umfasst eine Dokumentation und Bewertung der vom Flughafen Frankfurt Main ausgehenden und für das Jahr 2020 prognostizierten Lärmbelastungen (S. 30 bis 52), eine Darstellung der technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Lärmreduktion (S. 22 bis 30) sowie eine Darstellung der seit 1999 eingeführten bzw. geplanten Lärminderungsmaßnahmen (S. 58 bis 110).

- 2 Die Klägerin macht geltend, der angegriffene Lärmaktionsplan entspreche nicht den unionsrechtlichen Anforderungen aus der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 189 vom 18.07.2002, S. 12-25), da er sich auf eine Dokumentation der Lärmbelastungen sowie bisheriger und künftig geplanter Lärminderungsmaßnahmen beschränke, und sei deshalb rechtswidrig. Ihr stehe aus der Umgebungslärmrichtlinie (künftig: Umgebungslärm-RL) ein Anspruch auf einen Lärmaktionsplan zu, der ermessens- bzw. planungsfehlerfrei Maßnahmen zur Verhinderung und/oder Minderung von negativen Auswirkungen auf die Gesundheit treffe.
- 3 Ihre Klagebefugnis ergebe sich aus den nationalen und unionsrechtlichen Vorschriften über die Lärmaktionsplanung sowie aus dem Umstand, dass sie innerhalb des Bereiches wohne, der nach den Vorgaben über die Lärmkartierung entsprechend ausgewiesen und bereits jetzt einem Dauerschallpegel von 58 dB(A) tags und 51 dB(A) nachts ausgesetzt sei. Ein Anspruch auf Einhaltung der Vorgaben aus der Umgebungslärm-RL bei Aufstellung der Lärmaktionsplanung folge schon aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz, denn da § 47 Abs. 6 BImSchG gemäß § 47d Abs. 6 BImSchG wie bei der Luftreinhalteplanung auch hier anwendbar sei, komme diesen Vorschriften jedenfalls insoweit drittschützende Wirkung zu, als die Lärmaktionsplanung ermessensfehlerfrei zu erfolgen habe.
- 4 Da nach § 14 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm - FLärmSchG - bei der Lärmaktionsplanung die Werte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG zu beachten seien, erzeuge die Aufstellung der Lärmaktionspläne eine subjektive Betroffenheit derjenigen, die innerhalb der Konturen Fluglärm ausgesetzt seien. Auch hieraus folge die Klagebefugnis der Klägerin auf einen Lärmaktionsplan, der den unionsrechtlichen Vorgaben entspreche. Denn mit der Verpflichtung zur Ausarbeitung der strategischen Lärmkarten (Art. 7 Umgebungslärm-RL) und der Aktionspläne (Art. 8 Umgebungslärm- RL) sei ein Instrumentarium geschaffen worden, das dazu diene, dem Umweltproblem "Lärm" zu begegnen. Dies erfordere jedoch ein Konzept zur Lärminderung, und nicht nur die Dokumentation einer bestehenden Situation, wie sie hier vorgenommen worden sei. Die Regelungen zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes seien daher auch "Drittschützend". Es würde zudem gegen das im Unionsrecht verankerte Vorsorgeprinzip und das Effektivitätsprinzip verstoßen, wenn durchsetzbare Ansprüche nur dann festgestellt werden könnten, wenn darin bestimmte Grenzwerte überschritten werden. Die Umgebungslärmrichtlinie verfolge nämlich ein weitreichenderes Schutzkonzept für die Fluglärm Betroffenen, als dies bei den nationalen Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes - LuftVG - und des Fluglärmschutzgesetzes der Fall sei.
- 5 Auch aus Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention folge für sie ein Anspruch auf Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit dieser umweltbezogenen Entscheidung anzufechten, für die nach der Umgebungslärm-RL eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen sei. Denn mit der gemäß Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 und Art. 6 Abs. 3, Abs. 4 Aarhus-Konvention eingeräumten Klagemöglichkeit erhalte jede natürliche Person, die gemäß Art. 2 Abs. 4 und - Aarhus-Konvention Teil der Öffentlichkeit sei, die Möglichkeit, diese Pläne gerichtlich überprüfen zu lassen, um europäischem Umweltrecht Geltung zu verschaffen. Dies ergebe sich auch aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union - EU-Grundrechtecharta -. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sei es mit der verbindlichen Wirkung, die Richtlinien gemäß Art. 288 AEUV zukomme, unvereinbar, wenn grundsätzlich ausgeschlossen würde, dass sich betroffene Personen nicht auf die durch eine Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen berufen können.
- 6 Seit Inkrafttreten des novellierten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG- Richtlinie 2003/35/EG , zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 18 des Gesetzes vom 20.07.2017; Bekanntmachung vom 23.08.2017, BGBl. I S. 3290 - UmwRG -) ergebe sich die Zulässigkeit ihrer Klage zudem daraus, dass nach § 1 Abs. 1 Ziff. 4 UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 5 , § 14b Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG - (a.F.) i.V.m. Anlage 3 zum UVPG Nr. 2 die Möglichkeit einer Klage gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen i.S.v. § 2 Abs. - UVPG bestehe, für die § 14 b Abs. 1 Ziff.2 UVPG (a.F.) eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen

Umweltprüfung - SUP - vorsehe, wenn der Plan für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben einen Rahmen setzen würde. Dies sei hier der Fall, da der angegriffene Lärmaktionsplan Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen (§ 14 b Abs. 3 UVPG a.F.) und damit einen Rahmen für die Betriebsregelungen des Frankfurter Flughafens enthalten müsse. Der streitgegenständliche Lärmaktionsplan entspreche diesen Anforderungen und Kriterien aus der Umgebungslärmrichtlinie nicht, weil er keine Maßnahmen enthalte, die zur Verhinderung oder Minderung von negativen Auswirkungen auf die Gesundheit zu treffen seien bzw. getroffen werden sollen, außerdem nicht deren Priorisierung vorsehe und da die demnach erforderliche SUP nicht durchgeführt worden sei. Dass die Klagebefugnis für Privatpersonen mit der Novellierung des UmwRG auf den Fall einer Rechtsverletzung eingeschränkt worden sei, stehe dem nicht entgegen, da das UmwRG damit gegen die völkerrechtlichen und europäischen Vorgaben verstoße.

- 7 Der angegriffene Lärmaktionsplan sei auch materiell rechtswidrig. Der Beklagte habe bei dessen Aufstellung sein Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt, da er von falschen rechtlichen Rahmenbedingungen ausgegangen sei und fehlerhaft zugrunde gelegt habe, dass für die Lärmaktionsplanung die Lärmkarten zur Schutzbereichsermittlung nach dem Fluglärmschutzgesetz maßgeblich seien, und nicht die nach der 34. BImSchV ermittelten Lärmkarten. Die zugrunde gelegten Lärmkarten würden deshalb nicht mit den nach der RL 2202/49EG maßgeblichen Lärmindizes L_{den} und L_{night} übereinstimmen, und außerdem sei dadurch der maßgebliche Anknüpfungspunkt für die Lärmaktionsplanung fehlerhaft auf einen Zeitpunkt in die Zukunft gelegt worden. Deshalb sei nicht mehr erkennbar, ob nicht schon aufgrund des Ist-Zustandes entsprechende Maßnahmen gleichen Ausmaßes erforderlich gewesen wären.
- 8 Die Rechtswidrigkeit des Lärmaktionsplans ergebe sich zudem daraus, dass die einzelnen Maßnahmen nicht den Mindestanforderungen der Nr. 3 des Anhangs V zur RL 2002/49/EG entsprechen würden, da sie keine Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen enthielten, die sich belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind. Auch die übrigen Anforderungen der RL 2002/49/EG seien nicht erfüllt worden.
- 9 Fehlerhaft sei auch, dass die sog. Einvernehmensregelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 ImZustV HE angewendet worden sei und damit die Lärmaktionsplanung und die Ziele der Umgebungslärm-RL weitestgehend leerlaufen würden. Der in den Lärmaktionsplan aufgenommene Verweis auf das Maßnahmenpaket der Allianz für Lärmschutz laufe ebenfalls leer, da deren Umsetzung im Belieben der Beteiligten stehe.
- 10 Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, den Lärmaktionsplan Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt Main vom 05. Mai 2014, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu fassen,

hilfsweise,

festzustellen, dass der Lärmaktionsplan Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt Main vom 05. Mai 2014 des Beklagten rechtswidrig ist.
- 11 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.
- 12 Er hält die Klage für unzulässig, da die Lärmaktionspläne lediglich eine behördeninterne Wirkung entfalten. Ein Betroffener könne erst gegen die Umsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen vorgehen, die Rechtsprechung zu Luftreinhalteplänen sei nicht übertragbar.
- 13

Die Klage sei aber auch unbegründet, denn die Klägerin habe weder einen Anspruch auf die Aufstellung eines Lärmaktionsplans überhaupt noch auf die Aufnahme konkreter Maßnahmen in den Plan, ein Anspruch auf konkrete lärmindernde Maßnahmen könne vielmehr direkt im Klageweg gegenüber der jeweils dafür zuständigen Behörde geltend gemacht werden. Da ein Lärmaktionsplan keine drittschützende Wirkung habe, könne ein Einzelner auch nicht geltend machen, dass er methodisch falsch oder ermessensfehlerhaft zustande gekommen sei.

- 14 Die Beigeladene beantragt,
die Klage abzuweisen.
- 15 Sie teilt die Auffassung des Beklagten, dass die Klage unzulässig sei, da den nach § 47d Abs. 1 BImSchG aufzustellenden Lärmaktionsplänen lediglich verwaltungsinterne Wirkung zukomme. Aufgrund der Adressierung allein an die Träger öffentlicher Verwaltung und Planungsträger würden Rechte Einzelner nicht unmittelbar betroffen. Solche subjektiven Rechte ergäben sich auch nicht aus der Umgebungslärmrichtlinie, und insofern unterscheide sich diese auch von der Luftreinhalteplanung mit der Folge, dass die dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hier zu keinem anderen Ergebnis führen könne. Dies folge auch daraus, dass die Umgebungslärmrichtlinie im Unterschied zur Luftreinhalteplanung keine unionsrechtlich verbindlichen Grenzwerte enthalte. Aus diesen Gründen sei auch die Rechtsprechung zur Aarhus-Konvention nicht vergleichbar.
- 16 Selbst wenn die Klage zulässig sei, fehle es jedenfalls an subjektiven Ansprüchen Einzelner auf die Aufstellung oder bestimmte Inhalte der Lärmaktionsplanung. Ein Anspruch auf Aufstellung ginge ohnedies ins Leere, da ein Lärmaktionsplan ja existiere. Im Übrigen bestehe ein sehr weiter behördlicher Ermessensspielraum, der hier auch nicht überschritten worden sei. Da die Umgebungslärmrichtlinie selbst keine Lärm- Grenzwerte aufstelle, seien Ansprüche der Klägerin auf weitergehende fluglärmbegrenzende Vorgaben ausgeschlossen, die im Übrigen schon in dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 abschließend geregelt worden seien. Die von der Klägerin insoweit angeführten L_{den} - bzw. L_{night} -Pegelwerte bestünden nicht bzw. beschränkten sich auf die zu erstellenden Lärmkarten als bloße Darstellung der Lärmbetroffenheiten. Maßgeblich seien deshalb allein die Schwellen- und Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FLärmSchG.
- 17 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie die dazu vom Beklagten vorgelegten Behördenakten verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

- 18 Die Klage ist sowohl mit ihrem auf Neufassung des angegriffenen Lärmaktionsplans unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts gerichteten Hauptantrag (III.) als auch mit ihrem auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des angegriffenen Lärmaktionsplans gerichteten Hilfsantrag (IV.) unzulässig.
- 19 I. Das erkennende Gericht ist für die Klage erstinstanzlich zuständig gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO . Zwar beruft sich die Klägerin auf §§ 47d und 47 BImSchG in Verbindung mit der Umgebungslärm-Richtlinie und damit im Wesentlichen auf immissionsschutzrechtliche Regelungen. Der Streitgegenstand steht jedoch in engem Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens Frankfurt Main, da der angegriffene Lärmaktionsplan - Teilplan Flughafen Frankfurt Main - einzig diesen Flughafen betrifft und deshalb die Regelungen des Luftverkehrsrechts über die Planung und den Betrieb des Flughafens Frankfurt Main anzuwenden sind. Außerdem ist das Begehren der Klägerin auf Aufnahme lärmindernder Maßnahmen in Bezug auf den Flughafen Frankfurt Main gerichtet, die Einfluss auf einen luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbeschluss sowie die darin enthaltenen Betriebsregelungen für den Flughafen Frankfurt Main nehmen sollen, und für die der erkennende Senat nach § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO erstinstanzlich zuständig ist.

- 20** II. Das auf Neufassung des angegriffenen Lärmaktionsplans gerichtete Begehren der Klägerin in ihrem Hauptantrag ist als allgemeine Leistungsklage statthaft, da es auf Vornahme einer Amtshandlung gerichtet ist, die nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist.
- 21** Nach § 47d Abs. 6 BImSchG und § 47 Abs. 6 BImSchG sind in einem Lärmaktionsplan festgelegte ordnungsrechtliche, konkrete und einzelfallbezogene Maßnahmen von den jeweils zuständigen Behörden durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder anderen Rechtsvorschriften umzusetzen. Sie verpflichten deshalb auch nur die betroffenen Behörden unmittelbar, entfalten aber keine Außenwirkung in Bezug auf lärmbeeinträchtigte Dritte. Da der streitgegenständliche Lärmaktionsplan - Teilplan Flughafen Frankfurt Main - ein planfestgestelltes Vorhaben betrifft, enthält ein darauf bezogener Lärmaktionsplan jedoch nur planerische Festlegungen. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut von § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG verweist, sind planerische Maßnahmen im Lärmaktionsplan bei planungsrechtlichen Festlegungen aber - im Unterschied zu den in Satz 1 genannten, von den Behörden durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen umzusetzenden ordnungsrechtlichen Maßnahmen - von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen wegen des ihnen eingeräumten planungsrechtlichen Ermessens lediglich zu berücksichtigen. Dies gilt auch, wenn die planerischen Maßnahmen sich auf vorhabenbezogene Pläne oder Planfeststellungsverfahren beziehen (so schon BVerwG, Urteil vom 26.05.2004 - BVerwG 9 A 6.03 -, juris Rn. 27, für die Luftreinhalteplanung). Die Verbindlichkeit für die zuständigen Planungsbehörden ist deshalb darauf beschränkt, dass sie die in einem Lärmaktionsplan enthaltenen planerischen Festlegungen als Belange der Lärmbetroffenheit in die Abwägung einzustellen haben (vgl. dazu Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47d Rn. 17, § 47 Rn. 57). Erst dieser Abwägungsprozess im Planungs- bzw. Planfeststellungsverfahren ist deshalb geeignet, Belange von Lärmbetroffenen und damit deren subjektive Rechte zu betreffen, da erst bei der Planfeststellung im Wege des planerischen Ermessens eine Abwägungsentscheidung zu treffen ist. Aus diesen Gründen entfaltet ein Lärmaktionsplan selbst dem Planungsträger gegenüber keine dem Regelungscharakter eines Verwaltungsakts vergleichbare Bindungswirkung. Lärmbetroffenen Dritten gegenüber trifft ein auf Fachplanungen bezogener Lärmaktionsplan deshalb keine Regelung im Sinne des § 35 VwVfG, und es fehlt auch an der für die Bewertung als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG erforderlichen Außenwirkung (so schon Hess. VGH, Urteil vom 17.06.2008 - 11 C 2089/07.T -, juris Rn. 182 ff.; vgl. auch Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, § 47d Rn. 62).
- 22** Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, wie schon der Begründung zum Gesetzesentwurf dieser Vorschriften zu entnehmen ist, wonach § 47 Absatz 6 BImSchG zwar für die zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung zur Durchsetzung der in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen, nicht aber für den Bürger verpflichtend sein soll. Die in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen sollen demnach nur verwaltungsinterne Bindung entfalten und nur mit dem Eingriffsinstrumentarium des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder dem anderer Rechtsvorschriften durchgesetzt werden können (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs.14/8450, S. 14). Auch dies stellt klar, dass eine Regelung gegenüber lärmbeeinträchtigten Dritten erst mit der Umsetzung in Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgen kann.
- 23** Auch ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO kommt deshalb vorliegend nicht als statthafte Klageart in Betracht. Dafür fehlt es schon an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, aus der sich die Rechtsnormqualität ergeben könnte, wie bspw. die Satzungsqualität nach § 10 Abs. 1 BauGB für den Bebauungsplan. Der Lärmaktionsplan stellt deshalb weder eine Satzung noch eine andere, im Rang unter den Landesgesetzen stehende Rechtsvorschrift in diesem Sinne dar. Allein die auf die betroffenen Behörden und in einem Lärmaktionsplan festgesetzte ordnungsrechtliche Maßnahmen beschränkte Verpflichtung zur Umsetzung vermag dem Lärmaktionsplan nicht die erforderliche abstrakt-generelle Außenwirkung einer Rechtsverordnung zu vermitteln. Aus diesen Gründen sind Lärmaktionspläne auch nicht als Verwaltungsvorschrift zu behandeln. Auch als verwaltungsinterne Fachpläne können sie nur hinsichtlich ordnungsrechtlicher Maßnahmen unmittelbare rechtliche Verpflichtungen anderer Rechtsträger begründen, nicht aber für darin enthaltene planerische Festlegungen, so dass es auch insoweit an der allgemeinen Verbindlichkeit für andere Behörden fehlt.

- 24** III. Der Klägerin fehlt es für ihre statthafte, auf Neufassung des Lärmaktionsplanes gerichtete Klage aber an der gemäß § 42 Abs. 2 VwGO in entsprechender Anwendung erforderlichen Klagebefugnis. Die demnach notwendige Möglichkeit einer Verletzung von Rechten der Klägerin durch die Unterlassung der begehrten Neufassung des Lärmaktionsplanes kommt nach keiner denkbaren Betrachtungsweise in Betracht, da es an einem Rechtssatz fehlt, der zumindest auch dem Schutz ihrer Interessen zu dienen bestimmt ist (vgl. dazu Kopp, VwGO, § 42 Rn. 62, 65 f.).
- 25** Die Klägerin hat den von ihr geltend gemachten Anspruch auf Neufassung des Lärmaktionsplans - Teilplan Flughafen Frankfurt Main - dahingehend präzisiert, dass in diesen Lärmaktionsplan ein Konzept zur Lärmreduzierung aufzunehmen sei, das geeignet ist, einen "Rahmen" für die Betriebsregelungen des Flughafens Frankfurt Main zu bestimmen. Es fehlt aber an der dazu erforderlichen Betroffenheit der Klägerin in subjektiven Rechten, denn die von ihr insoweit als Anspruchsgrundlage angeführten oder sonst infrage kommenden Vorschriften sind nicht dazu bestimmt, zumindest auch ihrem Schutz als von (weiteren) von diesem Flughafen ausgehenden Lärmimmissionen Betroffene zu dienen.
- 26** 1. Entgegen der Ansicht der Klägerin lässt sich aus § 47d BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG in Verbindung mit der Umgebungslärm- RL eine drittschützende Wirkung, die ihre nach § 42 Abs. 2 VwGO analog notwendige Klagebefugnis begründen könnte, nicht herleiten.
- 27** Wie oben schon dargestellt, sind die hier wegen des von dem angegriffenen Lärmaktionsplan betroffenen, planfestgestellten Vorhabens Flughafen Frankfurt Main einzig infrage kommenden planungsrechtlichen Festlegungen nach §§ 47d und 47 Abs. 6 BImSchG von den zuständigen Planungsträgern nur bei ihren Planungen im Wege der fachplanerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Einem Planungsträger - wie hier der für die Planfeststellung über den Flughafen Frankfurt Main zuständigen Planfeststellungsbehörde - können in einem Lärmaktionsplan demnach zwar Hinweise auf bestehende Lärmprobleme und bereichsspezifische Vorschläge für deren Lösung aufgezeigt werden. Weder die hier von der Klägerin letztlich angestrebte Zusammenstellung des für eine Änderung der in dem geltenden Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 erforderlichen Abwägungsmaterials noch gar die Abwägung selbst können aber durch den hier streitgegenständlichen Lärmaktionsplan - Teilplan Flughafen - in irgend einer Weise verbindlich präjudiziert werden. Da sich - wie oben schon dargestellt - dessen Wirkung nur auf eine Berücksichtigungspflicht durch die Planfeststellungsbehörde beschränkt, wird dadurch auch kein nach außen, auf Rechte lärm betroffener Dritter wie der Klägerin einwirkender Regelungsgehalt vermittelt, dieser ergibt sich vielmehr erst aus den fachplanerischen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens. Für das an den Beklagten gerichtete Begehren, in den angegriffenen Lärmaktionsplan das von der Klägerin begehrte Lärmminderungskonzept und nicht nur eine Dokumentation der in dem Planfeststellungsverfahren schon enthaltenen und der weiter von der Planfeststellungsbehörde geplanten Lärmminderungsmaßnahmen aufzunehmen, fehlt es deshalb schon an einer betroffenen Rechtsposition.
- 28** Die Vorschriften der Umgebungslärmrichtlinie über die Lärmkartierung gemäß § 47c BImSchG dienen lediglich der Bestandserfassung, und auf den von dem Institut der Lärmaktionsplanung mit einem - wie die Klägerin vorbringt - ganzheitlichen Ansatz her betriebenen Lärmschutz kann sie sich gleichfalls nicht berufen, da es auch insoweit an einer die Klagebefugnis vermittelnden drittschützenden Wirkung fehlt. Diese Regelung stellt sich, da weder der Umgebungslärm-RL noch den Ausführungsbestimmungen in §§ 47a ff. BImSchG verbindliche Grenzwerte zu entnehmen sind, die die Planfeststellungsbehörde bei der Zulassung eines Flughafenprojekts strikt zu beachten hätte, vielmehr nur als ein Programmsatz dar, der subjektive Rechte Lärmbetroffener (noch) nicht zu begründen vermag.
- 29** Entgegen der Ansicht der Klägerin beschreiben auch die von ihr insoweit in Bezug genommenen, in Anhang VI der Richtlinie unter den Ziffern 1.5 und 1.6 angegebenen dB(A)-Werte keine drittschützenden Zumutbarkeitsgrenzen. Sie konkretisieren vielmehr lediglich die Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten, die nach Art. 10 der Umgebungslärm-Richtlinie bestehen. Da es an unionsrechtlich festgelegten Grenzwerten fehlt und Lärmaktions- oder Lärmminderungspläne keine

Bindungswirkung für die Planfeststellungsbehörde begründen, sind nach § 14 FLärmSchG vielmehr die Grenzwerte dieses nationalen Gesetzes von der Lärmaktionsplanung zu beachten (so schon BVerwG, Urteil vom 10.10.2012 - BVerwG 9 A 20.11 -, juris Rn. 30; Urteil vom 12.11.2014 - BVerwG 4 C 34.13 -, juris Rn. 22 ff.; Urteil vom 18.12.2014 - BVerwG 4 C 35.13 -, juris Rn. 56 ff.; Hess. VGH, Urteil vom 21.08.2009 - 11 C 227/08.T u.a. -, juris Rn. 589 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.04.2017 - OVG 11 N 16.13 -, juris Rn. 12 f.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.07.2016 - 10 S 1632/14 -, juris Rn. 25).

- 30** Anders als die Klägerin meint, lassen sich diese bisher in der Rechtsprechung zur Frage eines die Klagebefugnis begründenden Drittschutzes durch die Vorschriften über die Lärmaktionspläne getroffenen Feststellungen auch auf ihren Fall anwenden. Dass es sich hier nicht um eine inzident bei einer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss über den Flughafen Frankfurt Main erhobene Rüge oder ein auf die Ausweisung ruhiger Gebiete gerichtetes Begehren handelt, sondern sie nur die Neufassung eines bestehenden Lärmaktionsplans durch die diesen erlassende Behörde verlangt, steht dem nicht entgegen. Denn die Klägerin beruft sich auf Schutzansprüche, die sich für sie als Immissionsbetroffene aus den Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes und der Umgebungslärm-RL ergeben sollen, indem sie mit ihrem auf Überarbeitung des Lärmaktionsplans - Teilplan Flughafen - gerichteten Begehren die Aufnahme von Maßnahmen bzw. Festlegungen anstrebt, die den vom Flughafen Frankfurt Main ausgehenden Lärm mit Blick auf den Schutz ihres Wohnorts mindern sollen. Sie macht damit Ansprüche als Immissionsbetroffene geltend, wie sie auch Gegenstand der den dazu angeführten Entscheidungen zugrunde liegenden Verfahren waren (so auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.04.2017 - OVG 11 N 16.13 -, juris Rn. 24). Schon aus diesem Grund kann die Klägerin der Feststellung der fehlenden Klagebefugnis von Immissionsbetroffenen mangels drittschützender Wirkung der dazu ergangenen Vorschriften nicht erfolgreich entgegenhalten, dass die bisherige Rechtsprechung eine andere Fallkonstellation als das hier begehrte behördliche Tätigwerden betreffe.
- 31** 2. Die Klägerin beruft sich ferner darauf, dass ihre Betroffenheit in subjektiven Rechten selbst dann bejaht werden müsse, wenn man die Lärmaktionspläne - wie der Beklagte - als Verwaltungsinternum betrachten würde. Denn wie im Fall der Luftreinhaltepläne sei auch hier aufgrund der betroffenen europarechtlichen Grundlagen eine Erweiterung der aus § 42 VwGO entwickelten "Schutznormtheorie" vorzunehmen. Dies folge daraus, dass die Behörden nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Lärmaktionspläne aufzustellen hätten, die den Mindestanforderungen des Anhangs V der RL 2002/49/EG zu entsprechen hätten, die zudem die nach Anhang VI der RL 2002/49/EG an die Kommission zu übermittelnden Daten enthalten müssten und deren Ziel auch sein solle, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen (§ 47d Abs. 1 , 2 BImSchG). Dies diene den Zwecken des Umwelt- und Gesundheitsschutzes und damit dem Schutz Lärmbetroffener. Dem vermag der erkennende Senat jedoch nicht zu folgen.
- 32** 2.1. Die Klägerin beruft sich insoweit insbesondere auf eine zur Luftreinhalteplanung ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 05.09.2013 - BVerwG 7 C 21/12 -, juris), wonach die betroffenen Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO mit einem an unionsrechtlichen Vorgaben orientierten Verständnis des § 47 Abs. 1 BImSchG zu bewerten seien.
- 33** Diese Grundsätze sind zur Überzeugung des Senats auf die vorliegende Klage schon deshalb nicht übertragbar, da das Bundesverwaltungsgericht nur für die gegen einen Luftreinhalteplan gerichtete Klage eines Umweltverbandes entschieden hat, dass diesem aus § 47 Abs. 1 BImSchG wie einer betroffenen Privatperson eigene Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO gewährt werden.
- 34** An einer Anwendung dieser Grundsätze hindert einerseits der Umstand, dass Unionsrecht nur die Klagebefugnis von Umweltvereinigungen trotz der regelmäßig fehlenden subjektiven Rechtsbetroffenheit als gegeben ansieht, wie noch zu der ihrer Ansicht nach aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz abzuleitenden Klagebefugnis darzulegen ist (s. unten III. 3.). Dagegen spricht aber auch der gänzlich andersartige materielle Gehalt, der der Vorschrift des § 47 Abs. 1 BImSchG gegenüber der Regelung in § 47d Abs. 1 BImSchG zukommt. Ein die erforderlichen Maßnahmen enthaltender Luftreinhalteplan ist nämlich dann aufzustellen, wenn die Immissionsgrenzwerte, die in der auf der Grundlage des § 48a Abs. 1 BImSchG erlassenen

Rechtsverordnung verbindlich festgelegt wurden und die auch dem Schutz immissionsbetroffener Dritter zu dienen bestimmt sind, überschritten werden. Demgegenüber sind Lärmaktionspläne durch die zuständigen Behörden aufzustellen, um Lärmprobleme und Lärmauswirkungen - u.a. für Großflughäfen - aufzuzeigen, die dann aber erst durch die zuständigen Behörden einer verbindlichen Regelung zugeführt werden sollen. Verbindliche Grenzwerte, die dem Schutz lärm-betroffener Dritter dienen sollen, ergeben sich daraus aber nicht, sondern diese folgen erst aus den fachgesetzlichen Vorgaben wie hier des Fluglärmschutzgesetzes. Im Unterschied zu dem auf die Einhaltung verbindlich bestimmter Grenzwerte zu richtenden Luftreinhalteplan ist ein Lärmaktionsplan deshalb nach § 47d Abs. 2 BImSchG im Wesentlichen auf die Dokumentation und Darstellung aktueller und ggfls. künftig zu erwartender Lärmbelastungen einschließlich der Regelungen und Bestimmungen zu Lärm-minderungsmaßnahmen begrenzt, die dann durch die zuständigen Behörden umzusetzen bzw. zu berücksichtigen sind. Wie oben schon ausgeführt, stellt er damit keine eigene Planung der planaufstellenden Behörde dar, die bereits zumindest auch den lärm-betroffenen Dritten dienen soll. Vorliegend kommt vielmehr nur eine Darstellung von infrage kommenden planungsrechtlichen Festlegungen im Hinblick auf die Lärmbekämpfung durch die Planfeststellungsbehörde in dem betroffenen Gebiet in Betracht. Erst deren Umsetzung kann dann auch eine Betroffenheit in subjektiven Rechten auslösen.

- 35** 2.2. Entgegen der Ansicht der Klägerin ergibt sich aus den europarechtlichen Vorgaben kein anderes Ergebnis. Denn auch die Umgebungslärm-RL vermittelt keinen Drittschutz, auf den die Klägerin sich zur Begründung ihrer Klagebefugnis berufen könnte.
- 36** Weder die Erwägungsgründe der Umgebungslärm-RL noch die Regelungen der Art. 7 und Art. 8 der Umgebungslärm-RL über die Ausarbeitung strategischer Lärmkarten (Art. 7) und der Aktionspläne (Art. 8), die demnach ein Instrumentarium darstellen, mit dem diesem Umweltproblem über ein Konzept zur Lärm-minderung begegnet werden soll, sind hinreichend konkret auf den Schutz lärm-betroffener Dritter gerichtet. Zwar wird, wie die Klägerin vorbringt, in der Richtlinie die Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus unter anderem durch Lärmschutz als Ziel genannt und der Umgebungslärm als eines der größten Umweltprobleme in Europa bezeichnet (1. Erwägungsgrund). Damit wird aber kein hinreichend konkretes, unmittelbar für Lärmbetroffene geltendes Recht vermittelt, das diesen eine Klagebefugnis verleihen könnte. Der Regelungsgehalt des Art. 1 Umgebungslärm-RL, wonach ein gemeinsames Konzept festgelegt werden soll, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern (Art. 1 Abs. 1 Umgebungslärm-RL), lässt vielmehr schon deshalb nicht auf die Einräumung einer Rechtsposition Lärmbetroffener schließen, da sich dies ausschließlich an die Mitgliedstaaten wendet.
- 37** Während nämlich die Luftqualitätsrichtlinie den Mitgliedstaaten aufgibt, Grenzwerte und/oder Alarmschwellen für das Ausmaß der Luftverschmutzung festzulegen und sie dazu verpflichtet, Aktionspläne aufzustellen, die Maßnahmen zur Beeinflussung von Tätigkeiten, die zur Überschreitung der festgesetzten Grenzwerte beitragen (Erwägungsgründe sowie Art. 4 , 6 , 7 , 8 und 9 der RL 96/62/EG), enthalten müssen, überlässt die Umgebungslärmrichtlinie - wie oben schon dargestellt - die Aufstellung von Grenzwerten bisher allein den Mitgliedstaaten. Art. 8 Abs. 1 Buchst. b Satz 2 Umgebungslärm-RL stellt die in den Plänen genannten Maßnahmen zudem völlig in das Ermessen der zuständigen Behörden, darunter auch das von der Klägerin begehrte Eingehen des Beklagten auf Prioritäten für die in dem von ihm aufgestellten Lärmaktionsplan ihrer Ansicht nach aufzunehmenden Maßnahmen. Nur die Überschreitung der von dem jeweiligen Mitgliedstaat selbst festgelegten relevanten Grenzwerte oder anderer festgelegter Kriterien und damit hier der Grenz- und Auslösewerte des Fluglärmschutzgesetzes erzeugt deshalb eine rechtliche Relevanz.
- 38** Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht daraus, dass die Umgebungslärmrichtlinie im Verhältnis zu den nationalen Vorschriften ein weitreichenderes Schutzkonzept - bspw. für Fluglärm-betroffene - verfolgt, demgegenüber die Auslösewerte in § 2 Abs. 2 FLärmSchG nur einen gesetzgeberischen Kompromiss zwischen dem Gesundheitsschutz und den Luftverkehrsinteressen darstellen und Betriebsregelungen deshalb immer unter Abwägung mit den Interessen der Luftfahrt getroffen werden. Da die Umgebungslärmrichtlinie die Festlegung von Grenzwerten bis zum hier maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt den Mitgliedstaaten selbst überlassen hat und mit diesem

Verweis auf die entsprechenden Grenzwerte der Mitgliedstaaten bis zur Aufstellung unionsrechtlicher Werte andere, in der Umgebungslärm-RL aufgeführte Werte im Unterschied zu den national festgelegten Grenzwerten rechtlich nicht bindend sind, verbietet es sich auch, die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes - wie die Klägerin offenbar meint - als unionsrechtlich beeinflusste Grenzwerte anzusehen. Die Richtlinie 2002/49/EG zwingt auch die für die Aufstellung der Lärmaktionspläne zuständigen Behörden infolge dessen nicht dazu, die Zumutbarkeitsgrenze anhand geringerer oder überhaupt anderer Lärmwerte als derjenigen des § 2 FluglärmG zu bestimmen (so für die Planfeststellungsbehörden im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 - 4 C 8.09 - BVerwGE 142, 234 [BVerwG 22.03.2012 - BVerwG 3 C 21.11] , Rn. 193; BVerwG, Beschluss vom 17.02.2015 - BVerwG 4 B 53.14 -, juris).

- 39** Die von der Klägerin vorgetragene, zu einer Anwendung auf ihren Fall führenden Parallelen zu Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität, ABI L 296 vom 21.11.1996, S. 55-63), in denen sowohl Umweltverbänden als auch privaten Betroffenen eine Klagebefugnis gegenüber auf dieser Grundlage ergangenen Luftreinhalteplänen eingeräumt wurde, vermag der erkennende Senat deshalb schon aus den oben dargestellten Gründen nicht festzustellen.
- 40** Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass unter Berücksichtigung der zu Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 - Rs. C-237/07 , Janecek - Slg. 2008, I-6221 Rn. 42) aus dem von § 47 Abs. 1 BImSchG bezweckten Schutz der menschlichen Gesundheit im Fall der Luftreinhalteplanung ein Klagerecht für die von den Immissionsgrenzwertüberschreitungen unmittelbar betroffenen natürlichen Personen hergeleitet wurde (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - BVerwG 7 C 21/12 -, juris Rn. 38 ff.). Denn im Unterschied zu der von ihr insoweit angeführten Luftqualitätsrichtlinie enthält die von der Klägerin insoweit in Bezug genommene Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 Umgebungslärm-RL ebenso wie die Bestimmungen der Anhänge IV und V für die Lärmaktionsplanung gerade keine unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung, der sich ein für lärmbeeinträchtigte Dritte bezweckter Schutz entnehmen ließe, wie sie in der ebenfalls von ihr in Bezug genommenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil v. 25. Juli 2008 - C-237/07 -, juris Rn 36) für die Luftqualitätsrichtlinie festgestellt wurde.
- 41** Auch für einen Anspruch auf Einhaltung der in Anhang V der RL dargestellten Mindestanforderungen lässt sich wegen der mangelnden subjektiven Rechtsbeeinträchtigung der Klägerin keine Klagebefugnis herleiten, da der durch § 47d BImSchG in nationales Recht umgesetzte Art. 8 Umgebungslärm-RL die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, für eine Lärmaktionsplanung zu sorgen, die Festlegung von Grenzwerten, die mit einer solchen Planung durchgesetzt werden sollen, aber ausdrücklich den Mitgliedstaaten überlässt (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 - 4 C 8.09 - BVerwGE 142, 234 Rn. 193). Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 Umgebungslärm-RL stellt, da die Umgebungslärmrichtlinie keine Lärmwerte vorgibt, auch keine im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung dar, anhand derer ruhige Gebiete zu identifizieren wären. Weder sind die zuständigen Behörden verpflichtet, in ihren Plänen ruhige Gebiete darzustellen, noch ist es zwingend, den Schutz ruhiger Gebiete zum Ziel eines Lärmaktionsplans zu erklären oder auf die Schaffung weiterer ruhiger Gebiete hinzuwirken (BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 - BVerwG 4 C 34.13 -, juris Rn. 23 ff).
- 42** Der weitere Verweis in Absatz 4 dieser Regelung, wonach Aktionspläne den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen müssen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Entgegen der Ansicht der Klägerin ergibt sich daraus weder die Notwendigkeit, bestimmte Maßnahmen in den Lärmaktionsplan aufzunehmen, auf die sich lärmbeeinträchtigte Dritte berufen könnten, noch etwa das Erfordernis der Einhaltung von in der Umgebungslärm-RL selbst bestimmten Grenzwerten oder einer zwingend erforderlichen Wiedergabe von Schätzwerten für die Reduzierung der Zahl der lärmbeeinträchtigten Personen, aus denen sich ein Drittschutz herleiten ließe. Vielmehr räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Umgebungslärm-RL auch hier den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, bis zur verbindlichen Festlegung der Verwendung gemeinsamer Bewertungsmethoden für die Bestimmung von L_{den} und L_{night} die bestehenden, nationalen Lärmindizes sowie die zugehörigen Daten

verwenden zu können. Dass diese dann in die oben genannten Indikatoren umgesetzt werden müssen, ist ebenfalls nicht zwingend vorgeschrieben, sondern in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt worden, wie sich aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut ergibt. Der Umgebungslärmrichtlinie lässt sich aus diesen Gründen kein der Luftqualitätsrichtlinie vergleichbarer Drittschutz der von Immissionen Betroffenen entnehmen.

- 43** Des Weiteren verlangt Anhang V der Umgebungslärm-RL nur eine "Aufnahme" der bereits vorhandenen und von den zuständigen Behörden geplanten Maßnahmen zur Lärminderung (Nr. 1, 8. Spiegelstrich), der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete (Nr. 1, 9. Spiegelstrich) und der langfristigen Strategie (Nr. 1, 10. Spiegelstrich). Schon dieser Wortlaut lässt nur den Schluss zu, dass der Lärmaktionsplan eine - weitgehend beschreibende - Darstellung der aktuellen Belastungssituation sowie der vorhandenen und geplanten Maßnahmen der nach nationalem Recht zuständigen Behörden umfassen soll, die diese künftig zu berücksichtigen haben werden, ohne dass sich unmittelbar daraus Ansprüche auf die Aufnahme konkreter Maßnahmen für lärmbeeinträchtigte Dritte ergeben könnten. Auch der Richtliniengeber wollte lärmbeeinträchtigte Dritte neben der Beteiligung als Öffentlichkeit damit erkennbar nur einen Anspruch auf Information über die Belastungssituation einräumen, der sie in Stand setzen soll, bei den zur Durchführung von lärmmindernden Maßnahmen befugten Behörden solche Maßnahmen geltend zu machen. Dies ist aber auf nationalstaatliche Verfahren wie bspw. gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen oder in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage der fachgesetzlich bestimmten Grenzwerte - hier des Fluglärmschutzgesetzes - beschränkt. Zu Recht ist deshalb in der Rechtsprechung selbst für ein auf ein konkretes behördliches Tätigwerden, nämlich zur Ausweisung zusätzlicher ruhiger Gebiete gerichtetes Begehren, eine drittschützende Wirkung der Umgebungslärmrichtlinie verneint worden (so OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., juris Rn. 13).
- 44** Auch aus der Regelung in Anhang VI zur Umgebungslärm-RL, Nummern 1.5 und 1.6 über die Werte, mit denen betroffene Personenkreise bestimmt werden sollen, lässt sich kein Drittschutz für Lärmbeeinträchtigte entnehmen. Denn die dort genannten Werte bestimmen zwar die Personenkreise, deren geschätzte Größen der Kommission nach Art. 10 Umgebungslärm-RL zu übermitteln sind, markieren aber gleichfalls keine Zumutbarkeitsgrenzen (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 - BVerwG 4 C 8.09 -, BVerwGE 142, 234 [BVerwG 22.03.2012 - BVerwG 3 C 21.11] , Rn. 193; Beschluss vom 17.02.2015 - BVerwG 4 B 53.14 -, juris Rn. 13). Im Übrigen fehlt es insoweit, als die Klägerin sich auf eine mangelnde Darstellung der Schätzwerte betroffener Personen beruft, schon deshalb an einer subjektiven Rechtsposition der Klägerin, da dies ersichtlich nur Kontrollzwecken der EU-Kommission dienen soll.
- 45** 2.3. Da noch keine abschließenden und verbindlichen unionsrechtlichen Bewertungsvorgaben bestehen, sondern 5 wie die Klägerin selbst einräumt 5 nach wie vor die nationalrechtlich vorgesehenen Bewertungsmethoden anwendbar sind, ergibt sich auch aus der in Art. 6 Abs. 2 Satz 3 RL 2002/49/EG bestimmten Verpflichtung zum Nachweis der Gleichwertigkeit der Ergebnisse nach den nationalrechtlich vorgesehenen Bewertungsmethoden mit denen, die nach Abschnitt 2.2 des Anhangs II RL 2002/49/EG erzielt werden, keine drittschützende Funktion, die eine Klagebefugnis für die Klägerin begründen kann.
- 46** 3. Die Klägerin kann sich für ihre Klagebefugnis auch nicht erfolgreich auf die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Ziff. 4 UmwRG berufen. Denn bei Erhebung einer Klage nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 UmwRG gegen eine der in § 1 UmwRG aufgeführten Entscheidungen bzw. gegen den Erlass dort benannter Pläne wird auf das Erfordernis der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten nur bei nach § 2 Abs. 1 UmwRG anerkannten inländischen oder ausländischen Vereinigungen verzichtet. Entgegen der Ansicht der Klägerin ist diese Beschränkung auch nicht unvereinbar mit Unionsrecht, es entspricht vielmehr unionsrechtlichen Grundsätzen, für natürliche oder juristische Personen eine Verletzung in subjektiven Rechten für die Einlegung von Rechtsbehelfen zu verlangen.
- 47** Dies ergibt sich entgegen der Ansicht der Klägerin sowohl aus der zugrunde liegenden Richtlinie 2003/35/EG (des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die

Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.06.2003, S. 17-25 - künftig: RL 2003/35/EG) als auch aus dem insoweit angeführten Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention - AK - und aus Art. 47 der EU-Grundrechtecharta i.V.m. der Umgebungslärm-RL.

- 48** 3.1. Nach Art. 10a RL 2003/35/EG haben die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen demnach die Mitgliedstaaten selbst im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Nur für die Nichtregierungsorganisationen, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllen, wird bestimmt, dass das dort bestimmte Interesse als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) des Art. 10a der RL anzusehen ist. Nur diese Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels verletzt werden können; für Privatpersonen wie die Klägerin bleibt es dagegen bei dem Erfordernis der Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung.
- 49** 3.2. Aus den Regelungen der Aarhus-Konvention und Art. 47 EU-Grundrechtecharta folgt auch unter Berücksichtigung der von der Klägerin dazu angeführten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 08.11.2016 - C-243/15 -, juris, und vom 25. Juli 2008 - Rs. C-237/07 -, Slg. I-6221 Rn. 36) kein anderes Ergebnis.
- 50** Die Klägerin bringt dazu vor, nach Sinn und Zweck der Umgebungslärm-RL sowie wegen der verbindlichen Wirkung, die dieser durch Art. 288 EUV zukomme, sei es mit EU-Recht unvereinbar, wenn sich betroffene Personen nicht auf die durch diese Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung berufen können. Die auf der Grundlage des § 42 Abs. 2 VwGO beruhende nationale "Schutznormtheorie" sei deshalb im Lichte europäischer Umweltrechtsnormen und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erweiternd auszulegen.
- 51** Auch dazu fehlt es aber an dem dort gleichfalls vorausgesetzten Zweck der hier maßgeblichen Umgebungslärm-RL, dem Einzelnen unmittelbar Rechte zu verleihen. Der Europäische Gerichtshof hat in der dazu angeführten, zur Luftqualitätsrichtlinie ergangenen Entscheidung vom 25. Juli 2008 (C-237/07) zwar festgestellt, dass sich Einzelne auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen können, und die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich so auszulegen haben, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen. Ein derart zwingender Charakter wird dann aber für die - schon in Bezug auf den Streitgegenstand nicht mit dem Fall der Klägerin vergleichbare - Regelung des Art. 7 Abs. 3 der RL 96/62/EG nur deshalb festgestellt, weil diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die klare Verpflichtung auferlegt, sowohl im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte als auch im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Alarmschwellen Aktionspläne zu erstellen, und dies auch im zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie bestätigt wird (EuGH, a.a.O., juris Rn. 35 f., 39). Ein derart zwingender Charakter kommt der Umgebungslärmrichtlinie aus den oben dargestellten Gründen aber gerade nicht zu.
- 52** 3.3. Auch die Bestimmung des Art. 47 der EU-Grundrechtecharta führt hier zu keinem anderen Ergebnis. Sie setzt gleichfalls die Verletzung von eigenen Rechten Betroffener voraus, da dem insoweit eindeutigen Wortlaut zufolge die fragliche mitgliedstaatliche, im Unionsrecht wurzelnde Norm dem Einzelnen ein Recht verleihen muss, das geltend gemacht werden kann. Entgegen der Ansicht der Klägerin hat der Europäische Gerichtshof in der von ihr dazu angeführten Entscheidung zu Art. 47 EU-Grundrechte- charta i.V.m. Art. 2 und 9 der Aarhus-Konvention (vom 08.11.2016 - C-243/15 -, juris) natürlichen Personen aber keine weitergehende und unabhängig von der Geltendmachung einer Verletzung eigener Rechte bestehende Klagebefugnis eingeräumt.

Abgesehen davon, dass auch der dort zugrunde liegende Streitgegenstand mit Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen nicht mit dem hier vorliegenden vergleichbar ist, sind dort nur Feststellungen zur Klagebefugnis von Umweltverbänden in umweltrechtlichen Angelegenheiten getroffen worden, nicht aber für betroffene Privatpersonen. Der Europäische Gerichtshof hat das dort streitgegenständliche Recht auf Beteiligung an einem Gerichtsverfahren ausdrücklich nur "für eine Situation wie die des Ausgangsverfahrens" und damit im Fall einer Umweltschutzorganisation bejaht, der Rechte im Bereich des Umweltschutzes aus Art. 6 Abs. 3 der RL 92/43 eingeräumt sind und die den in Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Århus genannten Anforderungen genügt hat. Für die Frage der Klagebefugnis einer rechtlich nicht betroffenen Privatperson, die sich auf die Umgebungslärm-RL beruft, lässt sich aus dieser Entscheidung deshalb nichts herleiten.

- 53** 3.4. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts durch die aus der Umgebungslärm-RL und Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention folgende Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn auch die daraus folgende Zugangsmöglichkeit zu gerichtlichen Verfahren setzt voraus, dass "die Mitglieder der Öffentlichkeit B etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen", auch dazu muss also eine Verletzung in eigenen Rechten geltend gemacht werden. Daran fehlt es hier jedoch, da weder der Lärmaktionsplan, noch § 47d BImSchG oder die Umgebungslärm-RL subjektive Rechte für die Klägerin als Immissionsbetroffene vermitteln, weil Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 Umgebungslärm-RL keine im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung in diesem Sinne darstellt, sondern sich darauf beschränkt, den nach nationalem Recht zuständigen Behörden Kompetenzen zuzuweisen und Handlungspflichten zu formulieren. Im Fall des § 47d BImSchG scheidet aus diesen Gründen selbst dann, wenn mit dem durch § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG in innerstaatliches Recht umgesetzten Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 der Richtlinie 2002/49/EG Unionsrecht berührt wäre, die Klagebefugnis auch daran, dass Art. 9 Abs. 3 AK wegen des darin enthaltenen Ausgestaltungsvorbehalts derzeit nicht unmittelbar wirkt (BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 - BVerwG 4 C 34.13 -, juris Rn. 23 ff.).
- 54** Aus den oben dargestellten Gründen ist die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig, dass zur Überzeugung des erkennenden Senats für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt (vgl. zu diesem Maßstab BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 - BVerwG 4 C 34.13 -, juris Rn. 26; vgl. auch EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81 - Slg. 1982, I-3415 Rn. 16). Deshalb ist der Senat auch nicht gehalten, dem Europäischen Gerichtshof die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob die Ablehnung der Klagebefugnis einer privaten Person mit den Regelungen der Aarhus-Konvention sowie den unionsrechtlichen Vorgaben gem. Art. 9 Abs.2 i.V.m. Art.7 i.V.m. Art.6 Abs. 3 und 4 der Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 8 und 9 Umgebungslärm-RL in Einklang steht, gemäß Art. 267 AEUV zur Entscheidung vorzulegen.
- 55** IV. Für den auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Lärmaktionsplans gerichteten Hilfsantrag fehlt es aus den oben dargestellten Gründen schon an einem möglicherweise betroffenen subjektiven öffentlichen Recht (vgl. dazu Kopp, VwGO, § 43 Rn. 11) und damit an der statthaften Klageart. Das Begehren der Klägerin ist im Grunde nur auf die Klärung von Rechtsfragen - nämlich über die Auslegung der nationalen Vorschriften der §§ 47d , 47 Abs. 6 BImSchG und unionsrechtlicher Vorschriften aus der Umgebungslärm-RL - beschränkt, ohne dass dies sich auf ein konkretes Rechtsverhältnis bezieht (vgl. dazu Kopp, a.a.O., Rn. 11 ff.)
- 56** V. Da die Klägerin mit ihrer Klage erfolglos geblieben ist, hat sie nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten zu tragen. Da die Beigeladene einen Antrag gestellt hat, können ihr gemäß § 154 Abs. 3 VwGO Kosten auferlegt werden; dem entspricht es, ihr ihre außergerichtlichen Kosten nach § 162 Abs. 3 VwGO in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu erstatten.
- 57** Die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11 , 711 ZPO .

- 58** Die Entscheidung über die Zulassung der Revision folgt aus § 132 VwGO und beruht darauf, dass die sich hier stellenden Fragen zur Klagebefugnis Lärmbetroffener in Bezug auf die hier vorliegende Fallkonstellation von Inhalt und Umfang eines bestehenden Lärmaktionsplanes unter Anwendung der §§ 47 , 47d BImSchG in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einer weitergehenden grundsätzlichen Klärung bedürfen.
-