

Xx

Xx

8010 Graz

Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung

Landhausgasse 7
8010 Graz

ABT13-05.00-7/2012-41
Graz, 11. September 2013

Berufungswerber/in:

- Xx
- Xx
- in eigenem Namen und den ihrer Kinder

wegen:

- Bescheid des Landeshauptmanns der Steiermark vom 28. August 2013,
zugestellt am 29. August 2013,
ABT13-05.00-7/2012-41

BERUFUNG

In umseits bezeichneter Verwaltungssache erheben die Berufungswerber/innen gegen den Bescheid des Stmk. Landeshauptmanns vom 28. 8. 2013, zugestellt am 29. 8. 2013, ABT13-05.00-7/2012-41, innerhalb offener Frist nachstehende

Berufung

und führen dazu aus: Der Bescheid (Zurückweisung des Antrags auf Erlassung von umfassenden verkehrsbezogenen Maßnahmen) wird wegen Rechtswidrigkeit angefochten.

Begründung:

Der Bescheid stützt die Zurückweisung im Wesentlichen auf drei Gründe:

1. Das IG-L räume kein subjektives Recht auf Feinstaubmaßnahmen ein.
2. a) Das Janecek-Urteil verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, Maßnahmen dahin zu ergreifen, dass es zu keinerlei Überschreitung (der Grenzwerte) komme. Die Gefahr der Überschreitung sei auf ein Minimum zu reduzieren und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren.
b) Das Janecek-Urteil des EuGH aus 2008 sei zur alten Richtlinie ergangen, die neue LuftqualitätsRL 2008 biete dafür keine Grundlage mehr.
3. Die unmittelbare Betroffenheit der Antragsteller/innen sei nicht gegeben, da im Jahre 2012 die Zahl der zulässigen Überschreitungstage an den zwei nächstgelegenen Messstellen nicht überschritten wurde bzw die Überschreitung in einem Fall auf ein singuläres Ereignis zurückgehe.

Darauf ist zu erwidern:

Ad 1.

Der Antrag stützt sich, was das Antragsrecht selbst betrifft, nicht auf das Immissionsschutzgesetz-Luft, sondern auf unmittelbar anzuwendendes EU-Recht. Insofern geht das Argument, das IG-L sehe keinen subjektiven, bescheidmäßig durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Maßnahmen vor, ins Leere.

Ad 2. a)

Der Antrag enthält eine Überschrift: Antrag auf Erlassung von umfassenden verkehrsbezogenen Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaub in Graz. Im Antragstext wird eine Ergänzung des Stmk Programms nach § 9a IG-L und der Stmk Luftreinhalteverordnung 2011 um verkehrsbezogene Maßnahmen beantragt, „um das Recht auf gesunde Luft im Sinne der Luftqualitäts-RL umzusetzen.“ Damit ist genau die Verpflichtung der Mitgliedstaaten angesprochen, wie sie der EuGH in der Rs C-237/07 statuierte, nämlich die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte ... auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren. Wenn ein Mitgliedstaat eine wesentliche Emittentengruppe (Verkehr) mit effektiven Maßnahmen so gut wie nicht erfasst bzw der amtlichen Verursacheranalyse nicht Rechnung trägt und die sachverständig vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erlässt, kann keine Rede davon sein, dass der MS seiner Verpflichtung zur Verringerung der Grenzwertüberschreitung auf ein Minimum nachgekommen ist.

Ad 2.b)

Die Behörde verweist auf Art 24 der RL 2008/50/EG und insbesondere den Satzteil: „... können die Mitgliedstaaten gegebenenfalls solche Pläne für kurzfristige Maßnahmen erstellen“ und leitet daraus ab, dass die Erlassung dieser Maßnahmen im Ermessen der Mitgliedsstaaten liege, auf deren Erlassung also kein Recht eingeräumt sein könne. Die Antragsteller/innen berufen sich aber mit Bedacht auf Art 23 wie auf Art 24 der RL 2008/50/EG. Die Feinstaub-Grenzwerte sind in Anhang XI verankert. Sowohl Art 23 (Luftqualitätspläne) als auch Art 24 (Pläne für kurzfristige Maßnahmen) verweisen auf die Grenzwerte in Anhang XI. Es ist keine Frage, dass auch die Luftqualitätspläne nach Art 23 Maßnahmen zu enthalten haben, um die „festgelegten Grenzwerte .. einzuhalten.“ Kurz- und Langfristigkeit können sich auf die Vorlaufzeiten bis zum Inkrafttreten der Maßnahme beziehen, auf die Frage der raschen oder langsamen Wirksamkeit der Maßnahme auf die Immissionsseite und auf die Dauer der Maßnahme. Maßgeblich im konkreten Fall ist, dass etwa die Umweltzone seit vielen Jahren immer als Bestandteil des Luftqualitätsplans, national besehen des Umweltprogramms nach § 9a IG-L (und dessen Vorläuferinstitut), beraten und von der Europäischen Kommission gefordert wurde (siehe Zitate aus dem Fristerstreckungsverfahren im Antrag auf Seite 8 und 10).

„Dauerhafte abgasklassenorientierte Fahrbeschränkungen im Sinne einer Umweltzone“, wie im Antrag vorgeschlagen, sind auch deshalb keine kurzfristigen Maßnahmen, da sie auf Dauer (also über viele Jahre) angelegt sind.

Da die Grenzen zwischen lang-, mittel- und kurzfristigen Maßnahmen fließend sind¹ und aufgrund der Dringlichkeit auch gleichartige effektive Maßnahmen allenfalls zu setzen sind, haben sich die Antragsteller/innen sowohl auf Art 23 und Art 24 RL 2008/50/EG berufen (siehe auch die zweite im Antrag vorgeschlagene Maßnahme (wechselweises Fahrverbot) und „andere geeignete und effektive gleichwertige Maßnahmen“).

Das Janecek-Urteil des EuGH ist auf die neue Richtlinie anwendbar, vollständig in Bezug auf Art 23 Luftqualitäts-RL und leicht modifiziert auf Art 24 Luftqualitäts-RL. Wie die Erwägungsgründe 2 und 30 der RL zeigen, sollte das hohe Umweltschutzniveau beibehalten werden. Begründet durch den engen Zusammenhang zwischen Luftqualitätsplan und Aktionsplan bleibt auch für letzteren ein gerichtlicher Prüfungsanspruch bestehen. „Der durch eine Grenzwertüberschreitung Betroffene hat ein subjektives öffentliches Recht auf Planaufstellung. Dieses Recht kann zu einem Anspruch auf Planvollzug oder Planverbesserung werden, wenn die Überschreitung der Grenzwerte anhält und die Feinstaubkonzentration nicht verringert wird.“² Hinsichtlich der kurzfristigen Maßnahmen (Aktionspläne) „ist davon auszugehen, dass zumindest ein Anspruch auf richtlinienkonforme Ermessensausübung besteht.“³

Bei allem ist zu berücksichtigen, dass der TMW-Grenzwert für Feinstaub bereits seit 1. 1. 2005 einzuhalten ist, also die Bevölkerung im Jahre 2013 ohnehin zumeist schon 8 Jahre einer EU-widrigen Feinstaubbelastung ausgesetzt war. Dabei kommt es nicht nur auf die Tage der Überschreitung an sondern auch auf die gemessenen nach wie vor sehr hohen Spitzenwerte beim TMW-Grenzwert (siehe dazu die Darstellung im Antrag auf Seite 3).

¹ Die Abgrenzung des kurzfristigen Aktionsplans vom langfristigen Luftqualitätsplan wird als unsicher bezeichnet. Siehe Gregor Kirchhof, Der rechtliche Schutz vor Feinstaub – subjektive Rechte zu Lasten Vierter? AöR 2010, 29 (42) mit weiteren Nachweisen.

² Kirchhof, Schutz vor Feinstaub (135)

³ Ulrike Giera, Individualrechte aus Unionsrecht, in: Schmid, Tiefenthaler, Wallnöfer, Wimmer (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011), 183 (189), Michael Potacs, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, ZfV 2009/1667, 874(879); Klaus Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht (2011), 750 Rz 42.

Ad 3.

Die Behörde macht geltend, dass im Jahre 2012 der an der Messstation Graz Mitte 28 und an der Station Graz Ost 37 Überschreitungstage gemessen wurden. Letztere Überschreitung gehe auf ein singuläres Ereignis zurück und sei daher nicht in Anschlag zu bringen. Daher sei keine Betroffenheit im Sinne des VwGH-Erkenntnisses VwGH 2010/07/0161 gegeben. Dies ist in zweierlei Hinsicht verfehlt.

In der genannten Beschwerdesache beantragte die Beschwerdeführerin Maßnahmen für das ganze Bundesland Niederösterreich. Dies ging dem VwGH zu weit. Es müsse vielmehr auf eine Beeinträchtigung ihrer eigenen Gesundheit unmittelbar (etwa durch dauernden oder wiederholten Aufenthalt im Einwirkungsbereich einer Emissionsquelle) abgestellt werden.

Im vorliegenden Fall haben die Antragsteller/innen demgegenüber ihre unmittelbare Betroffenheit bezogen auf ihren Wohnsitz und ihren Aufenthaltsort konkret aufgezeigt. Zwar wurden im ggst Antrag die Messwerte der zur Wohnung der Antragsteller/innen zwei nächstgelegenen Stationen angeführt, aber eben auch die Höchstzahl der Überschreitungstage in Graz insgesamt sowie der höchste TMW und JMW unter allen Messstationen in Graz. Denn es wird ja niemand annehmen können, dass sich Familie xx lediglich im Areal zwischen der Messstation Graz Ost und Graz Mitte bewegt. Unter Berücksichtigung der Schulorte, der Arbeitsstätten, der Geschäfte, Kultureinrichtungen und Erholungsräume in der Stadt ist die gesamte Stadt Graz als dauernder bzw wiederholter Aufenthaltsort zu bezeichnen. In dem Sinne ist die größte Betroffenheit an der Schlaf- und Wohnstätte gegeben, die man täglich aufsucht. Um diese Punkt legen sich dann die anderen Betroffenheitsräume wie konzentrische Kreise. Die Betroffenheit von der Feinstaubbelastung ist im gegebenen Zusammenhang auch in Relation mit der Betroffenheit von Gegenmaßnahmen zu sehen. Um effektiv zu sein, müssen sich etwa verkehrsbezogene Maßnahmen den Verkehrsströmen entsprechend auf eine bestimmte Fläche beziehen. Die Umweltzone wurde etwa daher für den Großraum Graz konzipiert.

Zum behaupteten singulären Ereignis an der Messstation Graz Ost im Jahre 2012 ist festzuhalten, dass Baustellen in den Sommermonaten typische Ereignisse sind und daher nicht herausgerechnet werden dürfen.

Daher ist festzuhalten, dass im Jahre 2012 eine Überschreitung der zulässigen Grenzwerte am Wohnort der Berufungswerber/innen gegeben war, dies sowohl an einer nächstgelegenen Messstationen als auch an anderen Messstationen im Stadtgebiet von Graz. Von dieser Belastung sind die Antragsteller/innen betroffen. Die Antragsteller/innen halten sich im Überschreitungsgebiet „nicht nur vorübergehend auf“⁴

Die Richtlinie stellt auf die „Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte“ ab, welche es zu reduzieren bzw zu bannen gilt. Die Tatsache, dass im Jahre 2012 witterungsbedingt weniger Feinstaubbelastungen gegeben waren, lässt überhaupt nicht darauf schließen, dass die Gefahr der Überschreitung für durchschnittliche Wettersituationen gebannt ist. Insgesamt ist der Belastungsverlauf über den gesamten Zeitraum seit den Messungen ab 2001 zu beachten (siehe Antrag Seite 3), nämlich die Tatsache der sehr hohen Feinstaubbelastung und der sehr häufigen Überschreitungstage. Diese hohen Belastungen können aus gesundheitlicher Sicht nur mit sehr guten, dh sehr niedrigen Feinstaubbelastungen in der Zukunft wettgemacht werden.

Die weiter bestehende Gefahr der Überschreitung ist auch konkret bezogen auf den Wohnsitz und den Aufenthaltsort der Antragsteller/innen in der Landeshauptstadt Graz durch das ergänzende Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission zur Vertragsverletzung Nr 2008/2183 vom 25. 4. 2013 (C(2013)2176) dokumentiert. Darin heißt es unter anderem:

⁴ Wolfgang Köck/Katharina Lamm, Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts, ZUR 2/2013, 67 (72).

Darüberhinaus haben die österreichischen Behörden es versäumt, eine Umweltzone für die Stadt Graz einzurichten, die als Maßnahme noch in dem Antrag auf Fristverlängerung enthalten war. Damit haben die Behörden auf die Umsetzung einer Maßnahme verzichtet, die nach eigener Einschätzung eine wirksame Abhilfemaßnahme gegen verkehrsbedingte Luftverschmutzung in diesem Gebiet dargestellt hätte. Auch wenn die Behörden ursprünglich erklärt haben, dass aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen bestimmte Ausnahmen eingeführt werden müssten, gingen sie doch von einer voraussichtlichen Verringerung der PM₁₀-Emissionen innerhalb der Umweltzone um 8 % im Jahr 2011 und um 14 % im Jahr 2012 aus.

Aufgrund der Bewertung der für die letzten fünf Jahre übermittelten Daten, einschließlich des letzten Jahresbericht für 2011, ist die Kommission daher der Auffassung, dass Österreich nicht alle geeigneten Maßnahmen getroffen und durchgeführt hat, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Tagesgrenzwerte in den Zonen AT-06 (Steiermark ohne Graz) und AT-60 (Graz) gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG so kurz wie möglich zu halten.

Darüber hinaus scheint es auf Grundlage der von Österreich übermittelten Daten, dass trotz der Fristverlängerung für diese beiden Zonen bis zum 11. Juni 2011 der PM₁₀-Tagesgrenzwert seit 2005 permanent nicht eingehalten wurden. Die Kommission zieht daraus den Schluss, dass die derzeit beschlossenen und durchgeführten Pläne und Maßnahmen unter den gegenwärtigen Umständen höchstwahrscheinlich auch nicht ausreichen dürften, um die Einhaltung der Tagesgrenzwerte in nächster Zukunft sicherzustellen.

Aus den genannten Gründen war die Zurückweisung des Antrags rechtswidrig. Der Antrag wird vollinhaltlich aufrechterhalten. Die von der Behörde zu setzenden Maßnahmen haben den Grundsätzen des § 9b IG-L zu entsprechen, insbesondere Zif 2, alle Emittenten oder Emittentengruppen, die im Beurteilungszeitraum einen nennenswerten Einfluss auf die Immissionsbelastung gehabt haben und einen nennenswerten Beitrag zur Immissionsbelastung, insbesondere im Zeitraum der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts, geleistet haben, sind zu berücksichtigen. Dass hier eine Lücke bei verkehrsbezogenen Maßnahmen klafft, ist augenscheinlich.

Das IG-L sieht kein Verfahren zur Geltendmachung von subjektiven Rechten auf Feinstaubmaßnahmen bzw Überprüfung der erlassenen Pläne vor, daher müssen diese unmittelbar auf EU-Recht gestützt werden. Die Behörde führt in der Rechtsmittelbelehrung aus, dass eine Berufung an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zulässig ist.

Es wird beantragt, den Bescheid des Landeshauptmanns gemäß § 66 Abs. 4 AVG ersatzlos zu beheben und im Rahmen der Behebung bindend auszusprechen, dass der Antrag zulässig ist und jedenfalls nicht aus den von der Erstbehörde angenommenen Gründen unzulässig ist (siehe Punkt 1 und 2 des Berufungsantrags unten).

Der Effektivitätsgrundsatz verlangt, dass die Berufungsbehörde darüber hinaus in der Sache selbst tätig wird und die Unterbehörde auch bereits konkret zur Setzung der notwendigen Maßnahmen (Ergänzung des § 9a Umweltprogramms und der Luftreinhalteverordnung 2011) selbst verpflichtet. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ist in dieser Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung sachlich in Betracht kommende Oberbehörde, besitzt Aufsichtsrechte und insbesondere die Weisungsbefugnis (Art 103 B-VG). Es liegt daher beim Bundesministerium auch das abstrakte Wissen zur Feinstaubbelastung und den Gegenmaßnahmen wie auch das

konkrete Wissen zur Situation in Graz vor (siehe unter anderem den Hinweis auf den auch vom BMLFUW beschickten Roundtable zur Umweltzone vom 13. 6. 2012 in Graz, § 10 des Antrags), um die Handlungspflicht des zur Erlassung der Verordnungen zuständigen Landeshauptmanns festzustellen und zu begründen.

Die Berufungswerber/innen stellen daher die

Anträge,

die Berufungsbehörde möge

1. den angefochtenen Bescheid aufheben,
2. verbindlich aussprechen, dass den Antragsteller/innen ein subjektives Antragsrecht zukommt und
3. verbindlich feststellen, dass der Landeshauptmann der Steiermark umgehend das § 9a Umweltprogramm und die Luftreinhalteverordnung um verkehrsbezogene Maßnahmen für Graz zu ergänzen hat, um den Anforderungen der LuftqualitätsRL zu entsprechen.