

ÖKOBÜRO
Neustiftgasse 36/3a
1070 Wien
Tel: +43 1 524-93-77
Fax: +43 1 524-93-77-20
E-Mail: office@oekobuero.at
<http://www.oekobuero.at>

An

den Landeshauptmann von Salzburg

Dr. Wilfried Haslauer

Amt der Salzburger Landesregierung

Chiemseehof

5010 Salzburg

die Landeshauptmann-Stellvertreterin und ressortzuständige Landesrätin für Umweltschutz

Dr.ⁱⁿ Astrid Rössler

Kaigasse 14

5010 Salzburg

die Abteilung 5 – Umweltschutz und Gewerbe

Michael-Pacher-Straße 36

5020 Salzburg

Antrag ergeht per E-Mail

Wien, am 8. April 2014

Antrag auf Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ im Land Salzburg

Antragstellerin:

ÖKOBÜRO

Bundesweit anerkannte Umweltorganisation nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000

vertreten durch

Mag. Thomas Alge

3-fache Ausfertigung

Die Antragstellerin beantragt beim Landeshauptmann von Salzburg bzw. bei der zuständigen Landesrätin die Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ an den Messstellen Salzburg Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn im Land Salzburg im Sinne der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG, Amtsblatt Nr L 152 vom 11.6.2008 und des Immissionsschutzgesetzes-Luft BGBl I 115/1997.

Die bisher im Luftreinhalteprogramm des Landeshauptmannes von Salzburg vom 22.9. 2008¹ und in der Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms 2013 nach § 9a IG-L² angekündigten Maßnahmen als auch jene nach §§ 10 ff IG-L tatsächlich erlassenen Maßnahmen sind unzureichend.

Es wird daher der Antrag gestellt,

geeignete Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ an den Messstellen Salzburg Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn zu erlassen.

Der Antrag richtet sich an den Landeshauptmann von Salzburg, da gem IG-L sowohl die Luftreinhaltepläne als auch die Maßnahmen-Verordnungen vom Landeshauptmann zu erlassen sind. Gemäß der derzeitigen Geschäftsordnung der Landesregierung wird der Geschäftsbereich der Abteilung Umwelt von Landesrätin Dr.in Astrid Rössler (für den Landeshauptmann) vollzogen.³

Sollte diesem Antrag nicht entsprochen werden, so wird die Erlassung eines begründeten Bescheides binnen sechs Monaten beantragt.

¹ Land Salzburg, Luftreinhalteprogramm des Landeshauptmannes von Salzburg vom 22.9.2008, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/luftreinhalteprogramm.pdf>

² Land Salzburg, Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms 2013 nach § 9a IG-L, 2014, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/luftreinhalteprogramm-2013.pdf>

³ Geschäftsordnung der Salzburger Landesregierung, abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000296>.

Begründung

A. Antragsrecht

1. Zum Antragsrecht einer Umweltorganisation

ÖKOBÜRO ist eine anerkannte Umweltorganisation iSd § 19 Abs 7 UVP-G 2000 und im gesamten Bundesgebiet tätig.⁴

Das Antragsrecht gründet auf Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention und dem Prinzip des effektiven Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen und beruft sich auf die zwingenden Vorschriften des Art 23 Abs 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

Völkerrechtliche Vorgaben der Aarhus Konvention

Österreich ist ebenso wie die Europäische Union Vertragspartei der Aarhus Konvention.⁵

Art 9 der Aarhus Konvention befasst sich mit dem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Abs 3 lautet:

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren 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."

Umweltorganisationen sind nach hM⁶ und Rechtsprechung des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) jedenfalls von dem Begriff „Mitglieder der Öffentlichkeit“ erfasst.⁷

Anerkannte Umweltorganisationen iSd § 19 Abs 7 UVP-G müssen daher jedenfalls Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, wenn Handlungen oder Unterlassungen gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen.⁸

⁴ Liste der anerkannten Umweltorganisationen, ÖKOBÜRO (5), abrufbar unter http://www.lebensministerium.at/umwelt/betriebl_umweltschutz_uvp/uvp/Umweltorganisationen.html

⁵ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III/2005/88.

⁶ Schulev-Steindl, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3) – Endbericht, Studie im Auftrag des BMLFUW, 2009.

⁷ Vgl ACCC/C/2004/3, ACCC/C/2004/4 und speziell für Österreich ACCC/C/2010/48.

Österreich hat Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention allerdings bislang nicht in nationales Recht umgesetzt. Das ACCC hat daher am 06.03.2012 in einem gegen Österreich geführten Verfahren entschieden, dass diese Rechtslage einen Verstoß gegen die Aarhus Konvention darstellt.⁹

Das Compliance Committee sprach folgende Empfehlungen gegenüber Österreich aus:

81.

[...]

a. Take the necessary legislative, regulatory, and administrative measures and practical arrangements to ensure that:

[...]

ii. Criteria for NGO standing to challenge acts or omissions by private persons or public authorities which contravene national law relating to the environment under article 9, paragraph 3, of the Convention, be revised and specifically laid down in sectoral environmental laws, in addition to any existing criteria for NGO standing in the EIA, IPPC, waste management or environmental liability laws;¹⁰

Die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen sind nach Ansicht des Aarhus Convention Compliance Committee auch durch die zuständigen Verwaltungsbehörden zu ergreifen. Dies kann etwa durch rechtskonforme Auslegung der einschlägigen Bestimmungen oder durch unmittelbare Anwendung der Aarhus Konvention erfolgen.

Das Aarhus Convention Compliance Committee überwacht die Umsetzung der Aarhus Konvention. Das Compliance Committee spricht völkerrechtlich verbindliche Empfehlungen aus, die bei der Auslegung der Aarhus Konvention heranzuziehen sind. Bislang wurden alle Feststellungen und Empfehlungen des Compliance Committee von den Vertragsstaaten auf der Vertragsstaatenkonferenz bestätigt. Daraus ergibt sich eine Vertragsübung, die völkerrechtlich verbindlich und bei der Auslegung der Bestimmungen der Konvention zu beachten ist.¹¹

⁸ Siehe zB Weber/Schmid, Die Rechtsmittelbefugnis von Umweltorganisationen in Umweltverfahren in Giese/Holzinger/Jablonek (Hg), Festschrift für Harald Stolzlechner, 2013.

⁹ ACCC 17.04.2012, ACCC/C/2010/48 (Österreich), ECE/MP.PP/C.1/2012/4; dazu Alge, Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, RdU 2012, 109.

¹⁰ Nicht amtliche deutsche Übersetzung: [...] a. Die notwendigen legislativen, regulatorischen und verwaltungstechnischen Maßnahmen zu erlassen, um zu gewährleisten, dass: [...] ii. Die verfügbaren Überprüfungsverfahren für Personen, welche der Ansicht sind, dass ihre Anträge auf Information gem. Art. 4 ignoriert werden, zu Unrecht abgelehnt oder unzureichend beantwortet wurden, oder sonst wie nicht in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Artikels behandelt wurden, zügig und prompt sind;

¹¹ Alge, Der Aarhus Convention Compliance-Mechanismus – Aufgaben, Funktionen und Bedeutung für das nationale Recht, RdU 2011, 136.

Unionsrechtliche Vorgaben

Darüber hinaus bildet die Aarhus Konvention auch einen integralen Bestandteil der Unionsrechtsordnung.¹² Die Europäische Union hat die Aarhus Konvention am 17.2.2005 ratifiziert und ist damit selbst Vertragspartei der Konvention.

Im Urteil vom 8.3.2011, C-240/09, *VLK* hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung der Konvention in die Zuständigkeit des EuGH fallen, wenn sie Vorschriften betreffen, die von der Union erlassen wurden und in von Art 9 Abs 3 der Konvention erfassten Bereichen liegen.¹³

Die Frage, ob eine Umweltschutzorganisation „Beteiligte“ eines Verwaltungsverfahrens sein kann, wenn dieses einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft, war daher vom EuGH zu beantworten.¹⁴

Der Gerichtshof stellte zunächst fest, dass Art 9 Abs 3 für eine unmittelbare Anwendung nicht hinreichend präzisiert ist.¹⁵

Er stellte allerdings weiters fest, dass Art 9 Abs 3 darauf abzielt, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen:

46 *Allerdings wird mit diesen Bestimmungen, auch wenn sie allgemein formuliert sind, darauf abgezielt, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen.*

47 *Mangels einer einschlägigen Regelung der Union ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht, hier der Habitatrichtlinie, erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich sind (vgl. u. a. Urteil vom 15. April 2008, *Impact*, C 268/06, Slg. 2008, I 2483, Randnrn. 44 und 45).*

48 *Dabei dürfen nach gefestigter Rechtsprechung die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität) (Urteil *Impact*, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).*

49 *Daher kann – ohne den effektiven Schutz des Umweltrechts der Union in Frage zu stellen – nicht in Betracht gezogen werden, Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus*

¹² Ständige Rechtsprechung des EuGH; vgl. EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 30 (besser bekannt als „Slowakischer Braunbär“).

¹³ Vgl. EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 33 -36; zur Auslegung eines sog. gemischten Abkommens wie der Aarhus-Konvention vgl. EuGH 7.10.2004, C-239/03, *Étang de Berre*.

¹⁴ EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 37-38 und 40.

¹⁵ EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 44, 45.

so auszulegen, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde.

Der Gerichtshof kommt somit zu dem Erkenntnis, dass Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention nicht so ausgelegt werden dürfe, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden würde. Das nationale Recht ist vielmehr so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art 9 Abs 3 steht:

50 Daraus folgt, dass der nationale Richter dann, wenn eine mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der Habitatrichtlinie geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen hat, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus festgelegten Zielen steht.

Im gegenständlichen Fall kam der EuGH also zu dem Ergebnis, dass Umweltschutzorganisationen Entscheidungen, die möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union stehen, gerichtlich anfechten können.

51 Das vorlegende Gericht hat daher das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskopenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. März 2007, Unibet, C 432/05, Slg. 2007, I 2271, Randnr. 44, und Impact, Randnr. 54)."

Der EuGH stellte mit dieser Entscheidung erstmals fest, dass Umweltorganisationen das Recht eingeräumt werden muss, gegen Europarechtsverstöße gerichtlich vorgehen zu können.¹⁶

Das Antragsrecht ist in diesem Sinne aus der Entscheidung des EuGH vom 8.3.2011, C-240/09, VLK abzuleiten.¹⁷

¹⁶ Weber/Schmid, Rechtsmittelbefugnis 722 f; Schlacke, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312 (315); Klinger, Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht?, NVwZ 2013, 850 (850); Frenz, Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklage, DVBl 2012, 811 (812).

¹⁷ Die nationalen Gerichte sind demnach gehalten, die Entscheidung als Teil des Unionsrechts bei ihren rechtlichen Erwägungen zu beachten (vgl. Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art 267 Rn 104).

2. Antragsrecht kraft unmittelbarer Anwendbarkeit des Unionsrechts

Im *Janecek* Urteil¹⁸ hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob Art 7 Abs 3 der Richtlinie 96/62 dahin auszulegen ist, dass unmittelbar Betroffenen ein subjektives Recht auf Erstellung eines Aktionsplans zukommt.

Art 7 Abs 3 der Richtlinie 96/62 bestimmt:

(3) Die Mitgliedstaaten erstellen Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken [...]

Der EuGH stellte zunächst fest, dass es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs sei, dass sich natürliche und juristische Personen gegenüber öffentlichen Stellen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen können:

36 Außerdem können sich Einzelne nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gegenüber öffentlichen Stellen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 1979, *Ratti*, 148/78, Slg. 1979 1629, Randnr. 20). Die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte haben die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich auszulegen, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 1990, *Marleasing*, C-106/89, Slg. 1990, I-4135, Randnr. 8). Sofern eine solche Auslegung nicht möglich ist, haben sie die mit der Richtlinie unvereinbaren Regelungen des nationalen Rechts außer Anwendung zu lassen.

37 Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es mit dem zwingenden Charakter, den Art. 249 EG der Richtlinie verleiht, unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.

39 Daraus folgt, dass natürliche **und juristische Personen**, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen 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.

38 So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Nichtbeachtung der Maßnahmen, die in Richtlinien über die Qualität der Luft und des Trinkwassers **zum Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit** vorgegeben werden, die Gesundheit von Personen gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf

¹⁸ EuGH 25.07.2008, Rs C-237/07, *Janecek*.

die in diesen Richtlinien enthaltenen zwingenden Vorschriften zu berufen (vgl. Urteile vom 30. Mai 1991, Kommission/Deutschland, C-361/88, und Kommission/Deutschland, C-59/89, sowie vom 17. Oktober 1991, Kommission/Deutschland).

Der EuGH stellte somit fest, dass Betroffene (nämlich natürliche und juristische Personen) in der Lage sein müssen, sich auf die zwingenden Vorschriften der Richtlinie über die Qualität der Luft zu berufen. Er begründete dies mit dem von der Richtlinie bezweckten Schutz der öffentlichen Gesundheit.

Der Gerichtshof hatte sich in weiterer Folge auch mit der Frage über den Inhalt des Aktionsplans auseinanderzusetzen. Er orientierte sich am Wortlaut der Bestimmung des Art 7 Abs 3 und folgte, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Maßnahmen dahin gehend zu ergreifen, dass die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum reduziert werden:

45 Vielmehr ergibt sich aus dem Aufbau der Richtlinie, die eine integrierte Verminderung der Umweltverschmutzung bezweckt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen haben, die geeignet sind, die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren.

46 Unter diesem Aspekt ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten somit zwar über einen Ermessensspielraum verfügen, dass Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 aber der Ausübung dieses Ermessens hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen, die der Aktionsplan enthalten muss, am Ziel der Verringerung der Gefahr der Überschreitung und der Beschränkung ihrer Dauer unter Berücksichtigung des Ausgleichs, der zwischen diesem Ziel und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherzustellen ist, Grenzen setzt, die vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld u.a., C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 59).

Zusammenfassend stellte der EuGH somit fest, dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, bereits bei drohender Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen den durchsetzbaren Anspruch haben, bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplanes zu erwirken. Hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen haben die Staaten einen Ermessensspielraum, der vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann.¹⁹

¹⁹ Vgl dazu Wagner, Anmerkung zu EuGH 25.8.2008, C-237/07, Janecek, RdU 2008, 171; Giera, Individualrechte aus Unionsrecht in Schmid/Tiefenthaler/Wallnöfer/Wimmer (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011) 183 (188 ff); Potacs, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, ZfV 2009, 874 (876 ff).

3. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht [Exkurs]

Infolge der Rechtsprechung des EuGH zu *Janecek* und *VLK* kam das deutsche Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Urteil vom 5.9.2013, 7 C 21.12 zu dem Ergebnis, dass Umweltverbände die Erlassung eines Luftreinhalteplans gerichtlich geltend machen können. Das Gericht erkannte zunächst, dass die Luftreinhalteplanung der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG diene.²⁰ Das BVerwG führte weiters aus, dass auch in Deutschland eine besondere Klagebefugnis mit der eine objektive Rechtskontrolle ermöglicht wird, im nationalen Recht nur in eng begrenzten Bereichen normiert worden sei. Die vorhandenen, der Durchsetzung umweltrechtlicher Belange dienenden Bestimmungen seien jedoch nicht einschlägig.²¹ Da aus *VLK* allerdings nicht zu erkennen sei, dass lediglich bereits eingeräumte Mitwirkungsrechte prozessual verstärkt werden sollten, kam es zu dem Erkenntnis, dass die Klagebefugnis des Umweltverbandes aus § 42 Abs 2 Halbs 2 dt. VwGO folge.²²

Daher könne der Umweltverband geltend machen, durch die Ablehnung der Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der den gesetzlichen Forderungen nicht entspricht, in seinen Rechten verletzt zu sein. Es gründet dies auf § 47 Abs 1 BImSchG, wonach die Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen hat, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Vermeidung von Luftverunreinigungen festlegt, wenn die festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden.²³ Denn diese Vorschrift verfolge zwei sich überschneidende Schutzzwecke: Die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen sowohl auf die menschliche Gesundheit, als auch auf die Umwelt insgesamt.²⁴

Das BVerwG verweist hierbei auf das *Janecek* Urteil, wonach unmittelbar betroffene Personen bereits bei drohender Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen den durchsetzbaren Anspruch haben, bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplanes zu erwirken.

*48 Eine Auslegung des § 47 Abs. 1 BImSchG dahingehend, dass neben unmittelbar betroffenen natürlichen Personen auch Umweltverbände das Recht haben, die Einhaltung der zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts zu verlangen, ist durch Art. 23 RL 2008/50/EG und Art. 9 Abs. 3 AK geboten. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 8. März 2011 in Bezug auf Sachverhalte, die – wie hier die Aufstellung von Luftreinhalteplänen – dem Unionsrecht unterliegen, für **Umweltverbände einen weiten Zugang zu Gericht gefordert; er hat dies damit begründet, dass der „Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte“ gewährleistet werden müsse (a.a.O. RN. 48, 51). Ausgehend hiervon müssen sich die Klagerechte, die der Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. Juli 2008 (a.a.O.) auf dem Gebiet der Luftreinhaltung anerkannt hat, auch auf Umweltverbände***

²⁰ Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 23.

²¹ Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 28.

²² Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 24.

²³ Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 38.

²⁴ Dt BVerwG, 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 40 und Art 1 Nr 1 RL 2008/50/EG.

erstrecken. Eine grundsätzliche Verneinung derartiger Rechte von Umweltverbänden wäre zudem, wie oben dargelegt, unvereinbar mit der Spruchpraxis des Compliance Committee zu Art. 9 Abs. 3 AK.

49 Weder das Unionsrecht noch Art. 9 Abs. 3 AK verlangen jedoch, jedem Umweltverband ein Recht auf Einhaltung der zwingenden Vorschriften bei Aufstellung eines Luftreinhalteplans zu gewähren. Umweltverbände können – nicht anders als natürliche Personen – Träger von materiellen subjektiven Rechten nur sein, wenn sie Teil nicht nur der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind. Als „betroffene Öffentlichkeit“ definieren Art. 2 Nr. 5 AK und – für die Umweltverträglichkeitsprüfung – inhaltlich entsprechend Art. 3 Nr. 1 RL 2003/35/EG die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; **im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nicht-staatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse (siehe auch Art. 2 Abs. 3 RL 2003/35/EG). Diese Vereinigungen sollen sich die öffentlichen Belange des Umweltschutzes zum eigenen Anliegen machen können.**

Das BVerwG berief sich daher auf das erweiterte Verständnis des subjektiven Rechts in der Entwicklung des Unionsrechts und würdigte das Interesse nicht staatlicher Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften. Er führte insbesondere aus: „Es ist von Anfang an von der Tendenz geprägt gewesen, durch eine großzügige Anerkennung subjektiver Rechte den Bürger auch für die dezentrale Durchsetzung des Unionsrechts zu mobilisieren.“²⁵

4. Zur Anwendbarkeit des *Janecek* Urteils zu RL 96/62/EG auf RL 2008/50/EG

Das *Janecek* Urteil bezieht sich auf Art 7 Abs 3 der RL 96/62/EG.

Art 7 Abs 3 der Richtlinie 96/62 bestimmt:

(3) Die Mitgliedstaaten erstellen Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken [...]

Das Klagerecht von natürlichen und juristischen Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Grenzwertüberschreitung betroffen sind, folgt aus dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und gilt insbesondere für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.

²⁵ Vgl zu dieser Tendenz des Unionsrechts aus der umfangreichen Literatur Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts (1997), Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft (1996).

Das Klagerecht wurde im *Janecek* Urteil für die Erstellung von Aktionsplänen begründet, also für kurzfristige Maßnahmen zur Verhinderung einer drohenden Grenzwertüberschreitung. Im Fall bereits eingetretener Überschreitungen muss dieses Klagerecht natürlich umso mehr für Maßnahmen nach Art 8 Abs 3 RL 96/62/EG für Gebiete, in denen die Werte der Grenzwerte bereits überschritten sind, gelten.

Richtlinie 1999/30/EG über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft ist die Tochtrichtlinie zu RL 96/62/EG. Sie enthält die Grenzwerte und Alarmwerte der genannten Luftschadstoffe, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit einzuhalten sind.

Die neue Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, RL 2008/50/EG, ist eine Zusammenfassung von vier Richtlinien, darunter auch Richtlinie 96/62/EG und RL 1990/30/EG. Sie trat am 11. Juni 2008 in Kraft. Wie die Erwägungsgründe 2 und 30 der RL zeigen, sollte das hohe Umweltschutzniveau beibehalten werden.

Art 7 und 8 der RL 96/62/EG finden sich in Art 24 und 23 der neuen RL 2008/50/EG. Trotz unterschiedlicher Wortwahl besteht ein enger Zusammenhang zwischen Aktionsplan und Luftqualitätsplan. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat daher zu Recht bestätigt, dass das *Janecek* Urteil daher auch auf die Luftreinhaltepläne nach Art 23 Abs 1 RL 2008/50/EG zu übertragen ist.²⁶

Die Luftreinhalteplanung nach § 9a ff IG-L dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG. § 10 IG-L sieht vor, dass Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in einem Ausmaß zu reduzieren, dass die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet wird.

Somit steht auch in Österreich natürlichen und juristischen Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Grenzwertüberschreitung betroffen sind, das Recht zu die Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu erwirken.²⁷

5. Zur Anwendbarkeit des *Janecek* Urteils auf NGOs

In der Rechtssache *VLK* entschied der EuGH – wie bereits ausgeführt – dass NGOs zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens berechtigt sind.²⁸ Der Gerichtshof betonte, es könne nicht in Betracht gezogen werden, Art 9 Abs 3 des Übereinkommens von Aarhus so auszulegen, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde.²⁹ Dies wäre insbesondere auch mit der Entscheidung des Aarhus Convention

²⁶ Vgl Dt BVerwG 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 41.

²⁷ Siehe insbesondere Meyer, Die Presse vom 11.11.2013, Rechtspanorama 17; VwGH 26.6.2012, 2010/07/0161; Giera, Individualrechte aus Unionsrecht, in: Schmid, Tiefenthaler, Wallnöfer, Wimmer (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2011), 183 (189), Potacs, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, ZfV 2009/1667, 874 (879); Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht (2011), 750 Rz 42.

²⁸ Vgl die Ausführungen unter Punkt A.1.

²⁹ EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 49.

Compliance Committee zu Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention in der Entscheidung ACCC/2010/C/48 unvereinbar.

Da der EuGH in *Janecek* entschieden hat, dass unmittelbar Betroffene das Recht haben die Erstellung eines Aktionsplanes erwirken zu können, muss die Ausübung dieses durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechts im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes und der Ziele des Art 9 Abs 3 auch Umweltorganisationen zukommen. In *Janecek* bezog sich der EuGH daher explizit auch auf juristische Personen.

Richtlinie 2008/50 EG hat nicht nur den Schutz der öffentlichen Gesundheit zum Zweck, sondern, auch den Schutz der Umwelt. Im Urteil *VLK* begründete der EuGH die Klagslegitimation von Umweltorganisationen mit dem Schutzziel der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie. Denn Umweltorganisationen, die sich für den Umweltschutz einzusetzen, haben ein Interesse an der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften.³⁰ Umweltverbände müssen daher die Möglichkeit haben, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht nur auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind.³¹ Allein deshalb ist das nationale Recht bereits im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Art 9 Abs 3 steht.³²

6. Worauf besteht das Antragsrecht

In *Janecek* hatte sich der EuGH auch mit der Frage zu befassen, worauf das Antragsrecht bei drohender Grenzwertüberschreitung besteht. Wie bereits dargelegt, orientierte er sich am Wortlaut der Bestimmung des Art 7 Abs 3 und folgerte, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Maßnahmen dahin gehend zu ergreifen, dass die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum reduziert werden. Hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen haben die Staaten einen Ermessensspielraum, der vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann.³³

Wie das deutsche Bundesverwaltungsgericht richtig erkannte, bedeutet dies nicht nur ein Minimierungsgebot, welches eine schrittweise Erreichung der Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht. Es muss vielmehr auch der zeitliche Moment berücksichtigt werden.³⁴ Denn, während sich das *Janecek* Urteil auf eine ‚drohende‘ Grenzwertüberschreitung bezog, ist im vorliegenden Fall, ebenso wie im deutschen Fall, die Grenzwertüberschreitung bereits eingetreten. Für diesen

³⁰ Vgl auch Dt BVerwG 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 49.

³¹ EuGH 12.05.2011, Rs C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk*, Rn 46.

³² Vgl EuGH 8.3.2011, C-240/09, *VLK*, Rn 50; Dieselbe rechtsschutzfreundliche Auslegung nimmt der EuGH auch bei der Auslegung der UVP-RL vor, *EuGH 12.05.2011, Rs C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk*; vgl auch Wilhelm, *ecolx* 2013, 849.

³³ EuGH 25.07.2008, Rs C-237/07, *Janecek*, Rn 45, 56.

³⁴ Dt BVerwG 5.9.2013, 7 C 21.12, Rn 60.

Fall enthält die Bestimmung des Art 23 Abs 1 UAbs 2 Satz 1 RL 2008/50/EG die zeitliche Vorgabe, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden soll.

Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass ein Plan erst dann als Luftqualitätsplan im Sinne des Art 22 RL 2008/50/EG gilt, wenn er von den zuständigen Behörden formal angenommen wurde und damit eine offizielle Zusage darstellt, die erforderlichen Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte zu ergreifen.³⁵ Es reicht demnach nicht aus geplante Maßnahmen in das Luftreinhalteprogramm aufzunehmen, diese müssen vielmehr auch rechtsverbindlich erlassen werden.

Zusammenfassend besteht daher ein Antragsrecht auf Erlass geeigneter Maßnahmen, welche die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte erwarten lassen. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. Maßnahmen, die schrittweise dazu führen, dass die Grenzwerte eingehalten werden, sind nicht ausreichend. Im Falle der Grenzwertüberschreitung müssen daher im Sinne des Art 23 Richtlinie 2008/50 EG Maßnahmen dahingehend ergriffen werden, dass keine weitere Grenzwertüberschreitung eintritt.

II. Überschreitung der Grenzwerte

Im Land Salzburg wurden in den letzten Jahren die Grenzwerte für NO₂ sowohl des IG-L als auch der Richtlinie 2008/50/EG an mehreren Messstellen überschritten.

Die Jahresmittelwerte liegen seit Jahren auf einem relativ hohen Niveau und überschreiten an den Messstellen Rudolfsplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn sowohl den zulässigen Jahresgrenzwert des IG-L (2005 bis 2009 40 µg/m³, seit 2010 35 µg/m³), als auch den Grenzwert der Luftqualitätsrichtlinie der EU (40 µg/m³). Der Evaluierungsbericht des Luftreinhalteprogrammes 2008³⁶ zeigt, dass auch im Jahr 2015 der Jahresgrenzwert für Stickstoffoxide nicht eingehalten werden wird und stellt fest, dass kein eindeutiger Trend erkennbar ist.

³⁵ Vgl Beschluss der Europäischen Kommission vom 12. Juli 2012 (C 2012 4751 final), (7).

³⁶ Land Salzburg, Evaluierung des Programms nach § 9a IG-L – 2008, 2012, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/evaluierung-2012.pdf>

Übersicht über die Messwerte im Land Salzburg:

NO ₂ [µg/m ³]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
IG-L Jahresgrenzwert*		60	55	50	45	40	40	40	40	40	35	35	35	35
Haunsberg		7	8	9	9	8	9	7	7	8	11	10	10	9
Hallein Winterstall				16	16	15	16	14	13	13	15	15	14	16
Tamsweg	16	15	14	14	16	17	17	16	15	16	15	15	15	16
St. Johann										23	26	26	25	24
Salzburg Lehen	27	32	33	34	32	33	35	27	26	26	27	28	26	25
Zederhaus	29	32	33	35	34	34	36	35	36	32	33	35	34	34
Mirabellplatz	32	35	36	37	34	33	38	32	32	32	33	34	32	32
Hallein B159	44	46	46	50	53	53	50	47	47	45	48	47	43	43
Hallein Autobahn				61	57	58	58	55	54	52	53	54	53	52
Rudolfplatz	53	56	56	59	58	59	64	64	60	60	59	57	53	52

Quelle Tabelle: Jahresberichte Luftgüte des Landes Salzburg.

*inklusive Toleranz 2001-2011.

** Quelle: Monatsberichte Luftgüte des Landes Salzburg, Jänner bis Dezember 2013.

1. Messstellen mit Grenzwertüberschreitung

Die Messergebnisse zeigen, dass die Jahresmittelwerte an mehreren Messstellen nach wie vor überschritten werden.

Zu den Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen nach der Richtlinie 2008/50/EG zählen:

- JMW S Hallein A10 Tauernautobahn
- JMW S Hallein B159 Kreisverkehr
- JMW S Salzburg Rudolfplatz

Zu den Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen nach IG-L zählen außerdem folgende:

- S Zederhaus A10
- S Salzburg Mirabellplatz

Aus diesem Grund sind unbedingt weitere Maßnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Grenzwerte an den Messstellen Rudolfplatz, Hallein B159 und Hallein Autobahn schnellstmöglich garantieren.

2. Nichteinhaltung der EU-Grenzwerte

Gemäß Art 13 RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa haben die Mitgliedstaaten sicher zu stellen, dass ab dem 1. Jänner 2010 die gemäß der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft seit 1. Jänner 2010 rechtsverbindlich sind und die festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ nicht überschritten werden.

Mit Beschluss vom 12. Juli 2012 (C 2012 4751 final) hat die Europäische Kommission das Ansuchen Österreichs, die Frist in Bezug auf das Luftqualitätsgebiet Salzburg zu verlängern, abgelehnt. Die Kommission wies darauf hin, dass in Bezug auf das Gebiet Salzburg *„die Luftqualitätspläne keine Angaben dazu enthalten, wie sich die Maßnahmen bis Ablauf der verlängerten Frist voraussichtlich auf die Konzentrationswerte auswirken. Es sei darauf hingewiesen, dass ein Plan erst dann als Luftqualitätsplan im Sinne der Mitteilung gemäß Artikel 22 gilt, wenn er von den zuständigen Behörden formal angenommen wurde und damit eine offizielle Zusage darstellt, die erforderlichen Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist zu ergreifen.“*³⁷ In diesem Sinne reicht es also nicht aus, die geplanten Maßnahmen im Luftreinhalteplan festzuschreiben. Es ist vielmehr geboten, diese schnellstmöglich rechtlich verbindlich zu erlassen, so dass die Grenzwerte eingehalten werden.

Weiters bringt die Kommission in ihrem Schreiben vor:

(19) In Bezug auf die Gebiete 3 bis 7 sowie 9 [Gebiet 4 ist Salzburg] wird der Mitteilung zufolge erwartet, dass der NO₂-Jahresmittelwert im Jahr 2015 an den Standorten der im Referenzjahr verzeichneten Überschreitungen trotz der geltenden und zusätzlicher Maßnahmen weiterhin über dem zulässigen Wert von 40 µg/m³ liegen wird. Die Kommission hält deshalb die Aufnahme strengerer Minderungsmaßnahmen in den jeweiligen Luftqualitätsplänen für erforderlich, wenn in diesen Gebieten die Einhaltung des Grenzwerts bis 2015 erreicht werden soll. Nach Auffassung der Kommission wurde daher nicht nachgewiesen, dass in den Gebieten 3 bis 7 sowie 9 der Grenzwert bis Ablauf des maximalen Verlängerungszeitraums eingehalten wird.

(20) Zum Stand der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die in Anhang XV Abschnitt B Teil 2 der Richtlinie 2008/50/EG aufgeführt sind, stellt die Kommission fest, dass die Republik Österreich die für 2010 geltende nationale Emissionshöchstmenge für Stickoxide gemäß der Richtlinie 2001/81/EG7 überschritten hat. Die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß der genannten Richtlinie ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG, insbesondere die NO₂-Grenzwerte, sowohl in Österreich als auch in den benachbarten Mitgliedstaaten eingehalten werden können. Die Kommission erwartet daher, dass die erforderlichen Anstrengungen unternommen werden, damit die nationalen Emissionshöchstmengen eingehalten werden.

³⁷ Beschluss der Europäischen Kommission vom 12. Juli 2012 (C 2012 4751 final), (7).

Die Nichteinhaltung der Grenzwerte verletzt daher Unionsrecht und lässt ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich befürchten.

3. Verursacher der Grenzwertüberschreitung

Die Hauptquelle der österreichischen NO_x-Emissionen ist die Verbrennung von Brenn- und Kraftstoffen mit einem Anteil von mehr als 96 %, wobei der größte Anteil an den NO_x-Gesamtemissionen im Jahr 2011 auf den Straßenverkehr mit 59,3 % entfällt.³⁸ Auch nach Angaben der Statuserhebung des Landes Salzburg stammen die Ursachen zum überwiegenden Teil aus dem Straßenverkehr, gefolgt von Industrie und Gewerbe und dem Off-Road-Bereich.³⁹

Die NO_x-Emissionen im Verkehr sind höher als im Jahr 1990. Erst seit dem Jahr 2005 sinken die Emissionen dank strengerer Abgasgrenzwerte und des vermehrten Umstiegs auf öffentliche Verkehrsmittel und das Fahrrad.

Österreich hat aufgrund der besonders hohen Anzahl an Diesel-PKW besonders große Probleme. 55 % von Österreichs PKW-Flotte haben einen Dieselmotor, in Deutschland sind es nur rund 26 %.

Lange wurde angenommen, dass die Euro 4 und Euro 5 Fahrzeuge deutlich geringere Belastung mit NO_x verursachen. Es stellte sich allerdings heraus, dass sie dies nur im Testbetrieb taten, nicht aber beim Realbetrieb: Die realen Emissionswerte übersteigen die Emissionen in den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfzyklen um den Faktor 2 bis Faktor 3.⁴⁰

Sorge bereitet auch die massive Zunahme des LKW-Güterverkehrs. Der Anteil von LKW und PKW an den in Österreich verursachten NO_x-Emissionen ist etwa gleich hoch.

Die NO_x-Emissionen von neuen Euro 5-Klein-Lkw sind im Fahrbetrieb ähnlich schlecht wie die Werte der alten Euro 1 Klein-Lkw.⁴¹ Das hat große Auswirkungen auf lokale Konzentrationen von NO_x, Ozon und sekundäre Feinstaubpartikel.

Zukünftig wird eine Reduktion der NO_x-Emissionen um -47 % bis - 50 % im Zeitraum 1990-2030 prognostiziert. Dieser Trend ist besonders bei schweren Nutzfahrzeugen und PKW deutlich. Der Rückgang wird insbesondere mit der Modernisierung des Fuhrparks in Kombination mit niedrigeren NO_x-Emissionen der neuesten Schadstoffklasse Euro 6 bzw, VI begründet. Auch der steigende Anteil von elektrifizierten Fahrzeugen soll zu der zukünftigen Reduktion beitragen.⁴²

³⁸ Umweltbundesamt, Emissionstrends 1990-2011. Ein Überblick über die Verursacher von Luftschadstoffen in Österreich (Datenstand 2013), 2013, 27 abrufbar unter:

http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/publikationen/publikationssuche/publikationsdetail/?pub_id=2024

³⁹ Land Salzburg, Statuserhebung betreffend Grenzwertüberschreitungen im Salzburger Zentralraum für Stickstoffdioxid und Feinstaub im Jahr 2006, 2008, 38, abrufbar unter

http://www.salzburg.gv.at/statuserhebung_no2_pm10_2008.pdf

⁴⁰ Vgl Europäische Kommission, Science for Environment Policy, abrufbar unter

<http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/312na3.pdf>

⁴¹ Vgl www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/verkehr/fahrzeugtechnik/lkw/snf_studie

⁴² Umweltbundesamt, Austria's National Air Emission Projections 2013 for 2015, 2020 and 2030, 2014, 8-9, abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0456.pdf>

Die erwartete Reduktion von NO_x-Emissionen darf jedoch nicht dazu führen, dass bis zu deren Eintritt Grenzwertüberschreitungen geduldet werden. Art 23 der RL 2008/50/EG legt klar fest, dass die Einhaltung der Grenzwerte schnellstmöglich garantiert werden muss.

Da im Sinne des Verursacherprinzips die Maßnahmen bei den Hauptverursachern gesetzt werden sollen, erscheint die Ergreifung spezifisch verkehrsbezogener Maßnahmen geboten.

III. Maßnahmen

1. Bisher angekündigte und erlassene Maßnahmen

Die bisher im Luftreinhalteprogramm des Landeshauptmannes von Salzburg vom 22.9. 2008⁴³ und in der Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms 2013 nach § 9a IG-L angekündigten Maßnahmen⁴⁴ als auch jene nach §§ 10 ff IG-L tatsächlich erlassenen Maßnahmen sind grundsätzlich begrüßenswert. Die Verordnung des Landeshauptmannes von Salzburg vom 12. Februar 2014 mit der aufgrund der §§ 10 und 14 des IG-L im dreimonatigen Testbetrieb eine Geschwindigkeitsbeschränkung für eine Teilstrecke der Westautobahn angeordnet wird StF: LGBl Nr 13/2014, lässt eine deutliche Immissionsreduktion von 13 % im straßennahen Bereich erwarten.⁴⁵ Das Land Salzburg zeigt mit diesem Testbetrieb den Willen Maßnahmen gegen die Grenzwertüberschreitungen zu setzen. Diese Maßnahme soll auch nach dem Testbetrieb aufrechterhalten bleiben. Ebenso ist auch die Verordnung der Landeshauptfrau von Salzburg vom 17. Oktober 2008 mit der eine immissionsabhängige Geschwindigkeitsbeschränkung für eine Teilstrecke der Tauern Autobahn angeordnet wird StF: LGBl Nr 89 /2008 Änderung LGBl Nr 88/2010 (DFB), LGBl Nr 36/2011 aufrechtzuerhalten.

Unseres Erachtens sind jedoch weitere Maßnahmen erforderlich, um die Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid an den Messstellen Rudolfsplatz, Hallein B 159 und Hallein Autobahn einzuhalten. Einerseits ist selbst bei voller Wirksamkeit der Westautobahn.-Geschwindigkeitsbeschränkung keine Grenzwertunterschreitung an den genannten Messstellen zu erwarten, andererseits hat die Geschwindigkeitsreduktion lediglich Auswirkungen auf den Nahebereich der Westautobahn.

Es sei darauf hingewiesen, dass selbst im Evaluierungsbericht des Luftreinhalteprogrammes 2008⁴⁶ sowie in der Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L 2013 davon ausgegangen wird, dass die Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid 2014 und 2015 nicht eingehalten werden können. Der Erlass weiterer geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte ist daher unbedingt erforderlich.

⁴³ Land Salzburg, Luftreinhalteprogramm des Landeshauptmannes von Salzburg vom 22.9.2008, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/luftreinhalteprogramm.pdf>

⁴⁴ Land Salzburg, Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms 2013 nach § 9a IG-L, 2014, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/luftreinhalteprogramm-2013.pdf>

⁴⁵ Vgl Land Salzburg, Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L 2013, 2013, 45.

⁴⁶ Vgl Land Salzburg, Evaluierung des Programms nach § 9a IG-L – 2008, 2012, abrufbar unter <http://www.salzburg.gv.at/evaluierung-2012.pdf>

2. Geeignete Maßnahmen

Grundsätzlich sind Maßnahmen zu ergreifen, bei denen mit geringsten Kosten eine möglichst große Verringerung der Immissionsbelastung erzielt wird. Die Maßnahmen sollten verhältnismäßig sein. Es sind also auch öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Aus gesundheitlicher Sicht wird es daher als sinnvoller erachtet, die Belastung generell zu senken als ausschließlich an den höchst belasteten Standorten. So kann auch in Gebieten ohne Grenzwertüberschreitung eine Verminderung des Gesundheitsrisikos erzielt werden.⁴⁷

Wie bereits dargelegt ist Hauptverursacher der Grenzwertüberschreitung der Straßenverkehr. Im Sinne des Verursacherprinzips erscheint daher die Ergreifung spezifisch verkehrsbezogener Maßnahmen geboten. Mögliche Maßnahmen wären daher zB Geschwindigkeitsreduktionen auf Autobahnen und Landstraßen, Anreize zur schnelleren Flottenerneuerung, Reduktion der Verkehrsstärke oder Fahrbeschränkungen.⁴⁸

Die Antragstellerin beantragt daher den Erlass geeigneter Maßnahmen, welche die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte erwarten lassen.

Mögliche zur Verfügung stehende Maßnahmen werden im Folgenden kurz erläutert:

Ausweisung von Umweltzonen

Eine großräumige, streng kontrollierte Umweltzone, mit sinnvoll ausgewählten Ausnahmeregelungen, ist das effektivste Instrument zur Verringerung von Luftschadstoffen. Aus diesem Grund gibt es in Europa bereits über 100 Umweltzonen in Städten, davon an die 50 in Deutschland.⁴⁹

In einer Umweltzone dürfen nur jene PKW, LKW und Busse fahren, die bestimmte Abgaswerte einhalten. Die Fahrzeuge werden je Schadstoffklasse mit unterschiedlich farbigen Plaketten versehen. Für KFZ mit hohen Schadstoffemissionen gilt in der Umweltzone ein Fahrverbot.

Die Wirksamkeit von Umweltzonen lässt sich am besten mit Ergebnissen aus Berlin belegen.⁵⁰ Die Umweltzone in Berlin ist eine in ihrer Wirkung gut untersuchte Umweltzone. Die Ergebnisse beruhen auf Erhebungen zur Zusammensetzung der Fahrzeugflotte sowie aus Messungen, die vor Ort erhoben wurden. Daraus lässt sich erkennen, dass eine Umweltzone auch zu einem Rückgang der Stickoxidemissionen geführt hat. Der Ausstoß von Stickoxiden konnte in Berlin durch die

⁴⁷ Vgl zB <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/luft/luftqu coastal/aktuell/massnahmen/> .

⁴⁸ Vgl zB <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/luft/luftqu coastal/aktuell/massnahmen/> .

⁴⁹ Liste der Luftreinhalte- und Aktionspläne in Deutschland, abrufbar unter <http://gis.uba.de/Website/umweltzonen/lrp.php> .

⁵⁰ Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin, Untersuchungen zur Wirkung auf den Schadstoffausstoß des Straßenverkehrs auf die Luftqualität in Berlin, Stufe 2, 2011, abrufbar unter http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/umweltzone/download/umweltzone_1jahr_stufe2_bericht.pdf .

Umweltzone um 20 % gegenüber dem Wert, der ohne Umweltzone erreicht worden wäre, gesenkt werden.⁵¹

Auch der neue Vorschlag der Europäischen Kommission zur Revision der NEC-Richtlinie enthält im Verkehrsbereich als Maßnahme zur Reduktion von NO_x-Emissionen vor allem einen möglichst schnellen Umstieg bei den Dieselfahrzeugen auf EURO 6 Norm. Die Einrichtung einer Umweltzone trägt zu einer schnelleren Flottenerneuerung bei, so dass die Etablierung der Schadstoffklasse 6 und somit die Einhaltung der Grenzwerte beschleunigt werden kann.⁵²

City Maut

City-Mauten tragen dazu bei, dass der KFZ-Verkehr verringert wird. In Stockholm kam es nach Einführung der City-Maut zu einem Rückgang des Autoverkehrs um 22 %, in London um 15 %. Je nach Anteil der Diesel-Fahrzeuge war die Verringerung von Luftschadstoffen verschieden. In Stockholm gingen die Stickoxid-Emissionen des Straßenverkehrs zwei Jahre nach der Einführung der City-Maut um 10 % zurück.⁵³ Wird bei der Höhe der City-Maut die Schadstoffklasse der Fahrzeuge berücksichtigt, wird ein starker Anreiz zur schnelleren Erneuerung der Fahrzeugflotte gesetzt. Um die Wirkung der City-Maut zu erhöhen, ist ein relevanter Teil der Einnahmen in die Verbesserung des Öffentlichen Nahverkehrs zu investieren.

Sektorale Fahrverbote für LKW und temporäres Fahrverbot für PKW

Die Stickoxid-Emissionen aus dem Lkw-Verkehr sind im Zeitraum 1990 – 2011 um 19 % angestiegen. Im Jahr 2011 wurden 65 % der Stickstoff-Emissionen im Straßenverkehr durch Lkw verursacht.⁵⁴ Daher tragen sektorale Fahrverbote in stark belasteten Gebieten zu einer Entlastung bezüglich NO₂-Belastung bei. Aufgrund des hohen Anteils an Diesel-Pkw sind auch tageweise Fahrverbote für die Stadt Salzburg wirksam.

⁵¹ Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin, Untersuchungen zur Wirkung auf den Schadstoffausstoß des Straßenverkehrs auf die Luftqualität in Berlin, Stufe 2, 2011, 20, abrufbar unter http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/umweltzone/download/umweltzone_1jahr_stufe2_bericht.pdf.

⁵² Vgl Liste der Luftreinhalte- und Aktionspläne in Deutschland, abrufbar unter <http://gis.uba.de/Website/umweltzonen/lrp.php>

⁵³ Centre for Transport Studies, Stockholm Environment and Health Administration: The Effects of the congestion tax on emissions and air quality; Stockholm, 2010, 4, abrufbar unter http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stockholm.se%2FPageFiles%2F81967%2FEffects%2520of%2520the%2520congestion%2520tax%2520on%2520emissions%2520and%2520air%2520quality.pdf&ei=GhJAU9OwM8jbtAbF74GYBA&usq=AFQjCNH7FnNiPP3aNwJb-TIMVe2n1_SJPq&sig2=-vgLntIueNZwpQCwHuMgDQ&bvm=bv.64367178,d.Yms&cad=rja.

⁵⁴ Umweltbundesamt, Emissionstrends 1990-2011, 80-81, abrufbar unter www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0436.pdf

Stadtbahn und offensiver öffentlicher personennaher Verkehr

Die Verlagerung von Verkehrswegen von der Straße auf die Schiene führt zu nachhaltigen Reduktionen von Luftschadstoffen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist daher im Allgemeinen unentbehrlich. Als Maßnahme im Zentralraum Salzburg kommt insbesondere der Umsetzung der Regionalstadtbahn eine zentrale Rolle zu. Die geplante Stadtregionalbahn (V30) wurde bislang nicht umgesetzt werden. Sie ist ebenso im Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung 2013 enthalten.

Weitere Temporeduktionen im Land Salzburg auf der A1, der A10, auf Freilandstraßen und Tempo 30 Zonen in Gemeindegebieten, insbesondere in der Stadt Salzburg

Temporeduktionen gehören zu den kostengünstigsten Sofortmaßnahmen gegen Luftschadstoffe und insbesondere gegen zu hohe NO₂-Immisionswerte. Das Tempo ist ein relevanter Faktor für den Stickoxid-Ausstoß: Bei 130 Stundenkilometern wird um 46 %, bei 160 Stundenkilometern sogar doppelt so viel Stickoxid ausgestoßen wie bei Tempo 100.

Auf Freilandstraßen und Autobahnen verringert sich der Stickoxid-Ausstoß bei 80 km/h im Vergleich zu 100 km/h um 13 %, ⁵⁵ wie das Beispiel an der A1, Siezenheim zeigt. In Graz haben sich nach Einführung von Tempo 30 die Stickoxid-Emissionen um 24 bis 32 % verringert. ⁵⁶

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas Alge

Geschäftsführer

⁵⁵ Ökosience, Zukunftsszenarien der Stickstoffoxidemissionen und -Immisionen an der A10 bis 2015, Basis Immissionsmessstelle Hallein, 2011, abrufbar unter http://www.salzburg.gv.at/be_sze_a10_2010-2015.pdf .

⁵⁶ Amt der Tiroler Landesregierung, Generelle Geschwindigkeitsbeschränkung auf Straßen in Ortsgebieten, Wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen, 2005, abrufbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/service/publikationen/downloads/Geschwindigkeitsbeschr_nkungen_im_Ortsgebiet.pdf .