



ZAHL (Bitte im Antwortschreiben anführen)

205-01/1785/10-2014

DATUM

14.08.2014

MICHAEL-PACHER-STRASSE 36

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG

FAX +43 662 8042 4167

umweltschutz@salzburg.gv.at

Mag. Wolfgang Leitich

TEL +43 662 8042 4177

BETREFF

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

B E S C H E I D

Spruch:

Der Antrag vom 08.04.2014 des ÖKOBÜROs (Neustiftgasse 36/3a, 1070 Wien) auf *Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ im Land Salzburg* wird **in Anerkennung seiner Antragslegitimation** gemäß Artikel 9 Abs 3 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) durch den Landeshauptmann von Salzburg als **unbegründet abgewiesen**.

anzuwendende und zu berücksichtigende Rechtsvorschriften:

- §§ 9a ff Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L), BGBl I 115/1997 idgF;
- Artikel 23 Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitäts-RL), ABl EU vom 11.06.2008 Nr. L 152/1;
- Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention;
- §§ 56 ff Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl Nr 1991/51 idgF.

Begründung

zum Antragsbegehren:

Mit Schreiben vom 08.04.2014 beantragte das ÖKOBÜRO beim Landeshauptmann von Salzburg die Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der

Immissionsgrenzwerte für NO₂ im Land Salzburg. Zur näheren Begründung dieses Antrages wurde das Folgende ausgeführt:

Zur zentralen Frage der Parteistellung wurde vom ÖKOBÜRO zunächst darauf verwiesen, dass es eine anerkannte Umweltorganisation iSd § 19 Abs 7 UVP-G 2000 ist, deren Tätigkeit das gesamte Bundesgebiet umfasst. Konkret stützt sich das ÖKOBÜRO hinsichtlich seiner Antragslegitimation auf Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention, demzufolge jede Vertragspartei sicherzustellen hat, *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 Rechtes verstoßen*. Nach Rechtsprechung des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) sind Umweltorganisationen vom Begriff „Mitglieder der Öffentlichkeit“ umfasst.

Allerdings habe Österreich Artikel 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention bislang noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Das ACCC hat daher am 06.03.2012 festgestellt, dass diese Rechtslage einen Verstoß gegen die Aarhus-Konvention darstellt. Die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen seien auch von den zuständigen Verwaltungsbehörden zu ergreifen, durch rechtskonforme Auslegung der einschlägigen Bestimmungen oder durch unmittelbare Anwendung der Aarhus-Konvention.

Die Aarhus-Konvention bilde auch einen integralen Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union. Diese hat die Aarhus-Konvention am 17.02.2005 ratifiziert, sie ist somit selbst Vertragspartei.

In seinem Urteil vom 08.03.2011 zu C-240/09 stellte der EuGH klar, dass Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung der Aarhus-Konvention in seine Zuständigkeit fallen, wenn sie Vorschriften betreffen, die von der Union erlassen wurden und in von Artikel 9 Abs 3 der Konvention erfassten Bereichen liegen. Der EuGH habe zunächst festgestellt, dass Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention für eine unmittelbare Anwendung nicht hinreichend präzisiert ist, allerdings darauf abziele, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der im Urteil vom 08.03.2011 angestellten Erwägungen komme der EuGH daher zum Ergebnis, dass Artikel 9 Abs 3 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 sei vielmehr so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen des Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention stehe. In dem diesem Urteil zugrundeliegenden Fall sei der EuGH somit zum Ergebnis gekommen, dass Umweltschutzorganisationen Entscheidungen, die möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Europäischen Union stehen, von diesen gerichtlich angefochten werden können.

Zum geltend gemachten Rechtsanspruch selbst verwies das ÖKOBÜRO auf das sog. „Janecek-Urteil“ des EuGH vom 25.07.2008 (C-237/07). In diesem Urteil habe der EuGH festgestellt, dass Betroffene in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften der Richtlinie über die Qualität der Luft zu berufen. Dies sei mit dem von der Richtlinie bezweckten Schutz der öffentlichen Gesundheit begründet. Zusammenfassend sei der

EuGH zum Ergebnis gekommen, dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, bereits bei drohender Überschreitung den durchsetzbaren Anspruch haben, bei den zuständigen Behörden die Erstellung eines Aktionsplanes erwirken zu können. Hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen haben die Mitgliedsstaaten einen Ermessensspielraum, der vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann. Es seien Maßnahmen zu ergreifen, die die Gefahr einer Überschreitung und ihrer Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum reduzieren. Dazu wurde vom ÖKOBÜRO präzisierend ausgeführt, dass sich das Antragsrecht auf die Erlassung geeigneter Maßnahmen, welche die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte erwarten lassen, bezieht. 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, seien nicht ausreichend. Maßnahmen seien dahingehend zu ergreifen, dass keine weitere Grenzwertüberschreitung eintrete.

Zur Untermauerung des Antrags wurde vom ÖKOBÜRO auch auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes verwiesen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird.

Inhaltlich führte das ÖKOBÜRO aus, dass im Land Salzburg in den letzten Jahren die Grenzwerte für NO₂ an mehreren Messstellen überschritten worden sind. 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 – 2009 40 µg/m³, seit 2010 35 µg/m³), als auch den Grenzwert der Luftqualitäts-RL (40 µg/m³). Der „Evaluierungsbericht des Programms nach § 9a IG-L 2008“ zeige, dass auch im Jahre 2015 der Jahresgrenzwert für NO₂ nicht eingehalten werden wird und habe dazu festgestellt, dass kein eindeutiger Trend erkennbar ist.

Nach der Luftqualitäts-RL sei der Grenzwert für NO₂ seit dem 01.01.2010 rechtsverbindlich einzuhalten gewesen. Verwiesen wurde auf den Beschluss vom 12.07.2012 der Europäischen Kommission, mit dem das Ansuchen der Republik Österreich, diese Frist auch in Bezug auf das Luftqualitätsgebiet Salzburg zu verlängern, abgelehnt wurde. Die Kommission habe die Aufnahme strengerer Minderungsmaßnahmen in den jeweiligen Luftqualitätsplänen für erforderlich erachtet, um in diesen Gebieten die Einhaltung des Grenzwerts für NO₂ bis 2015 zu erreichen.

Zur Frage der Verursachung der Grenzwertüberschreitung führte das ÖKOBÜRO aus, dass als Hauptquelle der NO_x-Emissionen die Verbrennung von Brenn- und Kraftstoffen mit einem Anteil von mehr als 96 % anzusehen ist, wobei der größte Anteil an den NO_x-Gesamtemissionen im Jahre 2011 auf den Straßenverkehr mit 59,3 % entfällt. Auch nach den Angaben des Landes Salzburg stammen die Ursachen der Grenzwertüberschreitungen bei NO₂ zum überwiegenden Teil aus dem Straßenverkehr. Durch den hohen Anteil an Diesel-PKW habe Österreich besonders große Probleme. Entgegen den Erwartungen führte die Einführung der Motoren Euro 4 und Euro 5 zu keiner geringeren Belastung, da im Realbetrieb die Emissionswerte im Vergleich zum Testbetrieb wesentlich größer sind.

Sorge bereite auch die massive Zunahme des LKW-Güterverkehrs. Der Anteil von LKW und PKW an den in Österreich verursachten NO_x-Emissionen sei etwa gleich hoch. Zukünftig werde eine Reduktion der NO_x-Emissionen um 47 % bis 50 % im Zeitraum 1990 bis 2030 prognostiziert. Dieser Rückgang sei mit der Modernisierung des Fuhrparks durch Motoren der Schadstoffklasse Euro 6 begründet, die wesentlich niedrigere NO_x-Emissionen aufweisen, auch bei PKW. Dies könne jedoch nicht dazu führen, dass bis dahin Grenzwertüberschreitungen geduldet werden. Im Sinne des Verursacherprinzips sei somit die Ergreifung spezifisch verkehrsbezogener Maßnahmen geboten.

Grundsätzlich werde anerkannt, dass der Landeshauptmann von Salzburg im „Programm nach § 9a IG-L für den Salzburger Zentralraum“ aus dem Jahre 2008 sowie in dessen Fortschreibung aus dem Jahre 2013 bereits wirksame Maßnahmen gesetzt hat, die allerdings nicht ausreichen, die Luftqualitätsziele sowohl des IG-L als auch der Luftqualitäts-RL zu erreichen. Daher sei die Setzung weiterer Maßnahmen erforderlich.

Im Folgenden wurden vom ÖKOBÜRO geeignete Maßnahmen vorgeschlagen und kurz erläutert:

- **Ausweisung von Umweltzonen:**
Eine großräumige, streng kontrollierte Umweltzone mit sinnvoll ausgewählten Ausnahmeregelungen sei das effektivste Instrument zur Verringerung von Luftschadstoffen. In eine Umweltzone dürfen nur KFZ einfahren, die bestimmte Abgaswerte einhalten. Aus diesem Grund gibt es in Europa bereits über 100 Umweltzonen in Städten, davon an die 50 in Deutschland.
Die Wirksamkeit einer Umweltzone lasse sich am besten am Beispiel Berlin belegen. Der Ausstoß von Stickstoffoxiden konnte dort um 20 % reduziert werden. Umweltzonen tragen zu einer schnelleren Flottenerneuerung auf Dieselfahrzeuge mit Motor Euro 6 bei, die wesentlich geringere NO_x-Emissionen aufweisen.
- **City Maut:**
City Mauten tragen dazu bei, den KFZ-Verkehr insgesamt zu verringern. Als Beispiel wurde auf Stockholm und London verwiesen. Werde bei der Höhe der City Maut die Schadstoffklasse berücksichtigt, wird ein starker Anreiz zu einer schnelleren Erneuerung der Fahrzeugflotte gesetzt.
- **Sektorale Fahrverbote für LKW und temporäre Fahrverbote für PKW:**
Bezug genommen wurde ua auf tageweise Fahrverbote für die Stadt Salzburg.
- **Stadtbahn und offensiver öffentlicher personennaher Verkehr:**
Die Verlagerung von Verkehrswegen von der Straße auf die Schiene führe zu nachhaltigen Reduktionen von Luftschadstoffen. Für den Zentralraum Salzburg kommt insbesondere der Umsetzung der Regionalstadtbahn eine zentrale Rolle zu, die im Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung 2013 enthalten ist.
- **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-Emissionswerte. Das Tempo ist ein relevanter Faktor für den NO_x-Ausstoß.

Zum vorliegenden Antrag wurden gutachterliche Stellungnahmen eingeholt, die weiter unten wiedergegeben sind. In Wahrung des Parteiengehörs wurden diese gutachterlichen

Stellungnahmen dem ÖKOBÜRO mit Schreiben vom 24.07.2014 übermittelt, dass dazu mit Schreiben vom 11.08.2014 Stellung bezog, wobei im Folgenden nur auf die entscheidungsrelevanten Passagen eingegangen wird:

Es wurde darauf hingewiesen, dass auch langfristig nicht mit der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu rechnen ist, sofern nicht weitgehende Maßnahmen verordnet werden. Nach Meinung des ÖKOBÜROs sei es notwendig, sowohl rasch greifende Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte zu erlassen, als auch Maßnahmen zu ergreifen, welche die langfristige Einhaltung sicherstellen.

Es sei irrelevant, auf wie vielen Prozent der Landesfläche die Grenzwerte eingehalten werden, sondern es gehe darum, wie viele Menschen von den Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitungen gesundheitlich betroffen sind. Es leben und arbeiten auf jenen 6% der Salzburger Stadtfläche, auf der der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid überschritten wird, etwa 22.000 Personen, das sind 15% der Stadtbevölkerung. Inkludiere man jene Areale, in denen die Luft als belastet gilt (ab $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$), dann sind bereits 22% des Stadtgebietes bzw 40% der Stadtbevölkerung betroffen.

Die Feststellung, dass nach wie vor dieselbetriebene Motoren die Hauptursache für die Stickstoffdioxidbelastung sind, bestätige die Forderung des ÖKOBÜROs nach verkehrsbezogenen Maßnahmen. Ursache für die Grenzwertüberschreitungen seien allerdings nicht primär der ungebremste Trend zum Dieselantrieb oder die mangelhafte Abgasgesetzgebung, sondern vor allem auch, dass keine entsprechenden verkehrsbezogenen Maßnahmen gesetzt wurden. Erst mit der künftigen Euronorm 6 und insbesondere 6c sei eine deutliche Minderung der Motoremissionen bei Stickstoffdioxid zu erwarten. Deren Einführung stelle jedoch keine kurzfristig wirksame Maßnahme dar; ein weitgehender Austausch der Bestandsflotte werde 10 Jahre dauern. Die Grenzwertüberschreitungen seien bis zur Etablierung der Euronorm 6 bzw 6c einstweilen durch andere Maßnahmen zu verhindern.

Im Folgenden setzt sich das ÖKOBÜRO nochmals kurz mit den von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen auseinander. Auf die einzelnen Argumente wird erforderlichenfalls im Zusammenhang mit den rechtlichen Erwägungen näher eingegangen werden.

Darstellung der vom Landeshauptmann von Salzburg auf der Grundlage des IG-L bzw der Luft-Rahmen-RL bzw Luftqualitäts-RL gesetzten Maßnahmen:

Aufgrund von Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitungen wurde für den Salzburger Zentralraum zunächst durch die Tauernautobahn-Geschwindigkeitsbeschränkungsverordnung vom 30.03.2005 eine permanente Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h auf dem Streckenabschnitt der A10 Tauernautobahn vom Autobahndreieck Walserberg bis zum Ofenauertunnel als Maßnahme iSd § 10, 14 Abs 1 Z 2 IG-L verfügt. Dazu wurden ergänzend „Zusätzliche Maßnahmen aufgrund der Grenzwertüberschreitungen für Stickstoffdioxid und Feinstaub (2005)“ im Jahre 2005 verabschiedet.

Nach Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlage im IG-L durch die Novelle im Jahre 2006 (BGBl I 34/2006) wurden diese Maßnahmen im „Programm nach § 9a IG-L für den Salzburger Zentralraum“ im Jahre 2008 zusammengefasst und ergänzt. Die bis dahin

bestehende permanente Geschwindigkeitsbeschränkung auf der Teilstrecke der A10 Tauernautobahn wurde mit der Verordnung vom 17.10.2008, LGBI Nr 89/2008, in eine immissionsabhängige Geschwindigkeitsbeschränkung umgewandelt.

Entsprechend der Vorgabe des § 9a Abs 6 IG-L wurde das Programm einer Evaluierung unterzogen, die zum Ergebnis kam, dass die Situation beim Luftschadstoff Feinstaub im Wesentlichen bereinigt ist.

Anders war die Situation jedoch für den Luftschadstoff Stickstoffdioxid zu beurteilen: Der Bericht „Evaluierung des Programms nach § 9a IG-L – 2008“ vom Dezember 2012 (S 8) stellt dazu fest, dass derzeit kein eindeutiger Trend bei den Jahresmittelwerten (*Anmerkung: gemeint ist im Hinblick auf eine sinkende Tendenz in Richtung Einhaltung der Grenzwerte*) zu erkennen ist. Das Maximum der Luftschadstoffbelastung bei Stickstoffdioxid dürfte allerdings in den Jahren 2006/2007 überschritten worden sein und es wird ein deutlicher Rückgang während der nächsten Jahre erwartet.

In Anbetracht dieser Situation wurde das „Programm nach § 9a IG-L für den Salzburger Zentralraum“ in der „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ überarbeitet und um weitere Maßnahmen ergänzt. Diese finden sich auf Seite 19 der Fortschreibung und brauchen im vorliegenden Zusammenhang nicht einzeln ausgeführt zu werden. Eine wesentliche Maßnahme war die Einführung einer permanenten Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h auf der Teilstrecke der A1 Westautobahn ca von der Anschlussstelle Salzburg-Nord bis zum Autobahndreieck Walserberg im Zeitraum von 20.02.2014 bis zum 19.05.2014 (LGBI Nr 13/2014). Eine längerdauernde permanente Geschwindigkeitsbeschränkung hätte der Zustimmung des BMVIT bedurft. Wesentlicher Zweck dieses Vorgehens war auch die Evaluierung ihrer Wirksamkeit um klarzustellen, ob eine dauernde Geschwindigkeitsbeschränkung effektiv und somit gerechtfertigt ist.

Die Überprüfung der Wirksamkeit der Westautobahn-Geschwindigkeitsbeschränkungsverordnung kam zum Ergebnis, dass die Immissionsabnahme 6 – 7 % betrug, damit aber geringer ausfiel, als die prognostizierten 13 %. Als Begründung für diese Differenz wurde ua die neue Verkehrssituation angesehen, die insbesondere im Hinblick auf die LKWs zu häufigen Brems- und Beschleunigungsvorgängen geführt habe. Von der Salzburger Landesregierung wurde in Anbetracht dieses Ergebnisses die Implementierung einer immissionsabhängigen Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h im Rahmen der von der ASFINAG in Errichtung befindlichen Verkehrsbeeinflussungsanlage beschlossen. Im Hinblick auf den Verkehrsfluss sind Optimierungsmaßnahmen in Ausarbeitung.

Da der Evaluierungsbericht vom Dezember 2012 stammt und die darin angeführten Daten lediglich bis zum Jahr 2011 reichen, wurde zur Beurteilung der aktuellen lufthygienischen Situation im Zentralraum von Salzburg eine gutachterliche Stellungnahme erstellt, die die folgenden Fragen beantwortete:

1. Wie stellt sich die Immissionssituation bzw -belastung bei NO₂ aktuell dar?

Die Luftqualitäts-RL sowie das IG-L legen für bestimmte Luftschadstoffe Grenzwerte fest. Als Langzeitgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) gelten die Werte in nachfolgender Tabelle:

Luftschadstoff	EU-RL	IG-L
Stickstoffdioxid als Jahresmittelwert	40* $\mu\text{g}/\text{m}^3$	35** $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Tabelle 1: Langzeitgrenzwerte der EU-Richtlinie sowie des Immissionsschutzgesetz-Luft

*) Frist für Einhaltung des Grenzwertes: 1.1.2010

**) Immissionsgrenzwert inklusive 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ Toleranzmarge

Langfristiger Trend der Stickstoffdioxidbelastung in Salzburg

Die höchsten NO_2 -Jahresmittelwerte wurden Ende der 80er Jahre mit über 90 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittelwert gemessen. Durch Einführung des 3-Wegekatalysators beim Benzinmotor konnten die Stickstoffoxidemissionen deutlich gesenkt werden und erreichten Ende der 90er Jahre ein Minimum. Durch den Dieselboom und das steigende Verkehrsaufkommen stiegen die NO_2 -Werte bis 2007 wieder an. Seit dem Jahr 2008 ist ein gleichbleibender bis leicht sinkender Trend der Jahresmittelwerte zu beobachten.

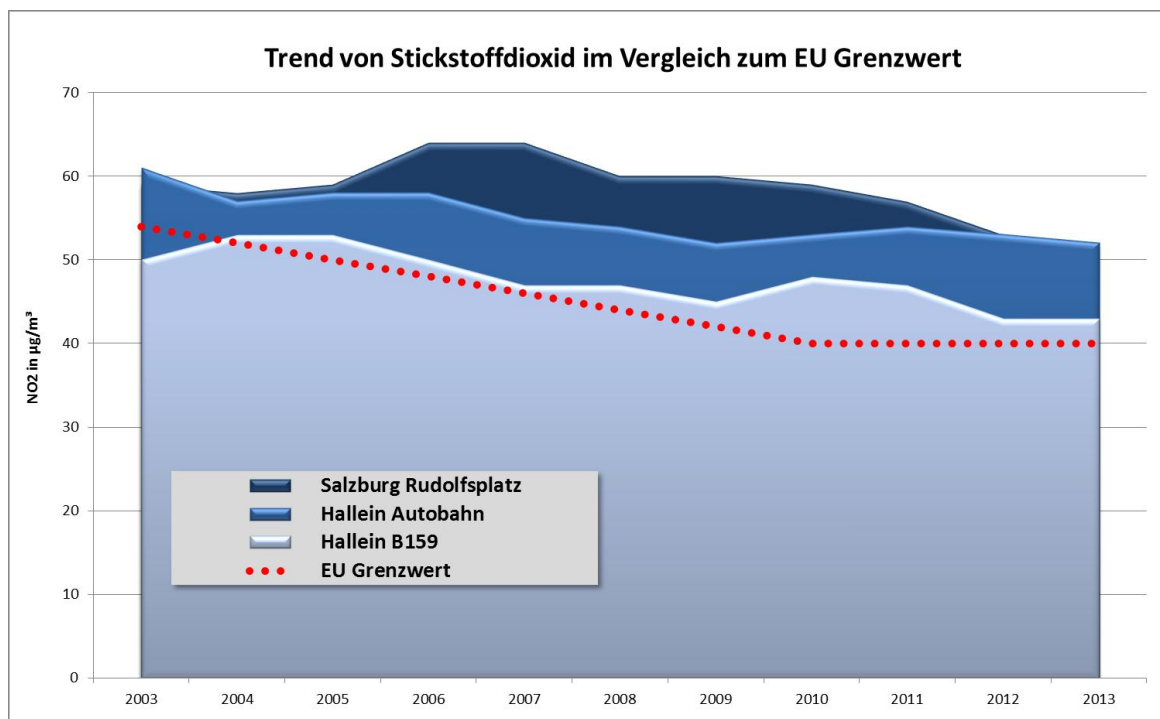


Abbildung 1: Trend der NO_2 -Jahresmittelwerte

NO_2 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	15
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	33
Salzburg 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
Salzburg Rudolfsplatz	53	56	56	59	58	59	64	64	60	60	59	57	53	52

Tabelle 2: NO_2 -Jahresmittelwerte der Salzburger Luftgütemessstellen

Die Stickstoffdioxidbelastung im Jahr 2013

Die Stickstoffdioxidkonzentrationen lagen im Jahr 2013 an drei verkehrsnahen Standorten im Land Salzburg über dem Jahresgrenzwert der Luftqualitäts-RL ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) sowie des Immissionsschutzgesetzes-Luft ($35 \mu\text{g}/\text{m}^3$).

Standort	JMW in $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Salzburg Rudolfsplatz	52,4
Hallein A10	52,3
Hallein B159	43,1

Tabelle 3: Messstellen mit Überschreitung des NO_2 -Jahresgrenzwertes im Jahr 2013

Die NO_2 -Jahresmittelwerte 2013 zeigten gegenüber 2012 einen uneinheitlichen Trend an den drei betroffenen Messstellen. An zwei der drei Messstellen wurde ein leichter Rückgang der Werte, an einer Messstelle wurde eine leichte Zunahme gegenüber dem Jahr 2012 registriert.

Standort	Änderung gegenüber 2006	Änderung gegenüber 2012
Salzburg Rudolfsplatz	- 18 %	- 1,8 %
Hallein A10	- 9 %	- 0,6 %
Hallein B159	-14 %	+ 0,5 %

Tabelle 4: Änderungen des JMW 2013 gegenüber den Jahren 2006 bzw. 2012

2. Bleiben die in der Evaluierung bzw Fortschreibung zur Immissionssituation bei NO_2 getroffenen Feststellungen aufrecht oder sind an den zugrunde liegenden Aussagen Änderungen/Modifizierungen vorzunehmen?

Die Evaluierung des Luftreinhalteprogrammes im Jahr 2012 ergab, dass sich durch die bisherigen Maßnahmen bereits deutlich sichtbare und vor allem messbare Erfolge zeigten. So konnte zum Beispiel der Rußanteil (EC) im Feinstaub um mehr als 50 % seit dem Jahr 2000 reduziert werden und wird damit auch belegt, dass die ergriffenen Maßnahmen durchaus wirksam waren. Mit den bisherigen Bemühungen konnten allerdings noch nicht alle Vorgaben der Luftqualitäts-RL und des IG-L erfüllt werden.

Trotz der vielen lokalen Maßnahmen des Luftreinhalteprogrammes 2008 konnten die Grenzwerte nicht überall eingehalten werden. Vor allem entlang stark befahrener Straßen wird der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid nach wie vor überschritten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die in der Evaluierung im Kapitel „Stickstoffdioxid“ getroffenen Feststellungen im Wesentlichen aufrecht bleiben bzw nach wie vor gültig sind:

- Die dominierende Quelle für Stickstoffoxide ist der Straßenverkehr, insbesondere dieselbetriebene Motoren.
- Überschreitungen des zulässigen Jahresgrenzwertes für Stickstoffdioxid treten in Salzburg nur im Nahbereich stark verkehrsbelasteter Straßen auf. Im Großteil des Landes wird der EU-Grenzwert für Stickstoffdioxid unterschritten.
- Die Ursache liegt im ungebrochenen Trend zum Dieselantrieb bei PKW sowie in der mangelhaften Abgasgesetzgebung der EURO-Klassen auf EU-Ebene.

- Die NO₂-Jahresmittelwerte 2013 zeigten gegenüber 2012 einen uneinheitlichen Trend. Das Maximum dürfte allerdings in den Jahren 2006/2007 überschritten worden sein und es wird ein deutlicher Rückgang während der nächsten Jahre durch die Einführung der Abgasnorm EURO 6 (ab 2015) erwartet.

Weiters wird hier auch auf die Ausführungen in der Evaluierung zu den beiden Maßnahmen

- V32 – Unterstützende Maßnahmen wie Ausweisung von Umweltzonen
- V5 – Tempo 30 Zonen

verwiesen.

3. In der Fortschreibung des Luftreinhalteprogramms nach § 9a IG-L wurden neue Maßnahmen vorgesehen, weitere sind offenbar in Ausarbeitung. Ist es möglich, aus diesen bereits gesetzten und zukünftig geplanten weiteren Maßnahmen ein Minderungspotenzial zu ermitteln? Wenn ja, wie hoch kann dieses veranschlagt werden?

In der Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes 2013 wurden folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Förderungen von Jahreskarten im Salzburger Verkehrsverbund,
- Förderung von EURO VI LKW,
- Staumanagement in der Stadt Salzburg,
- Förderprogramm KLUP (Klima und Umweltpakt),
- weitere Verlagerungen von Lkw-Transporten auf die Schiene,
- Intelligente Ampelsteuerung,
- Geschwindigkeitsbeschränkung im Bereich der Salzburger Stadtautobahn.

Für einige Maßnahmen konnte eine konkrete Abschätzung des Reduktionspotentials berechnet werden (siehe Luftreinhalteprogramm 2013), für andere Maßnahmen lässt sich vorerst kein Minderungspotential abschätzen, sondern kann die Wirksamkeit der Maßnahmen (zB Förderungen) erst nach einem gewissen Zeitraum beurteilt werden.

Probetrieb Tempo 80

Im nachfolgenden Kapitel werden die Auswirkungen des Probetriebs Tempo 80 an der Stadtautobahn dargestellt.

Der Probetrieb Tempo 80 auf der Stadtautobahn zwischen der Auffahrt Nord und dem Knoten Walserberg wurde Mitte Februar bis Mitte Mai durchgeführt. Für die Evaluierung des Probetriebs wurde die Luftgütemessstelle "Stadtautobahn A1" am 17.10.2013 im Nahbereich der Westautobahn in Siezenheim aufgestellt. Um die Auswirkung von Tempo 80 abschätzen zu können wurden zwei Phasen miteinander verglichen:

Tempo 100-Phase: 17.10.2013 bis 19.02.2014 (vorwiegend im Winter)

Tempo 80-Phase: 20.02.2014 bis 19.05.2014 (vorwiegend im Frühjahr)

Da sich die meteorologischen Bedingungen während der beiden Phasen (Winter, Frühjahr) erheblich voneinander unterscheiden, wurden auch die Messdaten der autobahnnahen Messstelle "Hallein A10" für den Vergleich herangezogen. In nachfolgender Tabelle sind die Stickstoffoxid- sowie die Stickstoffdioxidwerte der beiden Phasen dargestellt.

Mittelwerte NO _x	T100-Phase	T80-Phase	Rückgang
Stadtautobahn A1	212,6 µg/m ³	143,1 µg/m ³	-33 %
Hallein A10	164,2 µg/m ³	125,6 µg/m ³	-24 %

Mittelwerte NO ₂	T100-Phase	T80-Phase	Rückgang
Stadtautobahn A1	59,2 µg/m ³	53,8 µg/m ³	-9 %
Hallein A10	53,0 µg/m ³	52,5 µg/m ³	-1 %

Tabelle 5: Entwicklung der NO₂/NO_x Mittelwerte während des Probebetriebs von Tempo 80

Ein allgemeiner Rückgang der Belastung aufgrund der günstigeren Meteorologie im Frühjahr war naturgemäß gegeben, wobei aber der Rückgang an der Westautobahn während der T80-Phase deutlich höher ausfiel als an der Tauernautobahn. Diese beiden Werte sind aber nicht direkt miteinander vergleichbar, da unterschiedliche Rahmenbedingungen (zB Verkehrsaufkommen) vorherrschten.

In der detaillierten Studie der Schweizer Firma Ökoscience, die diese Rahmenbedingungen berücksichtigte, wurde der Effekt von Tempo 80 **mit 6 bis 7 Prozent** berechnet. Aufgrund dieses positiven Ergebnisses wird mit Ende 2014 eine immissionsgesteuerte Geschwindigkeitsbeschränkung im Bereich der Salzburger Stadtautobahn mittels VBA installiert werden.

Kein technischer Fortschritt bei Diesel-Motoren (PKW, Stickstoffoxide)

Stickstoffoxide werden überwiegend von Dieselmotoren erzeugt. Beim Diesel-PKW war in den letzten 20 Jahren kein technischer Fortschritt bei der Minderung von Stickstoffoxidemissionen im realen Fahrbetrieb zu erkennen. Die europäische Grenzwertgesetzgebung für NO_x-Emissionen von Diesel-PKW hat in den letzten 20 Jahren im realen Fahrverhalten zu keiner Abnahme der spezifischen Fahrzeugemissionen geführt! Dieser völlig falschen Entwicklung ist durch lokale Maßnahmen kaum entgegenzusteuern.

Mit der Einführung der Grenzwertstufe EURO 6 für Diesel-PKW wird eine Reduktion der zukünftigen NO₂-Emissionen und somit auch der Immissionen erwartet. Voraussetzung dafür ist, dass die in neuen PKW eingesetzten Abgasnachbehandlungssysteme neben verringerten NO_x-Emissionen auch eine Reduktion der NO₂-Anteile im Abgas bewirken. Je nach Fortschritt der Flottenerneuerung mit EURO 6 Fahrzeugen wird einhergehend auch die Belastung mit Stickstoffdioxid sinken.

Vergleich mit Messstellen innerhalb der Berliner Umweltzone

Von Seiten des ÖKOBÜROs wird die Einführung einer großräumigen Umweltzone als das effektivste Instrument zur Verringerung von Luftschadstoffen vorgeschlagen. Derar-

tige Umweltzonen wurden aufgrund von Überschreitungen beim Feinstaub in vielen deutschen Städten bereits ausgewiesen. Es zeigte sich, dass das Verkehrsaufkommen weitgehend gleich geblieben ist, aber eine schnellere Flottenerneuerung in Hinblick auf Partikelausstoß stattgefunden hat.

Aufgrund von Überschreitungen der Feinstaubgrenzwerte wurde in Berlin am 01.01.2008 eine Umweltzone ausgewiesen, in die nur noch Fahrzeuge einfahren dürfen, die einem bestimmten Abgasstandard entsprechen.

Innerhalb der Berliner Umweltzone befinden sich einige verkehrsnahe Luftgütemessstellen sowie Messstellen im städtischen Hintergrund. Ein Vergleich der langjährigen NO_2 -Messwerte von Salzburger und Berliner Messstellen zeigt keinen wesentlichen Einfluss der Umweltzone auf den langjährigen NO_2 -Trend.

Die NO_2 -Jahresmittelwerte der am höchsten belasteten Salzburger Messstelle (Salzburg Rudolfsplatz) entwickeln sich sogar etwas günstiger als die Messwerte der Berliner Messstellen, die alle innerhalb der Umweltzone liegen.

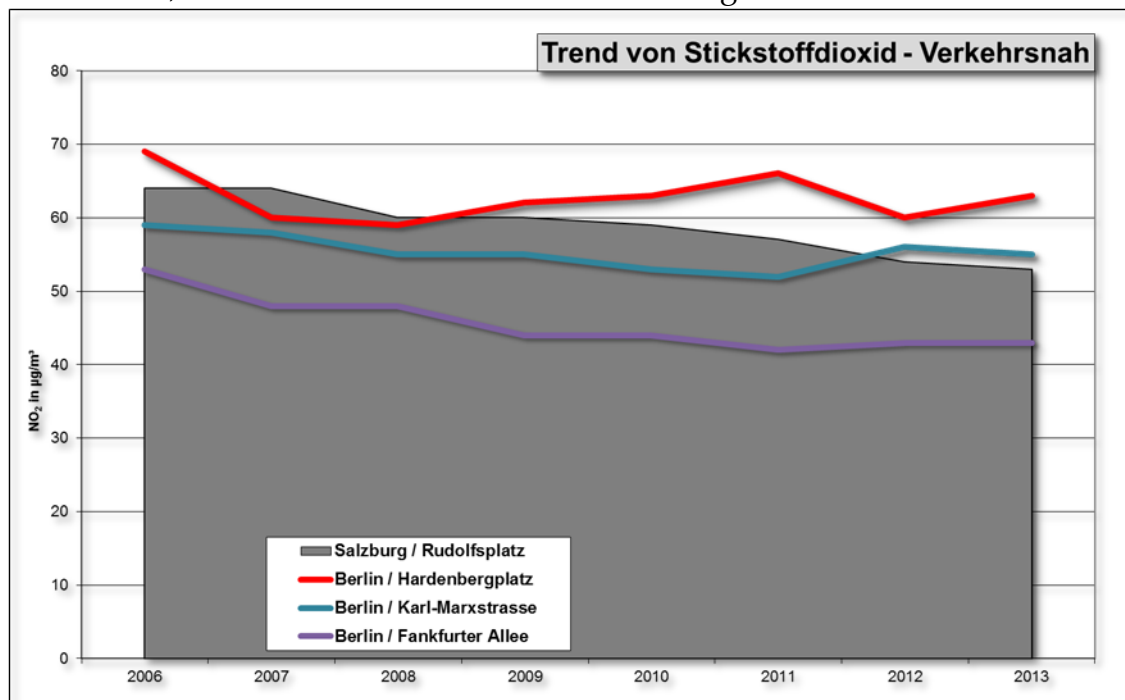


Abbildung 2: Vergleich der NO_2 -Jahresmittelwerte verkehrsnaher Salzburger und Berliner Standorte

Auch der Vergleich der städtischen Hintergrundbelastung der beiden Städte (die Messstelle „Berlin Mitte“ liegt auch innerhalb der Umweltzone) zeigt keinen wesentlichen Einfluss der Umweltzone auf die Belastung mit Stickstoffdioxid.

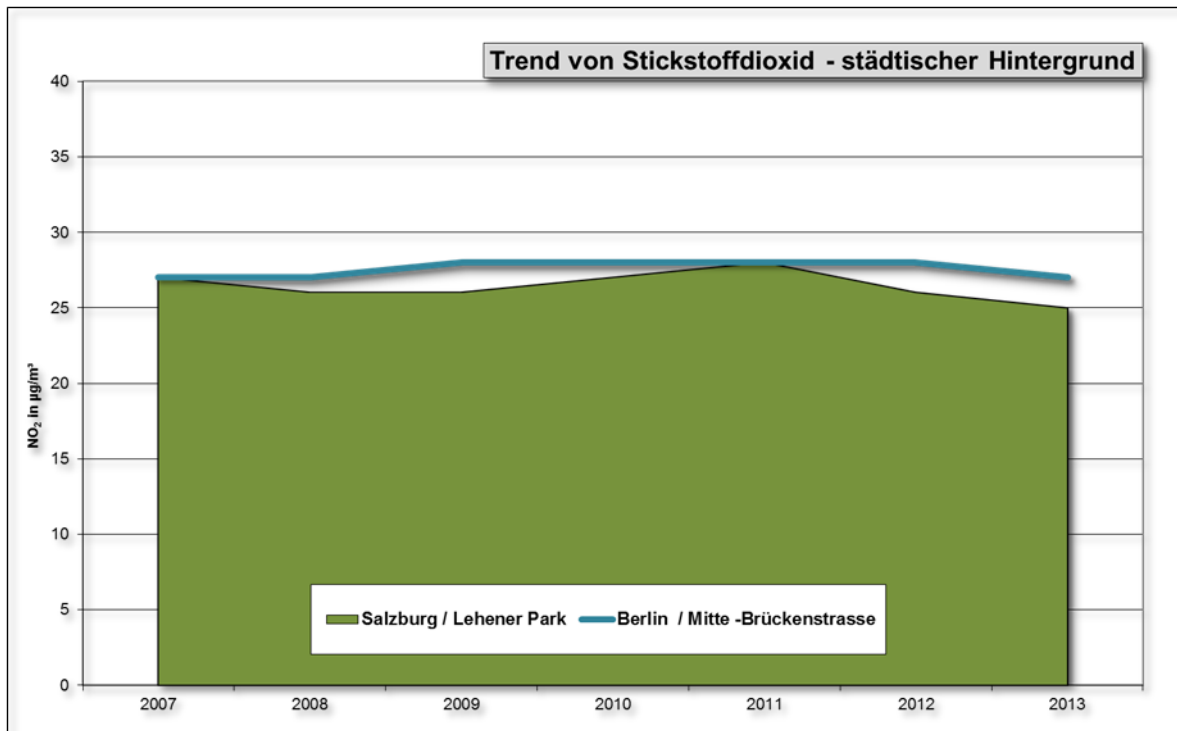


Abbildung 3: Vergleich der NO₂-Jahresmittelwerte im städtischen Hintergrund (Salzburg und Berlin)

4. Werden die Immissionsgrenzwerte für NO₂ im Salzburger Zentralraum eingehalten werden können bzw innerhalb welchen Zeitrahmens ist mit ihrer Unterschreitung zu rechnen?

Ein Vergleich der Mittelwerte der ersten 6 Monate der Jahre 2013 und 2014 zeigt an den Standorten „Hallein A10“ und „Rudolfsplatz“ einen leichten Rückgang bei Stickstoffdioxid um rund ein bis zwei Prozent.

Standort	1.Halbjahr 2013	1. Halbjahr 2014	Differenz
Salzburg Rudolfsplatz	54,2	53,6	- 1,1 %
Hallein A10	54,0	52,8	- 2,2 %
Hallein B159	46,4	42,0	- 9,5 %

Tabelle 6: Vergleich der NO₂-Mittelwerte der ersten 6 Monate der Jahre 2013 und 2014

Messstelle Hallein B159

Der Rückgang an der Messstelle „Hallein B159“ fällt mit über neun Prozent wesentlich höher aus. Der Grund dafür dürfte im Wegfall des LKW-Zulieferverkehrs zum Halleiner MDF-Plattenwerk (Bindergruppe) begründet sein, da dieses Mitte März die Produktion einstellte und Ende März 2014 geschlossen wurde.

Sollten sich die Stickstoffdioxid-Werte auch im zweiten Halbjahr 2014 in diese Richtung entwickeln, ist mit einer (knappen) **Einhaltung des Jahresgrenzwertes** der EU-Richtlinie an der Messstelle „**Hallein B159**“ zu rechnen.

Messstellen Salzburg Rudolfsplatz und Hallein A10

Im Jahr 2013 lagen die Jahresmittelwerte der beiden verkehrsnahen Messstellen Rudolfsplatz und Hallein A10 mit $52 \mu\text{g}/\text{m}^3$ über dem Grenzwert der Luftqualitäts-RL ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Für das Jahr 2014 ist zwar mit einem leichten Rückgang zu rechnen, die Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid werden aber weiter über dem Jahresgrenzwert der EU-Richtlinie liegen.

Betrachtet man die mittlere NO_2 -Belastung an Sonntagen, so liegt diese an den beiden verkehrsnahen Messstellen Salzburg Rudolfsplatz und Hallein A10 im Bereich des Grenzwertes der Luftqualitäts-RL.

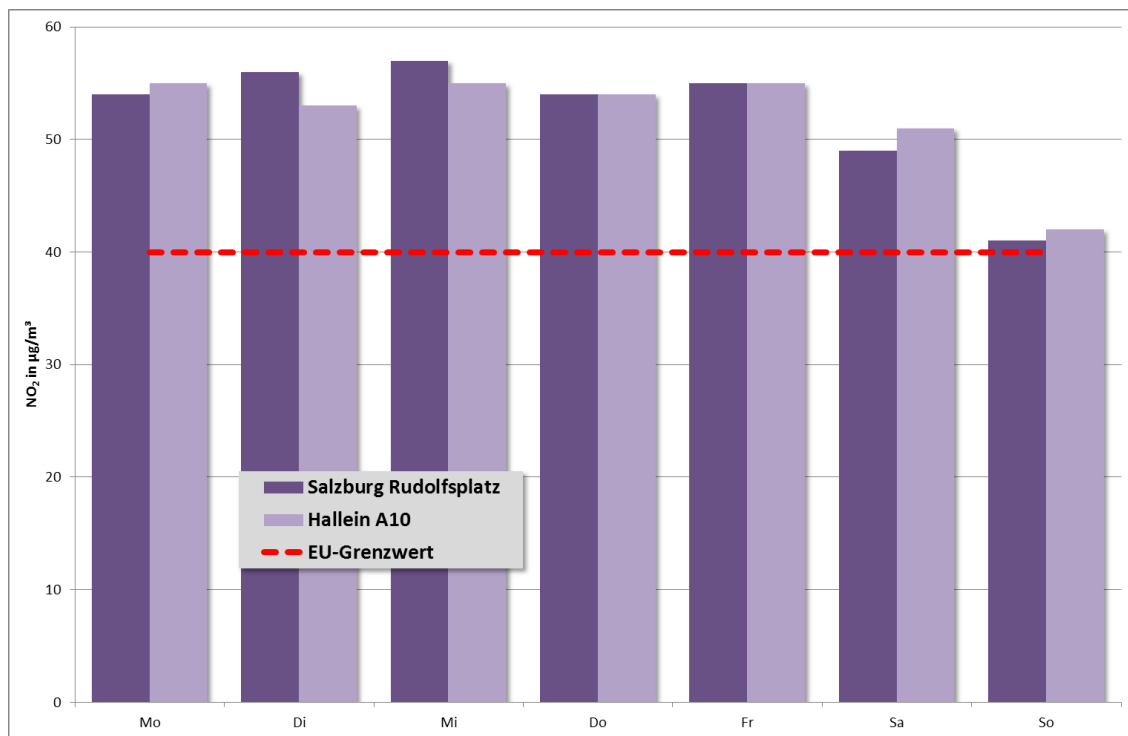


Abbildung 4: mittlerer Wochengang der Stickstoffdioxidwerte im Jahr 2013

Könnte also das **durchschnittliche Verkehrsaufkommen an Werktagen** in der Stadt Salzburg auf jenes von einem **durchschnittlichen Sonntag** reduziert werden, würden die vorgegeben Luftqualitätskriterien auch an den höchstbelasteten Standorten im Bereich des EU-Grenzwertes liegen.

Zur Beurteilung der vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Wirksamkeit bzw Potential, wurde gleichfalls eine gutachterliche Stellungnahme erstellt:

Generell ist festzustellen, dass ohne konkrete Festlegungen zur technisch-organisatorischen Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen (die in der Regel erst im Zuge einer Detailplanung zur Umsetzung unter Einbeziehung anderer Fachbereiche erarbeitet werden) ihre Potentiale zur Emissionsminderung nicht quantifiziert werden können. Vielmehr sind nur grundsätzliche Aussagen vor allem zu Umsetzbarkeit und Wirkung möglich.

Die Umsetzung verkehrsbeschränkender Maßnahmen erfordert zur Sicherstellung der Einhaltung iA auch organisatorische Begleitmaßnahmen, wie die laufende Kontrolle der

Fahrzeugflotten. Für eine allfällige Umsetzung technischer Maßnahmen sind die nötigen Vorlaufzeiten für Planung, Ausschreibung, Auswahl und Aufbau von Infrastruktur zu berücksichtigen.

Umweltzonen

Vorgeschlagen wird die Einführung einer Umweltzone wie die in anderen europäischen und insbesondere deutschen Städten, wobei offenbar auf die Stadt Salzburg oder den Salzburger Zentralraum abgezielt wird. Solche Umweltzonen wurden bisher primär zur Minderung von Partikelemissionen eingerichtet. Sie erlauben das Befahren nur bei Einhaltung konkreter Emissionsstandards, womit ältere KFZ (vor allem Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter) ausgeschlossen werden (Variante A).

Neben dem Verweis auf eine positive Wirkung der Umweltzone Berlin laut der zitierten Evaluierung aus 2011 wird eine beschleunigte Erneuerung der KFZ-Flotte mit Modellen der Abgasklasse Euro 6/IV explizit als Ziel einer Umweltzone genannt (Variante B).

Ausgangslage

Die für die hohen NO₂-Immissionkonzentrationen im Ballungsraum der Stadt Salzburg hauptverantwortlichen NO_x-Emissionen (als Summenparameter für NO und NO₂) des Straßenverkehrs stammen am Straßennetz im Kerngebiet der Stadt Salzburg (dh ohne die Westautobahn) zu ca. 60 % von Diesel-PKW und leichten Nutzfahrzeugen (LNF) und zu ca. 30 % von Schwerfahrzeugen (LKW, Sattelzügen, Reise- und Linienbussen), während Emissionen aus Ottomotoren (in Benzin- und Erdgas-PKW, Erdgas-Linienbussen und einspurigen KFZ) mit ca. 10 % heute von geringer Bedeutung sind.

Die stufenweise verschärfte Emissionsgesetzgebung der EU für Straßenfahrzeuge zielte auf eine deutliche Minderung der Schadstoffemissionen – in den jüngeren Abgasklassen vor allem der Diesel-KFZ – ab. Die folgende Tabelle stellt vereinfacht die Zeitpunkte der Einführung der Euronormen dar:

Tabelle 7: Zeitpunkte des Inkrafttretens der Euronormen für Straßenfahrzeuge

PKW und LNF*		SNF und Busse*	
Norm	gültig ab**	Norm	gültig ab**
Euro 1	01.01.1993	Euro I	01.10.1993
Euro 2	01.01.1997	Euro II	01.10.1996
Euro 3	01.01.2001	Euro III	01.10.2001
Euro 4	01.01.2006	Euro IV	01.10.2006
Euro 5 °	01.01.2011	Euro V	01.10.2009
Euro 6 °,°°	01.09.2015	Euro VI °°	01.01.2014

* PKW der Klasse M1 und LNF (Leichte Nutzfahrzeuge) der Klasse N1 (zGM bis 3,5 t), SNF (Schwere Nutzfahrzeuge) der Klasse N2+N3 (zGM über 3,5 t) und Busse der Klasse M2+M3.

** Für die Erstzulassung von Neufahrzeugen (Fristen für Typprüfungen liegen i.d.R. ein Jahr davor).

° Für LNF mit Bezugsmassen über 1.305 kg erst ein Jahr später.

°° Auf Basis einer Typprüfung mit einem dynamischen Testzyklus, für PKW und LNF frühestens (Zeitpunkt ist noch nicht festgelegt) ab 2017/2018 als Euro 6c.

Partikelemissionen im Motorabgas werden durch die Ausstattung neuer KFZ mit Partikelfiltern (DPF) nunmehr praktisch vollständig eliminiert. Das ist auch der Grund für den Erfolg zB der og Umweltzone in Berlin, die nur mehr für KFZ der gemäß 35. BImSchV besten Schadstoffklasse 4 zugänglich ist. Diese mit grüner Plakette gekennzeichneten KFZ verfügen entweder über einen Benzinantrieb ab Euro 1/I mit geregelter Katalysator oder einen Dieselantrieb ab Euro 4/IV oder der Euronorm 3/III mit Partikelfilternachschrüstung.

Die stufenweise verschärften Grenzwerte für NO_x-Emissionen aus Dieselfahrzeugen konnten in der Typprüfung (auf Basis statischer oder wenig dynamischer Prüfzyklen) immer eingehalten werden; im tatsächlichen Fahrbetrieb (mit einem hochdynamischen Lastverhalten der Motoren) ist aber insbesondere bei Diesel-PKW und LNF bislang keine wirksame Emissionsminderung erkennbar, und das gilt für alle bisher einzuhaltenden Euronormen einschließlich der aktuellen Euronorm 5. Zudem stiegen die NO₂-Emissionen (primäres NO₂) massiv an, wie die folgenden Diagramme aus aktuellen Berichten der FVT zu den NO_x-Emissionsfaktoren und zum NO₂-Anteil für durchschnittliche Diesel-PKW innerorts, außerorts und auf der Autobahn anhand des dynamischen Prüfzyklus „Common Artemis Driving Cycle“ (CADC) zeigen:

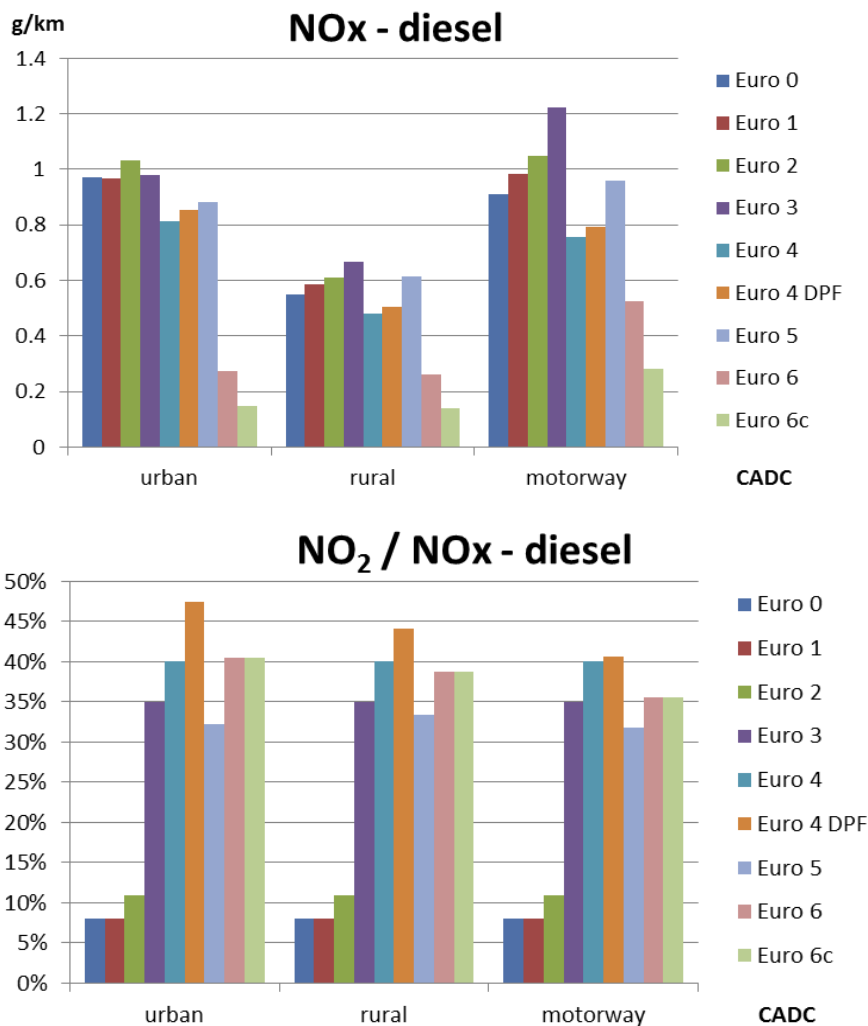


Abbildung 5: NO_x-Emissionsfaktor (oben) und primärer NO₂-Anteil (unten) durchschnittlicher Diesel-PKW verschiedener Abgasklassen in realitätsnahen Prüfzyklen

Als NO₂ emittierte Stickstoffoxide nehmen praktisch nicht mehr an der NO-NO₂-Gleichgewichtseinstellung in der Umgebungsluft teil. Daher hat selbst der Rückgang der NO_x-Emissionen mit der Euronorm 4 zu keinem Rückgang der NO₂-Zusatzimmissionen gegenüber den Stufen bis Euro 2 geführt. Das gilt auch noch für die aktuelle Euronorm 5.

Erst mit der künftigen Euronorm 6 und insbesondere Euro 6c (dh mit der Typprüfung auf Basis des dynamischen Testzyklus WLTP) ist eine deutliche Minderung der Emissionen aus Diesel-PKW und NFZ und der resultierenden Zusatzimmissionen an NO₂ zu erwarten. Aufgrund der Komplexität und Kosten der dafür erforderlichen Ausstattung zur Abgasreinigung ist eine vorzeitige Einführung durch die Fahrzeughersteller allenfalls für einzelne Modelle abzusehen.

Dagegen haben die NO_x-Emissionen der Schwerfahrzeuge durch die bereits früher wirksam strengeren Anforderungen im gesamten Geschwindigkeitsspektrum, dh innerorts (mit Fahrzyklusgeschwindigkeiten bis ca. 30 km/h) wie auch außerorts und auf Autobahnen, deutlich abgenommen. Bei Euro-IV/V-Fahrzeugen ist das Ausmaß allerdings von der eingesetzten Schadstoffminderungstechnik – entweder Abgasrückführung (AGR oder EGR) und/oder SCR (katalytische NO_x-Reduktion mittels Harnstofflösung der Markenbezeichnung AdBlue) – abhängig. Besonders deutlich ist die Emissionsminderung bei den aktuellen Euro-VI-Fahrzeugen, deren Typprüfung ua auf einem dynamischen Prüfzyklus basiert und die generell mit AGR- und SCR-Technik ausgestattet sind.

Dieser Sachverhalt zeigt sich im folgenden Diagramm zu NO_x-Emissionsfaktoren für Fernverkehrs-LKW-Züge, worin auch Prognosewerte der Version 3.1 des Handbuchs der Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (HBEFA) mit aktuellen Messwerten, die in die künftige Version 3.2 einfließen sollen, verglichen werden. In bisherigen Emissionsprognosen war nämlich die Schadstoffminderung für Euro-V-Fahrzeuge, die zur sekundären Emissionsminderung lediglich die Abgasrückführung nutzen, vor allem innerorts überschätzt und andererseits für die Euro-VI-Fahrzeuge unterschätzt worden:

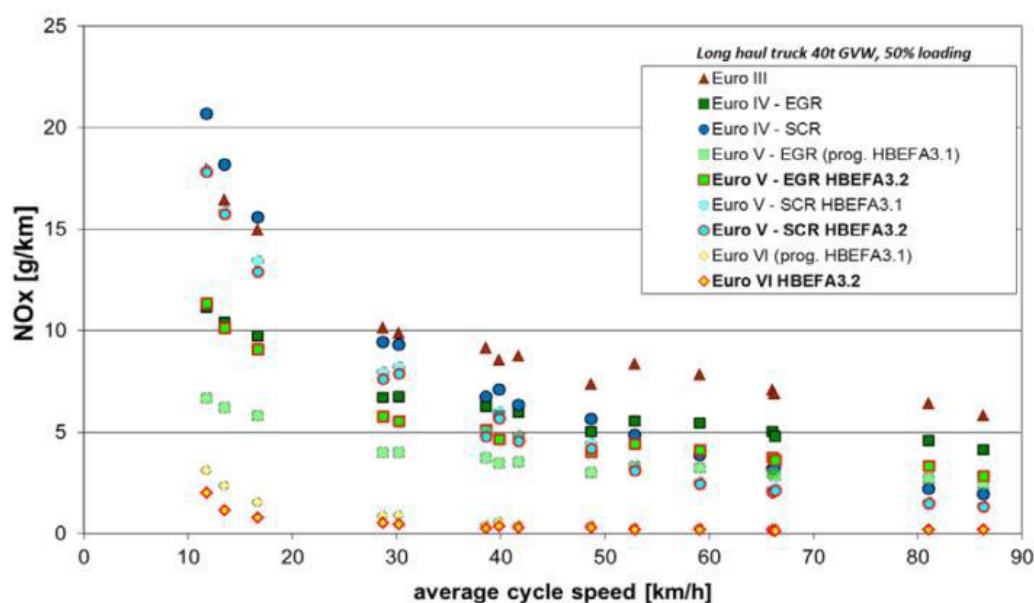


Abbildung 6: NO_x-Emissionsfaktoren durchschnittlicher Fernverkehrs-LKW-Züge verschiedener Abgasklassen mit 34-40 t zGM und 50 % Beladung auf ebene Strecke

Die Emissionsanforderungen der bisher eingerichteten Umweltzonen orientieren sich in Deutschland an den Vorgaben zur KFZ-Kennzeichnung gemäß der 35. BImSchV, die auf die Partikelemissionen abzielen und seit Euro 4/IV nicht mehr fortgeschrieben wurden. In Österreich gilt die aktuellere IG-L - AbgKlassV, wobei die geplante Novelle auch Euro 6/VI berücksichtigen wird.

Die Evaluierung der Umweltzone Berlin in 2011 berücksichtigt neben der Minderung der Partikelemissionen und -immissionen auch die Veränderung der Zusammensetzung der Fahrzeugflotte, der Fahrleistungen sowie – auch in Hinblick auf ggf unerwünschte Effekte durch Partikelfiltersysteme – der Änderungen der NO_x-Emissionen und NO₂-Immissionen:

Laut Seite 12/13 wurde die KFZ-Flotte durch die Umweltzone gegenüber dem damaligen Trend rascher modernisiert, wobei der Zuwachs an Fahrzeugen mit grüner Plakette zu einem erheblichen Anteil auf Nachrüstungen bestehender KFZ mit Partikelfiltern zurückzuführen war. Lt Seite 20 beruht die für Berlin festgestellte Abnahme der Verkehrsmengen auf einer längerfristigen Entwicklung, die kurzfristig weit stärker durch andere Einflüsse (wie zB Kraftstoffpreise) als durch die Umweltzone beeinflusst wird.

Laut Seite 16/18 wurden anhand der Emissionsfaktoren des HBEFA 3.1 die Emissionen für die Jahre 2007 (dh vor Inkrafttreten der Stufe 1) bis 2010 (dh nach Inkrafttreten der Stufe 2) detailliert nach Fahrzeugschichten und vereinfacht für den Innerortsverkehr berechnet. Dabei wurde eine Minderung der NO_x-Emissionen gegenüber dem Trend um etwa 20 % ermittelt. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Emissionsfaktoren für die in 2010 aktuellen KFZ (PKW Euro 4 mit Partikelfilter und SNF Euro V) überholt sind. Gemäß den vorab verfügbaren Daten zum HBEFA 3.2 ist die 2011 berechnete NO_x-Emissionsreduktion durch die Umweltzone Berlin aus heutiger Sicht als überschätzend anzusehen.

Laut Seite 34 wurden die NO₂-Immissionen an 22 Messpunkten mittels Passivsammlern erfasst und die Differenz zu den Immissionswerten einer Hintergrundmessstelle zur Bewertung der Wirkung der Umweltzone herangezogen. Dadurch wurde auf eine Minderung um mindestens 12 % geschlossen. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Trend der Immissionen über sechs Jahre – auch bei Einbeziehung der meteorologischen Ausbreitungsverhältnisse mittels der relativen Häufigkeit windschwacher Wetterlagen – keinen klaren Zusammenhang zwischen Emissionen und Immissionen erkennen lässt. Eine Minderung der Jahresmittelwerte der NO₂-Immissionen auf diesem Niveau um 12 % durch Minderung der lokalen Verkehrsemissionen an NO_x um 20 % erscheint zudem aufgrund der Charakteristik der NO-NO₂-Gleichgewichtseinstellung und der von der Umweltzone nicht beeinflussten Hintergrundbelastung aus fachlicher Sicht unrealistisch.

Umsetzbarkeit

Den Haltern älterer Fahrzeuge, die weiterhin die Umweltzone befahren wollen, bleibt nur die Möglichkeit zum Umstieg auf neuere oder neue Fahrzeuge offen; ein Nachrüsten bestehender KFZ zur Minderung der NO_x-Emissionen ist – im Gegensatz zur Nachrüstung von Dieselfahrzeugen mit Partikelfiltern zur Minderung der Partikelemissionen – nicht möglich. Bei der induzierten Flottenerneuerung dürften aufgrund der wirtschaftlichen Vorteile vermutlich überwiegend wieder Dieselfahrzeuge beschafft werden; allenfalls kommen im Hinblick auf die geringeren Kraftstoffkosten auch Erdgasfahrzeuge in Betracht.

Eine Umsetzung der Variante B (beschleunigte Erneuerung der Dieselfahrzeugflotte mit Modellen der Abgasklasse Euro 6/VI) entspricht zwar dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit und ist auf Basis der novellierten AbgKlassV technisch möglich; allerdings ist dabei zu bedenken, dass die meisten aktuell betriebenen Dieselfahrzeuge betroffen wären und ersetzt werden müssten und die Umstellung der Modellpalette neuer Diesel-Pkw auf Euro 6 erst im Laufe des Jahres 2015 und auf Euro 6c erst später erfolgen wird.

Wirksamkeit und Potential

Die Einführung einer Umweltzone im Ballungsraum Salzburg würde in der Variante A den Ersatz älterer Diesel-PKW und LNF durch vergleichbare neue KFZ der Abgasklasse Euro 5 oder mittelfristig 6a/b oder jüngere Euro-5-Gebrauchtwagen bewirken. Da alle Dieselfahrzeuge der aktuellen PKW- und LNF-Flotte wie auch der Neuwagen bis Euro 5 ähnlich stark zu den NO₂-Immissionen beitragen, kann bei kurzfristiger Einführung nur eine Ersatzbeschaffung durch Erdgasfahrzeuge einen (bescheidenen) Minderungseffekt auslösen. Bei Einführung ab oder nach dem Inkrafttreten von Euro 6a/b im Herbst 2015/2016 wäre der Effekt – abhängig von der Festlegung der zum Befahren der Zone noch zulässigen Abgasklasse – deutlich größer. Allerdings käme es jedenfalls zu einer Ungleichbehandlung verschieden alter, aber bis Euro 5 in einem ähnlich hohen Ausmaß NO_x-emittierender KFZ.

SNF und Busse tragen zwar abseits der Autobahn in geringerem Ausmaß zu den NO_x-Emissionen bei, der Ersatz älterer durch Neufahrzeuge der Abgasklasse Euro VI wäre aber unmittelbar deutlich wirksamer als bei PKW und LNF. Im Sinne des Verursacherprinzips (nach den spezifischen NO_x- und primären NO₂-Emissionen im Stadtverkehr, vergleiche Abbildung 6) müsste das Befahren der Umweltzone voraussichtlich auf KFZ ab Euro V (zugelassen ab 01.10.2009) beschränkt werden.

Das Potential der Variante A ist bei kurzfristiger Einführung gering und bei mittelfristiger Einführung höher, kann aber fachlich (etwa in Hinblick auf die Auswirkungen der Kosten der Ersatzbeschaffungen) nicht quantifiziert werden. Das Potential der Variante B ist – ungeachtet der im IG-L vorgesehenen Ausnahmen für bestimmte Fahrzeuge – hoch.

Stadtmaut

Vorgeschlagen wird die Einführung einer Mautzone – offenbar für den Kernbereich der Stadt Salzburg – bei gleichzeitiger Verbesserung des ÖPNV unter Verwendung der Mauteinnahmen. Solche Mautzonen sind bereits in anderen europäischen Städten sowohl zur Minderung von Verkehrsstaus als auch der Luftschadstoffemissionen eingerichtet und erlauben die Einfahrt in die Zone oder das Queren der Zonengrenze mit KFZ (d.h. Ein- und Ausfahrt) nur bei Entrichtung einer i.A. nach Kriterien gestaffelten Gebühr.

Je nach Zielsetzung dieser Mautzonen erfolgt eine Differenzierung der Mauthöhe entweder nur nach Wochentag und Tageszeit des Querens der Zonengrenze oder auch nach Fahrzeugklasse und -größe (Variante A) oder zusätzlich nach dem Emissionsverhalten der KFZ (bestimmt über die Abgasklasse, den CO₂-Ausstoß oder durch Ausnahmen für Alternativantriebe; Variante B).

Umsetzbarkeit

Die Einrichtung einer Stadtmaut erfordert eine umfangreiche technische Infrastruktur und umfasst jedenfalls Mautportale an allen die Zonengrenze querenden Hauptverkehrsstraßen, die Einrichtung allfälliger Rückstaubereiche an Hauptverkehrsstraßen zum Ab-

fangen von Verkehrsspitzen und ggf die Sperre einzelner für eine Bemaufung ungeeigneter Nebenstraßen. Der Umfang dieser Vorkehrungen und ihre verkehrstechnische Machbarkeit hängen dabei ganz wesentlich von der festzulegenden Ausdehnung einer solchen Mautzone ab.

Die zur Querfinanzierung des ÖPNV-Ausbaus vorgeschlagenen Mauteinnahmen müssen zumindest zum Teil zur Deckung der Errichtungs- und Betriebskosten der Infrastruktur herangezogen werden.

Wirksamkeit und Potential

Eine Stadtmaut betrifft primär Ein- und Auspendler, die regelmäßig die Zonengrenze passieren, aber zB auch potentielle Kunden in Innenstadtgeschäften, Touristen in PKW und Reisebussen auf dem Weg zur Altstadt (in einem saisonal und witterungsabhängig wechselnden Ausmaß) sowie KFZ-Lenker, die der Vignettenpflicht auf der Autobahn über das Stadtgebiet ausweichen wollen. Nicht betroffen sind der Binnenverkehr innerhalb der Mautzone und der „Transitverkehr“ außerhalb (primär auf der Autobahn).

Variante A zielt primär auf eine Verringerung der Einfahrten in die Zone ab, woraus eine proportionale Verringerung der NO_x-Emissionen des Ziel- und Quellverkehrs resultiert, sofern dies nicht durch verstärkten Binnenverkehr oder eine langsame Anpassung der Betroffenen an die Stadtmaut kompensiert wird.

Durch eine Festlegung höherer Mautgebühren am Tagesrand ist möglicherweise eine gewisse Verschiebung von Fahrten in die Vormittags- und Nachmittagsstunden, die i.A. günstigere meteorologische Ausbreitungsbedingungen für Luftschadstoffe aufweisen, möglich. Das könnte die verkehrsbedingten NO₂-Immissionen ev zusätzlich dämpfen.

Das Ausmaß der Verkehrs- und Emissionsminderung hängt von der Wahl der Kriterien für die Mauttarife und ihrer Spreizung sowie ganz wesentlich vom Vorhandensein eines attraktiven ÖPNV-Angebotes ab, da ohne eine solche Alternative die Mautgebühren in Kauf genommen werden müssen und keinen echten Lenkungseffekt bewirken können. Das Potential wird aus fachlicher Sicht als mittel bis hoch eingeschätzt, kann aber nur durch eine umfassende interdisziplinäre Untersuchung quantifiziert werden.

Variante B zielt zusätzlich auf einen beschleunigten Flottentausch ab und weist somit Ähnlichkeiten zu einer Umweltzone auf. Zu Wirkung und Potential siehe dort.

Sektorale und temporäre Fahrverbote

Variante A umfasst sektorale Fahrverbote für LKW in stark belasteten Gebieten (ohne nähere Spezifizierung). Im Allgemeinen sind darunter Fahrverbote für Schwertransporte mit bestimmten Massengütern (einschließlich Abfällen), die alternativ problemlos mit anderen Verkehrsmitteln (zB per Bahn) befördert werden können, zu verstehen.

Variante A setzt das Vorhandensein solcher alternativer Verkehrsträger voraus, wobei es sich in Salzburg primär um die Bahn handelt (daneben ev. auch um den Rhein-Main-Donau-Wasserweg). Weiters müssen entlang der Transportroute außerhalb des belasteten Gebietes geeignete Verladestellen (Güterbahnhöfe, Terminals der rollenden Landstraße bzw. Häfen) zur Verfügung stehen. Somit zielt diese Maßnahme auf den Fernverkehr ab.

Variante B umfasst tageweise Fahrverbote für Diesel-PKW in der Stadt Salzburg (ohne nähere Spezifizierung). Solche Verbote können entweder als Sofortmaßnahme für Phasen mit besonders hohen Immissionsbelastungen (Variante B1, zB bei Überschreitung von

Alarm- oder Maßnahmenschwellenwerten) oder als längerfristige Maßnahme zB in Form eines nach geraden und ungeraden KFZ-Kennzeichen tageweise wechselnden Fahrverbotes (Variante B2) verordnet werden.

Umsetzbarkeit

Variante B1 erfordert auch die kurzfristige Information sämtlicher Betroffenen und die Bereitstellung (samt Bereithaltung) geeigneter alternativer Verkehrsmittel ausreichender Kapazität. Diese Voraussetzung wird als kritischer Faktor eingeschätzt.

Variante B2 kann als (abgeschwächte) Form einer Umweltzone der Variante B angesehen werden, indem bei der Kontrolle der Einhaltung neben den KFZ-Kennzeichen auch die Plaketten gemäß AbgKlassV zu berücksichtigen wären.

Wirksamkeit und Potential

Variante A kann nur den Transitverkehr, dh den Verkehr durch ein durch Luftschadstoffe belastetes Gebiet, beschränken, nicht aber den Quell-Ziel-Verkehr (dh von diesem Gebiet hinaus und in dieses hinein führende Fahrten). Folglich wären nur bestimmte SNF-Transporte primär auf A1 und A10 (wie oben dargelegt vor allem Ferntransporte) betroffen. Dieser beeinflussbare Anteil am Schwerverkehr auf den Autobahnabschnitten im Salzburger Zentralraum ist nicht bekannt, wird aber als eher gering eingeschätzt.

Variante B1 mindert primär kurzzeitige Immissionsbelastungen, wobei Überschreitungen des Kurzzeitgrenzwertes für NO₂ (200 µg/m³ als HMW gemäß IG-L) in Salzburg selten auftreten. Deren wesentliche Ursachen sind ungünstige meteorologische Verhältnisse (längere Inversionsperioden, die zur Anreicherung der Luftschadstoffe führen) oder aber lokal hohe Emissionen (zB durch eine kurzzeitig intensive Baustellenaktivität), weshalb diese Maßnahme in diesen Fällen nur geringe Wirkung entfalten kann. Zudem kommt sie aufgrund der nötigen Vorlaufzeit (für die Auswertung der Immissionsmessungen, die Verordnung der Maßnahme, die Information der Betroffenen und deren Zeitbedarf zur Änderung ihrer Verkehrsmittelwahl) meist zu spät zur Wirkung.

Eine Minderung der hinsichtlich der Luftqualität in Salzburg relevanten langfristigen NO₂-Immissionen (der Jahresmittelwerte) könnte nur bei häufiger Verhängung solcher Fahrverbote erzielt werden, was das Verhältnis von Aufwand zu Nutzen dieser Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen in Frage stellt.

Zu Wirkung und Potential der Variante B2 siehe die Ausführungen zur Umweltzone.

Regionalstadtbahn

Vorgeschlagen wird insbesondere die Umsetzung der Maßnahme V 30 (Stadtreionalbahn bis Nonntal und Salzburg-Süd) im Programm nach § 9a IG-L als eine Erweiterung der S-Bahn Salzburg und als Teil eines umfassenderen Netzes (EuRegioBahnen Salzburg-Bayern-Oberösterreich).

Umsetzbarkeit

Diese Maßnahme stellt – unabhängig von den bislang diskutierten Varianten – eine sehr kostenintensive Infrastrukturmaßnahme mit mehrjähriger Umsetzungsdauer (Bauphase) dar; 2008 wurde der erforderliche Finanzaufwand mit ca. 350 Mio. Euro abgeschätzt. Im Rahmen eines INTERREG-Programmes ist eine Studie zu Machbarkeit und Wirkung der Regionalstadtbahn in Ausarbeitung.

Wirksamkeit und Potential

Diese Maßnahme ist aus fachlicher Sicht zu begrüßen, da sie sowohl eigenständig ein großes Potential zur Minderung des MIV aufweist als auch eine der Voraussetzungen für die Umsetzung und größtmögliche Wirksamkeit verkehrsbeschränkender Maßnahmen darstellt.

Sie bewirkt ab der (etappenweisen) Umsetzung unmittelbar und langfristig eine Verminderung der Fahrleistung im MIV und proportional seiner Luftschadstoffemissionen. Die Wirkung ist dabei von der technischen und organisatorischen Lösung (Attraktivität), vom Verhältnis zwischen den Tarifen und den künftigen Betriebskosten für PKW (zB den Kraftstoffpreisen) sowie der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Einschränkung des MIV abhängig. Aufgrund der langen Umsetzungsdauer ist die Maßnahme allerdings für eine rasche Emissionsreduktion zur Einhaltung des NO₂-Immissionsgrenzwertes unwirksam.

Tempo 100/80/30

Vorgeschlagen wird sinngemäß die Verordnung niedrigerer Tempolimits für öffentliche Straßen, und zwar einerseits (Variante A) auf (bestimmten) Abschnitten der Autobahnen (zB 100 km/h oder kurz T100) und der Freilandstraßen (zB 80 km/h oder kurz T80) und andererseits (Variante B) im Ortsgebiet (zB 30 km/h oder kurz T30), wobei entsprechende Minderungen der NO_x-Emissionen beziffert wurden.

Ausgangslage

Die NO_x-Emissionen des Straßenverkehrs auf den Autobahnabschnitten im Bereich der Stadt Salzburg stammen zu je ca. 50 % von Diesel-PKW und LNF sowie von Schwerfahrzeugen (Solo-LKW, LKW-Zügen, Sattelzügen und Reisebussen). Ein Tempolimit von T100 betrifft grundsätzlich nur den „Leichtverkehr“ (PKW und LNF ohne Anhänger sowie Einspurige), da Schwerfahrzeuge ohnehin T80 (oder im Fall von Reisebussen T100) einhalten müssen. Für Schwerfahrzeuge wäre eine Absenkung der Tempolimits zB auf T60 bzw T80 aufgrund ihrer Emissionscharakteristik tendenziell kontraproduktiv (vergleiche Abbildung 6).

Auf diesen Autobahnabschnitten um die Stadt Salzburg gelten bereits aus verschiedenen Gründen Geschwindigkeitsbeschränkungen: aus Sicherheits- und Lärmschutzgründen permanent ein T100 auf der A1 von Hallwang bis zur Staatsgrenze (Autobahnübergang Walserberg) und auf der A10 am Knoten (Autobahndreieck) Salzburg; aus Gründen der Sicherheit, der Lärm- und Luftschadstoffminderung in den Nachtstunden (22-05 Uhr) auf der A10 ab der T100-Zone am Knoten Salzburg bis Golling ein T60 für SNF ab 7,5 t zGM, ein T90 für Busse und ein T110 für die übrigen KFZ; gemäß IG-L für den selben Abschnitt der A10 ein immissionsgesteuert flexibles T100 während mehr als 50 % der Jahresstunden. Für ein ebenfalls immissionsgesteuert flexibles, unbefristetes T80 gemäß IG-L auf der A1 von Hallwang bis zum Knoten Salzburg laufen gemäß dem Auftrag der Landesregierung bereits Vorarbeiten zur Einführung.

Die im Antrag zitierte Emissionsreduktion von 13 % durch T80 statt T100 stellt den Prognosewert vor der Testphase auf der A1 von Februar bis Mai 2014 dar. Der entsprechende Evaluierungsbericht weist tatsächlich eine Minderung um 6-7 % aus, weshalb für das künftige flexible T80 flankierende Maßnahmen erforderlich sind, um das theoretische Minderungspotential weitgehend auszuschöpfen.

Wie auf den Autobahnen gilt auf den meisten Abschnitten der Freilandstraßen im Bereich der Stadt Salzburg ein gegenüber § 20 Abs 2 StVO 1960 strengeres Limit (meist T80).

In den Ortsgebieten im Ballungsraum Salzburg gilt auf öffentlichen Straßen abhängig von der Straßenkategorie und eventuell aus Sicherheits- und Lärmschutzgründen T50, T40 oder T30. Im Antrag werden zusätzliche T30-Zonen unter Hinweis auf die erzielbare Minderung der NO_x-Emissionen gefordert. Die diesbezüglich zitierte Studie zitiert auf Seite 17 selbst zwei Literaturquellen aus 1992 und 1995 (letzte betrifft die Stadt Graz) zum Ausmaß der erzielbaren NO_x-Minderungen in der PKW-Flotte ohne Unterscheidung zwischen Diesel- und (dem damals auch hinsichtlich der Luftschadstoffemissionen noch dominierenden) Benzinantrieb.

Eine entsprechende Auswertung des HBEFA 3.1 zum Vergleich der Effekte durch T30 gegenüber T50 ist für den Straßentyp der Erschließungsstraße möglich, wobei die größte Spanne der Flottengeschwindigkeiten bei flüssigem Verkehr innerorts (mit 31,0 km/h bzw 45,8 km/h) besteht. Dabei ergeben sich durch T30 für Diesel-KFZ für das Bezugsjahr 2015 um 44% höhere NO_x-Emissionen (für die gesamte PKW-Flotte in 1990/1995 war dieser Effekt noch deutlich geringer ausgeprägt). Dieses Ergebnis ist dadurch erklärbar, dass bei der überwiegenden Mehrheit der mit (manuell oder automatisch betätigtem) Schaltgetriebe ausgestatteten KFZ bei T30 ein niedrigerer Gang als bei T50 gewählt werden muss, was zu höherem Kraftstoffverbrauch und höheren Schadstoffemissionen führt.

Umsetzbarkeit

Zu Variante A sind sowohl permanente Tempolimits statt bestehender flexibler als auch eine Verschärfung flexibler Tempolimits (zB von T100 auf T80 auf Streckenabschnitten mit dynamischen Anzeigen) möglich, die als rechtliche Maßnahmen keinen technischen Zusatzaufwand erfordern.

Wirksamkeit und Potential

Variante A ist geeignet, die NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen zu verringern, wobei zum Ausmaß der Wirkung auf Autobahnen aktuelle Studien vorliegen. Da sich diese Wirkung auch durch eine Vergleichmäßigung des Verkehrsflusses mit weniger Beschleunigungs- und Bremsphasen ergibt, ist ein einheitliches Tempolimit für alle KFZ (zB T80) anzustreben. Zwar gelten bereits im gesamten Ballungsraum Salzburg Tempolimits auf Autobahnen, doch ist das Potential noch nicht ausgeschöpft.

Auf Freilandstraßen kommen im Ballungsraum Salzburg nur wenige Streckenabschnitte für neue Tempolimits in Frage (zB der südlichste Abschnitt der Alpenstraße auf Stadtgebiet) und das Potential wird daher als gering eingeschätzt.

Die Wirkung der Variante B auf die NO_x-Emissionen ist kontraproduktiv und dieser Maßnahmenvorschlag daher ungeeignet.

Anmerkung:

Die in den Gutachten angeführten Fußnoten wurden aus redaktionellen Gründen nicht in den Bescheid aufgenommen.

Graphische Darstellungen wurden zum Teil verkleinert wiedergegeben.

Im Sinne einer einheitlichen Textierung wurden auch Änderungen an zB Abkürzungen vorgenommen.

Rechtliche Erwägungen:

Das Europäische Luftqualitäts-Recht basiert auf der Richtlinie 2008/50/EG vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitäts-RL), die ua Luftschadstoffgrenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub vorschreibt, bei deren Überschreitung die Mitgliedsstaaten Luftqualitätspläne zu erstellen haben. Konkret legt Artikel 23 Abs 3 Luftqualitäts-RL fest, dass die Mitgliedsstaaten dafür sorgen, dass für Gebiete oder Ballungsräume, in denen die Luftschadstoffgrenzwerte überschritten werden, Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechend festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten. Der Luftqualitäts-RL war die Richtlinie 96/62/EG vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luft-Rahmen-RL) und insgesamt 4 „Tochter-Richtlinien“, die für die einzelnen Luftschadstoffe nähere Regelungen enthielten, vorangegangen. Für die Luftschadstoffe Stickstoffdioxid und Feinstaub relevant war die Richtlinie 1999/30/EG vom 22.04.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (1. Tochter-RL). Mit der Luftqualitäts-RL wurden die Luft-Rahmen-RL sowie die ersten 3 Tochter-RL zusammengefasst, wobei keine grundsätzlichen inhaltlichen Änderungen vorgenommen worden sind. Ua wurde der Problematik begegnet, dass in praktisch keinem Mitgliedsstaat die Luftschadstoff-Grenzwerte eingehalten werden konnten.

Das Europäische Luftqualitätsrecht wurde im Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) in das nationale Recht umgesetzt (StF: BGBl I 115/1997). Das IG-L ist in der Vergangenheit mehrfach novelliert worden. Hervorzuheben ist die bereits erwähnte Novelle BGBl I 34/2006, durch die die Verpflichtung zur Erstellung eines umfassenden (Luftqualitäts)Programmes in das IG-L eingeführt wurde (§ 9a), und die Novelle BGBl I 77/2010, mit der die Luftqualitäts-RL umgesetzt wurde. Wie bereits aus der gutachterlichen Stellungnahme zur aktuellen lufthygienischen Situation im Zentralraum von Salzburg hervorgeht, weist das IG-L für den Luftschadstoff Stickstoffdioxid strengere Grenzwerte auf, als die Luftqualitäts-RL. Nach der ursprünglichen Vorgabe der Anlage 1a des IG-L wäre der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid von $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ab dem 01.01.2012 einzuhalten gewesen. Anlässlich der Novelle BGBl I 77/2010 wurde festgelegt, dass die für die Jahre 2010 und 2011 eingeräumte Toleranzmarge von $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bis auf weiteres beibehalten wird. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Erstellung eines Programms stellt aber das IG-L faktisch auf den EU-Grenzwert ab (vgl § 9a Abs 1: „... des um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erhöhten Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid gemäß Anlage 1a, ...“ = $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$).

Wegen mehrfacher Verweise im Antrag des ÖKOBÜROs ist es notwendig, auf einzelne Änderungen der Luftqualitäts-RL einzugehen:

Das ursprüngliche europäische Luftqualitätsrecht verpflichtete die Mitgliedsstaaten zur Erreichung bestimmter Luftqualitätsziele, in erster Linie zur Einhaltung von Luftschadstoff-Grenzwerten. In Bezug auf die Erlassung der luftqualitätsrechtlichen Vorschriften beginnend mit dem Jahre 1996 waren die Luftschadstoff-Grenzwerte aber erst in der Zukunft verbindlich einzuhalten, die für Feinstaub ab dem 01.01.2005, die für Stickstoffdioxid ab dem 01.01.2010, wobei der strengere Jahresmittelwert nach dem IG-L ab dem 01.01.2012 verbindlich sein sollte. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden den Mitgliedsstaaten sinkende Toleranzmargen zugestanden. Grundgedanke dieser Systematik war, dass die

Mitgliedsstaaten auf der rechtlichen Grundlage des Artikel 8 Luft-Rahmen-RL unter Veranschlagung der jeweiligen Toleranzmargen Luftreinhaltepläne erstellen, um die Einhaltung der Luftschadstoff-Grenzwerte ab dem jeweiligen Zeitpunkt sicherzustellen. Sollten danach Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitungen stattfinden, waren die Mitgliedsstaaten nach Artikel 7 Abs 3 Luft-Rahmen-RL verpflichtet, Aktionspläne mit Maßnahmen zu erstellen, die im Falle der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte bzw der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken.

Im Zuge des Prozesses zur Erlassung der Luftqualitäts-RL stand bereits fest, dass die Luftschadstoffgrenzwerte für Feinstaub per 01.01.2005 in den meisten Mitgliedsstaaten nicht eingehalten werden können und es zeichnete sich auch dieselbe Situation für den Luftschadstoff Stickstoffdioxid ab. Weiters wurde klar, dass die Setzung kurzfristiger Maßnahmen iSd Artikel 7 Abs 3 Luft-Rahmen-RL zur Senkung von Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitung faktisch unmöglich ist. Kurzfristige Fahrverbote bedingen die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten für den öffentlichen Verkehr, was aber längerfristige Vorlaufzeiten erfordert. Artikel 23 Luftqualitäts-RL sieht daher nur mehr die Erstellung eines einheitlichen Luftqualitätsplanes vor. Im Fall der Überschreitung von Grenzwerten, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, sind darin allerdings geeignete Maßnahmen vorzusehen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die Verwendung des Wortes „geeignet“ macht allerdings deutlich, dass die Aufnahme derartiger Maßnahmen in den Luftqualitätsplan keine absolute Verpflichtung darstellt.

Im „Janecek-Urteil“ des EuGH hatte die Stadt München zwar bereits einen langfristigen Plan nach Artikel 8 Luft-Rahmen-RL erlassen, aber keinen Aktionsplan iSd Artikel 7 Abs 3 Luft-Rahmen-RL. Kurzfristige Maßnahmen als absolute Verpflichtung sieht die Luftqualitäts-RL lediglich für den Fall der Überschreitung von Alarmschwellen vor.

Eine weitere Neuerung der Luftqualitäts-RL war die Möglichkeit der Verlängerung der Fristen, ab denen die Luftschadstoff-Grenzwerte einzuhalten waren (vgl. Artikel 22 Abs 1), um höchstens 5 Jahre. Allerdings waren dabei bestimmte Voraussetzungen zu beachten. Ua war darzulegen, wie der Grenzwert vor Ablauf der neuen Frist eingehalten werden soll.

Mit Beschluss der Kommission vom 12.07.2012 zu C(2012) 4751 final wurde eine diesbezügliche Mitteilung der Republik Österreich auch für das Luftqualitätsgebiet Salzburg von der Kommission zurückgewiesen. Als Begründung wurde von der Kommission angeführt, dass sie die Aufnahme strengerer Minderungsmaßnahmen in den Luftqualitätsplänen für erforderlich hält, um die Einhaltung des Grenzwertes bis 2015 zu erreichen.

Zum Antrag vom 08.04.2014 des ÖKOBÜROs ist zunächst auf die Frage der Antragslegitimation bzw Parteistellung einzugehen:

Das IG-L selbst sieht keine Antragsrechte und sich darauf beziehende verfahrensrechtliche Vorschriften vor. Die sich aus dem „Janecek-Urteil“ des EuGH vom 25.07.2008 ergebenden Konsequenzen blieben in der Novelle BGBl 77/2010 außer Betracht.

Auf das „Janecek-Urteil“ braucht im Folgenden nicht näher eingegangen zu werden. Es genügt darauf zu verweisen, dass unmittelbar betroffenen Einzelnen im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen das Recht zugesprochen

wurde, bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplanes erwirken zu können. Entsprechend der damaligen rechtlichen Situation bezog sich das Urteil auf Artikel 7 Abs 3 der Luft-Rahmen-RL. Die Klage war wegen Grenzwertüberschreitungen beim Luftschadstoff Feinstaub geführt worden, der seit dem 01.01.2005 einzuhalten war. Es ist kein Grund erkennbar, warum diese für Artikel 7 Abs 3 Luft-Rahmen-RL ausgesprochene Rechtsansicht des EuGH nicht auch für Artikel 23 Luftqualitäts-RL maßgebend sein soll. Die Frist für die Einhaltung des Grenzwertes bei Stickstoffdioxid war nach der Luft-Rahmen-RL bzw der Luftqualitäts-RL der 01.01.2010, nach dem IG-L mit seinem strengeren Grenzwert der 01.01.2012.

Im Zuge des „Janecek-Urteiles“ kam es auch zu entsprechenden Antragstellungen in Österreich, auch im Land Salzburg von einem Anrainer der West Autobahn. Dessen Antrag wurde unter grundsätzlicher Anerkennung seiner Parteienstellung als unbegründet abgewiesen. Der gegen diesen Bescheid erhobenen Berufung wurde vom BMLFUW nicht stattgegeben, wobei der Spruch des Bescheides des Landeshauptmannes von Salzburg im Sinne einer Zurückweisung des Antrages abgeändert wurde. Eine Beschwerde an den VwGH wurde dagegen nicht ergriffen. In einem das Land Niederösterreich betreffenden Verfahren wurde vom VwGH (Zahl: 2010/07/0161) der zurückweisende Bescheid des Landeshauptmannes zwar bestätigt, wobei allerdings die nicht geltend gemachte bzw mangelnde unmittelbare Betroffenheit der Antragstellerin ausschlaggebend war. Der VwGH führt aus, „dass es nur die Betroffenen sind, die ein unmittelbares Interesse daran haben, dass die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.“ Dieses Interesse eines Betroffenen, von dessen Durchsetzung im Urteil „Janecek“ die Rede ist, „erwächst alleine aus dieser der unmittelbaren Betroffenheit abgeleiteten, eigenen Rechtsposition und nicht aus dem der Allgemeinheit“.

Vor diesem Hintergrund kann eine grundsätzliche Antragslegitimation auf Erstellung von Luftqualitätsplänen bzw Programmen iSd § 9a IG-L nicht in Abrede gestellt werden. Für unmittelbar Betroffene, etwa für die Bewohner in luftschadstoffbelasteten Gebieten, ist diese Konsequenz zwangsläufig.

Der Antrag vom 08.04.2014 wurde aber nicht von in solcher Art unmittelbar Betroffenen gestellt, sondern vom ÖKOBÜRO als eine in ganz Österreich anerkannte Umweltorganisation iSd § 19 Abs 7 UVP-G 2000. Das ÖKOBÜRO ist (wie aus dem Namen schon hervorgeht) eine Organisation, deren Tätigkeitsbereich den Schutz der Umwelt und der damit in Zusammenhang stehenden Rechte der Bürger und der Allgemeinheit umfasst. Das ÖKOBÜRO ist somit in dem Bereich tätig, auf den sich sein Antrag bezieht.

Das ÖKOBÜRO stützt seinen Antrag auf Artikel 9 Abs 3 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), der wie folgt lautet:

Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass die 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 oder begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechtes verstoßen.

Die Europäische Gemeinschaft hat 2005 als Rechtsvorgängerin der Europäischen Union das Übereinkommen von Aarhus abgeschlossen, das damit gemäß Artikel 216 Abs 2 AEUV fester Bestandteil der Europäischen Rechtsordnung wurde. Der Beitritt Österreichs fand am 17.01.2005 statt. Im Urteil vom 08.03.2011 zu C-240/09 hat der EuGH ausdrücklich bestätigt, dass Artikel 9 Abs 3 des Übereinkommens von Aarhus integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union ist. Sowohl der EuGH als auch die Kommission haben mehrfach geltend gemacht, dass Artikel 9 Abs 3 des Übereinkommens von Aarhus so ausgelegt und angewandt werden muss, dass die nützliche Wirkung des Europäischen Umweltrechtes gewährleistet ist. Mit nützlicher Wirkung ist im vorliegenden Fall die Einrichtung effektiver Mechanismen zur Rechtsdurchsetzung gemeint. Diese Verpflichtung ist erst dann als erfüllt anzusehen, wenn die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung vor einem nationalen Gericht im Fall der Verletzung dieses Rechtes durch die Mitglieder der Öffentlichkeit vorgesehen ist. Nach herrschender Meinung sind Umweltorganisationen von dem Begriff „Mitglieder der Öffentlichkeit“ erfasst, auf den Artikel 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention abstellt. Daraus resultiert zunächst eine grundsätzliche Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, in den nationalen Gesetzen zur Luftqualität auch für die „Mitglieder der Öffentlichkeit“ bzw. Umweltschutzorganisationen entsprechende Parteienrechte iSd Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention vorzusehen. Wie bereits dargelegt, ist in Österreich keine entsprechende Umsetzung erfolgt.

Das ÖKOBÜRO kann seine Antragslegitimation somit nicht unmittelbar auf das IG-L oder andere verfahrensrechtliche Vorschriften, in erster Linie das AVG, stützen. Zu dieser Problematik hat jedoch in seinem Urteil vom 08.03.2011 der EuGH (C-240/09) klar ausjudiziert, dass nach dem Grundsatz der Effektivität die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden darf. Daraus folgt, **dass der nationale Richter (bzw die Behörde) sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen hat, dass es soweit wie möglich im Einklang mit den in Artikel 9 Abs 3 des Übereinkommens von Aarhus festgelegten Zielen steht.** Mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte wurde im **Urteil vom 08.03.2011 des EuGH zu C-240/09** erkannt, **dass es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen ist, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.**

Dem Urteil vom 08.11.2011 des EuGH lag allerdings ein konkretes Verwaltungsverfahren zugrunde, was im Hinblick auf den Antrag des ÖKOBÜROS vom 08.04.2014 nicht der Fall ist. Jedoch bezieht sich Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention ganz allgemein auf den Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, um die von den Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten. Der Begriff Handlung umfasst jedenfalls ein laufendes Verwaltungsverfahren bzw eine allfällige Anfechtung der ergangenen Entscheidung. Mit dem Antrag vom 08.04.2014 und dessen Begründung macht das ÖKOBÜRO aber deutlich, dass es die vom Landeshauptmann von Salzburg festgelegten Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Luftschadstoff-Grenzwerte für ungenügend hält. Es werden weitere Maßnahmen gefordert. Damit stellt das ÖKOBÜRO auf eine Unterlassung ab.

Vor diesem Hintergrund war somit dem ÖKOBÜRO eine Antragslegitimation bzw Parteistellung zuzuerkennen und eine Entscheidung in der Sache zu treffen.

Der Antrag des ÖKOBÜROs vom 08.04.2014 auf *Erlassung geeigneter Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO₂ im Land Salzburg* war jedoch aus den folgenden Gründen als unbegründet abzuweisen:

Unbestritten ist, dass aktuell die Luftschadstoff-Grenzwerte für Stickstoffdioxid sowohl nach der Luftqualitäts-RL als auch nach dem IG-L im Salzburger Zentralraum nicht eingehalten werden können und dieser Zustand auch über die nächsten Jahre erwartbar bleiben wird. Das Land Salzburg ist allerdings der begründeten Meinung, dass sich die Luftschadstoffsituation bei Stickstoffdioxid mit der Einführung von Motoren der Schadstoffklasse EURO 6 für PKW und leichte Nutzfahrzeuge ab dem 01.09.2015 und mit der zunehmenden Flottendurchdringung im Bereich aller Fahrzeuge mit diesen Motoren spürbar verbessern, eventuell sogar bereinigen wird.

Die Luftqualität ist ein gesamteuropäisches Anliegen, für das auch die Organe der Europäischen Union durch eine sich stufenweise verschärfende Emissionsgesetzgebung für Straßenfahrzeuge Verantwortung übernommen haben. Mit dieser Anmerkung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es für die zur Sicherstellung der Luftqualität zuständigen nationalen Behörden durchaus statthaft ist, auch auf gesamteuropäische Prozesse bzw Maßnahmen Bezug zu nehmen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Zuge der Erlassung der Luftqualitäts-RL die Europäische Union die besondere Bedeutung, den Ausstoß von Schadstoffen an der Quelle zu bekämpfen, erkannte und ihre diesbezügliche gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung betonte (vgl. Erwägungen RZ 2 Luftqualitäts-RL).

Mit seinem Antrag vom 08.04.2014 macht das ÖKOBÜRO **eine Unterlassung durch den Landeshauptmann von Salzburg als nach § 9a für die Erstellung eines Luftqualitätsplanes (bzw Programmes) zuständige Behörde geltend**, in dem dieser es verabsäumt habe, rasche und wirksame Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Luftschadstoff-Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu setzen. Mehrfach wurde auf den Beschluss der Kommission vom 12.07.2012 zu C(2012) 4751 final hingewiesen, lt dem die Mitteilung der Republik Österreich auch für das Luftqualitätsgebiet Salzburg über die Verlängerung der Frist zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid bis zum 01.01.2015 zurückgewiesen wurde. Die Kommission forderte ausdrücklich die Aufnahme strengerer Minderungsmaßnahmen in den für den Salzburger Zentralraum relevanten Luftqualitätsplan.

Dieser Forderung der Kommission wurde jedenfalls vom Landeshauptmann von Salzburg mit der „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L - 2013“ nachgekommen, die zusätzliche Maßnahmen zur Senkung der Luftschadstoffbelastung bei Stickstoffdioxid vorsieht (vgl S 19). Das Land Salzburg ist somit keineswegs untätig geblieben. Wie vom ÖKOBÜRO selbst gefordert, zielt ein Teil der Maßnahmen auf die Verstärkung des öffentlichen Verkehrs ab. Die Wirksamkeit eines großen Teils der vorgesehenen Maßnahmen ist davon abhängig, inwieweit diese von den Betroffenen angenommen werden. Eine vorherige Prognose ist so nur schwer möglich, das Minderungspotential kann erst nach einiger Zeit festgestellt bzw evaluiert werden. An dieser

Stelle ist auch zu betonen, dass in seiner Judikatur der EuGH Verboten und Beschränkungen extrem zurückhaltend begegnet und strikt die vorherige Ausschöpfung der Möglichkeiten von gelinderen Maßnahmen fordert, worauf weiter unten noch näher eingegangen werden wird.

Im Zusammenhang mit der „Fortschreibung“ ist auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen: Das IG-L sieht in § 9a Abs 6 ausdrücklich vor, dass ein Programm (im vorliegenden Fall das Programm nach § 9a IG-L für den Salzburger Zentralraum aus dem Jahre 2008) alle drei Jahre insbesondere in Bezug auf seine Wirksamkeit zu evaluieren und erforderlichenfalls zu überarbeiten ist. Diese Evaluierung ist geschehen, im Ergebnis wurde die „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ im Jahre 2013 erlassen. **Auch auf derartige „Fortschreibungen“ finden die Publizitätsvorschriften des § 9a Abs 1 IG-L Anwendung.** Dementsprechend wurde die „Fortschreibung“ sowie der Entwurf der Westautobahn-Geschwindigkeitsbeschränkung-Verordnung, die eine auf drei Monate befristete Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h im Bereich der Stadt Salzburg vorsah, den in § 9a Abs 1 IG-L angegebenen Stellen übermittelt und **auf der Internetseite des Landes Salzburg ab dem 16.12.2013 über zumindest 6 Wochen veröffentlicht**, um auch der Allgemeinheit **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben. Derartige Stellungnahmen sind eingelangt, vor allem im Hinblick auf den Entwurf der Westautobahn-Geschwindigkeits-Verordnung, **vom ÖKOBÜRO keine.**

Die Frage, ob in Bezug auf die Setzung von Maßnahmen zur Sicherung der Luftqualität **eine Unterlassung vorliegt**, ist auch anhand dieser Bestimmungen des § 9a Abs 6 iVm § 9a Abs 1 IG-L zu beurteilen. **Dadurch, dass das IG-L eine periodische Verpflichtung zur Überprüfung der Luftqualitätsziele und die Verpflichtung zur Setzung weiterer Maßnahmen bei deren Nichterreichen unter Einbindung der Öffentlichkeit statuiert, legt es auch einen Rahmen fest, in dem sich die Öffentlichkeit** (also unmittelbar Betroffene oder eben Umweltorganisationen) **einbringen kann.**

Da das ÖKOBÜRO keine Stellungnahme abgegeben hat, sich also an der „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ nicht beteiligte, besteht keine Möglichkeit mehr, eine Unterlassung des Landeshauptmannes von Salzburg geltend machen zu können. Der Antrag wurde vom ÖKOBÜRO nur knapp über 2 Monate nach dem Ende der Frist zur Stellungnahme für die „Fortschreibung“ gestellt!

Das Land Salzburg hat nach dem IG-L jedenfalls innerhalb der nächsten drei Jahre die Luftschadstoffsituation im Salzburger Zentralraum neuerlich zu evaluieren, um gegebenenfalls weitere Maßnahmen zu setzen.

Ungeachtet § 9a Abs 6 IG-L werden im Land Salzburg auch weiterhin Maßnahmen zur Luftreinhaltung fortentwickelt und implementiert. Für die Westautobahn im Bereich des Stadtgebietes von Salzburg war im Rahmen der „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ eine auf drei Monate befristete Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h verordnet worden. Die Überprüfung dieser Maßnahme zeigte positive lufthygienische Auswirkungen, sodass entsprechend dem Beschluss der Salzburger Landesregierung **auf Dauer eine immissionsabhängige Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h für diesen Streckenabschnitt eingeführt wird**, höchstwahrscheinlich bereits ab dem 01.01.2015. Damit im Zusammenhang befinden sich weitere Maßnahmen zur Verstärkung des Verkehrsflusses in Planung, die ebenfalls immissionsmindernde Wirkungen aufweisen werden. Dazu wird momentan eine gutachterliche Studie erstellt, um die diesbezüglichen Möglichkeit und deren Umsetzbarkeit auszuloten.

In erster Linie soll der gemeinsame Verkehrsfluss von LKWs und PKWs harmonisiert und die Einhaltung der Geschwindigkeitsbeschränkungen effektiv überwacht und gehandhabt werden. Weiters wurde **eine Jahreskarte für den öffentlichen Verkehr im Stadtgebiet von Salzburg um den Preis von € 366,00 eingeführt**, was im Hinblick auf Punkt 5.1 „Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes nach § 9a IG-L – 2013“ eine zusätzliche Förderung und Steigerung von dessen Attraktivität bedeutet. Bis Anfang 2015 wird ein **neues Landesmobilitätskonzept „Salzburg mobil 2025“** ausgearbeitet. Erklärtes Ziel ist die Beschränkung des Individualverkehrs bei gleichzeitiger Schaffung von ausreichenden Angeboten für den öffentlichen Verkehr. Damit wird einer wesentlichen Forderung des ÖKOBÜROs entsprochen, dass diesen Umstand selbst zur Voraussetzung für die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Luftreinhaltung erklärt. Zusätzlich werden die Kurzparkzonen im Stadtgebiet von Salzburg ausgeweitet, um die Pendlerströme einzudämmen.

Dem Antrag vom 08.04.2014 des ÖKOBÜROs wird also insofern Folge geleistet, als das Land Salzburg über die bisherigen Luftqualitätspläne 2008 und 2013 hinausgehende Maßnahmen umsetzt und dadurch das geforderte Verhalten setzt.

In seinem Antrag vom 08.04.2014 listete das ÖKOBÜRO die ihm möglich erscheinenden Maßnahmen auf, was im Sinne eines Vorschlages zu verstehen ist. Dies festzuhalten ist insofern von Bedeutung, als über die einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen im Falle ihrer Nicht-Umsetzung keine gesonderte Absprache in diesem Bescheid erforderlich ist. Weiters - dies scheint dem ÖKOBÜRO offensichtlich klar zu sein - obliegt es der Verantwortung der Behörden, entsprechend den Grundsätzen der europäischen und österreichischen Rechtsordnung die zu ergreifenden Maßnahmen auszuwählen, **ohne dass die Parteien einen Rechtsanspruch auf die Umsetzung bestimmter von ihnen konkret vorgeschlagener Maßnahmen hätten.**

Zu den „Luftreinhalte-Maßnahmen“ stellte der EUGH im „Janecek-Urteil“ fest, dass die Mitgliedsstaaten solche zu ergreifen haben, die geeignet sind, die Gefahr einer Überschreitung und ihrer Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren. Bei den Maßnahmen verfügen die Mitgliedsstaaten über einen Ermessensspielraum, der am Ziel der Verringerung der Gefahr der Überschreitung und der Beschränkung der Dauer von Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitungen unter Berücksichtigung des Ausgleiches, der zwischen diesem Ziel und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherzustellen ist, ausgerichtet werden muss.

Mit diesen Aussagen stellte der EuGH klar, dass er die Luftqualitätsziele nicht isoliert setzt, sondern sie in Bezug auf die gesamten Rahmenumstände einer Gesellschaft verstanden wissen will. Hervorzuheben ist die Aussage, dass auch private Interessen Berücksichtigung finden müssen. Die Mitgliedsstaaten sind nicht verpflichtet, Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, dass es zu keinerlei Überschreitung kommt, sondern solche, die Überschreitungen auf ein Minimum reduzieren.

Genau wie das Land Salzburg ist auch das Land Tirol von Luftschadstoff-Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxid betroffen. Als Maßnahme zur Erreichung der Luftqualitätsziele wurde zweimal ein sog. „sektorales Fahrverbot“ verordnet, das jeweils vor dem EuGH gescheitert ist. Im vorliegenden Zusammenhang ist es nicht notwendig, auf Details einzugehen. Der EuGH brachte jedenfalls in seinen Urteilen vom 15.11.2005 zu C-

320/03 und vom 21.12.2011 zu C-28/09 klar zum Ausdruck, dass die Mitgliedsstaaten vor der Festlegung von Verboten (im vorliegenden Fall Fahrverbote für den Transport bestimmter Güter) sorgfältig zu prüfen haben, ob nicht auf Maßnahmen zurückgegriffen werden kann, die den freien Verkehr weniger beschränken. Es sind zunächst die gelindesten Maßnahmenmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor auf Verbote zurückgegriffen werden kann. Weiters ist auf die Eignung einer Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zweckes abzustellen. Bei der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene ist auch sicherzustellen, dass dort ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen. Außerdem sind **Übergangszeiträume vorzusehen, die es den Wirtschaftsteilnehmern in zumutbarer Weise ermöglichen, sich den neuen Gegebenheiten entsprechend anzupassen.**

Neben dem vielzitierten „Janecek-Urteil“ sind somit auch andere Entscheidungen des EuGH in Betracht zu ziehen und die Art der Maßnahmen sowie deren Umsetzung danach auszurichten. Diese Grundsätze sind von wesentlicher Bedeutung für die vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen einzelnen Maßnahmen, auf die im Folgenden nun näher eingegangen wird:

Vorgeschlagen wurde die Ausweisung einer **Umweltzone**, also eines Bereiches, in dem nur KFZ einfahren dürfen, die bestimmte Abgaswerte einhalten. Eine derartige Möglichkeit ist auch grundsätzlich im IG-L vorgesehen (vgl. § 14 Abs 1 Z 1 und 6 iVm der IG-L - Abgasklassen-Kennzeichnungsverordnung).

Das ÖKOBÜRO verweist darauf, dass es in europäischen Städten bereits über 100 Umweltzonen gibt, davon an die 50 alleine in Deutschland. Allerdings ist festzuhalten, dass sämtliche dieser Umweltzonen in erster Linie in Bezug auf den Luftschadstoff Feinstaub eingerichtet wurden. Für diesen Luftschadstoff ist die Effizienz dieser Maßnahme nachgewiesen und unbestritten.

In der gutachterlichen Stellungnahme zur Bewertung der Maßnahmenvorschläge des ÖKOBÜROs wurde festgestellt, dass die Stickstoffoxid-Emissionen am Straßennetz im Kerngebiet der Stadt Salzburg zu ca. 60% von Diesel-PKW und leichten Nutzfahrzeugen (LNF), zu 30% von Schwerfahrzeugen und zu 10% aus KFZ mit Ottomotoren stammen. Die stufenweise verschärfte Emissionsgesetzgebung der EU für Straßenfahrzeuge zielte auf eine deutliche Minderung der Schadstoffemissionen ab, die aber bei den PKW und LNF nur teilweise eingetreten ist. Die stufenweise verschärften Grenzwerte für NO_x(=Stickstoffoxid)-Emissionen aus Dieselfahrzeugen, die bei PKW und LNF die eindeutige Mehrheit ausmachen, konnten zwar in der Typenprüfung eingehalten werden, nicht aber im realen Fahrbetrieb. **Für Diesel-PKW und LNF ist bislang keine Emissionsminderung erkennbar, und zwar bis einschließlich der Motoren der Euronorm 5. Erst ab der künftigen Euronorm 6, die aber erst ab dem 01.09.2015 gültig sein wird, und insbesondere mit der Euronorm 6c ist eine deutliche Minderung der Stickstoffoxid-Emissionen für Diesel-PKW und LNF zu erwarten.**

Beim Schwerverkehr haben die NO_x-Emissionen seit der Einführung der Euronormen IV (ab dem 01.10.2006) und V (ab dem 01.10.2009) deutlich abgenommen, das konkrete Ausmaß ist allerdings von der eingesetzten Schadstoffminderungstechnik abhängig. **Auch hier tritt eine deutliche Emissionsminderung erst bei den Motoren der Euronorm VI auf, die seit dem 01.01.2014 gültig ist.**

Umweltzonen sind in erster Linie für Stadtgebiete relevant und betreffen dort vor allem PKW und LNF. Gerade hier ist aber im Hinblick auf die gültige Euronorm 5 keine Ein-

sparung an den NO_x-Emissionen zu erwarten. Die Euronorm 6 ist erst ab dem 01.09.2015 gültig. **Das ÖKOBÜRO vermag nicht darzulegen, wie vor diesem Hintergrund sinnvoll eine Umweltzone eingerichtet werden soll.** In der Stellungnahme vom 11.08.2014 bestätigt das ÖKOBÜRO selbst, dass erst mit den künftigen Euronormen 6 und insbesondere 6c eine deutliche Minderung der NO_x-Emissionen zu erwarten ist. Gefordert wird ein möglichst schneller Umstieg auf KFZ mit der Euronorm 6, die durch die Einrichtung einer Umweltzone beschleunigt werden soll. Es ist nochmals zu betonen, dass die Euronorm 6 erst ab dem 01.09.2015 gültig sein wird und auch erst ab diesem Zeitpunkt entsprechende PKWs und LNF zur Verfügung stehen werden. **Bereits jetzt eine Umweltzone zu verordnen, die auf eine noch nicht gültige Euronorm abstellt, ist definitiv nicht zielführend und rechtlich fragwürdig.** Damit diese Maßnahme wirklich effektiv wäre, müsste innerhalb kurzer Zeit praktisch der gesamte PKW- und LNF-Fuhrpark erneuert werden. Die obigen Ausführungen zur Judikatur des EuGH haben deutlich gemacht, dass für Verbote und Beschränkungen jedenfalls längere Übergangsfristen vorzusehen sind, wie das auch bei allen Umweltzonen in Europa der Fall war. Da sich das Emissionsverhalten der einzelnen bisherigen Euronormen bei NO_x nicht wesentlich unterscheidet bzw verringert, ist es auch nicht sinnvoll, nach den einzelnen bestehenden Euroklassen abgestufte Übergangszeiträume vorzusehen. Für den EuGH ist die Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf den zu erreichenden Zweck ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit. Eine Umweltzone stellt selbstverständlich für das Land Salzburg eine Option dar, allerdings erst, wenn die wirksame Euronorm 6 bzw 6c gültig ist und sich die weiteren Rahmenumstände als geeignet erkennen lassen.

In der gutachterlichen Stellungnahme zur Bewertung der Maßnahmenvorschläge wurde die Wirksamkeit einer sog „City Maut“ bestätigt. **Allerdings scheitert ihre Einführung in rechtlicher Hinsicht. Eine City Maut bedarf jedenfalls einer gesetzlichen Deckung, die sich im IG-L nicht findet.** Die Maßnahmenmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge sind im § 14 Abs 1 IG-L zwar lediglich demonstrativ aufgezählt („...gelten insbesondere...“), eine City Maut lässt sich aufgrund ihrer speziellen Art allerdings nicht unter diese Aufzählung subsumieren, vom **Erfordernis einer ausdrücklichen gesetzlichen Deckung als finanzielle Maßnahme mit abgabenrechtlicher Wirkung** abgesehen.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist auch auf die Finanzrechtsordnung der Republik Österreich abzustellen:

Die für eine City Maut in Frage kommenden Straßen unterliegen dem Salzburger Landesstraßengesetz 1972. Nur Straßen im Vollzugsbereich des Landes Salzburg könnten, wenn diese zulässig wäre, einer City Maut unterworfen werden. Eine ausdrückliche finanzausgleichsrechtliche Ermächtigung für den Landesgesetzgeber besteht nur bzgl Mautabgaben für die Benützung von Höhenstraßen von besonderer Bedeutung, die nicht vorwiegend der Verbindung von ganzjährig bewohnten Siedlungen mit dem übrigen Verkehrsnetz, sondern unter Überwindung größerer Höhenunterschiede der Zugänglichmachung von Naturschönheiten dienen (vgl § 14 Abs 1 Z 7 Finanzausgleichsgesetz 2008). Die Aufzählung der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben in § 14 Finanzausgleichsgesetz 2008 ist allerdings nur eine demonstrative. Darüber hinaus besteht ein Abgabenfindungsrecht der Länder, das allerdings dadurch beschränkt ist, dass neben Bundesabgaben gleichartige Abgaben vom selben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden können (vgl § 8 Abs 3 Finanz-Verfassungsgesetz 1948). § 7 Abs 1 Z 2 Finanzausgleichsgesetz 2008 kennt die Straßenbenützungsabgabe als

eine ausschließliche Bundesabgabe, die jedoch als solche nicht eingehoben wird. Die sog. „Vignette“ ist keine Abgabe iSd Finanz-Verfassungsgesetzes 1948, sie fließt auch nicht einer Gebietskörperschaft zu, sondern der ASFINAG. Trotz aktueller Nichteinhebung ist allerdings aufgrund der Bezeichnung der Straßenbenützungsabgabe als ausschließliche Bundesabgabe im Finanzausgleichsgesetz 2008 davon auszugehen, dass für den Landesgesetzgeber eine Sperrwirkung dahingehend entfaltet wird, dass er gehindert ist, eine im Vergleich zur Straßenbenützungsabgabe nach dem Straßenbenützungsabgabengesetz, wie es bis zum 31.12.2003 in Kraft war, gleichartige Abgabe vom selben Besteuerungsgegenstand zu schaffen. Zwar unterlagen der Straßenbenützungsabgabe lediglich Kraftfahrzeuge mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von 12 t oder mehr, aber die Frage, ob es vor diesem Hintergrund für den Landesgesetzgeber überhaupt zulässig ist, eine City Maut für alle Kraftfahrzeuge einzurichten, ist mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Für eine City Maut ist jedenfalls eine finanzrechtliche Klarstellung und eine Abdeckung im IG-L unabdingbar. Wegen des hohen Aufwands zur Einrichtung bedarf eine City Maut jedenfalls einer einwandfreien und unbestreitbaren rechtlichen Grundlage. Nach Ansicht des Landeshauptmannes finden jedenfalls die antragsbezüglichen Rechte von unmittelbar Betroffenen bzw von Umweltorganisationen zur Durchsetzung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Luftqualität dort ihre Grenzen, wo der Gesetzgeber tätig werden müsste.

Vom ÖKOBÜRO werden weiters die Einführung sektoraler und temporaler Fahrverbote vorgeschlagen.

Sektorale Fahrverbote beziehen sich auf Schwertransporte mit bestimmten Massengütern, die grundsätzlich problemlos auf andere Verkehrsträger, hauptsächlich die Bahn, verlagert werden können. Die Umsetzbarkeit sektoraler Fahrverbote ist wesentlich bedingt durch das Vorhandensein alternativer Verkehrsträger, ausreichender Kapazitäten und ausreichender Verlademöglichkeiten. Sektorale Fahrverbote können nur für den Durchzugs- bzw Transitverkehr in Frage kommen; der für städtische Gebiete in Frage kommende Ziel- und Quellverkehr kann kaum auf alternative Verkehrsträger verlagert werden.

In der gutachterlichen Stellungnahme, die sich mit der Wirksamkeit der vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen Maßnahmen auseinandersetzt, **wird der mit einem sektoralen Fahrverbot beeinflussbare Anteil des Schwerverkehrs auf den relevanten Autobahnabschnitten im Bereich der A1 West Autobahn und der A10 Tauernautobahn als eher gering eingeschätzt.** Die Wirksamkeit dieser Maßnahme ist somit nicht in einem Maß gegeben, das ein derartiges Fahrverbot rechtfertigen würde.

An dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass das Land Tirol bereits zweimal mit dem Versuch der Einführung eines sektoralen Fahrverbotes vor dem EuGH gescheitert ist. Unabdingbares Kriterium für den EuGH war die Sicherstellung, dass Transporte überhaupt auf alternative Verkehrsträger verlagert werden können sowie, die Existenz ausreichender Umlademöglichkeiten und die Gewährleistung eines entsprechenden Zeitraumes für die Umstellung. Nach Scheitern des „ersten“ sektoralen Fahrverbotes mussten diese Umlademöglichkeiten vom Land Tirol erst geschaffen bzw sichergestellt werden. Für das Land Salzburg ist die Situation noch dadurch erschwert, dass die A1 West Autobahn und die A10 Tauernautobahn im Gegensatz zur Inntalautobahn nicht nur eine Nord-Süd-Achse, sondern auch eine Ost-West-Achse darstellen.

Sektorale Fahrverbote waren daher vom Landeshauptmann nicht ins Auge zu fassen.

Genauso wenig können **temporäre Fahrverbote** zum Tragen kommen. Ein temporäres Fahrverbot kann eine Sofortmaßnahme für Phasen mit einer besonders hohen Immissionsbelastung sein oder eine längerfristige Maßnahme, mit der etwa tageweise wechselnde Fahrverbote verordnet werden (zB nach geraden und ungeraden KFZ-Kennzeichen). Überschreitungen des Kurzzeitgrenzwertes für Stickstoffdioxid ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als Halbstunden-Mittelwert nach IG-L) treten im Salzburger Zentralraum selten auf, zu einer Überschreitung des Alarmwertes lt Anlage 4 des IG-L ist es nie gekommen. Die sachliche Notwendigkeit von Fahrverboten als Sofortmaßnahme erscheint somit nicht gegeben. Ein grundsätzliches Problem bei der Implementierung von Fahrverboten als Sofortmaßnahme ist die praktische Unmöglichkeit der vorherigen umfassenden Information der Öffentlichkeit und der kurzfristigen Bereitstellung von ausreichenden Kapazitäten bei den öffentlichen Verkehrsmitteln. Aus diesem Grund kann ein temporäres Fahrverbot auch als längerfristige Maßnahme nicht in Frage kommen. Die Idee eines temporären Fahrverbotes entstammt ihrer erstmaligen Einführung während der sog. „Ölkrise“. Allerdings dürfen die sich zwischenzeitig ergebende Änderung der sozialen Verhältnisse nicht außer Acht gelassen werden. Ein großer Teil der Bevölkerung lebt außerhalb des Salzburger Zentralraumes und pendelt in diesen hinein. Dass hier Fehlentwicklungen vorliegen, die zu korrigieren wären, braucht nicht extra betont werden. Fakt ist, dass zB bei Fahrverboten nach geraden bzw. ungeraden KFZ-Kennzeichen jeweils eine Hälfte der pendelnden Straßenverkehrsteilnehmer auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen wäre, die in vielen Fällen nicht die ausreichenden Kapazitäten und Verbindungen aufweisen. Ein temporäres Fahrverbot weist weiters den Nachteil auf, dass es nicht auf die Schadstoffklasse des Kraftfahrzeuges abstellt und somit kein Anreiz geschaffen wird, auf Fahrzeuge mit einer niederen Schadstoffklasse umzusteigen. Diese Maßnahme steht also im Gegensatz zu der vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen Umweltzone.

Zuletzt wurde die **Einführung weiterer Geschwindigkeitsbeschränkungen** in allen Straßenkategorien vorgeschlagen.

Für den Salzburger Zentralraum ist bereits entlang der A10 Tauernautobahn eine immissionsabhängige Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h verordnet (vgl LBGL Nr 89/2008 idgF). **Für die A1 West Autobahn steht die Einführung einer immissionsabhängigen Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h unmittelbar bevor.** Auf zahlreichen Freilandstraßen im Salzburger Zentralraum gelten bereits niedrigere Höchstgeschwindigkeiten, **das Potenzial für Geschwindigkeitsbeschränkungen auf noch nicht erfassten Straßenzügen wird als eher gering eingeschätzt.** Wie in der gutachterlichen Stellungnahme zur Beurteilung der Auswirkungen der vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen Maßnahmen dargelegt, zeigt eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h im Ortsgebiet keine positiven Auswirkungen. Wie auch in dieser gutachterlichen Stellungnahme klargestellt wurde, sind Geschwindigkeitsbeschränkungen für Schwerfahrzeuge aufgrund der Emissionscharakteristik ihrer Motoren tendenziell kontraproduktiv. In diesem Zusammenhang ist nochmals zu betonen, dass vor allem für die Autobahnen verstärkte Überwachungsmaßnahmen zur Kontrolle der Einhaltung der höchstzulässigen Geschwindigkeiten in Ausarbeitung sind.

Abschließend ist festzuhalten, dass der Antrag des ÖKOBÜROs auf die Erlassung von geeigneten Maßnahmen gerichtet ist, und zwar zur **schnellstmöglichen Einhaltung** der Stickstoffdioxid-Grenzwerte. **Praktisch keine der vom ÖKOBÜRO vorgeschlagenen Maßnahmen ist jedoch dazu geeignet.** Umweltzonen, City Mauten, Regionalstadtbahnen und sektorale Fahrverbote benötigen lange Zeiträume zur Umsetzung. Es ist sogar von mehreren Jahren auszugehen, wie die Berichte von Verantwortlichen aus anderen Regionen, die diese Maßnahmen verwirklicht haben, zeigen. Zunächst sind gutachterliche Vorabklärungen zu treffen, etwa über die Größe einer Umweltzone bzw einer Zone für eine City Maut, erst dann ist eine konkrete Planung möglich. Die Errichtung von Anlagen, wie sie zB bei einer City Maut notwendig sind, benötigt Zeit, ein allfälliges Ausschreibungsverfahren ist in Kalkül zu ziehen. Erst dann kann die eigentliche Umsetzung beginnen. Selbst für bloße Geschwindigkeitsbeschränkungen, die mit „normalen“ Straßenverkehrszeichen kundgemacht werden, beträgt bei einfachem Streckenverlauf die Vorlaufzeit von der Erstellung der erforderlichen Gutachten bis zur Kundmachung etwa ein Jahr. Jede Maßnahme bzw Verordnung ist sachverständig im Hinblick auf die in § 9c IG-L angeführten Erwägungen, vor allem auf ihr Einsparungspotential, zu begründen. Auch diese Gutachten benötigen ihre Zeit.

Somit war spruchgemäß zu entscheiden.

Rechtsmittelbelehrung:

Sie haben das Recht, gegen diesen Bescheid Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu erheben.

Die Beschwerde ist innerhalb von 4 Wochen nach Zustellung dieses Bescheides schriftlich beim Landeshauptmann von Salzburg (Anschrift: Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung 5 - Umweltschutz und Gewerbe, Postfach 527, 5010 Salzburg) einzubringen.

Die Beschwerde hat zu enthalten:

- die Bezeichnung des angefochtenen Bescheides (Zahl und Datum des Bescheides),
- die Bezeichnung der Behörde die diesen Bescheid erlassen hat,
- die Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt,
- das Begehren und
- die Angaben, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Beschwerde rechtzeitig eingebracht ist.

Die Beschwerde kann in jeder technisch möglichen Form übermittelt werden. Eine Übermittlung mit E-Mail ist jedoch nur insoweit zulässig, als für den elektronischen Verkehr nicht besondere Übermittlungsformen vorgesehen sind. Technische Voraussetzungen oder organisatorische Beschränkungen des elektronischen Verkehrs sind auf folgender Internetseite bekanntgemacht:

<http://www.salzburg.gv.at/rechtliche-hinweise.htm>

Hinweis:

Mit dem Ihre Beschwerde erledigenden Vorgang werden unter den gesetzlichen Voraussetzungen Gebühren nach dem Gebührengesetz 1957 idgF zur Einzahlung vorgeschrieben.

Für den Landeshauptmann

Mag. Wolfgang Leitich

Amtssigniert. Hinweise zur Prüfung der Amtssignatur finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Ergeht an:

1. ÖKOBÜRO, Herrn Mag. Thomas Alge, Neustiftgasse 36/3a, 1070 Wien, Brief: RSb