

BMLFUW, Abteilung V/4
Stubenbastei 5
A-1010 Wien

Wien, 10. Dezember 2009

R/RH/Pa 207

Telefon 216 DW

Telefax 281 DW

Email: recht@arboe.at

Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der ARBÖ bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft.

Der ARBÖ begrüßt und befürwortet grundsätzlich die Politik zur Verringerung der Immissionsbelastungen im Interesse eines dauerhaften Schutzes der Gesundheit von Menschen sowie des Tier- und Pflanzenbestandes vor schädlichen Luftschadstoffen.

Der ARBÖ erlaubt sich jedoch zum Entwurf einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft wie folgt Stellung zu nehmen:

Das Regelungsvorhaben führt lt. den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf voraussichtlich zu einer Verringerung von Treibhausgasemissionen in Österreich, wobei hierzu ausgeführt wird, dass es zu potenziell geringfügigen Erhöhungen von Treibhausgasemissionen in IG-L Sanierungsgebieten infolge eines denkbaren Ersatzes von biogenen Energieträgern im Hausbrand durch fossile Brennstoffe kommen kann. Wenn weiters ausgeführt wird, dass dieser Effekt insbesondere durch

Maßnahmen zur Verringerung des Schadstoffausstoßes im Verkehr bei weitem kompensiert werden kann, erlaubt sich der ARBÖ darauf hinzuweisen, dass dies auf Grund von vorhandenen Studien gerade nicht der Fall sein kann.

Da biogene Energieträger als CO₂ neutral anzusehen sind, würde deren Ersatz durch fossile Brennstoffe im Hausbrand, wie im Vorblatt dieses Entwurfes angesprochen wird, eine deutliche Erhöhungen von Treibhausgasemissionen bedeuten. Der Pkw-Verkehr allein macht aber nur knapp über 10% aller CO₂-Emissionen aus, während die größten Kohlendioxid-Ausstoße auf die Haushalte und das Gewerbe zurückzuführen sind. Maßnahmen gegen den Verkehr, wie sie in der vorliegenden Novelle angedacht sind, werden daher kaum zur Senkung von Treibhausgasemissionen beitragen können. Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass Kleinverbraucher-Holzfeuerungen „gut“ für den CO₂ Haushalt sind, zeichnen diese für 25% verantwortlich für die Feinstaubbelastung in Österreich, während der Anteil des Pkw an der Feinstaubbelastung lediglich 8% ausmacht.

Der vorliegende Entwurf einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft ermöglicht weitere massive Beschränkungen für den Verkehr, obwohl Studien belegen, dass es gerade nicht der Verkehr ist, der dazu beitragen kann, dass das durch das IG-L vorgegebene Grenzwerteregime eingehalten werden kann. Zahlreiche einschlägige Expertisen belegen, dass etwa für den Feinstaub primär Industrie und Kleinverbraucher verantwortlich sind und darüber hinaus der Feinstaub in Österreich zwischen 2006 und 2007 sogar um 4,4% zurückgegangen ist und hier wiederum am stärksten in der Steiermark. Generell sinkt seit 2005 der PM10 Ausstoß des gesamten Verkehrs und es wird sich dieser Trend auch weiter vorsetzen, zumal der Marktanteil von Benzinkraftfahrzeugen wachsend ist, welche kaum Feinstaub aus der Verbrennung von Treibstoff emittieren. Es darf weiters angemerkt werden, dass der Anteil an Feinstaubemissionen der von Pkw im Inland verursacht wird, lediglich 8% beträgt, während der Anteil der Industrie bei 38%, jener der Kleinverbraucher bei 25%, der Landwirtschaft bei 13% und der Lkw bei 9% liegt. Schließlich sei noch angemerkt, dass lediglich knapp über einem Drittel des Anteils an Feinstaubemissionen, der von Pkw im Inland verursacht wird, auf Verbrennung zurückzuführen ist – der überwiegende Teil geht auf Aufwirbelung und Abrieb zurück. Das Problem hierbei ist jedoch, dass eine „Herausrechnung“ des Anteils an

Aufwirbelung und des Anteils an Abrieb nicht möglich ist. Unbestritten ist auch die Tatsache, dass Feinstaub-Emissionen witterungsbedingt sind – ob Feinstaub entsteht und wie er sich verbreitet, unterliegt in erheblichem Maße dem Einfluss des Wetters. Ferner lassen die Auswertungen der jüngsten Emissionsstatistiken erwarten, dass sich in Österreich die Feinstaubimmissionen nachhaltig in den letzten Jahren verringert haben.

Wie sich ebenfalls auf Grund von einschlägigen Studien zeigt, liegt die Ursache insbesondere für die Feinstaubkonzentration in zahlreichen Regionen von Österreich wie beispielsweise in Wien oder aber auch in Lustenau zu einem erheblichen Teil in einer im angrenzenden Ausland verursachten Belastung, welche vielfältige Ursachen haben kann. Auf Grund dieser Tatsachen kann nicht ausgeschlossen werden, dass alle Maßnahmen zusammen nicht genügen, um bestehende Grenzwerte einzuhalten. Grundsätzlich erscheinen daher die europäischen Vorgaben hinsichtlich der Grenzwerte als zu engagiert und sind daher nach Ansicht des ARBÖ zu überdenken.

Gemäß dem geltenden IG-L ist § 28 IG-L zur Reduktion jener Emissionen im Ausland, die zur Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes in Österreich beitragen, der Abschluss einer völkerrechtlichen Vereinbarung anzustreben. Der ARBÖ fordert daher, dass auf dieses Instrument zur Reduktion der Emissionen im Ausland verstärkt zurückgegriffen wird, bevor auf nationaler Ebene einschneidende Maßnahmen ergriffen werden.

Jedenfalls muss nach Ansicht des ARBÖ sichergestellt sein, dass Maßnahmen nach dem IG-L verursachergerecht sind und sich nicht aus politischen und populistischen Gründen schwerpunktmäßig gegen den Personenverkehr richten. Verkehrsregelungen und Verkehrsverbote sind nach Ansicht des ARBÖ in diesem Zusammenhang als ungeeignete Placebomaßnahmen anzusehen, die nur marginale positive Wirkungen versprechen, aber viele gravierende negative Nebenwirkungen wie insbesondere auf das Auto angewiesene Teile der Bevölkerung haben.

Bedenklich erscheint daher, dass im vorliegenden Entwurf Bestimmungen der Richtlinie 2008/50/EG, welche den Mitgliedsstaaten einen Spielraum bei der Einhaltung der Grenzwerte einräumt, nicht umgesetzt sind – beispielsweise wird nicht

erwähnt, dass Grenzwerte für Luftschadstoffe an bestimmten Orten wie etwa auf Fahrbahnen nicht beurteilt werden. Ebenfalls bedenklich erscheint, dass der vorliegende Entwurf keine Anpassung der Grenzwerte in Bezug auf die Schadstoffe PM 10 und NO₂ an die EU-Grenzwerte vornimmt.

Unverständlich ist auch, dass obwohl die Richtlinie 2008/50/EG die Möglichkeit vorsieht, unter bestimmten Voraussetzungen einen befristeten Aufschub für die Einhaltung eines Grenzwertes zu erzielen, im Entwurf nicht angeführt wird, ob und in welchem Ausmaß von den Aufschubmöglichkeiten Gebrauch gemacht wurde und in welchem Ausmaß diese seitens der Kommission allenfalls gewährt wurden.

Wie im Vorblatt zum gegenständlichen Entwurf bereits ausgeführt wird, ist die Richtlinie 2008/50/EG bis zum 11. Juni 2020 in die Österreichische Rechtsordnung zu übernehmen.

Diesbezüglich erlaubt sich der ARBÖ auf einen von mehreren redaktionellen Fehler hinzuweisen, da gemäß Artikel 33 der Richtlinie 2008/50/EG diese bis zum 11. Juni 2010 von den Mitgliedsstaaten umzusetzen ist.

Es darf weiters ausgeführt werden, dass im Vorblatt hinsichtlich der Auswirkungen der Novelle in umweltpolitischer Hinsicht und der Klimaverträglichkeit die im Entwurf beabsichtigten Maßnahmen nur voraussichtlich zu einer Verringerung von Treibhausgasemissionen führen und eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgegeben werden kann. Schließlich wird ausgeführt, dass das IG-L vorerst den Rahmen möglicher Maßnahmen absteckt, die konkrete Ausgestaltung aber auf regionaler Ebene im Wirkungsbereich der Länder erfolgt.

Auf Grund der oben angesprochenen Ausführungen bestehen in Verbindung mit § 18 Abs 1 und 2 B-VG rechtliche Bedenken dahingehend, dass ein rechtlicher Gestaltungsraum im Sinne der in der gegenständlichen Novelle angedachten Maßnahmen besteht.

Jedenfalls muss auf Grund der verfassungsrechtlichen Prinzipien für die hoheitliche Vollziehung über die Eingriffsminimierung und Verhältnismäßigkeit sichergestellt sein und entsprechend klar bestimmt werden, dass nur dann und nur solange Maßnahmen angeordnet werden dürfen, als diese unbedingt erforderlich sind und nach Wegfall des Grundes diese wieder unverzüglich aufgehoben werden.

Fahrverbote sind in diesem Zusammenhang wohl als ultima ratio anzusehen und nach Ansicht des ARBÖ sind zahlreiche andere wirkungsvollere Maßnahmen zuvor umzusetzen. Deutlich mehr Einsparungspotential als dies durch das Abstellen auf die Kennzeichnung von Fahrzeugen nach Abgasklassen und damit in Zusammenhang stehenden Fahrverboten möglich ist, sind beispielsweise die Stauvermeidung durch "Grüne Wellen" und Ampeloptimierungen oder die Optimierung der Winterstreuung, ein verstärkter Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel und mehr Park & Ride Parkplätze am Stadtrand, aber auch die verstärkte Förderung alternativer Antriebe und die Vermeidung von Staubentwicklung auf Baustellen.

Der ARBÖ lehnt daher insbesondere im Lichte der allgemein geltenden verfassungsrechtlichen Prinzipien für die hoheitliche Vollziehung über die Eingriffsminimierung und Verhältnismäßigkeit und dem Aspekt der Gleichbehandlung den gegenständlichen Verordnungsentwurf ab.

Zu § 2 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft - Begriffsbestimmungen

Der ARBÖ spricht sich ausdrücklich gegen die in § 2 Abs 10 Z 2 des Entwurfes vorgesehene Ausnahme für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft aus, da diese Ausnahme sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Zu § 10 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft - Anordnung von Maßnahmen

Auf Grund der bestehenden Regelung können Maßnahmen für Anlagen oder Verkehrsbeschränkungen nur verordnet werden, wenn diese im hierzu ausgearbeiteten Programm des jeweiligen Landeshauptmannes angeführt sind.

Bedenklich ist daher aus Sicht des ARBÖ die Schaffung der Möglichkeit im vorliegenden Entwurf, dass eine Maßnahmenverordnung auch Maßnahmen enthalten kann, die im zugrunde liegenden Programm des jeweiligen Landeshauptmannes nicht enthalten sind, zumal die angesprochenen Programme auf Basis und unter Einbindung aller betroffenen Kreise ausgearbeitet werden sollen.

Zu § 14 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes-Luft - Maßnahmen für den Verkehr

Weiters werden seitens des ARBÖ die in § 14 Abs 2 des Entwurfes vorgesehenen Ausnahmen beanstandet.

Als sachlich nicht gerechtfertigt sieht der ARBÖ die Beibehaltung der Ausnahmeregelungen für zeitliche und räumliche Beschränkungen des Verkehrs für den Vor- und Nachlauf im Kombinierten Verkehr, wenn die Verladestelle für den Kombinierten Verkehr in einem Sanierungsgebiet liegt, sowie für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft in Ausübung einer erforderlichen Haupttätigkeit an.

In diesem Zusammenhang fordert der ARBÖ eine Anpassung des Ausnahmekataloges dahingehend, dass die Ausnahmen für den Vor- und Nachlauf im Kombinierten Verkehr und für die Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft zu streichen sind und dafür in den Ausnahmekatalog historische Fahrzeuge i.S.d § 2 Abs 1 Z 43 KFG und Krafträder i.S.d § 2 Abs 1 Z 4 KFG aufgenommen werden – diese müssten jedenfalls dann auch von den lediglich befristeten Ausnahmen von Maßnahmen für den Verkehr gemäß Anlage 9 ausgenommen werden. Historische Fahrzeuge und Krafträder werden fast ausschließlich in den wärmeren Jahreszeiten verwendet, in welchen die Feinstaubbelastung nur gering ist, sodass eine Aufnahme der historischen Fahrzeuge und der Krafträder jedenfalls sachlich gerechtfertigt und notwendig ist.

Es darf in diesem Zusammenhang angemerkt werden, dass in der Bundesrepublik Deutschland das Befahren von Umweltzonen generell mit zwei- und dreirädrigen Kraftfahrzeugen und historischen Fahrzeugen erlaubt ist.

Adaptiert müsste nach Ansicht des ARBÖ der Ausnahmenkatalog auch hinsichtlich von Fahrzeugen mit ausschließlich elektrischem Antrieb – diese müssten jedenfalls von den lediglich befristeten Ausnahmen von Maßnahmen für den Verkehr gemäß Anlage 9 ausgenommen werden und im Ausnahmenkatalog in § 14 Abs 2 des Entwurfes mittels einer eigenen Ziffer ausgewiesen werden.

Bedenklich ist aus Sicht des ARBÖ die im vorliegenden Entwurf angedachte Möglichkeit, dass, nur soweit dies möglich ist, durch Straßenverkehrszeichen Geschwindigkeitsbeschränkungen und zeitliche und räumliche Beschränkungen des Verkehrs gemäß IG-L durch Straßenverkehrszeichen kundzumachen sind; ist dies nicht möglich, soll die Kundmachungsform im Landesgesetzblatt und im Internet auf der Homepage des Landes bei flächenhaften Anordnungen (beispielsweise für das gesamte oder Teile eines Ortsgebietes) von Geschwindigkeitsbeschränkungen und zeitlichen und räumlichen Beschränkungen des Verkehrs ausreichen.

Der ARBÖ erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass der primäre Zweck sämtlicher Kundmachungsvorschriften in der Gewährleistung des rechtsstaatlichen Prinzips liegt und der Rechtsstaat geradezu die allgemeine Zugänglichkeit des Rechts durch Kundmachung verlangt. Alle Verkehrsteilnehmer müssen die Möglichkeit haben, von den für sie verbindlichen Normen Kenntnis zu erlangen. Die Kundmachung bei Verordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung wird dabei am ehesten durch Straßenverkehrszeichen erreicht, diese Kundmachungsform ist geradezu prototypisch für derartige Verordnungen (vgl. Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes vom 01.03.2007). Nach Ansicht des ARBÖ soll für Geschwindigkeitsbeschränkungen (das gilt auch für Fahrverbote) auf Straßen jedenfalls eine entsprechend deutliche und für jedermann (auch für ortsunkundige und ausländische Kraftfahrzeuglenker) erkennbare Publizität (= Kundmachung) im Mittelpunkt stehen. Dazu ist es erforderlich, dass die Verkehrsteilnehmer in zumutbarer Weise davon Kenntnis erlangen, ab welcher konkreten Stelle der Straßenstrecke (Straßenkilometer) des örtlichen Geltungsbereiches der verordneten Maßnahme die verbindliche Geschwindigkeitsbeschränkung (das gilt auch für Fahrverbote) beginnt bzw. endet, damit die Befolgung dieser Anordnung möglich gemacht wird.

Aber auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer erscheint es jedenfalls als rechtsstaatlich bedenklich, dass auch ortsunkundigen inländischen und ausländischen Kraftfahrzeuglenker zugemutet werden soll, im Internet vorab zu recherchieren, wo flächenhafte Verkehrsbeschränkungen i.S.d. Entwurfes bestehen. Die Befolgung dieser Anordnungen ohne Kundmachung mittels Straßenverkehrszeichen wird jedenfalls für bestimmte Verkehrsteilnehmer zusätzlich erschwert, sodass die Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer verletzt erscheint und die Verkehrssicherheit massiv gefährdet wird.

Der ARBÖ erlaubt sich weiters darauf hinzuweisen, dass der in diesem Zusammenhang im vorliegenden Entwurf verwendete Gesetzesbegriff, wo „dies möglich ist“ zudem unbestimmt ist und als verfassungsrechtlich bedenklich erscheint.

Die Einräumung der Möglichkeit, flächenhafte Verkehrsbeschränkungen ausschließlich im Landesgesetzblatt und im Internet auf der Homepage des Landes ohne Kundmachung mittels Straßenverkehrszeichen kundzumachen, wird daher seitens des ARBÖ strikt abgelehnt.

Zu § 14a des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes – Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge nach Abgasklassen

In diesem Zusammenhang darf auch auf die gutachterliche Äußerung des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes vom 12.9.1977 hingewiesen werden, mit welcher klargestellt wird, dass der Besitz und der Betrieb eines Kraftfahrzeuges zu dem von Art. 5 StGG geschützten privaten Eigentumsbereich gehören, den diese Bestimmung unter verfassungsrechtlichen Schutz stellt. Unter den Schutz des Art. 5 StGG fallen dabei nicht nur der Entzug des Eigentums, sondern nach der Rechtsprechung des VfGH auch die Beschränkungen des Eigentums. Weiters wird in der gutachterlichen Äußerung des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes vom 12.9.1977 festgestellt, dass wegen der engen Auslegung von Grundrechtsbeschränkungen der behördliche Eingriff zur Gänze von der Grundrechtsbeschränkung gedeckt sein muss und die Grundrechtsbeschränkungen möglichst gering zu halten sind – die massive Nutzungsbeschränkung für

Kraftfahrzeuge durch die Einführung von Umweltzonen in Verbindung mit der Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen nach Abgasklassen wird man wohl als derartige Eigentumsbeschränkungen anzusehen haben.

Hinzu kommt noch, dass durch diese Regelung große Teile der einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen nachhaltig in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet werden würden, da gerade in den ländlichen Regionen viele Pendler darauf angewiesen sind, ihre Kraftfahrzeuge möglichst lange Zeit zu nutzen und sich diese einen Umstieg auf neue Kraftfahrzeuge finanziell vielfach nicht leisten können, wobei dies ganz generell für alle einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen gelten wird.

Bedenklich ist nach Ansicht des ARBÖ aber auch die im Entwurf vorgesehene Regelung im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Fahrzeugen, welche u.a. vorsieht, dass im Zweifel die niedrigere Kennzeichnung zu vergeben ist und die Regelung, dass die Ausfolgung oder Anbringung der Kennzeichnung zu versagen ist, wenn unklar ist, ob das Fahrzeug überhaupt in eine Euro-Abgasklasse fällt.

Der ARBÖ lehnt die in § 14a des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes vorgesehenen Regelungen daher als sozial unausgewogen und grundrechtswidrig ab.

Zu § 30 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes – Strafbestimmungen

In § 30 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes wird die Möglichkeit geschaffen, dass im Falle einer Übertretung Geldstrafen bis € 108,- mittels Organstrafverfügung sofort eingehoben werden können.

Der ARBÖ erlaubt sich diesbezüglich anzumerken, dass das Verfahren betreffend die Organstrafverfügung der Erledigung geringfügiger Straffälle im kürzesten Wege durch Organe der öffentlichen Aufsicht ermöglichen soll. Im Sinne der Absicht des historischen Gesetzgebers wird in geringfügigen Übertretungsfällen eine

Organstrafverfügung zu verhängen sein (vgl. Walter – Mayer, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 7. Auflage, S 385).

In Deutschland droht etwa beim Befahren einer Umweltzone lediglich ein Bußgeld von € 40,-.

Der ARBÖ spricht sich daher strikt gegen die Schaffung einer Möglichkeit aus, dass Übertretungen dadurch geahndet werden können, dass bereits bei geringfügigen Straffällen unangemessen hohe und sachlich nicht gerechtfertigte Geldstrafen bis € 108 mittels Organstrafverfügung sofort eingehoben werden können.

Zu Anlage 9 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes – Ausnahmen von Maßnahmen für den Verkehr

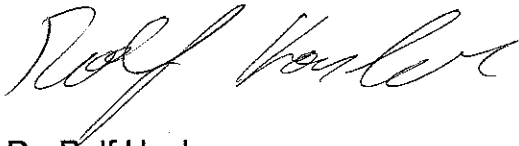
Unklar ist auf Grund der Überschrift der Anlage 9 des Entwurfes einer Novelle des Immissionsschutzgesetzes „Anlage 9: Ausnahmen von Maßnahmen für den Verkehr zu § 14 Abs 1 Z 1 bis 7“ für welche Fälle nun die Ausnahmen lt. der Anlage 9 zur Anwendung kommen sollen. Hier besteht jedenfalls ein Widerspruch zu § 14 Abs 2 letzter Satz des vorliegenden Entwurfes.

Abzulehnen ist ferner aus Sicht des ARBÖ der Katalog betreffend die Ausnahmen von Maßnahmen für den Verkehr für bestimmte Fahrzeugkategorien gemäß Anlage 9. Hier werden viel zu kurze Zeiträume für die Ausnahmen eingeräumt – die Ausnahmen für Pkw und Kombi (Fahrzeugkategorie M1) mit Benzinmotor und Dieselmotor der Euroklasse 3 enden bereits am 31.12.2011; die Ausnahmen für Pkw und Kombi mit Dieselmotor der Euroklasse 4 enden bereits am 31.12.2015; die Ausnahmen für Pkw und Kombi mit Benzinmotor der Euroklasse 4 enden am 31.12.2017.

Abschließend erlaubt sich der ARBÖ daher nochmals festzuhalten, dass seitens des ARBÖ der gegenständliche Verordnungsentwurf als nicht verursachergerecht sowie sachlich nicht gerechtfertigt und den verfassungsrechtlichen Prinzipien für die hoheitliche Vollziehung über die Eingriffsminimierung und Verhältnismäßigkeit und dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer widersprechend sowie

gegen Art. 5 StGG betreffend die Unverletzlichkeit des Eigentums verstoßend,
ausdrücklich abgelehnt wird.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ralf Hasler', written in a cursive style.

Dr. Ralf Hasler

Leiter Referat Recht