



Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst**Dr. Gerhard Thurner**

Telefon 0512/508-2212

Fax 0512/508-2205

verfassungsdienst@tirol.gv.at

DVR:0059463

An das
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und
Wasserwirtschaft
Stubenbastei 5
1010 Wien

Bundesgesetz, mit dem das Immissionsschutzgesetz – Luft geändert wird; Stellungnahme*Geschäftszahl* Präs.II-1496/298*Innsbruck*, 11.12.2009

Zu ZI. BMLFUW-UW.1.3.3/0086-V/4/2009 vom 30. Oktober 2009

Zum übersandten Entwurf einer Novelle zum Immissionsschutzgesetz – Luft wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines

Eingangs ist festzuhalten, dass sich das Land Tirol ausdrücklich zu den Zielen der Luftqualitätssicherung bekennt. Mit der Novelle 2001 wurden Immissionsgrenzwerte der Konzentration festgelegt. Von Seiten des Landes Tirol wurde bereits damals darauf hingewiesen, dass die festgelegten Jahresmittelwerte strenger sind als die Grenzwerte, die sich aus den europarechtlichen Vorgaben ergeben und es schwierig sein würde, sowohl die Grenzwerte der EU-Richtlinie als auch jene im Entwurf vorgesehenen Grenzwerte einzuhalten. Die Folge war nicht zuletzt ein Antrag an die Kommission von Seiten Österreichs im Oktober 2008, in dem um Aufschub der Einhaltung der Grenzwerte ersucht wurde. Um die Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden wäre sicherzustellen, dass zunächst die europarechtlichen Vorgaben eingehalten werden, bevor weiterführende strengere Grenzwerte eingeführt werden. Vor dem Hintergrund der derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Konjunktorentwicklung sollte dieser Aspekt keinesfalls vernachlässigt werden.

Eine zentrale Voraussetzung zur Erreichung der Luftreinhalteziele ist eine klare Zuordnung der Zuständigkeiten. Bereits mehrfach wurde die Forderung erhoben, auf Bundesebene einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Ungeachtet dessen liegt die Hauptverantwortung auch nach dem vorliegenden Entwurf wiederum nahezu ausschließlich bei den Landeshauptleuten. Es werden Aufträge – vor allem emissionsseitige – an die Landeshauptleute übertragen, ohne dass diesen ausreichende rechtliche Möglichkeiten für Maßnahmen zur Verminderung bzw. Verbesserung der Luftgüte eingeräumt werden. Als Beispiel dafür, dass der Bund seine Aufgaben im Bereich der Luftreinhaltung nach wie vor nur unzureichend wahrnimmt, sei auf die Bestimmungen im Zusammenhang mit der neu vorgesehenen PM_{2,5} Exposition hingewiesen. Nachdem für den AEI (Average Exposure Indicator) noch kein Untersuchungsge-

biet in der Messkonzeptverordnung ausgewiesen ist, ist zu befürchten, dass der Bund ein solches nicht für das ganze Bundesgebiet festlegen wird. Obwohl der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Überschreitung der Verpflichtung in Bezug auf die Expositionskonzentration für PM_{2,5} auszuweisen hat, sollen in weiterer Folge die Landeshauptleute dafür zuständig sein, eine (allfällige) Stuserhebung durchzuführen und sodann nach § 9a IG-L ein Programm zu erstellen sowie Maßnahmen für eine Emissionsreduktion vorzusehen. Das ganze Bemühen bei der Gesetzgebung ist darauf gerichtet, durch ein kompliziertes Berechnungssystem die Verantwortung für die Zielerreichung wiederum den Landeshauptleuten zu überantworten und auf diese sowohl den damit verbundenen finanziellen Aufwand als auch das politische Konfliktpotential abzuwälzen.

II. Zu einzelnen Bestimmungen wird bemerkt

Zu Z. 13 (§ 7 Abs. 1):

Der zusätzliche Erhebungsaufwand durch die vorgesehene Feststellung nach Z. 3 wird zu einer nicht unerheblichen Kostenbelastung für die Länder führen. In der Beschreibung der finanziellen Auswirkungen findet dies keine Erwähnung.

Zu Z. 14 (§ 8):

Die durch die Abänderung des Abs. 1 neu geschaffene Verpflichtung des Landeshauptmannes zur Erstellung von Stuserhebungen auch bei Überschreitung von Zielwerten nach den Anlangen 5b und 5c wird abgelehnt.

Zwar hat bereits der derzeit geltende § 8 Abs. 1 erster Satz die Durchführung von Stuserhebungen bei Überschreitung eines Immissionszielwertes gemäß Anlage 5b vorgesehen. Weil die Immissionszielwerte bislang nicht erwähnt waren, konnte diese Bestimmung nicht zum Tragen kommen. Die Verpflichtung findet in der nunmehr vorgesehenen Form auch im europäischen Luftreinhaltegesetz keine Entsprechung. Nach der für die Zielwerte gemäß Anlage 5b maßgeblichen Richtlinie 2004/107/EG sind von den Mitgliedstaaten lediglich die ohne unverhältnismäßige Kosten durchführbaren Maßnahmen zu setzen, um eine Überschreitung dieser Zielwerte ab dem 31. Dezember 2012 zu vermeiden (Art. 3 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten treffen zwar auch Mess- und Nachweispflichten (vgl. Art. 3 Abs. 3), die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Verpflichtung zur Erstellung von Stuserhebungen mit den in § 8 Abs. 2 angeführten umfangreichen Inhalten wird damit aber nicht vorgeschrieben. Die vorgesehene Regelung, die die Zielwerte der genannten Richtlinie mit Ablauf 31. Dezember 2012 zu Grenzwerten erklärt, die dann ohne die in der Richtlinie vorgesehene Einschränkung nicht mehr überschritten werden dürfen und die deshalb zu einer Stuserhebung bzw. zur Erstellung von Programmen verpflichtet (die „Kann-Bestimmung“ im § 9a Abs. 2 dürfte nicht im Sinne eines freien Ermessens zu verstehen sein), ist daher überschießend.

In Abs. 1 und Abs. 1a soll der Landeshauptmann zur Erstellung einer Stuserhebung betreffend die PM_{2,5} Exposition verpflichtet werden, obwohl es sich dabei – wie im allgemeinen Teil dargestellt – um einen bundesweiten Durchschnittswert handelt.

Zu Z. 15 (§ 9):

In den Erläuterungen ist angeführt, dass die Zurverfügungstellung der Daten an die Landeshauptleute „in der Regel“ kostenlos erfolgen soll. Die Verpflichtung zur unentgeltlichen Überlassung der Daten an die

Landeshauptleute sollte auch gesetzlich verankert werden. Fraglich ist auch, ob der Adressatenkreis dieser Verpflichtung mit „Institutionen“ hinreichend klar umschrieben ist.

Zu Z. 16 (§ 9a):

Weshalb nunmehr bereits in den Programmen die Sanierungsgebiete festzulegen sind, kann nicht nachvollzogen werden, zumal eine entsprechende Festlegung nach dem neu vorgesehenen § 10 Abs. 1 auch im jeweiligen Maßnahmenkatalog erfolgen muss. Ob bereits erlassene Programme entsprechend zu ergänzen sind, bleibt unklar. Da es sich bei einem Programm um keine Verordnung handelt, an die Ausweisung eines Sanierungsgebietes aber durchaus rechtliche Konsequenzen anknüpfen können, ist diese Regelung auch unter dem Aspekt des Rechtsschutzes bedenklich. Eine Verankerung des Sanierungsgebietes ausschließlich in den jeweiligen Maßnahmenverordnungen ist ausreichend.

Der Landeshauptmann soll nach Abs. 1 nunmehr auch zur Erstellung von Programmen bei Immissionszielwertüberschreitungen gemäß den Anlagen 5b und 5c verpflichtet werden. Diese Regelung wird in der vorliegenden Fassung abgelehnt. Wie bereits erwähnt, haben nach der für die Zielwerte gemäß Anlage 5b maßgeblichen 4. Tochterrichtlinie 2004/107/EG die Mitgliedstaaten die erforderlichen und ohne unverhältnismäßigen Kosten durchführbaren Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass diese Zielwerte ab dem 31. Dezember 2012 nicht überschritten werden. Diese gemeinschaftsrechtliche Einschränkung der Verpflichtung solle auch entsprechend übernommen werden. Dasselbe gilt für die Anlage 5c hinsichtlich des Zielwertes für PM_{2,5}. Auch hier legt Art. 16 der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG fest, dass nur jene erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, die keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen. Diese Einschränkung sollte entsprechend übernommen werden.

Zu Z. 22 (§ 13 Abs. 2a):

Die vorgesehene Regelung im Abs. 2a wird keine wesentliche Verbesserung bringen. Die Anknüpfung an die Kundmachung der Verordnung ist sachlich nicht begründet, da der einzelne Betrieb ja durchaus bereits einen wesentlich höheren Stand der Luftreinhaltetechnik aufweisen kann, als ihn die jeweilige Verordnung vorgibt. Sachgerechter ist jedenfalls die Anknüpfung an den im Betrieb gegebenen Stand der Luftreinhaltetechnik. Damit würde auf den Stand der Luftreinhaltetechnik der jeweiligen Anlage abgestellt und auch berücksichtigt, dass manche Anlagen bereits einen höheren Stand der Luftreinhaltetechnik aufweisen, als ihn die spezifische Verordnung, die den Stand der Luftreinhaltetechnik normiert, vorgibt. Unbestritten ist, dass zehn Jahre durchaus ein Zeitraum sind, nach dem eine Aktualisierung des Standes der Luftreinhaltetechnik angebracht ist.

Zu Z. 25 (§ 14):

zu Abs. 1:

Die Einführung derartiger - auf die Euroklasse bezogener - Fahrverbote im motorisierten Individualverkehr (mIV) ist nicht unkritisch. Beschränken sich derartige Maßnahmen auf das Stadtgebiet oder Teile desselben, so wird das Mobilitätsbedürfnis der Bürger in der Regel durch einen leistungsfähigen Stadtverkehr befriedigt. Bezogen auf das Inntal (Sanierungsgebiet Feinstaub das gesamte Inntal, NO₂ ein Gebietsstreifen entlang der Autobahn von Kufstein bis Landeck/Zams) kann sich eine derartige Maßnahme gravierend auf das Mobilitätsbedürfnis der Bürger auswirken. Zudem ist es so, dass etwa in Deutschland schon derzeit zahlreiche Ausnahmestimmungen vorgesehen werden mussten, um Härten zu vermeiden (z.B. für Oldtimer). Diese Ausnahmestimmungen bergen ferner auch die Gefahr der Unvollziehbarkeit. Letztendlich bedarf es einer Interessenabwägung, ob und gegebenenfalls in welcher Form von dieser „neuen“ Maß-

nahme Gebrauch gemacht wird. Entscheidend wird es sein, sowohl die PM10 als auch NO_x-Emissionen sowie insbesondere NO₂ Direkt-Emissionen ins Kalkül zu ziehen und auch eine differenzierte Betrachtungsweise zu treffen, die an die realen Fahrzeugemissionen anknüpft¹. Hier geht es um das spezielle Problem, dass Diesel-Pkw extrem hohe NO₂-Direktemissionen aufweisen, konkret jene Diesel-Pkw, die serienmäßig mit einem Partikelfilter ausgestattet sind, somit neue Fahrzeuge, die den Stand der Technik repräsentieren. Wie sich aus den angeschlossenen Tabellen ergibt, kann frühestens mit der Euro 6 Norm ab 2014 eine Verbesserung erzielt werden.

Es gelten folgend Emissionswerte (NO_x und PM 10) für Pkw (Otto- Motor und Diesel-Motor):

	Euro 1	Euro 2	Euro 3	Euro 4	Euro 5	Euro 6
Otto-Motor						
PM 10	--	--	--	--	5 mg/km	5 mg/km
NO _x	--	--	150 mg/km	80 mg/km	60 mg/km	60 mg/km
Diesel-Motor						
PM 10	180 mg/km	80/100 mg/km	50 mg/km	25 mg/km	5 mg/km	5 mg/km
NO _x	--	--	500 mg/km	250 mg/km	180 mg/km	80 mg/km
Typprüfung	07/1992	01/1996	01/2000	01/2005	01/2009	01/2014

Zu Abs. 2:

Der zweite und der dritte Satz sind unsystematisch und im Zusammenhang mit der Anlage 9 (die auf § 14 Abs. 1 Z. 1 bis 7 Bezug nimmt, obwohl dort keine Unterteilung in sieben Ziffern besteht) zum Teil widersprüchlich. Im Hinblick auf die vorgesehene Begriffsbestimmung im § 2 Abs. 10 Z. 2 lit. c ist die vorgesehene Ausnahmeregelung in der Z. 3 unverständlich. In der Z. 4 sollte eine Klarstellung erfolgen, ob sich das Wort „ausschließlich“ nur auf Elektrofahrzeuge oder auch auf die mit Gas betriebenen Fahrzeuge bezieht.

Zu Abs. 3:

Die Verweisung im Abs. 3 auf Abs. 2 Z. 8 dürfte auf einem Redaktionsversehen beruhen. Richtig müsste es wohl „Abs. 2 Z. 5“ heißen.

Auch die Zuständigkeitsregelung ist unklar. Bei Antritt der Fahrt im Sanierungsgebiet soll alternativ entweder jene Bezirksverwaltungsbehörde, in deren Sprengel die Fahrt angetreten wird, oder aber die Bezirksverwaltungsbehörde, in deren Sprengel der Zulassungsbesitzer seinen Hauptwohnsitz oder seine Niederlassung hat, für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung zuständig sein. Eine derartige Zuständigkeitsregelung ist im Hinblick auf das Determinierungsgebot des Art. 18 B-VG wohl nicht zulässig.

¹ Die EU-Emissionsvorschriften enthalten einen Grenzwert für NO_x; NO_x ist ein Summenwert aus den NO und NO₂-Emissionen. Maßgebend bei den Immissionen ist jedoch der NO₂ Wert. Die Problematik besteht nun darin, dass die Einsparung bei den NO_x-Emissionen dazu führt, dass anteilmäßig der NO₂-Emissionsanteil steigt und dieser zu einer signifikanten Erhöhung der NO₂-Immissionsbelastung führt.

Zu Abs. 4:

Auch der Verweisung im Abs. 4 auf Abs. 2 Z. 8 liegt wohl ein Redaktionsversehen zugrunde.

zu Abs. 8:

Um allfällige Lücken bei der Vollziehung der Fahrverbote zu schließen, sollen die Bestimmungen der StVO subsidiär gelten. Damit wird einerseits sichergestellt, dass Bestimmungen im IG-L als lex specialis gegenüber Regelungen der StVO gelten und andererseits können im Einzelfall Regelungslücken geschlossen werden.

Zu Z. 26 (§ 14a):

Ob das vorgesehene System der Abgasklassenkennzeichnung auch für ausländische Fahrzeuge geeignet ist, scheint fraglich. Ziel muss es sein, in dieser Frage einen europaweiten Konsens zu erzielen. In Deutschland hat man sich für ein einheitliches Kennzeichnungssystem entschieden. In Holland gibt es Bestrebungen, auch eine Kennzeichnung einzuführen. Im Hinblick auf die Zusammensetzung des Verkehrskollektivs in Österreich als Urlaubs- und Transitland wäre es wünschenswert, wenn Österreich das Kennzeichnungssystem Deutschlands übernimmt bzw. sich zumindest weitestgehend daran orientiert. Andernfalls droht die Konsequenz, dass Fahrzeuge zukünftig mit zwei oder mehreren Plaketten auszustatten sind, um im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden zu können. Dadurch sind auch negative Auswirkungen auf den Tourismus in Tirol zu befürchten.

Zu Z. 27 (§ 16):

Im Abs. 4 soll nunmehr klargestellt werden, dass für die Kundmachung von Maßnahmen, die aufgrund des Abs. 1 Z. 4 verfügt werden, ebenfalls § 14 Abs. 6 und 6c zur Anwendung gelangen.

§ 16 wird als Spezialregelung zu § 14 verstanden und es wird davon ausgegangen, dass die dort enthaltenen Bestimmungen (bezüglich Erlassung der Verordnungen, deren Kundmachung, die Mitwirkung der Organe der Straßenaufsicht etc.) auch für die auf § 16 gestützten Verordnungen Geltung besitzen. Wenn mit der vorliegenden Novelle nunmehr ausschließlich § 14 Abs. 6 und 6c für anwendbar erklärt werden, könnte fraglich sein, ob auch die restlichen Bestimmungen des § 14, insbesondere jene für die Erlassung von Verordnungen und die Mitwirkung der Straßenaufsichtsorgane am Vollzug, für auf § 16 gestützte Verordnungen weiterhin Geltung besitzen, was unerlässlich ist. Grundsätzlich wäre es wohl zweckmäßiger, § 16 Abs. 1 Z. 4 in den § 14 zu integrieren und lediglich den Kreis der gesetzlichen Ausnahmen enger zu fassen. Sollte aber die derzeitige Systematik beibehalten werden, müsste die Verweisung im Abs. 4 jedenfalls wie oben aufgezeigt erweitert werden.

Weiters sollte zur Vermeidung von Härten auch für die auf § 16 gestützten Verordnungen, mit denen verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorgesehen werden, die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen und ein dem § 14 Abs. 3 vergleichbares Zuständigkeitsregime vorgesehen werden.

Die Verweisung im § 16 Abs. 2 auf § 14 Abs. 2 Z. 1 und 7 wäre außerdem aufgrund der Änderung der Ausnahmebestimmung im § 14 Abs. 2 entsprechend anzupassen, weil die bisherige Z. 7 nunmehr zur Z. 4 werden soll.

Zu Z. 35 (§ 29):

Die Verordnungsermächtigung scheint nicht verfassungskonform, da sie dem Determinierungsgebot nicht entspricht.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Liener
Landesamtsdirektor