



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

Per e-mail an: abteilung.54@lebensministerium.at
Cc: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 11. Dezember 2009

Betrifft: Stellungnahme von ÖKOBÜRO, Justice and Environment und Global 2000
zur Novelle des Immissionsschutzgesetz-Luft

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Novellierungsentwurf des Immissionsschutzgesetzes-Luft (IG-L) Stellung nehmen zu können. Im Folgenden finden Sie die diesbezüglichen Anmerkungen, welche von ÖKOBÜRO, Justice and Environment (J&E) und Global2000 eingebracht werden.

Das ÖKOBÜRO ist die Koordinationsstelle von 15 führenden österreichischen Umweltorganisationen. Zu unsere Mitgliedsorganisationen (<http://www.oekobuero.at/start.asp?b=1443>) zählen etwa GLOBAL 2000, Greenpeace, WWF, VIER PFOTEN, VCÖ, die Umweltberatung oder das Klimabündnis. Das ÖKOBÜRO hat einen wesentlichen Arbeitsschwerpunkt im Umweltrecht.

Justice and Environment ist eine europäische NGO mit je einer Mitgliedsorganisationen aus 12 EU-Staaten (www.justiceandenvironment.org). Das ÖKOBÜRO ist Mitglied von Justice and Environment. Die Verbesserung der Umsetzung und Anwendung von europäischem Umweltrecht ist ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt von Justice and Environment.

I. Allgemeine Anmerkungen

Wir begrüßen die geplante Novellierung des IG-L insbesondere hinsichtlich der KFZ Kennzeichnung nach Abgasklassen. Nicht nachvollziehbar ist die Schlechterstellung von Eisenbahnen und KrafffahrInnenverkehr, insbesondere vor dem Hintergrund einer Privilegierung von Fahrzeugen der Land- und Forstwirtschaft (siehe unten).

Wir fordern dringend eine Verbindlichmachung bestehender und Einklagbarkeit neuer geeigneter Maßnahmen zur Erreichung der Grenzwerte für Luftreinhaltung, welche in Maßnahmenplänen nach § 10 IG-L enthalten sind. Dies entspricht der aktuellen Judikatur des EUGH („*Janecek*“, Rechtssache C-237/07) sowie Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention, welcher einen Überprüfungsmöglichkeit verwaltungsbehördlicher Handlungen oder Unterlassungen vorsieht.

Im Erkenntnis *Janecek* stellt der EuGH klar, dass es aufgrund des zwingenden Charakters von RL (Art. 249 EG Vertrag) nicht zulässig ist, die Möglichkeit zur Geltendmachung einer in der RL enthaltenen Verpflichtung durch Betroffene auszuschließen. Insbesondere gilt dies in Fällen, in denen der Schutz der öffentlichen Gesundheit im Mittelpunkt steht. Demnach müssen Betroffene in allen Fällen, in welchen von RL vorgegebene Maßnahmen über die Qualität der Luft und des Trinkwassers zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht eingehalten werden, die Möglichkeit haben, sich direkt auf die Vorschriften der RL berufen zu können (FN 1).

Eine gänzlich andere Rechtsgrundlage, aus welcher sich die Verpflichtung ergibt, die Erstellung und Zweckmäßigkeit von Maßnahmeplänen gerichtlich prüfen zu können, ist Artikel 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III 2005/88), wonach Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren

haben müssen, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des nationalen und Europäischen Rechts verstoßen. Dass Österreich Artikel 9 Abs. 3 der Konvention nicht umgesetzt hat, wurde bereits 2007 von der Europäischen Kommission festgestellt, und zuletzt in einer vom BMLFUW in Auftrag gegeben und Ende November 2009 veröffentlichten Studie bestätigt (FN 2). Weiters wird darin bestätigt, dass Programme und Maßnahmenverordnungen gemäß IG-L eindeutige Anwendungsfälle von Artikel 9 Abs. 3 der Konvention sind (vgl. S. 49 d Studie).

Dies stellt einen Bruch mit der derzeit geltenden Rechtslage, welche einerseits keinen Rechtsbehelf zur Forderung der Erlassung einer Verordnung vorsieht und andererseits eine subjektive individuelle Betroffenheit als Klagslegitimation verlangt. Nichtsdestotrotz besteht, wie erwähnt, eine europarechtliche wie auch völkerrechtliche Verpflichtung zur Ermöglichung einer entsprechenden Handhabe. Das IG-L ist folglich entsprechend anzupassen.

In diesem Sinne schlagen wir folgende Ergänzung des § 17 IG-L vor:

Abs. 5: „Von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Einzelpersonen oder Mitgliedern von Bürgerinitiativen nach § 19 Abs. 4 UVP-G sowie Umweltorganisationen, die gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G anerkannt sind, kommt ein Beschwerderecht an den [UVS, VwGH oder VfGH] hinsichtlich folgender Sachverhalte zu:

- 1. der Eignung der in den Maßnahmenplänen enthaltenen Maßnahmen zur Erreichung einer Einhaltung der geltenden Schadstoffgrenzwerte in einem angemessenen Zeitraum,*
- 2. der Erstellung von Maßnahmenplänen, welche Maßnahmen enthalten, welche geeignet sind, die Einhaltung der geltenden Schadstoffgrenzwerte in einem angemessenen Zeitraum sicherzustellen.*

Alle §§ beziehen sich, falls nicht anders gekennzeichnet, auf den Novellierungsentwurf.

II. Zu den Bestimmungen im Detail

§ 2 Z 10

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der Entwurf Eisenbahnen und Schiffe als Anlagen behandelt, Luftfahrzeuge und Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft jedoch nicht. Diese Differenzierung ist sachlich nicht gerechtfertigt, insbesondere Hinblick auf die Energieeffizienz sind Schiffe und Eisenbahnen dem Straßen- und Luftverkehr derzeit noch überlegen. Ihr verstärkter Einsatz auf Kosten des Straßenverkehrs könnte entscheidend zu Verbesserung der Luftsituation beitragen. Insofern fordern wir, Eisenbahnen und Schiffe aus dem Anlagenbegriff auszunehmen, Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft jedoch wieder aufzunehmen. Zumindest sollte die Ausnahme auf die Ausübung ihrer mit ihrer land- und forstwirtschaftlichen in einem unmittelbaren Zusammenhang stehenden, erforderlichen Haupttätigkeit eingeschränkt werden (siehe auch Anmerkungen zu § 14 Abs. 2 Z 3 unten).

Das ÖKOBÜRO begrüßt ausdrücklich den Entfall bisheriger Ausnahmen bei Kfz.

§ 9c (IG-L idgF):

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Erstellung von Maßnahmenprogrammen ist lediglich innerhalb der Grenzen des § 9c derzeitiges IG-L vorgesehen. Derzeit wird eine Beteiligung nur bei Plänen durchgeführt, die Auswirkungen auf Natura 2000 Gebiete haben oder die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten festlegt und die Umsetzung des Programms voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird (§ 9c Abs. 1 IG-L idgF). Das ÖKOBÜRO fordert in Umsetzung der Vorgaben der Aarhus Konvention eine verbindliche frühzeitige und effektive Einbindung (Kundmachung, Möglichkeit zur Stellungnahme, Überprüfungsmöglichkeit) der Öffentlichkeit bei der Erstellung aller Programme nach §9a.

§ 13 Abs. 2:

Ausnahmen für in § 13 Abs. 2 enthaltene Anlagen sollten reduziert werden. Zu kritisieren ist besonders die demonstrative Aufzählung („insbesondere“) der Ausnahmetatbestände, welche eine breiten Anwendungsbereich dieser Bestimmung ermöglicht.

§ 13 Abs. 2a:

Das ÖKOBÜRO begrüßt grundsätzlich die Bezugnahme auf den Stand der Technik als Referenz für Ausnahmebestimmungen. Trotzdem ist in diesem Zusammenhang der lange Zeitraum für eine Anwendung der Ausnahmebestimmung zu kritisieren. Nach 10 Jahren ist der Stand der Technik oftmals stark weiterentwickelt. Insofern wäre eine Verkürzung auf fünf Jahre (in Bezug auf den Zeitpunkt der Kundmachung der den Stand der Technik festlegenden Verordnung) wünschenswert. Jedoch sollte nicht alleine das Kundmachungsdatum ausschlaggebend für die Eingriffsmöglichkeit sein. So sollte auf eine Änderung der wesentlichen umweltrelevanten Bestimmungen abgestellt werden, nur anhand dieser kann festgestellt werden, ob der Inhalt der Verordnung auch tatsächlich dem Stand der Technik entspricht. Es muss natürlich auch sichergestellt sein, dass die Anlage diesem Stand der Technik auch tatsächlich entspricht, insofern müsste eine verpflichtende Überprüfung stattfinden. Sanierungsmaßnahmen nach IG-L müssen darüber hinaus aber auch möglich sein, wenn der Stand der Technik nicht in einer Verordnung, sondern in einem Gesetz geregelt ist.

§ 13 Abs. 3:

Diese Bestimmung wird ausdrücklich begrüßt.

§ 14 Abs. 2 Z 3:

Vor allem landwirtschaftliche Zugmaschinen werden immer häufiger für Tätigkeiten eingesetzt, welche nicht in ausreichendem Maße mit einer typisch landwirtschaftlichen Tätigkeit zugeordnet werden können. Insbesondere im Transportwesen werden oftmals unter Zuhilfenahme derartiger Fahrzeuge verkehrs- und arbeitsrechtliche Bestimmungen (etwa zu Emissionsgrenzwerten oder Fahrzeitbeschränkungen) umgangen. Eine generelle Ausnahme für land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge ohne jegliche Beschränkung des Einsatzbereiches würde im Falle, dass Maßnahmen nach §14 Abs. 1 Z 2 getroffen werden, einen Umstieg auf diese Fahrzeuge unerwünschter Weise befördern.

Daher sollte diese Ausnahmebestimmung für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft entweder gestrichen werden oder auf die Ausübung der mit ihrer land- und forstwirtschaftlichen in einem unmittelbaren Zusammenhang stehenden, erforderlichen Haupttätigkeit beschränkt werden.

Im Falle einer Beibehaltung der Ausnahme sollte in Anlage 9 eine zusätzliche Kategorie „T“ mit einer Befristung der Ausnahmebestimmung für Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft bis 31.12.2011 eingefügt werden (im Sinne der Offroad-Richtlinie).

§ 14 Abs. 2

Das ÖKOBÜRO begrüßt grundsätzlich die Reduktion der Ausnahmetatbestände. Die Ausnahme für Personenbeförderung im Kraftfahrlinienverkehr sollte jedoch erhalten und bleiben.

§ 14 Abs. 3

Ausnahmegenehmigungen sollten weiterhin auf 12 Monate, statt, wie im Entwurf vorgesehen, auf 24 Monate befristet werden.

§ 14 Abs. 6

Das ÖKOBÜRO ortet Publizitätsprobleme bei flächenhaften Anordnungen (nach § 14 Abs. 1 z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, Fahrverbote für bestimmte Fahrzeugklassen), diese können im LGBl und auf Homepage kundgemacht werden, es sind keine Verkehrsschilder mehr notwendig. Es stellt sich die Frage, wie der durchschnittliche Verkehrsteilnehmer über derartige Anordnungen Kenntnis erlangen kann.

Mit freundlichen Grüßen,

Clemens KONRAD

ÖKOBÜRO/J&E

FN 1

Aufgrund einer Vorlage des deutschen Bundesverwaltungsgerichts hat der Europäische Gerichtshof sich zum Recht der Bürger von EU Mitgliedstaaten auf Einhaltung der Feinstaub (PM 10) Grenzwerte in der Luft geäußert. Wo ein Risiko der Überschreitung von Alarm- oder Grenzwerten besteht, haben die betroffenen Bürger die Möglichkeit, von den zuständigen Behörden die Erstellung eines Maßnahmenplans im Sinne der Luftqualitäts- Rahmenrichtlinie (RL 96/62/EG) zu verlangen. Die Entscheidung hat unmittelbare Auswirkungen auf Österreich, wo ein solcher Rechtsweg stets verneint wurde.

Das deutsche Gericht stellt (ua) die folgende Frage:

1. Ist die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie (RL 96/62/EG) so auszulegen, dass einem in seiner Gesundheit beeinträchtigten Dritten ein subjektives Recht auf Erstellung eines Aktionsplans eingeräumt wird, selbst wenn die Möglichkeit besteht, ein Tätigwerden der Behörden zur Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen mittels Klage durchzusetzen?

Der EuGH hat die Frage nach der Möglichkeit Aktionspläne zu verlangen bejaht und dazu folgendes ausgeführt:

Mit Art. 7 Abs. 3 der RL 96/62 wird den Mitgliedsstaaten eine klare Verpflichtung zur Erstellung von Aktionsplänen im Falle der Gefahr einer Überschreitung von Grenz- oder Alarmwerten auferlegt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können sich Einzelne gegenüber öffentlichen Stellen dann auf Bestimmungen einer RL berufen, wenn diese unbedingt und hinreichend genau sind. Dieses Kriterium ist erfüllt.

Es ist aufgrund des zwingenden Charakters von RL (Art. 249 EG Vertrag) nicht zulässig, die Möglichkeit zur Geltendmachung einer in der RL enthaltenen Verpflichtung durch Betroffene auszuschließen. Insbesondere gilt dies in Fällen, in denen der Schutz der öffentlichen Gesundheit im Mittelpunkt steht. Demnach müssen Betroffene in allen Fällen, in welchen von RL vorgegebene Maßnahmen über die Qualität der Luft und des Trinkwassers zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht eingehalten werden, die Möglichkeit haben, sich direkt auf die Vorschriften der RL berufen zu können.

Daraus folgert der EuGH, dass es Personen, welche direkt von der Gefahr einer Überschreitung der Grenz- oder Alarmwerte betroffen sind, bei den zuständigen Behörden erwirken können müssen, dass ein Aktionsplan erstellt wird. Dass diesen auch andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um von Behörden Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität zu verlangen ist in diesem Zusammenhang irrelevant.

FN 2

Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugang zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus Konvention (Artikel 9 Abs 3), Endbericht, Schulev-Steindl, Goby, Boku-Wien, ISBN 978-3-200-01734-4 (2009)