

Erläuterungen

Allgemeiner Teil:

Obwohl in den vergangenen beiden Jahrzehnten in Österreich und der Europäischen Union insgesamt erhebliche Fortschritte bei der Reduktion von anthropogenen Emissionen von Luftschadstoffen erzielt wurden, stellt die Luftverschmutzung nach wie vor ein großes Umweltproblem dar: Nach einer aktuellen Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehört die Außenluftbelastung zu jenen Umwelteinflüssen, die die größten gesundheitlichen Auswirkungen in westlichen Industrieländern verursachen. Schlechte Luftqualität wirkt sich negativ auf die menschliche Lebensqualität aus und verursacht viele Gesundheitsprobleme, insbesondere Asthma und Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Gesundheitliche Probleme im Zusammenhang mit schlechter Luftqualität sind in bebauten städtischen Gebieten, in denen die Luftqualität im Allgemeinen niedriger ist, besonders gravierend. Die schlechte Luftqualität ist Hauptursache für vorzeitige Todesfälle und fordert mittlerweile mehr Todesopfer als Straßenverkehrsunfälle. Zusätzlich zu den schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit schädigt die schlechte Luftqualität auch die Ökosysteme.

Die Republik Österreich unterliegt völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Reduktion von bestimmten Luftschadstoffen:

Das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (LRTAP-Übereinkommen) der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE), BGBl. Nr. 158/1983, ist der wichtigste internationale Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit und für Maßnahmen zur Begrenzung, schrittweisen Verringerung und Vermeidung der Luftverschmutzung. Neben der Republik Österreich sind auch alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und die EU selbst Vertragspartei des Übereinkommens. Seit seiner Unterzeichnung im Jahr 1979 wurde das LRTAP-Übereinkommen durch acht Protokolle erweitert, unter anderem im Jahr 1999 durch das Protokoll zur Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (Göteborg-Protokoll). Dieses Protokoll wurde im Juni 2003 vom Rat im Namen der EU genehmigt und durch die Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, ABl. Nr. L 309 vom 27.11.2001 S. 22 (NEC-RL) sowie die Richtlinie 2001/80/EG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. Nr. L 309 vom 27.11.2001 S. 1 in EU-Recht überführt.

Mit der NEC-RL wurden nationale Emissionshöchstmengen, d.h. Grenzwerte für die gesamten Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, die von den Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen, für vier Luftschadstoffe – Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen außer Methan (NMVOC) und Ammoniak (NH₃) – festgelegt. Diese Schadstoffe tragen zu mehreren Umweltproblemen bei:

- als Ozon-Vorläufersubstanzen spielen NO_x und NMVOC eine wesentliche Rolle bei der Bildung von bodennahem Ozon;
- die Versauerung des Bodens resultiert aus dem Eintrag von SO₂, NO_x und NH₃ in den Boden;
- die Stickstoff-Überdüngung des Bodens resultiert aus der Wirkung von NO_x und NH₃;
- außerdem verursachen die Stoffe die Bildung von sekundären Feinstaubpartikeln in der Atmosphäre.

Der NEC-RL liegt die Idee zugrunde, die grenzüberschreitenden Umweltprobleme Versauerung, Eutrophierung (Überdüngung von Ökosystemflächen durch Stickstoffeintrag aus der Atmosphäre) und bodennahes Ozon EU-weit zu bekämpfen, da Luftschadstoffe in der Atmosphäre weiträumig und grenzüberschreitend verfrachtet werden. Die Richtlinie enthält Grenzwerte für die Jahre ab 2010, die dazu beigetragen haben, die Emissionen der oben genannten Luftschadstoffe zu verringern. Die Richtlinie wurde mit dem Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L), BGBl. I Nr.34/2003, in nationales Recht umgesetzt.

Im Jahr 2012 wurde das Göteborg-Protokoll des LRTAP-Übereinkommens einer Revision unterzogen. Das überarbeitete Göteborg-Protokoll gibt für das Jahr 2020 und danach jeder Vertragspartei neue Emissionsreduktionsverpflichtungen mit dem Jahr 2005 als Referenzjahr vor und fordert die Sammlung und das Verfügbarhalten von Informationen über die nachteiligen Auswirkungen von Luftschadstoffkonzentrationen und -einträgen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sowie die Teilnahme an den ergebnisorientierten Programmen im Rahmen des LRTAP-Übereinkommens. Mit den erfolgten Änderungen des Protokolls sollen die Bemühungen zur Verwirklichung der Ziele in Bezug auf den langfristigen Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt gestärkt werden. Insbesondere

wurden neue nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen ab dem Jahr 2020 festgelegt. Neben den schon bisher erfassten Luftschadstoffen – Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen außer Methan (NMVOC) und Ammoniak (NH₃) – wird zusätzlich auch Feinstaub (PM_{2,5}) in das Regelungsregime miteinbezogen.

Am 18. Dezember 2013 wurde von der Europäischen Kommission ein Paket zur Verbesserung der Luftqualität in Europa veröffentlicht (überarbeitete TSAP – Thematic Strategy on Air Pollution). Die Strategie enthält Zielvorgaben für die Verringerung der gesundheitlichen und ökologischen Auswirkungen der Luftverschmutzung für die Zeit bis 2030, die in Form der Mitteilung über ein Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 18.12.2013, COM(2013) 918 final, festgelegt wurden, sowie drei Legislativvorschläge zur Umsetzung strengerer Normen für Emissionen und Luftverschmutzung. Neben dem Vorschlag zur Annahme des geänderten Göteborg-Protokolls auf EU-Ebene und dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Verringerung der Verschmutzung durch mittelgroße Feuerungsanlagen (Richtlinie 2015/2193/EU zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft (MCP-RL), ABl. Nr. L 313 vom 28.11.2015 S. 1), enthält das Paket den Vorschlag zur Überarbeitung der NEC-RL aus dem Jahr 2001. Ziel des Maßnahmenpakets für saubere Luft ist es, die Luftverschmutzung in der EU erheblich zu verringern.

Die Richtlinie 2016/2284/EU über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/18/EG, ABl. Nr. L 344 vom 17.12.2016 S. 1 (NEC-RL), ersetzt die bestehenden Vorschriften über die jährlichen Höchstmengen für nationale Emissionen der Richtlinie 2001/81/EG, wobei die in der alten Richtlinie festgelegten Werte noch bis Ende 2019 fortgelten. Sie legt neue nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen fest, die ab 2020 und 2030 für die fünf wichtigsten Luftschadstoffe – Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen außer Methan (NMVOC), Ammoniak (NH₃) und Feinstaub (PM_{2,5}) – gelten. Die Mitgliedstaaten müssen ihre jährlichen Emissionen dieser fünf Schadstoffe begrenzen, um ihren ab 2020 und 2030 geltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen nachzukommen. Die individuellen Emissionsreduktionsverpflichtungen für die einzelnen Mitgliedstaaten, die ab dem Jahr 2020 bzw. 2030 einzuhalten sind, sind als Prozentsatz gegenüber den Emissionen des Basisjahrs 2005 festgelegt. Dazu wurden von der Europäischen Kommission Modellrechnungen mit dem Ziel beauftragt, die vorgegebenen Gesundheitsziele für die EU insgesamt (Halbierung der Zahl der vorzeitigen Todesfälle durch Luftschadstoffe in der EU von 2005 bis 2030) mit möglichst geringen Kosten zu erreichen.

Zur Erfüllung ihrer Emissionsreduktionsverpflichtungen müssen die Mitgliedstaaten bis 1.4.2019 ein erstes nationales Luftreinhalteprogramm (bzw. Maßnahmenprogramm) erstellen und an die Europäische Kommission übermitteln, in dem anhand konkreter Maßnahmen beschrieben ist, wie die Emissionsreduktionsverpflichtungen erfüllt werden sollen. Das Programm ist umzusetzen und regelmäßig zu überarbeiten. Die Auswahl der Maßnahmen, die zur Zielerreichung gesetzt werden, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Die Mitgliedstaaten haben die Emissionen von Luftschadstoffen zu überwachen und nationale Emissionsinventuren und -prognosen zu erstellen und zu aktualisieren.

Die Einhaltung der nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen wird von der Europäischen Kommission anhand der von den Mitgliedstaaten zu erstellenden nationalen Emissionsinventuren und -prognosen beurteilt. Die Vorgaben hinsichtlich der Erstellung, Aktualisierung und des Inhalts des nationalen Luftreinhalteprogrammes sind wesentlich detaillierter und umfangreicher gestaltet als in der Richtlinie aus dem Jahr 2001. Darüber hinaus berücksichtigt die neue Richtlinie mögliche Inventuränderungen (zusätzliche Flexibilitäten), gibt ein indikatives Zwischenziel für das Jahr 2025 vor, das sich standardmäßig anhand eines linearen Reduktionspfads zwischen den Verpflichtungen für 2020 und 2030 ergibt, und enthält Vorgaben für die Überwachung der negativen Auswirkungen der Luftverschmutzung auf Wasser und Ökosysteme (Ökosystemmonitoring).

Das nationale Luftreinhalteprogramm, alle Überwachungsdaten und die nationalen Emissionsinventuren und -prognosen sind der Kommission im Rahmen der Berichterstattungspflichten regelmäßig zu bestimmten Terminen zu übermitteln. Zudem wurde die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. Nr. L 156 vom 25.6.2003 S. 17 dahingehend geändert, dass das nationale Luftreinhalteprogramm in den Anhang I der Richtlinie aufgenommen wurde, der die Bestimmungen betreffend Pläne und Programme enthält, an deren Vorbereitung, Änderung und Überarbeitung die Öffentlichkeit frühzeitig und effektiv zu beteiligen ist (Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der 2. Säule der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten der UNECE).

Für die Umsetzung der neuen NEC-RL ist eine Neufassung des EG-L vorgesehen, das ein einfachgesetzliches Selbstbindungsgesetz des Bundes ist und eng an die Vorgaben der NEC-RL angelehnt ist.

Zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen sind in Österreich zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Der vorliegende Entwurf für die Neufassung des EG-L sieht daher die Möglichkeit vor, dass die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen im nationalen Luftreinhalteprogramm auf die einschlägigen Sektoren aufgeteilt werden können.

Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage des gegenständlichen Entwurfs bildet Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG („Angelegenheiten der Luftreinhaltung unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“), der eine prinzipiell umfassende Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung schafft.

Besonderer Teil:

Vorbemerkung

Im Folgenden werden nur jene Bestimmungen ausführlicher erläutert, die gegenüber dem EG-L a.F. neu eingeführt oder inhaltlich verändert wurden.

Zu § 1:

§ 1 definiert die Ziele des EG-L 2018. Mit der Bestimmung wird Art. 1 der NEC-RL (Ziele und Gegenstand) umgesetzt. Gemäß Art. 21 Abs. 1 lit a der neuen NEC-RL tritt Art. 1 der alten NEC-RL – abweichend von den restlichen Bestimmungen der alten NEC-RL – erst mit 1.1.2020 außer Kraft. Die alte Zielbestimmung wird daher in die neue Zielbestimmung überführt.

Zu Abs. 1:

Ziel des vorliegenden Gesetzes ist eine wesentliche Reduktion der durch Luftschadstoffe bedingten negativen Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt. Dieses Ziel wird nicht auf die von der NEC-RL vorgegebenen fünf Luftschadstoffe SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃ und PM_{2,5} beschränkt (vgl. „Emissionen von bestimmten Luftschadstoffen“), da die durch die NEC-RL vorgegebenen Berichtspflichten umfassender sind und mitunter über die fünf NEC-Schadstoffe hinausgehen (vgl. § 5).

Zu Abs. 2:

Um die Emissionen von Luftschadstoffen aus anthropogenen Quellen zu reduzieren, sind Maßnahmen in allen einschlägigen Sektoren zu setzen, insbesondere Energie, Industrie, Straßenverkehr, Hausbrand, Landwirtschaft, Binnenschifffahrt und Einsatz von nicht für den Straßenverkehr bestimmten mobilen Maschinen und Geräten sowie Lösemittel.

Die Wahl der Maßnahmen zur Erfüllung der in der NEC-RL festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen obliegt den Mitgliedstaaten. Zentral ist daher der Prozess zur Erarbeitung, Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen, um das in Abs. 1 definierte Ziel zu erreichen.

Im vorliegenden Gesetz selbst werden – bis auf zwei Ausnahmen im Sektor Landwirtschaft (Erstellung eines nationalen Ratgebers für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Begrenzung von Ammoniakemissionen sowie Verbot von Düngemitteln aus Ammoniumcarbonat (vgl. § 7 Abs. 7) auf Grundlage der NEC-RL) – keine konkreten Maßnahmen vorgegeben.

Zu Abs. 3:

Im 7. Umwelt-Aktionsprogramm (UAP) der EU, Beschluss Nr. 1386/2013/EU über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. Nr. L 354 vom 28.12.2013 S. 171, wird das langfristige Ziel der EU zur Luftqualitätspolitik, ein Luftqualitätsniveau zu erreichen, das nicht zu signifikanten negativen Auswirkungen auf und Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt einhergeht, bestätigt und gefordert, dass die derzeitigen Luftqualitätsvorschriften der Union umfassend eingehalten, strategische Ziele und Aktionen für die Zeit nach 2020 festgesetzt und die Bemühungen in Gebieten verstärkt werden, in denen die Bevölkerung und die Ökosysteme einem hohen Luftverschmutzungsniveau ausgesetzt sind. Darüber hinaus sollen verstärkt Synergien zwischen den Luftqualitätsvorschriften und den politischen Zielen der EU, die insbesondere in den Bereichen Klimaschutz und Biodiversität festgelegt wurden, angestrebt werden.

Das vorliegende Gesetz soll somit durch die Reduzierung der Konzentration und der Einträge von für Versauerung, Eutrophierung oder bodennahes Ozon verantwortlichen Luftschadstoffen auf Werte unterhalb der im LRTAP-Übereinkommen festgelegten kritischen Eintrags- und Konzentrationswerte wirksam dazu beitragen, dass das langfristige Ziel der Europäischen Union für eine Luftqualität in

Einklang mit den Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation und die Ziele der Europäischen Union für den Schutz der Biodiversität und der Ökosysteme verwirklicht werden kann. Zusätzlich soll das vorliegende Gesetz dazu beitragen, zur Verbesserung der Luftqualität und zur Verbesserung von Synergien mit den klima- und energiepolitischen Maßnahmen die im Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L), BGBl I Nr. 115/1997 in der geltenden Fassung verankerten Luftqualitätsziele auf kosteneffiziente Weise zu erreichen und die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern. Diese Zielsetzungen werden in Abs. 3 umgesetzt.

Zu § 2:

Die Bestimmung definiert den Geltungsbereich des Gesetzes und setzt damit Art. 2 (Geltungsbereich) und Art. 4 Abs. 3 der NEC-RL um.

Zu Abs. 1:

In der neuen NEC-RL wird gegenüber der alten RL aus dem Jahr 2001 neben den Emissionsreduktionsverpflichtungen für SO₂, NO_x, NMVOC und NH₃ auch eine Emissionsreduktionsverpflichtung für Feinstaub PM_{2,5} normiert. Der Geltungsbereich schließt Emissionen aus natürlichen Quellen aus (vgl. „Luftschadstoffe aus anthropogenen Quellen“).

Zu Abs. 2:

Ebenso ausgenommen sind Emissionen aus dem internationalen Seeverkehr (für Österreich ohne Bedeutung) und von Flugzeugen außerhalb des Lande- und Startzyklus. Unter Übernahme der Regelungen des revidierten Göteborg-Protokolls werden auch Emissionen von NO_x und NMVOC aus Tätigkeiten, die den Berichterstattungskategorien Düngewirtschaft oder landwirtschaftliche Böden (Kategorien 3B und 3D der Nomenklatur für Emissionsberichterstattung) unterliegen, nicht berücksichtigt. Die Emissionen von NH₃ sind hiervon nicht betroffen.

Bei den vorgenannten Emissionen handelt sich um Emissionen, die für die Zwecke der Begrenzung der jährlichen anthropogenen Emissionen der fünf NEC-Schadstoffe, d.h. für die Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen, nicht zu berücksichtigen sind. Für die restlichen Zwecke der RL (insbesondere für die Berichtspflicht) sind diese Emissionen aufgrund des Wortlauts der Richtlinienbestimmung hingegen zu erfassen, d.h. vor allem in der Emissionsinventur auszuweisen.

Zu § 3:

Mit der Bestimmung werden für das vorliegende Bundesgesetz relevante Begriffsbestimmungen gemäß Art. 3 der NEC-RL (Begriffsbestimmungen) in nationales Recht umgesetzt.

Zu Abs. 1:

Die Definition der Luftschadstoffe entspricht der Definition aus dem Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I Nr. 115/1997.

Zu Abs. 2:

Die Definition umfasst alle denkbaren Quellen, also auch Flächenquellen, die grundsätzlich diffuse Quellen darstellen.

Zu Abs. 10:

Es wird der englische Begriff „black carbon“ anstelle der alternativen Bezeichnung „Ruß“ verwendet, da von einer Verwendung des Begriffes „Ruß“ aus Gründen der Messnomenklatur abzusehen ist.

Zu Abs. 13:

In Abs. 13 wird der zentrale Begriff der „Maßnahme“ im Sinne des vorliegenden Bundesgesetzes definiert. Die Definition orientiert sich an der Definition in § 2 KSG.

Als Maßnahmen gelten neben jenen, die im Bereich der Hoheitsverwaltung liegen, explizit auch Maßnahmen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Dazu zählen insbesondere die verschiedenen Förderungen sowie andere privatwirtschaftliche Maßnahmen der Gebietskörperschaften (z.B. Wohnbauförderungen, Photovoltaikförderungen, thermische Sanierung, Flottenumrüstungen auf biogene Treibstoffe, Beratungsprogramme, etc.). Es ist davon auszugehen, dass – insbesondere im Sektor Landwirtschaft – auch Fördermaßnahmen sowie andere privatwirtschaftliche Maßnahmen zu einer Reduktion von Luftschadstoffen beitragen.

Im Rahmen der Maßnahmenplanung und -setzung ist dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Die Effekte von Maßnahmen müssen messbar (insbesondere quantifizierbar), berichtbar und verifizierbar sein sowie zur Erreichung der in § 1 definierten Ziele dienen.

Zu § 4:

§ 4 normiert die ab dem Jahr 2020 und ab dem Jahr 2030 geltenden prozentualen Emissionsreduktionsverpflichtungen der Republik Österreich für die fünf NEC-Schadstoffe SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃ und PM_{2,5} und setzt damit Art. 4 der NEC-RL (Nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen) in nationales Recht um.

Zu Abs. 1:

Die konkreten Emissionsreduktionsverpflichtungen sind in Anlage 1 gemäß den Vorgaben der NEC-RL für Österreich festgelegt und beziehen sich auf das Basisjahr 2005. Die Emissionsreduktionsverpflichtungen sind von 2020 bis 2029 und ab 2030 zu erfüllen.

Zu Abs. 2:

Für das Jahr 2025 sind gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 ff der NEC-RL indikative, d.h. unverbindliche, Emissionsmengen je NEC-Schadstoff vorgegeben, die standardmäßig anhand eines linearen Reduktionspfads ermittelt werden, der zwischen den jeweiligen Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2020 ergeben, und den Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 ergeben, gezogen wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die erforderlichen Maßnahmen frühzeitig ergriffen werden und entsprechende Fortschritte bei der Emissionsreduktion erzielt werden, um die ab dem Jahr 2030 vorgegebenen nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen einzuhalten. Die indikativen Zwischenziele für das Jahr 2025 stellen einen Kontrollpunkt dar und sind nach Möglichkeit einzuhalten. Abweichungen sind gegenüber der Europäischen Kommission zu begründen (vgl. Abs. 5).

Zu Abs. 3:

Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 2 der NEC-RL sieht für den begründeten Ausnahmefall, dass ein nichtlinearer Reduktionspfad wirtschaftlich oder technisch effizienter ist als ein linearer Reduktionspfad, die Möglichkeit vor, im nationalen Luftreinhalteprogramm – abweichend vom Standardfall des linearen Reduktionspfads gemäß Abs. 2 – einen nichtlinearen Reduktionspfad festzulegen, der sich ab 2025 schrittweise dem linearen Reduktionspfad anzunähern hat und die Emissionsreduktionsverpflichtungen für das Jahr 2030 unberührt lässt.

Die Festlegung eines nichtlinearer Reduktionspfads ist in dem der Europäischen Kommission vorzulegenden nationalen Luftreinhalteprogramm gemäß den normierten Anforderungen zu begründen und insbesondere mit Projektionsdaten zu hinterlegen, die zeigen, dass die Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen für das Jahr 2030 mit dem gewählten Reduktionspfad sichergestellt ist. Es ist nachvollziehbar und schlüssig zu begründen, weshalb vom linearen Reduktionspfad abgewichen wird und weshalb die Ausrichtung am gewählten nichtlinearen Reduktionspfad erfolgt. Beispielsweise wird zur Begründung einer Abweichung vom linearen Reduktionspfad zu zeigen sein, dass dieser mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist.

Zu Abs. 4:

Abs. 4 legt fest, dass zur Erreichung der in Anlage 1 festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen Maßnahmen zu erarbeiten sind. Diese Maßnahmen sind für alle relevanten Sektoren zu erarbeiten. Der Prozess zur Erarbeitung der Maßnahmen und der Erstellung des nationalen Luftreinhalteprogrammes wird in § 7 konkretisiert. Die Maßnahmen haben sich in Hinblick auf die Zielerreichung an den in Anlage 1 festgelegten Zielen zu orientieren.

Maßnahmen können als individuelle Maßnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaften, als gemeinsame Maßnahmen der Gebietskörperschaften (vgl. § 7 Abs. 4) oder auch als umfassende Maßnahmenprogramme ausgestaltet werden. Die ausgearbeiteten Maßnahmen sollen auch die mit ihrer Umsetzung verbundenen Kosten darstellen.

Zu Abs. 5:

Bei Verfehlung eines indikativen Zwischenziels im Jahr 2025, das sich aufgrund des standardmäßig linearen Reduktionspfads, der zwischen den Jahren 2020 und 2029 gezogen wird, oder dem gemäß den Bestimmungen des Abs. 3 festgelegten nichtlinearen Reduktionspfad ergibt, ist die Abweichung in den darauffolgenden informativen Inventurberichten zu begründen und sind Maßnahmen anzuführen, die auf diesen Reduktionspfad zurückführen würden.

Ob die Verfehlung des Zwischenziels bereits die Gefahr der Nichterfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtung für das 2030 und damit zugleich die Überarbeitung des nationalen Luftreinhalteprogrammes nach sich zieht, ist anhand des Ausmaßes der Verfehlung zu beurteilen. Gemäß dem Wortlaut der NEC-RL genügt es, die Abweichung sowie die Maßnahmen, die auf den

Reduktionspfad zurückführen würden, in den darauffolgenden informativen Inventurberichten zu begründen.

Zu § 4a:

Der alte § 4 (Nationale Emissionshöchstmengen) wird beibehalten und in § 4a überführt. Die Bestimmung tritt gemäß § 13 Abs. 3 mit 31. Dezember 2019 entsprechend der Übergangsbestimmung in Art. 21 Abs. 1 lit. a der NEC-RL außer Kraft.

Zu § 5:

Die Bestimmungen der alten NEC-RL betreffend die Erstellung von Emissionsinventuren sowie die Berichterstattung an die Europäische Kommission traten – abweichend von den restlichen Bestimmungen der NEC-RL – bereits mit 31.12.2016 außer Kraft (vgl. Art. 21 Abs. 1 lit b der NEC-RL). Nach Art. 20 Abs. 1 zweiter Satz der NEC-RL waren die zur Umsetzung des Art.10 Abs. 2 der neuen NEC-RL erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Erstellung der nationalen Emissionsinventur und der entsprechenden Berichterstattung an die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur bereits zum 15. Februar 2017 in Kraft zu setzen.

Die Umsetzungsverpflichtung wurde interimistisch durch den bestehenden, allgemeinen rechtlichen Kontext von § 2 Abs. 1 Z 2 in Verbindung mit Anlage Teil 2 K Z 16 Bundesministeriengesetz 1986 (BMG 1986), BGBl. Nr. 76/1986 in der geltenden Fassung, § 2 Abs. 1 Z 1 lit. a in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Z 1 BMG 1986, § 6 Abs. 2 Umweltkontrollgesetz, BGBl. I Nr. 152/1998 in der geltenden Fassung und das LRTAP-Übereinkommen erfüllt. Der durch die Zusammenschau dieser Bestimmungen angeführte Rechtsrahmen gewährleistete die fristgerechte Berichterstattung für das Jahr 2017 nach den Bestimmungen der neuen NEC-RL.

In § 5 wird dennoch die förmliche Übernahme der Bestimmungen betreffend die Erstellung von Emissionsinventuren und -prognosen sowie deren Berichterstattung normiert, wobei im Wesentlichen auf die detaillierten Vorgaben der RL verwiesen werden kann, da der Umsetzung unter Nutzung eines allgemeinen rechtlichen Kontextes, der in verbindlicher und hinreichend klarer Form die tatsächliche und vollständige Anwendung der Richtlinie(nbestimmung) gewährleistet, durch den oben angeführten Rechtsrahmen grundsätzlich schon Genüge getan wäre. Damit erübrigt sich auch eine wörtliche Übernahme der genannten Richtlinienbestimmungen in das vorliegende Gesetz. Die Bestimmung setzt somit Art. 5, Art 8, Art 10 Abs. 2 und Art 14 Abs. 1 lit. b der NEC-RL (Flexibilisierungsregelungen; Nationale Emissionsinventare und -prognosen sowie informative Inventarberichte; Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten; Zugriff auf Information) explizit in nationales Recht um.

Zu Abs. 1:

Art. 10 Abs. 2 der NEC-RL enthält Regelungen betreffend die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur. Demnach sind die nationalen Emissionsinventuren und Emissionsprognosen, räumlich aufgeschlüsselte nationale Emissionsinventuren, Inventuren großer Punktquellen und informative Inventurberichte in Einklang mit den in Anhang I der NEC-RL genannten Berichterstattungsfristen durch die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus zu übermitteln.

Hinsichtlich der Luftschadstoffe, für die Emissionsinventuren zu erstellen sind, wird auf den Anhang I der NEC-RL verwiesen, da diese je Berichtspflicht unterschiedliche Luftschadstoffe umfasst:

Beginnend mit dem Jahr 2017 sind zum 15. Februar jeden Jahres die nationalen Gesamtemissionen nach Quellenkategorien gemäß Nomenklatur für die Berichterstattung (NRF) für die Luftschadstoffe SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃, CO, die Schwermetalle Cd, Hg und Pb, diverse POP sowie für Feinstaub PM_{2,5} und PM₁₀ und falls verfügbar auch für black carbon gemäß Anhang I Tabelle A der NEC-RL zu übermitteln. Die Berichterstattung zu den Emissionen der in Anhang I Tabelle B der NEC-RL genannten Luftschadstoffe (Schwermetalle und Gesamtschwebstaub TSP), ist fakultativ. Bis zum 15. März sind der jährliche informative Inventurbericht gemäß Anhang I Tabelle D sowie die nationalen Emissionsprognosen gemäß Anhang I Tabelle C der NEC-RL zu übermitteln. Der informative Inventurbericht ist jährlich zu aktualisieren und zu übermitteln. Er hat gegebenenfalls die Gründe der Abweichung vom linearen Reduktionspfad gemäß § 4 Abs. 2 und die Maßnahmen zu enthalten, die zur Zurückführung auf den linearen Pfad zu Errichtung der Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 Abs. 1 notwendig wären (vgl. § 4 Abs. 5). Darüber hinaus enthält er im Falle der Inanspruchnahme von Flexibilisierungsregelungen (vgl. Abs. 2) Angaben, die belegen, dass die Inanspruchnahme die einschlägigen, in der NEC-RL normierten Bedingungen erfüllt. Die nationalen Emissionsprognosen sind alle zwei Jahre zu aktualisieren und zu übermitteln. Sie zeigen, ob die Republik Österreich ihren Emissionsreduktionsverpflichtungen voraussichtlich fristgerecht nachkommen kann. Bis zum 1. Mai 2017 hatte zudem erstmals die Übermittlung von Rasterdaten und Emissionen großer Punktquellen gemäß den

Vorgaben des Anhanges I Tabelle C der NEC-RL zu erfolgen. Diese Berichte (räumlich aufgeschlüsselte nationale Emissionsinventur und Inventur großer Punktquellen) sind alle vier Jahre zu aktualisieren und zu übermitteln. Die Mindestinhalte der jeweiligen Berichte sind in Anhang IV Teil 1 bis 3 der NEC-RL festgelegt.

Die Berichterstattung hat aus Gründen der Kohärenz mit der Berichterstattung an das Sekretariat des LRTAP-Übereinkommens übereinzustimmen, da die Berichtspflicht unter der NEC-RL inhaltlich mit jener des LRTAP-Übereinkommens identisch ist.

Die Erstellung der nationalen Emissionsinventuren und -prognosen sowie informativen Inventurberichte wird durch das Umweltbundesamt vorgenommen. Die Informationen werden auf der Homepage des Umweltbundesamtes veröffentlicht.

Zu Abs. 2:

Die im revidierten Göteborg-Protokoll enthaltenen Flexibilisierungsregelungen für die nationalen Emissionsinventuren wurden in die NEC-RL übernommen und es wurden weitere Flexibilisierungsregelungen normiert, die an enge Voraussetzungen geknüpft sind.

Die Anpassung der Emissionsinventur erlaubt in Einzelfällen und unter bestimmten Voraussetzungen eine geringere Emissionsreduktion als in § 4 Abs. 1 vorsehen ist. Zentrale Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist, dass dieses Ergebnis auf verbesserte Methoden und Datengrundlagen der Emissionsinventurmethode zurückzuführen ist, die bei Vertragsabschluss weder vorhersehbar noch seither beeinflussbar waren. Hierzu gehören neue, bislang unbekannte Emissionkategorien, signifikant veränderte Emissionsfaktoren sowie signifikant veränderte Emissionsinventurmethode. Um festzustellen, ob die einschlägigen Voraussetzungen zur Anpassung der Emissionsinventur erfüllt werden, gelten die Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum zwischen dem Jahr 2020 und dem Jahr 2029 als am 4. Mai 2012 festgelegt (Datum der Annahme der Änderungen des Göteborg-Protokolls durch die Vertragsparteien des LRTAP-Übereinkommens). Die Anpassung kann entsprechend den Vorgaben in Art. 5 in Verbindung mit Anhang IV Teil 4 der NEC-RL vorgenommen werden, wenn die Anwendung verbesserter Inventurmethode zur Nichterfüllung der nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 Abs. 1 führen würden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Mittelung von Emissionen im Fall außergewöhnlicher meteorologischer Bedingungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 der NEC-RL) sowie die Möglichkeit die Verpflichtungen zur Emissionsreduktion unter bestimmten Voraussetzungen als erfüllt anzusehen (vgl. Art. 5 Abs. 4 der NEC-RL).

Die Möglichkeit der Kompensation der Verpflichtungen zur Emissionsreduktion für einzelne Luftschadstoffe gem. Art. 5 Abs. 3 der NEC-RL kann von Österreich nicht in Anspruch genommen werden, da Österreich im Rahmen der Verhandlungen keine höheren Emissionsreduktionsverpflichtungen akzeptiert hat, als sich aus den Berechnungen der IIASA aus dem Jahr 2015 für die Europäische Kommission ergeben haben.

Die Inanspruchnahme von Flexibilisierungsregelungen ist der Europäischen Kommission bis zum 15. Februar des jeweiligen Berichtsjahres mitzuteilen. Dabei sind die betreffenden Luftschadstoffe und Sektoren und, sofern verfügbar, der Umfang der Auswirkungen auf die nationale Emissionsinventur zu übermitteln.

Zu § 6:

§ 6 normiert die Einzelheiten betreffend Erstellung, Beschluss, Aktualisierung und Umsetzung des nationalen Luftreinhalteprogrammes, das zur Einhaltung der nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 dient. Mit der Bestimmung werden Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 bis 6, Art. 10 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 lit. a der NEC-RL (Nationale Luftreinhalteprogramme; Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten; Zugriff auf Informationen) in nationales Recht umgesetzt.

Zu Abs. 1:

Die Bundesregierung hat das nationale Luftreinhalteprogramm zu erstellen. Das Programm umfasst Beschreibungen von geeigneten Maßnahmen für alle einschlägigen Sektoren und ist inhaltlich darauf auszurichten, dass mit den darin enthaltenen Maßnahmen sichergestellt werden kann, dass die Emissionsreduktionsverpflichtungen sowie die indikativen Zwischenziele eingehalten werden und ein Vertragsverletzungsverfahren vermieden werden kann. Die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus koordiniert den Prozess der Erarbeitung und Umsetzung von wirksamen Maßnahmen, der in § 7 festgelegt wird. Das erste nationale Luftreinhalteprogramm ist der Europäischen Kommission bis zum 1. April 2019 zu übermitteln.

Zu Abs. 2:

Das nationale Luftreinhalteprogramm ist mindestens alle vier Jahre zu aktualisieren, das erste regulär aktualisierte Programm ist der Europäischen Kommission somit spätestens am 1. April 2023 zu übermitteln. Die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus koordiniert den Prozess und übermittelt das aktualisierte Programm.

Zu Abs. 3:

Das nationale Luftreinhalteprogramm ist – außerhalb der regulären Überarbeitungsperiode gemäß Abs. 2 – zu aktualisieren, wenn die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 Abs. 1 nicht erfüllt werden sowie bereits dann, wenn die Gefahr besteht, dass diese nicht erfüllt werden können. Diese Vorgaben beziehen sich auf die Emissionsreduktionsverpflichtungen für das Jahr 2020 und das Jahr 2030. Wird das indikative Zwischenziel, das sich aufgrund des linearen Reduktionspfads zwischen den Jahren 2020 und 2029 ergibt, im Jahr 2025 nicht erreicht, ist dies in den darauffolgenden informativen Inventurberichten zu begründen (vgl. § 4 Abs. 5). Eine Aktualisierungspflicht des Programmes entsprechend den Bestimmungen dieses Absatzes besteht hingegen nur bei Nichterfüllung bzw. bei Gefahr der Nichterfüllung der in Anlage 1 festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen.

Die Aktualisierung des nationalen Luftreinhalteprogrammes ist innerhalb von 18 Monaten nach Übermittlung von Informationen gemäß § 5, aus denen hervorgeht, dass die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen nicht erfüllt werden oder die Gefahr besteht, dass sie nicht erfüllt werden, durchzuführen.

Zu Abs. 4:

Der Mindestinhalt des ersten nationalen Luftreinhalteprogrammes ist in Anhang III Teil 1 Z 1 der NEC-RL normiert. Gemäß Art. 6 Abs. 9 und 10 der NEC-RL kann die Europäische Kommission für die Aufstellung und Durchführung des nationalen Luftreinhalteprogrammes Leitlinien veröffentlichen und das Format der Programme im Wege von Durchführungsrechtsakten vorgeben.

Gemäß Anhang III Teil 1 Z 2 der NEC-RL hat die Aktualisierung des Programmes gemäß Abs. 2 oder Abs. 3 mindestens eine Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Durchführung des Programmes und der Emissionsreduktion sowie alle erheblichen Veränderungen des politischen Kontextes, der Bewertungen, des Programmes oder dessen Durchführungszeitplan zu umfassen.

Bei der Erstellung des nationalen Luftreinhalteprogrammes kann die Aufteilung der in Anlage 1 enthaltenen Emissionsreduktionsverpflichtungen je NEC-Schadstoff auf die einzelnen, den jeweiligen Luftschadstoff emittierenden Sektoren erfolgen.

Zu Abs. 6:

Im Zuge der Novellierung der NEC-RL wurde die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. Nr. L 156 vom 26.5.2003 S. 17 dahingehend mitnovelliert (vgl. Art. 19 der NEC-RL), dass der Anhang I der RL 2003/35/EG um die nationalen Luftreinhalteprogramme erweitert wurde. Die Öffentlichkeit ist gemäß Art. 14 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 5 der NEC-RL in Verbindung mit der RL 2003/35/EG über nationale Luftreinhalteprogramme zu informieren und an deren Erstellung zu beteiligen. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35/EG definiert – angelehnt an die Definition in Art. 2 Z 4 der Aarhus-Konvention – den Begriff der „Öffentlichkeit“ in wie folgt:

„Im Sinne dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“

Aufgrund dieser Definition des Begriffs „Öffentlichkeit“ ist die Möglichkeit zur Beteiligung an der Erstellung des Programmes für Jedermann vorgesehen. Der Entwurf des nationalen Luftreinhalteprogrammes ist auf der Homepage des BMNT zu veröffentlichen, wodurch sich für weite Kreise der Bevölkerung der Zugang zu Information und die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnet. Die Stellungnahmefrist ist mit sechs Wochen festgelegt. Fristgerecht eingelangte Stellungnahmen sind zu berücksichtigen. Das von der Bundesregierung beschlossene nationale Luftreinhalteprogramm ist ebenso auf der Homepage des BMNT zu veröffentlichen.

Zu Abs. 7 bis 10:

Das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), BGBl. III Nr. 88/2005, bestimmt hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten, dass Mitglieder der

Öffentlichkeit – sofern sie etwaige im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen – berechtigt sind, Verstöße gegen das Umweltrecht geltend zu machen (vgl. Art. 9 Abs. 3 leg. cit.). In Verbindung mit Art. 47 der Grundrechtecharta (GRC), ABl. Nr. C 364 vom 18.12.2000 S. 1 ist der Öffentlichkeit insbesondere der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren von Handlungen und Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen, zu ermöglichen (vgl. EuGH 20.12.2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, Rn. 45).

Als Mitglieder der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention sind neben betroffenen Einzelnen vor allem auch Umweltorganisationen zu verstehen (vgl. EuGH 08.03.2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, Rn. 51). Umweltorganisationen können auf Antrag bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 19 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000), BGBl. Nr. 697/1993, durch die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus mit Bescheid anerkannt werden. Es ist naheliegend, dass auf die nach dem UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisationen abgestellt wird (so auch der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 19.02.2018, Ra 2015/07/0074, Rn. 66). Bei der Stellung eines Antrags gemäß Abs. 7 oder Abs. 8 sowie bei der Erhebung einer daran anknüpfenden Beschwerde gemäß Abs. 9 haben Umweltorganisationen ihre Antrags- bzw. Beschwerdelegitimation darzulegen (vgl. Abs. 10).

Für Richtlinien, die die Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken (unionsrechtlich garantierter Gesundheitsschutz des Einzelnen), ergibt sich aus der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs, dass sich Personen, die von einer den Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung unmittelbar betroffen sind, auf zwingende Bestimmungen des Unionsrechts berufen können müssen. Das gilt neben der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. Nr. L 152 vom 21.5.2008 S. 1 (vgl. EuGH 25.07.2008, C-237/07, *Dieter Janecek*, Rn. 37 f; 19.11.2014, C-404/13, *Client Earth*, Rn. 55) auch für die NEC-RL (vgl. EuGH 26.05.2011, C-165/09 bis C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu ua*, Rn. 94; Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final, Rn. 52: „In der NEC-RL wird ausdrücklich auf den Schutz der menschlichen Gesundheit Bezug genommen. Die Argumentation in der Rs *Janecek* könnte daher weit über die Luftqualitätsvorschriften hinaus relevant sein.“).

Die NEC-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten gemäß ihrem Art. 6 dazu, ein nationales Luftreinhalteprogramm für die fortschreitende Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe zu erstellen, um die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen einzuhalten und dieses Programm gemäß Art. 14 der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Insoweit weisen die Bestimmungen des Art. 6 der NEC-RL einen unbedingten und hinreichend genauen Charakter auf, der es unmittelbar betroffenen Personen ermöglicht, gegebenenfalls unter Anrufung der nationalen Gerichte, bei den zuständigen Behörden die Einhaltung und Umsetzung solcher unionsrechtlichen Normen zu erwirken (vgl. EuGH 26.05.2011, C-165/09 bis C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu ua*, Rn. 99 f). Dabei ist jedoch zu beachten, dass den Mitgliedstaaten hinsichtlich des konkreten Inhalts des nationalen Luftreinhalteprogrammes bei der Wahl der umzusetzenden Maßnahmen ein weiter Handlungsspielraum zukommt (vgl. *ibid.* Rn. 88 und Rn. 101). Der Ausübung dieses Ermessens sind aber hinsichtlich der Ausrichtung der Gesamtheit der im Rahmen des nationalen Luftreinhalteprogrammes eingeführten oder geplanten Maßnahmen am Ziel, die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen zu erfüllen, Grenzen gesetzt, die gerichtlich geltend gemacht werden können (vgl. *ibid.* Rn. 103). Da sich an der Systematik der NEC-RL durch ihre Novellierung nichts geändert hat, lassen sich diese im Urteil *Stichting Natuur en Milieu ua* getroffenen Festlegungen auf Art. 6 der neuen NEC-RL übertragen.

Voraussetzung für das Antrags- oder Beschwerderecht und damit den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren natürlicher Personen ist deren unmittelbare Betroffenheit, die sich in einer konkreten Gefährdung der Gesundheit des Antragsstellers bzw. Beschwerdeführers aufgrund einer sich in der Berichterstattung gemäß § 5 abzeichnenden (Gefahr der) Nichterreichung der nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen manifestieren muss (vgl. Abs. 10). Die Beurteilung des Vorliegens der persönlichen Betroffenheit im Sinne der Judikatur des EuGH ist in jedem Einzelfall vorzunehmen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass nach der Rechtsache *Dieter Janecek* zwar von unmittelbar von der Gefahr einer Immissionsgrenzwertüberschreitung betroffenen natürlichen oder juristischen Personen – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirkt werden können muss, dass im Falle einer solchen Gefahr ein nationaler Luftqualitätsplan erstellt wird. Während dieses Recht nach der Rechtsache *Dieter Janecek* somit lokal begrenzt ist, wurde es durch die Rechtsache *Stichting Natuur en Milieu* auch über eine unmittelbare, lokal beschränkte Bedrohung hinaus ausgeweitet und auf Emissionen übertragen (vgl. Erwägungsgrund Nr. 27 der neuen NEC-RL). Die persönliche Betroffenheit ist bei lokal messbaren Immissionen rechtlich jedoch anders zu beurteilen als bei national berechneten Emissionen. Natürliche Personen haben im Rahmen des Antragsrechts gemäß Abs. 7 und Abs. 8 sowie

des daran anknüpfenden Beschwerderechts gemäß Abs. 9 jeweils Umstände anzuführen, die ihre persönliche Betroffenheit darlegen, um die Beurteilung ihrer Antrags- bzw. Rechtsmittellegitimation zu ermöglichen.

Zusammenfassend ergibt sich das Recht auf Zugang zu Gericht aufgrund von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention und der Judikatur des EuGH in den Rechtsachen *Dieter Janecek*, *Client Earth* und *Stichting Natuur en Milieu*. Unmittelbar in ihrer Gesundheit betroffenen natürlichen Personen sowie den nach UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisation wird das Recht eingeräumt, die Einhaltung der Vorschriften betreffend die Erstellung und Überarbeitung des nationalen Luftreinhalteprogrammes zur Erreichung der nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Sie können verlangen, dass im Rahmen nationaler Programme angemessene und schlüssige Politiken und Maßnahmen geplant oder eingeführt werden, die in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Emissionen der in Anlage I genannten Luftschadstoffe derart zu vermindern, dass die vorgesehenen nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen eingehalten werden, und die für diese Zwecke erstellten Programme der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen (vgl. EuGH 26.05.2011, C-165/09 bis C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu ua*, Rn. 104).

Der von der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus gemäß Abs. 7 innerhalb der in § 73 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), BGBl. Nr. 51/1991, normierten Frist zu erlassende Bescheid über die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung einer im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Abs. 6 abgegebenen Stellungnahme bei der Erstellung oder Aktualisierung des nationalen Luftreinhalteprogrammes, stellt den Anknüpfungspunkt für das in Abs. 9 eingeräumte Beschwerderecht des rechtsschutzlegitimierten Personenkreises in Bezug auf den Inhalt und das Zustandekommen des nationalen Luftreinhalteprogrammes dar. Voraussetzung für das Antragsrecht ist neben der unmittelbaren Betroffenheit oder Anerkennung als Umweltorganisation die fristgerechte Abgabe einer Stellungnahme gemäß Abs. 6. Die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus hat festzustellen, inwieweit der Stellungnahme des Antragstellers im erstmalig erstellten oder überarbeiteten nationalen Luftreinhalteprogramm Rechnung getragen wurde und insbesondere im Sinne der nachfolgenden gerichtlichen Überprüfbarkeit Angaben darüber zu machen, aus denen hervorgeht, weshalb der im nationalen Luftreinhalteprogramm vorgesehene Mix an Maßnahmen in seiner Gesamtheit geeignet ist, die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 zu erfüllen.

Weiters besteht für denselben rechtsschutzlegitimierten Personenkreis die Möglichkeit, die Überarbeitung des nationalen Luftreinhalteprogrammes zu beantragen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gemäß Abs. 2 oder Abs. 3 gegeben sind. Bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen hat die Bundesregierung unverzüglich die entsprechenden Verfahrensschritte zu setzen, um das nationale Luftreinhalteprogramm gemäß den gesetzlichen Vorgaben zu überarbeiten. Liegen die Voraussetzungen nicht vor, hat die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus mittels Bescheid festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Überarbeitung des nationalen Luftreinhalteprogrammes im Zeitpunkt der Antragstellung nicht vorliegen. Gegen diesen Bescheid kann gemäß Abs. 9 Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Wien erhoben werden.

Gemäß dem Erkenntnis des VwGH vom 30.05.2017, Ro 2017/07/0008 zum Aktionsprogramm Nitrat 2012, ist das Landesverwaltungsgericht Wien gemäß der Auffangregelung des § 3 Abs. 3 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013, zuständig. Die Beschwerde ist innerhalb von vier Wochen einzubringen (vgl. § 7 Abs. 4 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013).

Zu Abs. 11:

Im Einklang mit den Bestimmungen des Unions- und des Völkerrechts, einschließlich des UNECE-Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Übereinkommen), BGBl. III Nr. 201/1997 in der geltenden Fassung und dessen Protokoll über die strategische Umweltprüfung aus dem Jahr 2003, sind grenzüberschreitende Konsultationen vorzunehmen, wenn die Durchführung des nationalen Luftreinhalteprogrammes die Luftqualität in einem anderen Mitgliedstaat oder Drittland beeinträchtigen könnte. Grenzüberschreitende Konsultationen erfolgen zwischen dem BMNT und den für die Erstellung und den Beschluss des nationalen Luftreinhalteprogrammes zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Konsultation kann gegebenenfalls im Rahmen der Arbeitsgruppensitzungen zum Austausch über aktuelle Themen der Luftreinhaltung im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. Nr. L 152 vom 21.5.2008 S. 1 erfolgen.

Zu § 7:

Mit den Bestimmungen des § 7 wird ein Mechanismus zur Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen festgelegt. Zudem wird Art. 6 Abs. 2 der NEC-RL in nationales Recht umgesetzt, der inhaltliche

Vorgaben für die Erstellung, Verabschiedung und Durchführung des nationalen Luftreinhalteprogrammes enthält.

Zu Abs. 1:

Zur Erarbeitung von Maßnahmen zur Einhaltung der in Anlage 1 enthaltenen Emissionsreduktionsverpflichtungen obliegt die Verantwortlichkeit zur Verhandlungsführung gemäß BMG 1986 für die einschlägigen Sektoren den zuständigen Bundesministern, die Koordinierung obliegt der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus. Hinsichtlich der Form des Verfahrens der Verhandlungen legt das Gesetz keine weiteren Kriterien fest. Das Ergebnis der Verhandlungen soll eine Einigung auf Maßnahmen sein, deren Umsetzung eine Einhaltung der jeweils geltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen ermöglicht.

Weitere Verhandlungen über die Stärkung bestehender oder Einführung zusätzlicher Maßnahmen sind insbesondere dann zu führen, wenn die vorgegebenen nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen gemäß § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 1 nicht erfüllt werden oder zumindest die Gefahr besteht, dass sie nicht erfüllt werden, und das nationale Luftreinhalteprogramm daher gemäß § 6 Abs. 3 zu überarbeiten ist. Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, auch im Rahmen der regulären Aktualisierungspflicht gemäß § 6 Abs. 2 über weitere Maßnahmen zu verhandeln, insbesondere dann, wenn vom linearen Reduktionspfad abgewichen wird und eine Begründungspflicht gemäß § 4 Abs. 5 vorliegt. Im Rahmen der Verhandlungen über die Stärkung bestehender bzw. die Einführung zusätzlicher Maßnahmen hat nach Möglichkeit die Evaluierung bereits gesetzter Maßnahmen stattzufinden.

Zu Abs. 2:

Die Verhandlungen sind rechtzeitig aufzunehmen, d.h. so rechtzeitig, dass die jeweiligen Übermittlungsfristen für das (aktualisierte) nationale Luftreinhalteprogramm jeweils fristgerecht erfüllt werden können.

Das erste nationale Luftreinhalteprogramm muss spätestens am 1. April 2019 an die Europäische Kommission übermittelt werden.

Zu Abs. 3:

Die Bestimmung enthält inhaltliche Vorgaben für den Erarbeitungsprozess von Maßnahmen und damit auch für die Erstellung, den Beschluss und die Durchführung des nationalen Luftreinhalteprogrammes gemäß § 6.

Da die Landwirtschaft zu über 90 % zu den atmosphärischen Ammoniakemissionen und zu einem wesentlichen Anteil zu (sekundären) Feinstaubemissionen beiträgt, sind auch Maßnahmen für den Agrarsektor vorzusehen. Die Maßnahmen sollten kosteneffizient sein, auf konkreten Informationen und Daten beruhen und dem wissenschaftlichen Stand sowie bereits ergriffenen Maßnahmen im Landwirtschaftssektor Rechnung tragen. Bei der Erarbeitung der Maßnahmen berücksichtigen die zuständigen Behörden den Ammoniak-Leitfaden des LRTAP-Übereinkommens und nutzen die besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. Nr. L 334 vom 17.12.2010 S. 17. Die NEC-RL selbst sieht zwei obligatorische Maßnahmen für den Sektor Landwirtschaft vor: einerseits die Erstellung eines nationalen Ratgebers für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Begrenzung von Ammoniakemissionen und andererseits ein Verbot des Einsatzes von Düngemitteln aus Ammoniumcarbonat (umgesetzt in Abs. 7). Darüber hinaus enthält Anhang III Teil 2 einen Katalog von fakultativen Emissionsminderungsmaßnahmen für den Sektor Landwirtschaft. Diese Maßnahmen oder Maßnahmen mit vergleichbarer Minderungswirkung können gemäß Art. 6 Abs. 2 Unterabsatz 2 der NEC-RL die in die Erstellung des nationalen Luftreinhalteprogrammes miteinbezogen werden. Bei den im Sektor Landwirtschaft getroffenen Maßnahmen ist nach Möglichkeit sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf kleine landwirtschaftliche Betriebe in vollem Umfang berücksichtigt werden, damit möglichst geringe zusätzliche Kosten entstehen. Sofern dies im Hinblick auf die nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen möglich und angemessen ist, können beispielsweise landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe von bestimmten Maßnahmen ausgenommen werden.

Zu Abs. 5:

In welcher Form die Festlegung von Maßnahmen erfolgt, wird vom Gesetz nicht näher bestimmt. Die Festlegung kann von Sektor zu Sektor unterschiedlich erfolgen. Formal denkbar wären eine oder mehrere Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, sektorale Maßnahmenberichte oder -strategien, die vom Ministerrat und der Landeshauptleutekonferenz angenommen werden, oder aber schriftliche Punktationen, welche die vereinbarten Maßnahmen des Bundes und der Länder wiedergeben.

Die ausgearbeiteten Maßnahmen sollen so bald wie möglich wirken, um noch positive Auswirkungen auf die österreichische Emissionsinventur für Luftschadstoffe in der Verpflichtungsperiode bis 2020 gemäß der alten NEC-RL zu haben. Maßnahmen sind daher umgehend umzusetzen. Welche Schritte für die Umsetzung erforderlich sind und welche Bedeutung dem Terminus „umgehend“ in diesem Zusammenhang zukommt, hängt von der jeweiligen Form der Festlegung der Maßnahme ab. Die Mitwirkung aller zur Umsetzung einer Maßnahme erforderlichen Stellen ist durch die zur Umsetzung der jeweiligen Maßnahme zuständigen Behörden sicherzustellen.

Zu Abs. 6:

Bei Zielverfehlung bzw. schon bei Gefahr der Zielverfehlung wird die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus ermächtigt, per Verordnung ordnungspolitische Maßnahmen in ihrem Kompetenzbereich zu setzen. Für Maßnahmen außerhalb ihres Kompetenzbereiches ist das Einvernehmen mit den jeweils gemäß BMG zuständigen Bundesministern herzustellen.

Soweit sich Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern stellen, ist zu beachten, dass Maßnahmen anhand ihrer primären Zielsetzung zu beurteilen sind, da die Bundeskompetenz „Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“ grundsätzlich umfassend zu verstehen ist. Es verbleiben daher nur jene luftreinhaltungsrechtlichen Maßnahmen als Annexe der jeweiligen (Länder-)Kompetenz, die im Rahmen einer bereichsspezifischen Gefahrenabwehr (z.B. Naturschutz, Nachbarschaftsschutz) getroffen werden und nicht primär die Reinhaltung der Luft bezwecken. Es können somit Maßnahmen mittels Verordnung angeordnet werden, die primär dem Ziel der Luftreinhaltung dienen. Lediglich Maßnahmen, die zur Erreichung anderer Ziele eingesetzt werden und nur mittelbar für die Luftqualität bedeutsam ist, sind von der Verordnungsermächtigung nicht erfasst.

Zu Abs. 7:

Beim Einsatzverbot von Düngemitteln aus Ammoniumcarbonat handelt es sich um eine obligatorische Emissionsreduktionsmaßnahme, die in Anhang III Teil 2 lit. A Z 3 der NEC-RL normiert ist. Laut Kompetenzgutachten des Verfassungsdienstes handelt es sich hierbei um eine Maßnahme, die primär dem Ziel der Luftreinhaltung dient. Das ergibt sich aus Erwägungsgrund 21 der NEC-RL: Da die Landwirtschaft in hohem Maße zu atmosphärischen Ammoniak- und Feinstaub-Emissionen beiträgt, sind auch Maßnahmen für den Agrarsektor vorzusehen und liegt das primäre Ziel des Düngemittelverbots folglich im Interesse der Luftreinhaltung. Damit ist die Zuständigkeit des Bundes zur Umsetzung gegeben und das Düngemittelverbot ist im vorliegenden Gesetz umzusetzen.

Zu § 8:

Die Bestimmung dient dazu, die Wirksamkeit der in diesem Gesetz vorgesehenen nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen zu beurteilen und setzt Art. 9 (Überwachung der Auswirkungen der Luftverschmutzung) sowie Art. 10 Abs. 4 der NEC-RL in nationales Recht um.

Zu Abs. 1:

Die Auswirkungen der Luftverschmutzung auf terrestrische und aquatische Ökosysteme sind zu überwachen und gegenüber der Europäischen Kommission und der Europäischen Umweltagentur zu berichten.

Zur Erfüllung der Monitoringpflichten ist primär auf bereits vorhandene Daten und Informationen zurückzugreifen, die im Rahmen bestehender Monitoringpflichten bereits erhoben werden (beispielsweise für Oberflächengewässer, zur Erfüllung von Luftqualitätsstandards und im Forstmanagement). Die für das Monitoring eingerichteten Standorte müssen für die Süßwasserökosysteme, natürlichen und naturnahen Ökosysteme und Waldökosysteme repräsentativ sein. Für das Monitoring können die in Anhang V der NEC-RL vorgesehenen fakultativen Überwachungsindikatoren verwendet werden. Bei der Erhebung der Informationen können die Methoden angewendet werden, die im Rahmen des LRTAP-Übereinkommens festgelegt wurden.

Zu Abs. 2:

Die Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission und der Europäischen Umweltagentur ist durch die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus vorgesehen. Bei der Erfüllung der Monitoringpflichten gemäß Abs. 1 wird die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus durch das Umweltbundesamt unterstützt.

Zu § 9:

Mit der Bestimmung wird Art. 15 der NEC-RL (Zusammenarbeit mit Drittländern und Koordinierung innerhalb internationaler Organisationen) umgesetzt. Unter den Begriff „internationale Organisationen“ fallen insbesondere Organisationen wie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die

Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), die Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und die Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO).

Zu § 13:

Mit dieser Bestimmung treten jene Bestimmungen der alten NEC-RL, die nicht bereits mit 31. Dezember 2016 außer Kraft getreten sind oder mit 1. Juli 2018 außer Kraft treten werden, mit 1. Jänner 2020 außer Kraft. Das betrifft Art. 1 und Art. 4 sowie den Anhang 1 der alten NEC-RL, die bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft bleiben. Zudem wird eine Fortführungsverpflichtung von bestehenden Maßnahmen im Rahmen der alten NEC-RL normiert.

Zu Anlage 1:

Anlage 1 setzt die ab dem Jahr 2020 bzw. ab dem Jahr 2030 für Österreich in Anhang II Tabelle A und B (Nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen) der NEC-RL festgelegten Verpflichtungen zur Emissionsreduktion der fünf NEC-Schadstoffe in nationales Recht um. Zur Festlegung der prozentualen Reduktionen wurden von der Europäischen Kommission Modellrechnungen mit dem Ziel beauftragt, vorgegebene Gesundheitsziele (Halbierung der vorzeitigen Todesfälle durch Luftschadstoffe in der EU von 2005 bis 2030) zu möglichst geringen Kosten für die Europäische Union insgesamt zu erreichen. Das entsprechende Modell der IIASA (Internationales Institut für Angewandte Systemanalyse, Laxenburg) kombiniert ein Emissionsmodell (Minderungstechnologien und Kosten) mit einem Luftgütemodell (siehe http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/air/policy/TSAP_16b.pdf).

Zu Anlage 1a:

Die alte Anlage 1 (Nationale Höchstmengen der Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, flüchtigen organischen Verbindungen und Ammoniak) wird beibehalten und in Anlage 1a überführt. Sie tritt gemäß § 13 Abs. 3 mit 31. Dezember 2019 entsprechend der Übergangsbestimmung in Art. 21 Abs. 1 lit. a der NEC-RL außer Kraft.