

XXXX
8010 Graz

1. Herrn
Landeshauptmann
Mag. Franz Voves
Burg
8010 Graz

2. Herrn
Landesrat
Dr. Gerhard Kurzmann
Landhaus
8010 Graz

Graz, am 1. März 2013

Antrag auf Erlassung von umfassenden verkehrsbezogenen Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaub in Graz

Die AntragstellerInnen

xxxxx, allesamt wohnhaft in 8010 Graz, XXX

beantragen beim Landeshauptmann der Steiermark bzw beim zuständigen Landesrat die Erlassung weiterer Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaub an ihrem Wohnort und in der Stadt Graz, ihrem Hauptwohnsitz, im Sinne des Immissionsschutzgesetzes-Luft, BGBl Nr 115/1997 idF BGBl I Nr 77/2010 und der Luftqualitäts-RL 2008/50/EG, Amtsblatt Nr L 152 vom 11. 6. 2008.

Die bisher im Programm des Landeshauptmannes der Steiermark nach § 9a IG-L vom 13. 10. 2011 angekündigten Maßnahmen als auch jene nach § 10 ff IG-L tatsächlich erlassenen Maßnahmen sind unzureichend. Die auf der Grundlage von §§ 10, 13, 14 und 16 IG-L erlassene Stmk Luftreinhalteverordnung 2011, LGBL 2/2012 idF LGBL 36/2012 sieht für das Sanierungsgebiet Großraum Graz, zu dem auch die Stadt Graz zählt, folgende für die Stadt Graz fahrzeugbezogene Beschränkungen von Tätigkeiten zur Reduktion des Feinstaubes vor:

- Fahrbeschränkung für Schwerfahrzeuge (§ 3)
- Mindestemissionsstandards für Taxis (§ 4).

Beschränkungen des PKW-Verkehrs, sei es dauernder oder vorübergehender Natur, enthält die VO nicht. Die Feinstaubbelastung wird in Graz jedoch zu 50% vom Verkehr verursacht (siehe dazu später genauer). Es liegt auf der Hand, dass auch dauerhafte bzw vorübergehende Beschränkungen des

PKW-Verkehrs notwendig sind, um die Immissionsgrenzwerte einhalten zu können. Auch das Programm nach § 9a IG-L kündigt keinerlei Maßnahmen in diese Richtung an.

Es wird daher der Antrag gestellt, das Programm gemäß § 9a IG-L und die Stmk Luftreinhalteverordnung 2011 um

- a) dauerhafte abgasklassenorientierte Fahrbeschränkungen für alle Kraftfahrzeuge im Sinne einer **Umweltzone**: Fahrverbot für alle Dieselfahrzeuge (Abgasklassen Euro 0, 1, 2 und 3 ohne Partikelfilter) im Sanierungsgebiet Großraum Graz (Stadt Graz, Feldkirchen bei Graz, Gössendorf, Grambach, Hart bei Graz, Hausmannstätten, Pirka, Raaba, Seiersberg) zur Eliminierung der besonders starken Feinstaubzeuger unter den KFZ und/oder
- b) **Fahrverbote für alle KFZ tageweise wechselnd nach geraden und ungeraden Kennzeichen** vom 1. Oktober bis 31. April zur Reduktion der gesamten KFZ-Flotte im Sanierungsgebiet Großraum Graz oder
- c) **andere geeignete und effektive gleichwertige Maßnahmen** im oben bezeichneten Raum zu ergänzen, um das Recht auf gesunde Luft im Sinne der Luftqualitäts-RL umzusetzen.

Sollte diesem Antrag nicht entsprochen werden, so wird die **Erlassung eines begründeten Bescheides** binnen sechs Monaten beantragt.

Begründung

1. Feinstaubbelastung und Gesundheitsgefährdung der AntragstellerInnen

Grenzwerte zum Schutz der Gesundheit:

Der Grenzwert als Tagesmittelwert beträgt bei PM_{10} $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Pro Kalenderjahr ist die folgende Zahl von Überschreitungen nach österreichischer Rechtslage zulässig: bis 2004: 35, von 2005 bis 2009: 30, ab 2010: 25. Nach europäischer Rechtslage sind 35 Überschreitungen zulässig.

Der zulässige Jahresmittelwert beträgt $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Die AntragstellerInnen wohnen in der besonders belasteten südlichen Hälfte der Stadt Graz, die aktuellen nächst gelegenen Messstationen (in etwa einer Entfernung von 1,6 km Luftlinie jeweils) sind:

Graz Ost – Petersgasse (Nr 128), siehe Stationsbeschreibung:

<http://www.umwelt.steiermark.at/cms/beitrag/10204381/2061730/>

Graz Mitte – Gries (Feuerbachgasse 13), siehe Stationsbeschreibung:

<http://www.umwelt.steiermark.at/cms/beitrag/11234796/2061730/>

Die Messstation Graz Mitte – Gries ist lt Stationsbeschreibung seit 18. 2. 2010 in Betrieb, vorher war die Station Graz Mitte in der Landhausgasse. Diese Station war dem Wohnort der AntragstellerInnen noch näher. Die Messstation Graz Ost – Petersgasse wird laut Stationsbeschreibung seit 1. 1. 2006 betrieben.

Anzahl der Überschreitungstage (ÜT) lt

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/luft/luftguete_aktuell/ueberschreitungen/

Jahr	Station	ÜT	Station	ÜT	Höchstzahl ÜT in Graz
2012	Graz Ost - Petersgasse	38	Graz Mitte Gries	21	50
2011	„-“	64	„-“	54	78
2010	„-“	60	„-“	17	70
2009	„-“	28	Graz Mitte Landhausgasse	34	51
2008	„-“	41	„-“	46	73
2007	„-“	59	„-“	63	78
2006	„-“	94	„-“	102	120
2005	Graz Ost	k.A.	„-“	113	117
2004	Graz Ost	48	„-“	83	113
2003	Graz Ost	82	„-“	129	131
2002	Graz Ost	72	„-“	99	131
2001	Graz Ost	51	„-“	64	158

Spitzenbelastungen und Jahresmittelwerte lt Jahresberichten des Umweltbundesamtes in $\mu\text{g}/\text{m}^3$

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/luft/luftguete_aktuell/jahresberichte/

Jahr	„Graz-Ost“: max TMW/JMW	„Graz Mitte“: max TMW/JMW	Graz – höchste Werte bei max TMW/JMW
2012	UBA-Jahresbericht offen	UBA-Jahresbericht offen	UBA-Jahresbericht offen
2011	177/36	178/32	208/40
2010	130/35	k.A.	135/37
2009	k.A.	136/33	137/33
2008	260/32,3	258/34,4	260/37,1
2007	146/35	197/36	300/40
2006	195/44	196/45	196/48
2005	k.A.	152/43	165/45
2004	154/32	239/41	239/44
2003	151/39	143/48	156/52
2002	117/37	154/44	229/51
2001	96/35	101/k.A.	161/54

Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass die Anzahl der zulässigen Überschreitungstage an den dem Wohnort der AntragstellerInnen nächstgelegenen Messstellen nach wie vor überschritten werden und zwar bedeutend, nur in zwei Jahren „günstiger“ Wetterlagen überschritten die Überschreitungstage nicht das zulässige Maß. 2012 wurden an der Messstelle Graz-Mitte der europäische Maßstab von 35 ÜT (Überschreitungstage) nicht überschritten. Wie das UBA in seiner vorläufigen Jahresbilanz anführt, gehen diese Werte auf günstige Wetterbedingungen zurück¹. Betrachtet man Graz gesamt und hier die höchsten Messwerte, so ist zwar ein Rückgang der ÜT zu verzeichnen, jedoch mit Werten über 70, 78 bzw 50 ist der österreichische Maßstab von 25 ÜT und der europäischen Maßstab von 35 ÜT bei weitem überschritten. Schaut man die Intensität der Belastung anhand der max TMW an, so lagen sie 2011 etwa nach wie vor beim rund Vierfachen des

¹ http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2013/news_20130103/

zulässigen TMW! Die JMW sind nach wie vor sehr hoch. Eine Gesundheitsbeeinträchtigung der AntragstellerInnen, dies auch gerade angesichts der Intensität und Dauer der Belastung, ist daher gegeben und sind weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Feinstaub (PM₁₀) führt zu Atemwegserkrankungen, Feinstaub (PM_{2,5}) eine Teilmenge von PM₁₀, greift das Herz- und Kreislaufsystem an². Feinstaubexposition führt zu einer Verkürzung der Lebenserwartung. Eine Umweltbundesamt-Studie (2005) hat für Ö regional differenziert eine Berechnung zur Auswirkung von PM₁₀ auf die Gesundheit angestellt: In Graz verkürzt sie etwa demnach die Lebenserwartung um 17 Monate³. Eine jüngere UBA-Studie (2010) in Bezug auf PM_{2,5} kommt für Graz auf eine durchschnittliche Reduktion der Lebenserwartung von 11 Monaten⁴. Aufgrund ihrer Toxizität bzw geringen Partikelgröße sind Abgas-Emissionen des Straßenverkehrs sowie Partikel aus der Verfeuerung von festen und flüssigen Brennstoffen besonders kritische Quellen.

2. Verursacher der Feinstaubbelastung in Graz

Zur PM₁₀-Belastung tragen meistens mehrere Verursacher bei (Verkehr, Hausbrand, Industrie, Landwirtschaft usw). Das Umweltbundesamt gibt in seinem Bericht „Bundesländer-Luftschadstoffinventur 1990-2009“ die Situation für Gesamtösterreich wie folgt wieder:

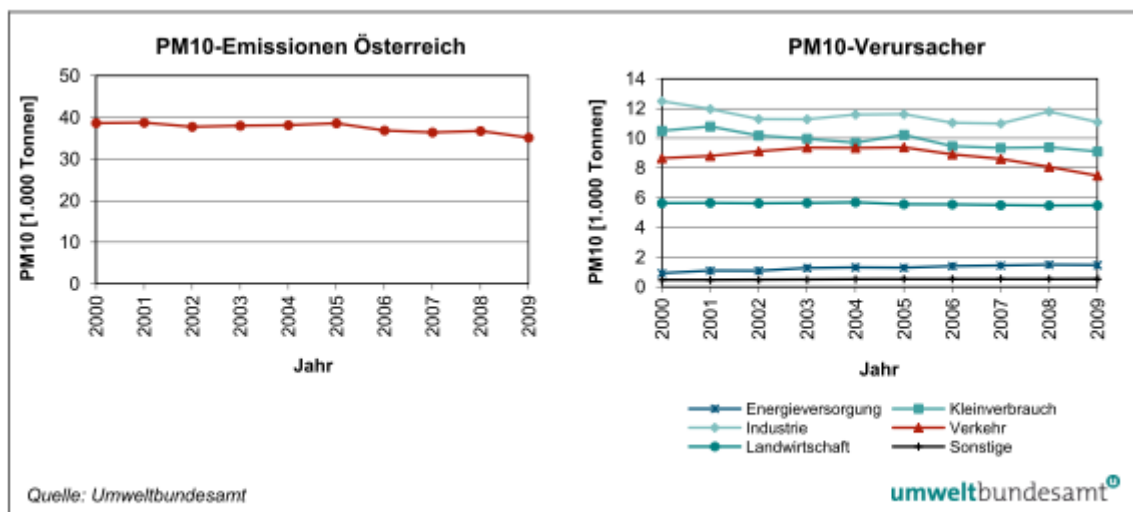


Abbildung 146: PM10-Emissionen Österreichs gesamt und nach Sektoren, 2000–2009.

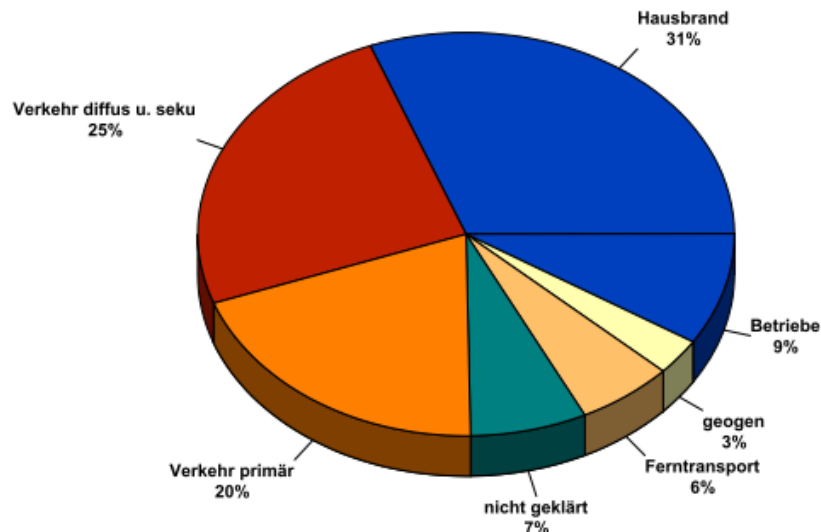
² Siehe dazu etwa die WHO-Studie aus 2004: <http://www.euro.who.int/document/E83080.pdf>

³ <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO020.pdf>

⁴ <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO283.pdf>

Lokal variieren die Verursacheranteile, sie können u.a. in den Stuserhebungen der Länder nachgelesen werden. Für Graz wurden die Anteile in der Stuserhebung von 2006 vorläufig wie folgt angegeben:

Abbildung 135: Verursacher (vorläufige Zuordnung), belastete Situation in Graz



Die Fachabteilung 17C des Amtes der Stmk. Landesregierung kam im Jahre 2008 aufgrund des Emissionskatasters Graz zu dem Ergebnis, dass in der ganzjährigen Betrachtung die Verursacheranteile von PM₁₀ sich wie folgt verteilen: Verkehr 50%, Industrie 27% und Hausbrand 23%⁵.

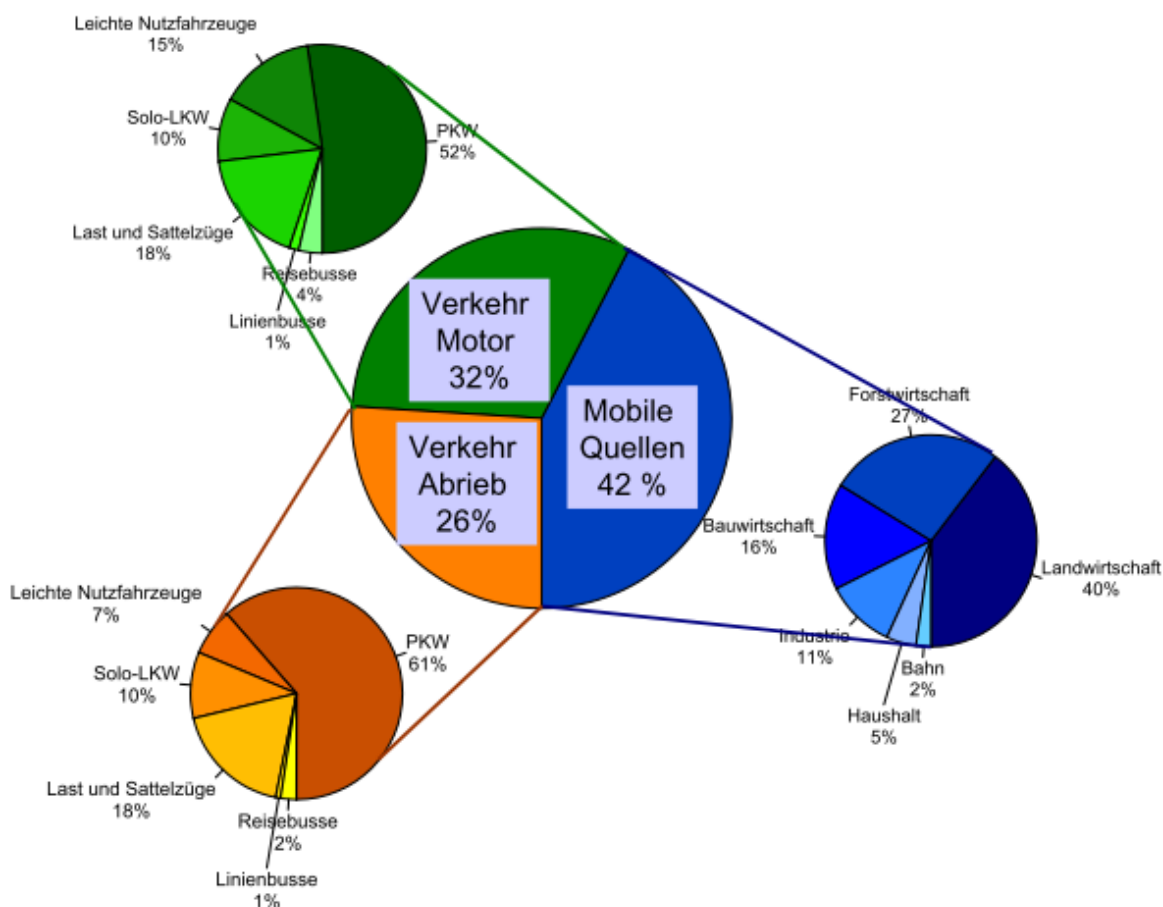
Von Interesse ist auch die Zuordnung der Abgasemissionen auf die einzelnen Fahrzeugarten, also insbesondere zum LKW- und zum PKW-Verkehr. Siehe dazu die anschauliche Grafik aus der Stuserhebung 2006 der Stmk. Landesregierung⁶, S 29, bezogen auf die Verkehrssituation in der Steiermark gesamt:

Siehe nächste Seite!

⁵ FVT, Forschungsgesellschaft für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik mbH: Endbericht Emissionskataster Graz 2001; Erstellt im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 17 c; Bericht Nr. FVT-08/08/Hin V&U 03/16/6100 vom 8. 2. 2008, siehe Beilage 1.

⁶ Amt der Stmk. Landesregierung, Stuserhebungen für den Schadstoff PM 10 2002, 2003, 2004 und 2005 gemäß § 8 Immissionsschutzgesetz Luft, http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10434851_12429602/53490f44/Stuserhebung_2003-05.pdf

Abbildung 14: Feinstaubemissionen aus dem Verkehr, Verursachergruppen (Zahlen für 2002)



Bei den Abgasemissionen aus dem Verkehr liegt mit 52% eindeutig der PKW an erster Stelle. Es ist davon auszugehen, dass dieser Anteil im Stadtgebiet Graz noch größer ist.

3. Notwendige Maßnahmen

Die erste Verursacheranalyse (Stuserhebung) wurde für Graz im Juli 2003 abgeschlossen⁷.

Im Jänner 2004 wurden in den Sanierungsgebieten Großraum Graz und Voitsberger Becken Geschwindigkeitsbeschränkungen verordnet (30 km/h im Ortsgebiet, 80 km/h auf Autobahnen, 70 km/h auf Freilandstraßen für den Zeitraum November bis März, in Kraft getreten 1. März 2004)⁸. Im September 2004 wurden die Geschwindigkeitsbeschränkungen wieder gelockert auf 100 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Freilandstraßen, die Geschwindigkeitsbeschränkung im Ortsgebiet fallen gelassen. Im Oktober wurden alle Geschwindigkeitsbeschränkungen aufgehoben⁹.

⁷ Amt der Stmk Landesregierung, Stuserhebungen gemäß §8 Immissionsschutzgesetz Luft BGL. I Nr. 115/1997 i.d.g.F.,

http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10434851_12429602/Oba25a74/Stuserhebung_IGL.pdf

⁸ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_ST_20040128_2/LGBL_ST_20040128_2.rtf

⁹ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_ST_20040930_50/LGBL_ST_20040930_50.rtf,

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_ST_20061020_121/LGBL_ST_20061020_121.rtf

Im Oktober 2004 wurde der Bericht des Feinstaubkoordinators mit Empfehlungen für Maßnahmen von der Steirischen Landesregierung zur Kenntnis genommen. Bei hoher Feinstaubbelastung wurde ua ein „Fahrverbot für Dieselfahrzeuge ohne DPF“ empfohlen. Diese Maßnahme hätte ein Reduktionspotential von 0,36 Tonnen PM 10 pro Tag (siehe Amt der Stmk. Landesregierung, Bericht der Projektgruppe „Programm zur Feinstaubreduktion in der Steiermark“, idF des Regierungsbeschlusses vom 11. 10. 2004, GZ FA 13A-07.10 7-2004/389, Seite 14 Maßnahme Nr 25, Beilage 2). Zu verweisen ist auch auf die voran gehenden Beratungen der Arbeitsgruppe IG-L beim Amt der Stmk Landesregierung: Gemäß einer Studie der TU Wien hätten „partielle Fahrverbote“ ein Reduktionspotential von 26% für Partikel (siehe Amt der Stmk Landesregierung, Protokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe IG-L, Stuserhebungen und Maßnahmenpläne für PM10 vom 24.3.2004, GZ FA 17C 35-107/02, Seite 1, Beilage 3). Feinstaubkoordinator Dr Rupprecht erinnerte in seinem Schreiben vom 31. 3. 2005 an die Fachabteilung 13 A geltend, dass das Fahrverbot für Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter zur Unterstützung der Förderaktion für Nachrüstpartikelfilter gedacht war (Schreiben Dr. Rupprecht, GZ FA 13A-07.10 7-2005, siehe Beilage 4).

Im April 2006 wurde erneut eine Verursacheranalyse (Stuserhebung) vorgelegt. Die Stuserhebung 2006 führte aus, dass eine wechselweises Fahrverbot (an geraden Tagen dürfen PKW mit geraden Kennzeichen fahren, an ungeraden Tagen dürfen solche mit ungeradem Kennzeichen fahren) die PM₁₀-Emissionen um etwa ein Viertel reduzieren würde! Den Geschwindigkeitsbeschränkungen (30 km/h im Ortsgebiet, 100 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Freilandstraßen) wurde nur ein Reduktionspotential von 2% zugestanden¹⁰. Daher wird in der weiteren Darstellung das Augenmerk auf die Fahrverbote gelegt.

Die MaßnahmenVO 2006, LGBl Nr. 131/2006¹¹ schrieb erstmals Fahrverbote vor. Der Großraum Graz wurde in § 3 als besonders belastetes Gebiet und zwar „insbesondere durch den Verkehr überdurchschnittlich“ belastetes Sanierungsgebiet definiert¹². Eine allgemeine, vorbeugende Verkehrsbeschränkung im Sinne autofreier Tage oder Fahrverbote für PKW mit geraden bzw mit ungeraden Endungen wurde allerdings nicht verfügt. Die genannte Verordnung sah nur ein Fahrverbot für LKW mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 Tonnen vor, die vor dem 1.1.1992 erstmals zugelassen worden sind und die nicht über den Nachweis der Einhaltung bestimmter Abgaswerte für Partikel verfügten (§ 7). Beschränkungen für PKW traten nur für Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter und nur dann in Kraft, wenn durch Messungen festgestellt wurde, dass der PM₁₀-Tagesmittelwert von 75µg (ab 15.12.2007: 50µg) an fünf aufeinander folgenden Tagen überschritten wurde und eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand, dass dieser Wert auch weiterhin überschritten würde (§§ 8,9). Jedoch wurde diese Verordnung vor tatsächlichem Wirksamwerden wieder aufgehoben: Mit „Maßnahmen-VO“ vom 28. November 2007, LGBl Nr 96¹³ wurden die bisherigen ohnehin schwachen Geschwindigkeitsbeschränkungen und Fahrverbote per 1. 1. 2008 von Landesrat Wegscheider (für den Landeshauptmann) ohne sachlichen Grund alle zurückgenommen.

¹⁰ Amt der Stmk. Landesregierung, Stuserhebungen für den Schadstoff PM 10 2002, 2003, 2004 und 2005 gemäß § 8 Immissionsschutzgesetz Luft, Seite 31,
http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10434851_12429602/53490f44/Stuserhebung_2003-05.pdf

¹¹ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_ST_20061110_131/LGBl_ST_20061110_131.rtf

¹² „§ 3 Besonders belastetes Sanierungsgebiet

Als insbesondere durch den Verkehr überdurchschnittlich belastetes Sanierungsgebiet im Sinne des § 2 Abs. 8 i. V. m. § 9b Z 3 IG-L wird das Sanierungsgebiet „Großraum Graz“ (§ 2 Z. 1) festgelegt.“

¹³ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_ST_20071128_96/LGBl_ST_20071128_96.rtf

Ernsthaft erwogen wurden verkehrsbeschränkende Maßnahmen für Graz erst wieder aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen Österreich. Die EU-Kommission gewährte für Graz die Fristverlängerung zur Einhaltung der Feinstaub-Grenzwerte nur unter der Voraussetzung, dass für Graz eine Umweltzone zugesagt wurde. Im Detail stellen sich die Ereignisse und die Rechtslage wie folgt dar:

Aufgrund der konstanten Feinstaubbelastung in vielen Gebieten Österreichs und wegen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens ersuchte die Republik Österreich am 26. November 2008 um Fristverlängerung für die Einhaltung der Feinstaubgrenzwerte bei der Europäischen Kommission an. Die Möglichkeit zur Aussetzung des Grenzwerts bis Juni 2011 hatte die erneuerte Luftqualitäts-RL 2008 eröffnet.

Mit der Mitteilung vom 2. Juli 2009 [K(2009)5247]] gewährte die Kommission für sechs Zonen die Fristerstreckung, erhob aber betreffend der übrigen fünf Zonen Einwände. Für Graz wurden die getätigten und geplanten Maßnahmen als nicht ausreichend befunden, um im Juni 2011 dann die Toleranzmarge einhalten zu können. Die Kommission hielt die Aufnahme von strengeren Minderungsmaßnahmen im Luftqualitätsplan für notwendig.

Eine dieser strengeren Minderungsmaßnahmen war die Umweltzone, die sich in den Materialien zum erneuten Fristerstreckungsantrag gemäß Art 22 Abs 2 der RL vom 4. März 2010, ab S 59, Punkt 9 Umweltzone Graz, findet¹⁴. Von dem im Vorfeld diskutierten Varianten für eine Umweltzone wurde die Variante 3 mit einer Ausdehnung von ca 26 km². „Innerhalb dieser Umweltzone sind ca 95.000 Einwohner gemeldet, was einem Anteil von ca zwei Fünftel der Grazer Stadtbevölkerung entspricht.“ Die AntragstellerInnen wohnen in dieser gemäß Fristerstreckungsantrag geplanten Umweltzone!

Die Kommission fasste am 22. 10. 2010 den Beschluss [K (2010) 6850], die Grenzwert-Aussetzung doch zu gewähren. Artikel 1 des Kommissionsbeschlusses lautet:

Artikel 1

Gegen die von der Republik Österreich eingereichte Mitteilung einer Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung des in Anhang XI zu der Richtlinie 2008/50/EG festgelegten PM₁₀-Tagesgrenzwertes in dem Gebiet AT60 werden keine Einwände erhoben, vorausgesetzt die zuständigen Behörden passen den Luftqualitätsplan so an, dass er die in der Mitteilung genannten zusätzlichen Maßnahmen und wirkungsvolle kurzfristige Maßnahmen enthält, mit denen Tätigkeiten, die zur Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte beitragen, kontrolliert und, soweit erforderlich, ausgesetzt werden. Diese kurzfristigen Maßnahmen können gegebenenfalls in Form eines kurzfristigen Aktionsplans im Sinne des Artikels 24 der Richtlinie 2008/50/EG erfolgen. Der angepasste Luftqualitätsplan und gegebenenfalls der kurzfristige Aktionsplan werden der Kommission schnellstmöglich unter Berücksichtigung des Zeitraums mitgeteilt, der für die Durchführung der geeigneten Verfahren zur Änderung

des Luftqualitätsplans und gegebenenfalls für die sofortige Annahme des kurzfristigen Aktionsplans erforderlich ist. Unter der Voraussetzung, dass diese Bedingung erfüllt ist, gilt diese Ausnahme bis zum 11. Juni 2011.

¹⁴ Amt der Stmk Landesregierung, Antrag auf Fristerstreckung zur Einhaltung der PM10-Grenzwerte im Sanierungsgebiet Großraum Graz, Materialien, siehe Beilage 5.

Darin kommt also eindeutig zum Ausdruck, dass die mit dem zweiten Fristerstreckungsantrag angekündigten „zusätzlichen Maßnahmen und wirkungsvolle kurzfristige Maßnahmen“ Voraussetzung der Fristerstreckung sind. Österreich ist hiermit die Verpflichtung eingegangen, eine Umweltzone in Graz einzuführen. Hätte das neuerliche Fristerstreckungsansuchen nicht neue Maßnahmen wie die Umweltzone zum Gegenstand gehabt, hätte sich die Kommission damit gar nicht mehr befasst. Hier wieder ein Auszug aus dem Schreiben der Kommission vom 22. 10. 2010:

Mit am 9. März 2010 eingegangenem Schreiben teilte Österreich der Kommission erneut eine Ausnahme gemäß Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie 2008/50/EG von der vorgeschriebenen Anwendung des Tagesgrenzwerts für PM_{10} in einem Luftqualitätsgebiet, das im Anhang dieser Entscheidung genannt ist und zu den fünf Gebieten gehört, bei denen die Kommission Einwände gegen eine Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung der Grenzwerte für PM_{10} erhoben hatte, mit. Die Kommission stellt fest, dass aus Gründen der Rechtssicherheit Mitteilungen über eine Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung der Grenzwerte für PM_{10} in Gebieten, für welche die Kommission bereits einen Beschluss erlassen hat, nur dann bewertet werden, wenn von dem Mitgliedstaat, der die Mitteilung über die Ausnahme macht, im Verhältnis zur der vorherigen Mitteilung tatsächlich neue Informationen vorgelegt werden. Im Hinblick auf die am 9. März 2010 eingetragene Mitteilung von Österreich stellt die Kommission fest, dass der Kommission neue Informationen vorgelegt wurden.

Noch mit Schreiben vom 9. März 2012, GZ ENV.C.3/BZ/pb ARES(2012), insistierte die Kommission, Generaldirektion Umwelt, auf dieser zusätzlichen vereinbarten Maßnahme, nachdem Österreich nach den Landtagswahlen in der Steiermark ein neues Luftreinhalteprogramm ohne Umweltzone im Herbst 2011 nach Brüssel geschickt hatte. Aus dem Schreiben der Kommission:

Die Kommission stellt außerdem fest, dass aus den Informationen, die mit den Schreiben vom Juni und vom Oktober 2011 übermittelt wurden, hervorgeht, dass der von der abteilungsübergreifenden Projektgruppe ausgearbeitete Luftqualitätsplan nicht alle „in der Mitteilung genannten zusätzlichen Maßnahmen“ enthält. Namentlich die der Kommission mitgeteilte „Umweltzone“ wird darin nicht mehr genannt. Hingegen werden in den beiden Schreiben andere Maßnahmen erwähnt, die in der ursprünglichen Mitteilung nicht genannt waren. Es wird jedoch nicht eindeutig nachgewiesen, dass diese alternativen Maßnahmen in dem gesamten Luftqualitätsgebiet eine Minderung der PM_{10} -Konzentration bewirken würden, die derjenigen vergleichbar ist, die mit den ursprünglich mitgeteilten Maßnahmen erzielt worden wäre.

Die Kommission stellt somit fest, dass Österreich die zuvor mitgeteilten zusätzlichen Maßnahmen nicht, wie in Artikel 1 des Beschlusses K(2010) 6850 vorgeschrieben, in seinen Luftqualitätsplan aufgenommen hat. Geht innerhalb von sechs Wochen nach dem Datum dieses Schreibens keine Antwort mit zusätzlichen Informationen ein, die die Kommission überzeugen, dass die Bedingung im Beschluss K(2010) 6850 erfüllt wurde, oder mit denen nachgewiesen wird, dass die alternativen Maßnahmen eine Minderung der PM_{10} -Konzentration bewirken würden, die derjenigen vergleichbar ist, die mit den ursprünglich mitgeteilten Maßnahmen erzielt worden wäre, so schließt die Kommission nicht aus, dass sie möglicherweise ihren Beschluss K(2010) 6850 über die Ausnahme für das Luftqualitätsgebiet „AT_60 Graz überprüft.

Begründung und Reduktionspotentiale der Umweltzone

Die Umweltzone, wie 2010 im Fristerstreckungsantrag dargestellt, hätte in den Jahren 2011 und 2012 gestaffelt greifen sollen. In der Umweltzone wären demnach ab dem Jahr 2012 nur mehr folgende Fahrzeuggruppen generell fahrberechtigt gewesen:

- Benzinfahrzeuge mit geregelter Katalysator
- Dieselfahrzeuge typisiert nach Euro 4-4/IV bzw
- neue Dieselfahrzeuge typisiert nach Euro-3/III mit Abgasreinigungssystem für Partikel (Nachrüstfilter bzw einige Euro-3 Fahrzeuge, die bereits serienmäßig mit einem Dieselpartikelfilter ausgerüstet sind).

Die Einteilung der fahrberechtigten Fahrzeuge für die genannte Umweltzone ab 2012 basierte auf Empfehlungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Land Steiermark/Stadt Graz und deckte sich auch mit internationalen ExpertInnenmeinungen und Maßnahmen(-empfehlungen) aus vergangenen Jahren (siehe etwa den oben genannten Bericht des Feinstaubkoordinator und die MaßnahmenVO 2006).

Die Feinstaubpartikel aus (alten) Dieselfahrzeugen werden als besonders gefährlich eingestuft. Die World Health Organisation (WHO) bestätigte im Juni 2012, dass Dieselpartikel krebserregende Stoffe beinhalten¹⁵.

Gleichzeitig wiesen das Bundesministerium (Dr. Helmut Hojesky), das Umweltbundesamt (Dr. Jürgen Schneider) und ein medizinische Sachverständiger der Universität Wien (Dr. Hans Moshhammer) beim Umweltzonen Roundtable in Graz am 13. 6. 2012, geladen durch den Grazer Bürgermeister Nagl, abermals auf die Unterschiede zwischen Benzin- und Dieselfahrzeuge hin und forderten nochmals dringende Maßnahmen wie z.B. Fahrverbote oder Fahrbeschränkungen, zum Schutz unserer Gesundheit¹⁶.

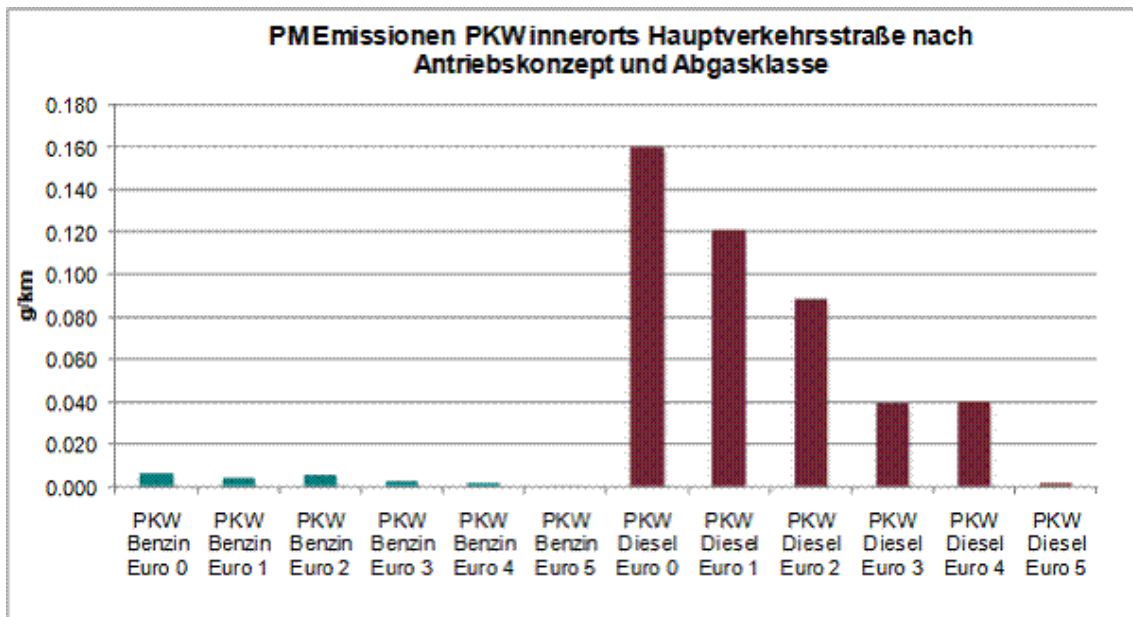
Zur Veranschaulichung der vergleichsweise hohen Feinstaub-Emissionen von Dieselfahrzeugen hier auch eine Grafik aus der Präsentation von Dr Hojesky beim Roundtable in Graz¹⁷:

Siehe nächste Seite!

¹⁵ International Agency for Research on Cancer, WHO, Press Release Nr 213, 12 June 2012, Beilage 6.

¹⁶ Stadtportal Graz, ExpertInnen zur Umweltzone, 13. 6. 2012, Beilage 7; steiermark.orf.at, Studie: Umweltzone reduziert Dieselabgase, 13. 6. 2012, Beilage 8; Kronenzeitung, Umweltzone ohne Alternative, 14. 6. 2012, Beilage 9; Österreich, 14. Juni 2012, Experten sind bei Umweltzone einig, 14. 6. 2012, Beilage 10.

¹⁷ Helmut Hojesky, BMLFUW, Sicht des Bundes, Workshop Umweltzone Region Graz, 13. 6. 2012, S 5, Beilage 11.



Quelle: Hausberger, Umweltbundesamt

Der Fristerstreckungsantrag 2010, Materialien hält auf S 65 folgende Auswirkungen auf die Emissionen fest (Hervorhebung durch die AntragstellerInnen):

„Innerhalb der Umweltzone ist in der ersten Stufe der Maßnahme im Jahr 2011 mit einer Abnahme der PM 1 -Emissionen aus dem Straßenverkehr um rund 25% zu rechnen (als Mittelwert der berechneten Szenarien). Durch die Verschärfung der Bestimmungen im Jahr 2012 steigt der Maßnahmeneffekt bei PM 1 innerhalb der Umweltzone auf eine Reduktion um rund 38%. Diese Abnahmen ergeben sich im Wesentlichen einerseits durch den Ersatz eines Großteils der Hochemittenten durch schadstoffärmere Fahrzeuge sowie (zu einem kleineren Teil) durch die Reduktion der Fahrleistung innerhalb der Umweltzone. Die sich in den Berechnungen ergebende Bandbreite für die PM 1 -Emissionsreduktion innerhalb der Umweltzone ist dabei relativ schmal (2011: 19% bis 30%; 2012; 32% bis 46%), d.h. die Maßnahmenwirkung ist hier als relativ gesichert anzusehen.“

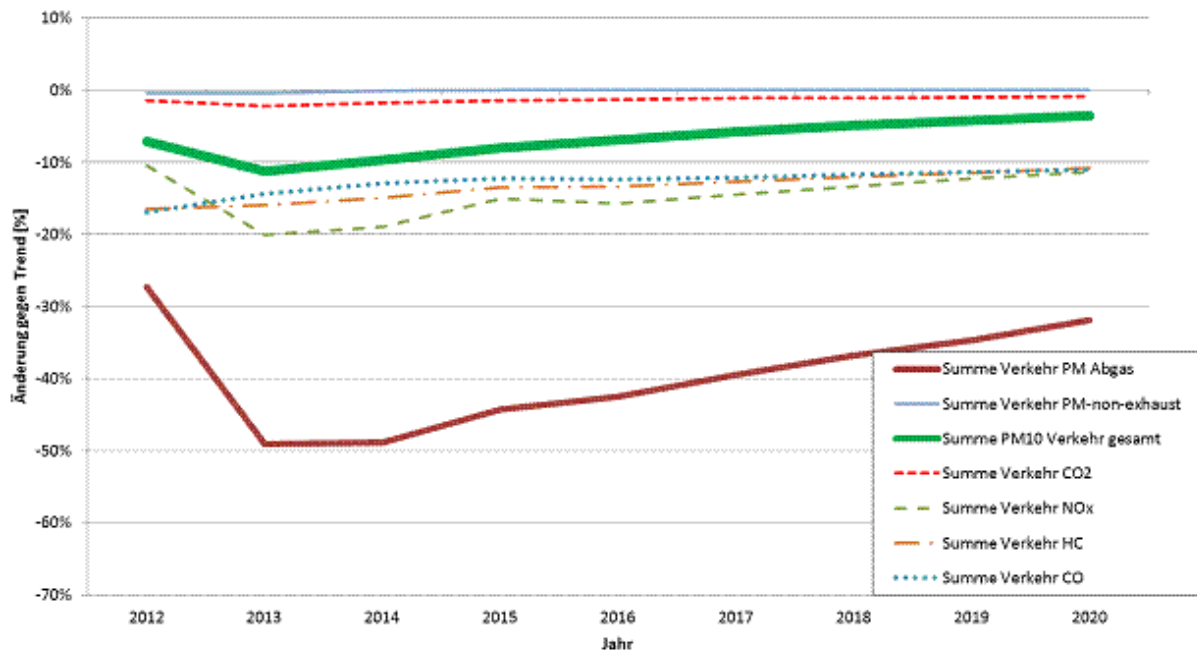
Verwiesen wird diesbezüglich auch auf die Studie der Technischen Universität Graz, Auswirkungen einer Umweltzone auf die Kfz-Emissionen im Sanierungsgebiet Großraum Graz, vom 31. 8. 2008, siehe Beilage 12. Diese Berechnungen wurden 2010 und 2012 aktualisiert. Die Studie des Instituts für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik der TU Wien, Auswirkung der Umweltzone „Variante 3“ auf die Feinstaubkonzentration im Sanierungsgebiet Großraum Graz vom 13. 1. 2010, siehe Beilage 13, hält u.a. fest:

Innerhalb der Umweltzone Variante 3 würden die Emissionen durch den Kfz-Verkehr um 5,9 t PM 10 Pro Jahr reduziert. Es könne davon ausgegangen werden, dass an den Messstationen Graz Mitte und Graz Ost eine „quantifizierbare Verbesserung“ auftreten würde. Beachte: Die AntragstellerInnen wohnen innerhalb der Umweltzone nächstliegend zu diesen Messstationen!

In weiterer Folge wurde eine räumliche Erweiterung der Umweltzone fachlich für notwendig erachtet. Das neuere Modell sah eine Umweltzone im Ausmaß des „Sanierungsgebiets Großraum Graz“ vor, dh es waren die Stadt Graz ohne die nördlichen Bezirke aber mit acht südlichen Umlandgemeinden erfasst. In der Studie von a.o.Univ.-Prof. Dr Stefan Hausberger, Abschätzung der

Emissionswirkung einer Umweltzonenvariante in Graz vom 11. 5. 2012, siehe Beilage 14, heißt es: „Für die Abgaspartikel ergibt sich 2012 eine Reduktion um 27% die 2013 und 2014 mit knapp -50% bzw -17 Tonnen ein Maximum hat und dann kontinuierlich auf -32% (-5,2 Tonnen) im Jahre 2020 zurückgeht.“

In vorhin erwähnter Studie werden die Effekte der Umweltzone auch bildlich dargestellt. Die fette grüne Kurve zeigt die Emissionssituation ohne Einführung der Umweltzone, die fette rote Kurve zeigt die Auswirkungen der Umweltzone:



Die Notwendigkeit von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen ergibt sich auch aus dem Luftreinhalteprogramm Steiermark 2011, welches im September 2011 von der Landesregierung beschlossen wurde.¹⁸ Die Arbeitsgruppe Motorentchnik schlägt unter ZM4 die rasche Einführung der Umweltzone vor, und zwar mit Verweis auf das Programm zur Feinstaubreduktion Steiermark 2008.

Der gegenständliche Antrag knüpft bei der Umweltzone am verordneten Sanierungsgebiet Großraum Graz. Umweltzonen gelten ganzjährig. Die tageweisen Fahrverbote sollen nur für das Herbst- und Winter-Halbjahr gelten, weil es bisher in dieser Zeit zu Überschreitungen der Feinstaubgrenzwerte gekommen ist. Bei der Wahl der Mittel ist immer auch auf die Möglichkeiten der praktikablen und leistbaren Kundmachung der Anordnungen zu achten.

Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung sind auch deshalb unumgänglich, weil durch das prognostizierte Bevölkerungswachstum von Graz der Verkehr zunehmen wird und damit auch die Verkehrsemissionen. Ohne Verkehrsbeschränkungen werden auch weitere Betriebsansiedlungen nicht möglich sein.

¹⁸ http://app.luis.steiermark.at/berichte/Download/Fachberichte/LRP2011_FINAL_i.pdf

4. Recht auf Feinstaubmaßnahmen

Mit Vorabentscheidung zur Rs C-237/07, Janecek, vom 25. Juli 2008, stellte der Europäische Gerichtshof klar, dass Art 7 Abs 3 RL 96/62/EG dahingehend auszulegen ist, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen. Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren. Einem Ermessensspielraum der Staaten hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen seien jedoch Grenzen gesetzt, die vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können. Die AntragstellerInnen berufen sich also unmittelbar auf Art 7 Abs 3 RL 96/62/EG bzw den Nachfolgebestimmungen in RL 2008/50/EG. Weiters verweisen die AntragstellerInnen auf die Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, wonach dort, wo ein subjektiv-öffentliches Recht auf Erlassung einer Verordnung oder sonstigen behördlichen Maßnahmen außerhalb eines Verwaltungsverfahrens besteht, im Versagungsfall ein Bescheid zu erlassen ist, der im Instanzenzug bekämpft und vor dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden kann (vgl. etwa die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg 18.905/2009 und 18.941/2009 sowie des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. Dezember 2009, Zl. 2009/08/0064, vom 26. Juni 2012, Zl. 2010/07/0161 und vom 23. Oktober 2012, Zl 2009/10/0254). Siehe im Übrigen auch Michael Potacs, Säumnis des Verordnungsgebers, in Holoubek/Lang, Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011), S 233.

Was für die Aktionspläne, also die kurzfristigen Maßnahmen zur Verhinderung einer drohenden Grenzwertüberschreitung gilt, gilt natürlich umso mehr für Maßnahmen nach Art 8 Abs 3 RL96/62/EG, welche im Fall bereits eingetretener Überschreitungen zu setzen sind.

Die Tochterrichterlinie zur RL 96/62/EG, die Richtlinie 1999/30/EG über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, enthält die Grenzwerte und Alarmwerte der genannten Luftschadstoffe, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit einzuhalten sind. Die Aussagen des EuGH in der Rechtssache Janecek gelten für alle genannten Schadstoffe. In diesem Antrag werden daher auch Maßnahmen zur Reduktion von Stickstoffdioxid begehrt.

Definition des Grenzwerts gemäß RL 1999/30/EG: Der Grenzwert ist ein „Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums erreicht werden muss und danach nicht überschritten werden darf“.

Der Tagesmittelwert für Feinstaub von 50 µg/m³ war gemäß RL zwingend ab 1.1.2005 einzuhalten. Er durfte an max 35 Tagen im Jahr überschritten werden.

Die neue Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, RL 2008/50/EG, trat am 11. Juni 2008 in Kraft. Sie ist eine Zusammenfassung von vier Richtlinien. An den Grenzwerten wurde prinzipiell festgehalten. Die „alten“ Grenzwerte finden sich nunmehr in Anhang X und Anhang XI. Die Äquivalente zu Art 7 und 8 der alten RL 96/62/EG finden sich in Art 24 und 23 der neuen RL 2008/50/EG.

Schließlich ist auf das sehr einschlägige Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26.6.2012 (VwGH 2010/07/2012) zu verweisen:

Der VwGH lehnte die Beschwerde ab, weil die Beschwerdeführerin „in der Formulierung ihrer Anträge nicht auf ihre eigene konkrete Situation sondern auf die der Allgemeinheit in Niederösterreich Bezug (nahm), wenn sie Anträge dahingehend stellte, dass der LH ‚in Niederösterreich‘ ein ausreichendes Messnetz für PM10 einrichten wolle bzw. ein Maßnahmenpaket *„im gesamten Bundesland“ (gemeint wohl ebenso Niederösterreich) umgesetzt werden müsste. Anträge, die wie die gegenständlichen auf Umsetzung im gesamten Bundesland abzielen, mögen zwar im Ergebnis auch dem Schutz der Gesundheit der Beschwerdeführerin dienen, doch käme der Beschwerdeführerin - wenn überhaupt - nur ein Recht auf Durchsetzung der gegenständlichen Ansprüche insoweit zu, insofern eine Beeinträchtigung ihrer eigenen Gesundheit unmittelbar (etwa durch dauernden oder wiederholten Aufenthalt im Einwirkungsbereich einer Emissionsquelle, vgl. dazu Wagner/Kerschner (Hrsg.), Immissionsschutzgesetz-Luft, 2008, S. 57f., und Jarass, Verwaltungsarchiv 2006, S. 448 mwN) in Frage kommt. Dass eine solche konkrete Betroffenheit für die Beschwerdeführerin im gesamten Bundesland gegeben wäre, ist nicht anzunehmen; diesbezüglich fehlt es an einem über allgemeine Behauptungen hinausgehenden Vorbringen der Beschwerdeführerin. Der Anspruch auf Durchsetzung behördlicher Schritte sieht jedenfalls die dargestellte unmittelbare Betroffenheit eines Antragstellers als Zulässigkeitsvoraussetzung vor.“*

Die konkrete Betroffenheit der AntragstellerInnen ist im gegenständlichen Fall jedoch gegeben, da sie in Graz wohnen, und zwar in einem Gebiet, das messtechnisch nachgewiesen hohe Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte seit langem zu zeitigen hat. Beantragt werden Maßnahmen, die die Feinstaubbelastung in diesem Gebiet senken sollen.

Diesem Recht auf Feinstaubmaßnahmen können auch nicht die Ergebnisse der Volksbefragung vom Juni 2012 in Graz entgegen gehalten werden. 1. Die Volksbefragung wurde nicht auf der Grundlage eines Gesetzes abgehalten. Das Ergebnis der Volksbefragung kann schon allein aus diesem Grunde nicht rechtlich relevant sein. 2. Eine gesetzliche Volksbefragung wäre auch gar nicht zulässig gewesen, denn verkehrsbeschränkende Maßnahmen nach §§ 10 IG-L ff sind vom Landeshauptmann resp vom nach der Geschäftsordnung der Landesregierung für ihn tätigen Landesregierungsmitglied zu erlassen. Das IG-L sieht kein Stellungnahmerecht der Gemeinden bei Erlassung derartiger Verordnungen vor. Auch wurde keine Umweltprüfung nach § 9c IG-L über das Programm nach § 9a IG-L durchgeführt. 3. Schließlich geht EU-Recht vor. Die Immissionsgrenzwerte müssen eingehalten werden und dies unter Beachtung des Verfassungsrechts, konkret unter Beachtung des Gleichbehandlungssatzes, dh dass alle Emittenten von Feinstaub entsprechend ihrer Verursachung auch zur Reduktion des Feinstaubes angemessen herangezogen werden müssen. Die Fragestellung wäre daher, wäre sie im Zuge einer gesetzlichen Volksbefragung erfolgt, beim Verfassungsgerichtshof bekämpfbar gewesen. Nicht zuletzt muss die Angemessenheit von Feinstaubmaßnahmen wie auch immer von einem Gericht überprüft werden können, wenn dies unmittelbar Betroffene beantragen. Sollte der zuständige Landeshauptmann bzw der für ihn tätige Landesrat nicht der Auffassung der AntragstellerInnen sein, so ist darüber ein Bescheid auszustellen, der der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann.

Der Antrag richtet sich an den Landeshauptmann der Steiermark, weil gemäß IG-L sowohl das Umweltprogramm als auch die Maßnahmen-Verordnungen vom Landeshauptmann zu erlassen sind.

Gemäß der derzeitigen Geschäftsverteilung für die Steirische Landesregierung¹⁹ wird der Geschäftsbereich der Abteilung Umwelt von Landesrat Kurzmann (für den Landeshauptmann) vollzogen. Dem Landeshauptmann kommt gemäß Art 102 Abs 2 B-VG in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung aber ein Weisungsrecht gegenüber dem nach der Geschäftsordnung zuständigen Landesregierungsmitglied zu. Wird diese Weisung nicht befolgt, so ist das betreffende Mitglied der Landesregierung aber auch nach Art 142 B-VG verantwortlich (Art 103 Abs 3 B-VG). Daher wird der Antrag auch an Landesrat Kurzmann gestellt.

Mit freundlichen Grüßen

¹⁹ <http://www.politik.steiermark.at/cms/ziel/3010/DE/>