

## **Erläuterungen**

### **Allgemeiner Teil**

Mit der Novelle BGBl. II Nr. 208/2017 wurden in gegenständlicher Verordnung die Vorgaben der Richtlinie 2015/1480/EU zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinien 2004/107/EG und 2008/50/EG betreffend Referenzmethoden, Datenvalidierung und Standorte für Probenahmestellen zur Bestimmung der Luftqualität, ABl. Nr. L 226 vom 29.08.2015 S. 4 (Änderungsrichtlinie) umgesetzt.

Mit Aufforderungsschreiben vom 27. November 2019 hat die Europäische Kommission das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2019/2291 betreffend mangelhafte Umsetzung der Änderungsrichtlinie in nationales Recht eingeleitet. Bemängelt werden formale Umsetzungsdefizite betreffend die Dokumentation und Überprüfung der Ortswahl von Messstellen in § 7 sowie die Qualitätssicherung bei der Beurteilung der Luftqualität in Anlage 4 (Validierung der Daten).

Im Amtsblatt der Europäischen Union wurde eine Berichtigung der Wortfolge in Anhang II lit. a sublit. I erster Gedankenstrich der Änderungsrichtlinie vorgenommen (ABl. Nr. L 94 vom 23.03.2020 S. 53).

Den von der Europäischen Kommission bemängelten Umsetzungsdefiziten sowie der Berichtigung der Änderungsrichtlinie wird mit der vorliegenden Novelle nachgekommen. Darüber hinaus werden punktuell legislative Verbesserungen der bestehenden Bestimmungen, insbesondere in Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. Nr. L 152 vom 11.06.2008 S 1 (Luftqualitätsrichtlinie), sowie Optimierungen im Messnetz vorgenommen, ohne dass sich die Anzahl der derzeit bestehenden Messstellen ändert.

### **Besonderer Teil**

#### **Zu Z 2 und Z 3 (§ 1)**

In mehreren bisher für die Schwermetalle Arsen, Kadmium und Nickel in der Feinstaub PM<sub>10</sub>-Fraktion festgelegten Untersuchungsgebieten findet keine Beurteilung der Belastung statt. Die in § 5 Abs. 4 festgelegten Schwermetallmessstellen berücksichtigen die Höhe und die räumliche Verteilung der – absolut gesehen sehr niedrigen – Schwermetallbelastung in Österreich, sie decken nur einen Teil der Untersuchungsgebiete ab, andere Beurteilungsmethoden (zum Beispiel die objektive Schätzung) sind nicht vorgesehen. Die Belastung durch die Schwermetalle Arsen, Kadmium und Nickel in der Feinstaub PM<sub>10</sub>-Fraktion liegt in ganz Österreich unter den unteren Beurteilungsschwellen des Anhangs II der Richtlinie 2004/107/EG über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft, ABl. Nr. L 23 vom 26.01.2005 S 3 (4. Tochterrichtlinie), sodass die objektive Schätzung als Beurteilungsmethode ausreichend ist.

Die Festlegung der Untersuchungsgebiete hatte somit – in Kombination mit der Festlegung der Schwermetallmessstellen in Tabelle 2 in § 5 Abs. 4 – zur Folge, dass in mehreren Untersuchungsgebieten die Konzentration von Kadmium, Arsen und Nickel nicht gemessen wurde. Daher wird, wie bislang schon für Blei in PM<sub>10</sub> und Benzol nunmehr für alle Schwermetalle das Bundesgebiet als Untersuchungsgebiet festgelegt.

Diese Änderung hat zur Folge, dass im Fall von Grenzwertüberschreitungen die Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und nicht der jeweils örtlich zuständige Landeshauptmann für die Erstellung der Stuserhebung, des Programmes und die Maßnahmensetzung zuständig wäre. Grenzwertüberschreitungen wurden für Arsen, Kadmium und Nickel bisher nicht verzeichnet und sind auch in Zukunft nicht zu erwarten.

#### **Zu Z 4 und Z 20 (§§ 2a und 19)**

Die Begriffe „Immissionsschwerpunkt“ und „Belastungsschwerpunkt“ werden seit der Stammfassung der Verordnung verwendet und wurden im Wesentlichen aus den bereits davor seit der Stammfassung des Immissionsschutzgesetzes-Luft (IG-L), BGBl. I Nr. 115/1997, bestehenden Messkonzeptverordnungen übernommen.

Die Luftqualitätsrichtlinie bestimmt in diesem Zusammenhang in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 lit. a, dass der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, so zu wählen ist, dass Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen gewonnen werden, in denen die höchsten Konzentrationen auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Grenzwerte signifikant ist.

Es entspricht zwar der Praxis bei der Standortwahl von Messstellen in Österreich, dass der Begriff „Schwerpunkt“ richtlinienkonform interpretiert nicht als ein geometrischer Raumpunkt verstanden wird. Nicht zuletzt aufgrund des Urteils des EuGH vom 26. Juni 2019 in der Rechtssache C-723/17 *Craeynest*, demzufolge unmittelbar von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Personen das Recht zukommt, durch ein nationales Gericht überprüfen zu lassen, ob Messstellen in einem bestimmten Gebiet in Einklang mit den von der Luftqualitätsrichtlinie in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 lit. a vorgesehenen Kriterien eingerichtet wurden und wonach – falls dies nicht der Fall ist – das Gericht gegenüber den zuständigen nationalen Behörden alle erforderlichen Maßnahmen treffen kann, damit Messstellen im Einklang mit diesen Kriterien eingerichtet werden, hat sich die Notwendigkeit ergeben, die Terminologie der Verordnung auch formal an den Wortlaut der Richtlinie anzugleichen. Es erfolgt somit die Klarstellung, dass die in der Verordnung verwendeten Begriffe im Lichte der Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie zu verstehen sind. Der verordnungsspezifische Begriff des „Belastungsschwerpunkts“ wird zwar beibehalten, aber entsprechend der Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie definiert. Der sprachlich idente und synonym verwendete Begriff des „Immissionsschwerpunkts“ wird in der Verordnung durch den Begriff „Belastungsschwerpunkt“ ersetzt.

#### **Zu Z 5 bis Z 7 (§ 4):**

Abs. 1 enthält eine Reihe qualitativer Anforderungen und Begriffe, die im Wesentlichen der Abgrenzung des Ermessensspielraumes der Behörde bei der Auswahl der Messstandorte dienen. Die Vorgaben betreffend die Verteilung der Messstandorte werden aus den oben genannten Gründen (vgl. zu Z 4 und Z 19) an den Wortlaut der Luftqualitätsrichtlinie angeglichen, aber nicht weiter spezifiziert, um den Handlungsspielraum nicht zu weit einzuschränken und den historisch in der Verordnung gewachsenen Begriffen weiterhin Rechnung zu tragen. Die Luftqualitätsrichtlinie selbst nimmt ebenfalls keine klare Begriffsdefinition vor, weshalb auch aus diesem Grund von einer (zu engen) Definition abgesehen wird.

Das historisch bedingte Kriterium hinsichtlich der repräsentativen Abdeckung unterschiedlicher klimatischer und topographischer Naturräume innerhalb von Untersuchungsgebieten entfällt. In der Praxis war es mit größeren Schwierigkeiten verbunden, die Festlegung der Abgrenzung von Naturräumen und klimatischen Gliederungen vorzunehmen. Durch den Entfall dieses Kriteriums ergibt sich keine Änderung bei der Verteilung der Messstellen in den Untersuchungsgebieten.

Der Zusatz in Abs. 4 dient der Klarstellung, dass im Burgenland keine zusätzliche Messstelle für PM<sub>2,5</sub> erforderlich ist. Die dort vorhandene, vom Umweltbundesamt betriebene Hintergrundmessstelle kann weder als städtische Hintergrundmessstelle noch als verkehrsnaher Messstelle dienen.

Die Änderungen in Abs. 5 sind dem Umstand geschuldet, dass die Belastung durch Kohlenstoffmonoxid an verkehrsnahen Standorten nur noch geringfügig über jener im städtischen Hintergrund liegt. Es ist daher sinnvoll, den Fokus stärker auf expositionsrelevante Standorte (Städte mit einer bestimmten Anzahl von Einwohnern anstelle von Untersuchungsgebieten mit einer hohen Bevölkerungszahl) zu legen. Die Änderung hat keine Auswirkungen auf die Anzahl der Messstellen.

#### **Zu Z 8 bis Z 13 (§ 5):**

In Tabelle 1 entfällt die Spalte für „Benzol“. Stattdessen werden die mindestens erforderlichen Benzolmessstellen namentlich in Abs. 6 definiert. Es handelt sich dabei um die Bereinigung einer Inkonsistenz in der Systematik der Verordnung, da das Untersuchungsgebiet für Benzol gemäß § 1 Abs. 2 schon bisher das Bundesgebiet war.

Die Änderungen in Abs. 2 sollen sicherstellen, dass PM<sub>2,5</sub> vermehrt gravimetrisch gemessen wird. Die exakte Bestimmung der Exposition der Bevölkerung ist in Hinblick auf die Gesundheitsauswirkungen von Feinstaub besonders relevant.

Mit der Änderung in Abs. 3 wird sichergestellt, dass die Messungen von Feinstaub PM<sub>2,5</sub> für die Bestimmung des AEI (Average Exposure Indicator, Indikator für die durchschnittliche Exposition) auch weiterhin erfolgen, da es sich um wertvolle Trendmessungen handelt.

Mit der Ergänzung des Ballungsraumes Wien in Tabelle 2 (Abs. 4) wird formal dem Erfordernis der Luftqualitätsrichtlinie Rechnung getragen werden, dass die Beurteilung der Konzentration von Schwermetallen in allen Ballungsräumen erforderlich ist. Entsprechende Messungen sind auch bisher schon erfolgt, die Änderung hat somit keine Auswirkungen auf die Anzahl der Messstellen. Der Zusatz „Gemeinde Althofen“ am Standort Treibach dient der Klarstellung.

#### **Zu Z 14 bis Z 19 (§ 7):**

Die Bestimmung normiert die Voraussetzungen für die gemäß Anhang II Abschnitt 2 lit. b der Änderungsrichtlinie (bzw. Anhang III Abschnitt D der Luftqualitätsrichtlinie) bestehenden Dokumentations- und Überprüfungspflichten der Ortswahl von Messstellen.

Nach der genannten Richtlinienbestimmung haben die für die Beurteilung der Luftqualität zuständigen Behörden für alle Gebiete und Ballungsräume umfassend die Verfahren für die Ortswahl zu dokumentieren und Grundlageninformationen für die Netzplanung und die Wahl der Messstellenstandorte aufzuzeichnen. Diese Dokumentation ist gemäß den Vorgaben der Änderungsrichtlinie erforderlichenfalls zu aktualisieren und mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen. Der Zweck der Aktualisierung der Dokumentation liegt somit darin, sicherzustellen, dass Auswahlkriterien, Netzplanung und Standorte von Messstellen aktuell und dauerhaft optimal sind.

Als „Veränderungen der Standortcharakteristik“ gelten Änderungen der Klassifikation in Hinblick auf die Emissionen, welche die Immissionssituation an der Messstelle beeinflussen („Verkehr“, „Industrie“, „Hintergrund“), Änderungen der Klassifikation in Hinblick auf die Bevölkerungsdichte („städtisch“, „vorstädtisch“, „ländlich“) sowie Änderungen der Bebauung in der unmittelbaren Nähe der Messstelle, welche die lokalen Ausbreitungsbedingungen beeinflussen („Straßenschlucht“, „einzeln stehende Gebäude“, „offenes Gelände“). Bauarbeiten, welche die Immissionssituation temporär deutlich beeinflussen, sind jedenfalls zu dokumentieren.

Bei der Umsetzung der genannten Richtlinienbestimmung, hat der Ordnungsgeber eine Präzisierung des in der Richtlinienbestimmung enthaltenen Wortes „erforderlichenfalls“ durch die Vorgabe eines taxativen Katalogs von – seiner Auffassung nach – für die Aktualisierung der Dokumentation denkmöglichen Fällen (konkret „Neuerrichtung, Verlegung und Auflassung von Messstellen“) vorgenommen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann die Aktualisierung der Dokumentation auch in anderen Fällen als der Neuerrichtung, Verlegung oder Auflassung von Messstellen erforderlich sein. Sie führt in diesem Zusammenhang insbesondere Veränderungen in der Umgebung der Messstelle (Bauarbeiten, Verkehrsumleitungen usw.) an. Der Wortlaut der Bestimmung wird daher entsprechend angepasst.

Das Luftgütemessnetz (die Messnetze der Bundesländer) und das nationale Hintergrundmessnetz wurden über die letzten vier Jahrzehnte aufgebaut, wobei die Wahl der Standorte von Luftgütemessstellen nach dem jeweiligen Kenntnisstand über die Höhe, die räumliche Verteilung und die Herkunft der Schadstoffbelastung erfolgt ist und Hilfsmittel entsprechend dem Stand der Wissenschaft (wie z. B. Emissionskataster und Ausbreitungsmodellierung) eingesetzt wurden. Diese Entwicklung ging Hand in Hand mit jener der rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer und nationaler Ebene, die in den letzten Jahrzehnten schrittweise aktualisiert wurden. Abs. 7 sieht vor, dass das bestehende Luftgütemessnetz und das nationale Hintergrundmessnetz in regelmäßigen Abständen in Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Verordnung zu evaluieren sind, da sich insbesondere die Spezifika für die Wahl von Messstandorten im Laufe der Zeit verändern können. Die regelmäßig durchzuführende Evaluierung ist eine zweckmäßige Ergänzung zu bereits bestehenden Verpflichtungen. Um ein den jeweiligen technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechendes Luftgütemessnetz langfristig sicherzustellen, ist die Evaluierung regelmäßig, somit etwa alle fünf Jahre, durchzuführen. Die Ergebnisse der Evaluierung sind in einem Bericht zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Mit der Vorgabe, dass die in § 7 vorgesehenen Informationen an das Umweltbundesamt zu übermitteln sind wird formal der gelebten Praxis nachgekommen.

#### **Zu Z 23 bis Z 27 (Anlage 2):**

In § 1 ist definiert, was unter einem Untersuchungsgebiet zu verstehen ist. Demnach fallen darunter die Gebiete der Bundesländer exklusive der Ballungsräume sowie die in § 2 IG-L-MKV 2012 definierten Ballungsräume (Linz, Wien, Graz). Dementsprechend wird die Wortfolge „Gebiete und Ballungsräume“ in Angleichung an die Begriffsdefinition des § 1 durch das Wort „Untersuchungsgebiet“ ersetzt.

Die Ergänzung in Bezug auf Probenahmestellen für Industriegebiete in Abschnitt II lit. a sublit. ii ist erforderlich, da dieser Passus trotz Wortlautumsetzung bei der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie nicht in den Verordnungstext übernommen wurde.

Die Änderung im zweiten Absatz des Abschnitt III ist der Korrektur der deutschen Sprachfassung der Änderungsrichtlinie geschuldet. Die Berichtigung erfolgt aufgrund des im Amtsblatt der Europäischen Union, ABl. Nr. L 94 vom 23.03.2020 S. 53 vorgenommenen Korrigendums betreffend die Wortfolge in Anhang II lit. a sublit. I erster Gedankenstrich der Richtlinie 2015/1480/EU zur Änderung von Anhang III Abschnitt C Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG.

Die Ersetzung der Wortfolge „in verkehrsreichen Zonen“ durch „verkehrsnahe“ („traffic-orientated“) dient der Beseitigung eines Artefaktes aus der Übersetzung der englischen in die deutsche Sprachfassung.

**Zu Z 28 (Anlage 3):**

Die Spaltenbezeichnung der ersten Spalte wird von „Zone“ auf „Untersuchungsgebiet“ im Sinne der Definition in § 1 geändert, da der Begriff „Zone“ in der deutschen Sprachfassung der Luftqualitätsrichtlinie nicht verwendet wird.

**Zu Z 29 bis Z 31 (Anlage 4):**

Aus Übersichtlichkeitsgründen wird die gesamte Anlage 4 neu erlassen und in Abschnitte untergliedert. Inhaltliche Änderungen werden nur punktuell vorgenommen.

Die Änderung von Zielwert auf Grenzwert in Bezug auf die Schwermetalle ist dem Umstand geschuldet, dass für diese Schadstoffe seit 1.1.2015 gemäß Anlage 1a IG-L anstelle von Zielwerten Grenzwerte in Kraft sind.

Anlage 4 normiert unter anderem, dass die Messnetzbetreiber und das Umweltbundesamt über ein Qualitätssicherungs- und Qualitätskontrollsystem verfügen müssen, das zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Präzision der Messgeräte eine regelmäßige Wartung vorsieht. Die Bestimmung in Z 2 im Abschnitt „Qualitätssicherung bei der Beurteilung der Luftqualität – Validierung der Daten“ sieht vor, dass das Qualitätssystem nicht akkreditierter Messnetzbetreiber bei Bedarf, zumindest jedoch alle fünf Jahre, vom Umweltbundesamt zu überprüfen ist. Aus den Erläuterungen zur Novelle BGBl. II Nr. 208/2017 ergibt sich, dass akkreditierte Messnetzbetreiber demgegenüber einen gültigen Bescheid über die Akkreditierung vorlegen können müssen. Die Bestimmung dient der Umsetzung der Vorgaben des Anhang II Abschnitt 1 der Änderungsrichtlinie (bzw. Anhang I Abschnitt C Nr. 1 Ziffer ii der Luftqualitätsrichtlinie), wonach das Qualitätssystem bei Bedarf, zumindest jedoch alle fünf Jahre, vom zuständigen nationalen Referenzlabor überprüft wird. Die Europäische Kommission hat bemängelt, dass gemäß der nationalen Umsetzungsvorschrift nur das Qualitätssystem nicht akkreditierter Messnetzbetreiber überprüft wird und betrachtet dies als nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinienbestimmung. Der Wortlaut der Bestimmung wird daher entsprechend angepasst.