

Die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in Österreich

Im Mai 2008 veranstaltete die Wiener Umweltanwaltschaft gemeinsam mit der Arbeiterkammer und dem ÖKOBÜRO eine Tagung zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in Österreich. Die Vorträge konzentrierten sich einerseits auf die Umsetzung der Richtlinie. Andererseits wurde auf die Einbindung und Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung der Aktionspläne sowie auf die Frage, ob es ein „Recht auf Lärmschutz“ gebe, eingegangen.

Rechtliche Grundlagen

Erklärtes Ziel der EU-Richtlinie 2002/49/EG über die Bekämpfung und Bewertung von Umgebungslärm ist es, ein gemeinsames Konzept festzulegen, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen - einschließlich Belästigung - durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern. Die Richtlinie nennt bestimmte Maßnahmen zur Verhinderung, Vorbeugung und Minderung von Umgebungslärm. Diese sind die Erstellung von Lärmkarten nach gemeinsamen Bewertungsmethoden, die Sicherstellung der Information der Öffentlichkeit und die Erarbeitung von Aktionsplänen auf Grundlage der Lärmkarten. Die Richtlinie verfolgt dabei ein quellenunabhängiges Konzept: Der Umgebungslärm bildet den regelungstechnischen Angelpunkt, nicht die Schalleistung einer bestimmten Einrichtung.

Zersplitterung der Kompetenzen

Lärmschutz stellt in Österreich eine Querschnittsmaterie dar. Dies hat für die Umsetzung der EU-Richtlinie 2002/49/EG zur Konsequenz, dass in Abhängigkeit von der jeweiligen Sachmaterie einerseits der Bundesgesetzgeber, andererseits die Landesgesetzgeber zuständig sind. Für den Vollzug des Bundesgesetzes sind 3 Bundesminister zuständig (Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie).

Das Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz

Das Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz, BGBl. I Nr. 60/2005 (Bundes-LärmG) setzt auf Bundesebene die EU-Richtlinie um und hat Maßnahmen zum Gegenstand, die sich auf den Umgebungslärm im Freien beziehen, dem die Menschen durch Verkehr auf Bundesstraßen, Eisenbahnverkehr, zivilen Flugverkehr oder Aktivitäten auf Geländen für industrielle Tätigkeiten ausgesetzt sind. Kein Umgebungslärm im Sinne dieses Gesetzes ist Lärm, der von betroffenen Personen selbst verursacht wird, Lärm innerhalb von Wohnungen, Nachbarschaftslärm, Lärm am Arbeitsplatz, in Verkehrsmitteln oder Lärm, der auf militärische Tätigkeiten in militärischen Gebieten zurückzuführen ist. Der bundesrechtliche Kompetenzbereich erfasst demnach den

Verkehr auf Bundesstraßen, den Eisenbahnverkehr, den zivilen Flugverkehr und industrielle Tätigkeiten.

Strategische Lärmkarten und Aktionsplan

Das Bundes-LärmG sieht ein zeitlich abgestuftes Vorgehen im „Kampf gegen Umgebungslärm“ in zwei Schritten vor.

In einem ersten Schritt ist die Lärmsituation für Bundesstraßen mit mehr als 6 Millionen Kfz pro Jahr, Haupteisenbahnstrecken mit mehr als 60.000 Zügen pro Jahr, den Großflughafen Wien-Schwechat (mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Jahr) und für alle Verkehrswege sowie IPPC-Anlagen in Bundeskompetenz (AWG, GewO 1994, MinroG, EG-K) zu erheben und in strategischen Umgebungslärmkarten darzustellen (diese wären bis zum 31.05.2007 fertig zu stellen gewesen). Darauf aufbauend waren Aktionspläne zu erarbeiten, die bis 31.05.2008 fertig gestellt sein sollten.

In einem zweiten Schritt sind Strategische Umgebungslärmkarten bis 31.05.2012 (und danach alle 5 Jahre) und darauf aufbauend Aktionspläne bis 31.05.2013 (und danach alle 5 Jahre) zur Darstellung der Lärmsituation entlang von allen Autobahnen und Schnellstraßen, entlang von allen Haupteisenbahnstrecken mit mehr als 30.000 Zügen pro Jahr, in der Umgebung aller österreichischen Flughäfen mit internationalem Luftverkehr und für alle Verkehrswege sowie IPPC-Anlagen in Bundeskompetenz in den Ballungsräumen (> 100.000 Einwohner) Wien, Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck auszuarbeiten.

Information der Öffentlichkeit und Umweltprüfung von Aktionsplänen

Die Entwürfe der Aktionspläne (und Teilaktionspläne), die zugehörigen Strategischen Umgebungslärmkarten sind von den zuständigen Behörden öffentlich aufzulegen und über elektronische Medien allgemein zugänglich zu machen. Der Öffentlichkeit ist dadurch die Möglichkeit einzuräumen, innerhalb von sechs Wochen nach öffentlicher Auflage schriftlich Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen sind zusammenfassend zu würdigen.

In der Tagung wurde kritisiert, dass bis dato die Strategischen Umgebungslärmkarten noch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Als Grund dafür wurde angegeben, dass diese Pläne nicht innerhalb der vorgegebenen Frist (30.06.2007) auf Grund der unterschiedlichen Kompetenzverteilungen fertig gestellt werden konnten. Eine Veröffentlichung wird wahrscheinlich erst gemeinsam mit den Entwürfen der Aktionspläne erfolgen. Laut Auskunft des Lebensministeriums ist nach Aussagen der Umsetzungspartner und Einvernehmensressorts die Veröffentlichung der Strategischen Lärmkarten für September/Oktober 2008 geplant.

Ein Diskussionspunkt war auch die fehlende Einbindung der Öffentlichkeit bei der Erstellung der Aktionspläne. Das Bundesumgebungslärmschutzgesetz sieht eine Umweltprüfung der Pläne unter Einbindung der Öffentlichkeit vor, wenn diese einen Rahmen für künftige Genehmigungen nach dem UVP-Gesetz festlegen und/oder voraussichtlich Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben und/oder den Rahmen für sonstige Projekte festlegen, deren Umsetzung voraussichtlich erhebliche

Umweltauswirkungen hätte. Wenn die Behörde zum Ergebnis kommt, dass keine Umweltprüfung durchzuführen ist, wären jedenfalls die Gründe für diese Entscheidung zu veröffentlichen. Obwohl derzeit an der Erstellung der Aktionspläne gearbeitet wird, wurde bis jetzt in keinem Fall eine Umweltprüfung durchgeführt. Jedoch wurde auch keine Entscheidung veröffentlicht, in der begründet wurde, warum keine Umweltprüfung notwendig war.

Schwellenwerte, Lärmindizes und Angabe von Lärmbetroffenen

Die Bundes-Umgebungslärmschutzverordnung – Bundes-LärmV, BGBl. II Nr. 144/2006), welche aufgrund des § 11 des Bundes-LärmG erlassen wurde, enthält nähere Bestimmungen zu Lärmindizes und deren Bewertungsmethoden, Schwellenwerten, Anforderungen für die Ausarbeitung der Umgebungslärmkarten und Aktionspläne sowie die Festlegung der Ballungsräume.

Zusätzlich sind in den Umgebungslärmkarten die Lärmbetroffenen (Wohnungen, Schulen, Kindergärten, Krankenanstalten, geschätzte Anzahl der Einwohner) anzugeben. Die Angaben haben getrennt für Umgebungslärm durch Verkehr auf Hauptverkehrsstraßen, Eisenbahnstrecken, Flughäfen sowie für Umgebungslärm von Geländen für industrielle Tätigkeiten zu erfolgen.

Bei Überschreitung der in der Verordnung angegebenen Schwellenwerte (getrennt nach Lärm durch Verkehr auf Hauptverkehrsstraßen, Lärm durch Verkehr auf Eisenbahnstrecken, Lärm durch zivilen Flugverkehr im Bereich von Flughäfen und Lärm durch Aktivitäten auf Geländen für industrielle Tätigkeiten) müssen die Aktionspläne entsprechende Maßnahmen zur Lärminderung enthalten.

Maßnahmen in Aktionsplänen

Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne ist das gesamte gemäß der strategischen Umgebungslärmkarten lärmbelastete Gebiet zu betrachten. Für den Fall einer Überschreitung der Schwellenwerte haben die Aktionspläne Maßnahmen zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, einschließlich Maßnahmen zur Lärminderung und zum Schutz ruhiger Gebiete, zu enthalten. Nach entsprechender Konsultation mit den jeweils betroffenen Ländern können auch in den Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. Gemeinden fallende Maßnahmen aufgenommen werden.

Als Maßnahmen kommen insbesondere Maßnahmen in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung, Maßnahmen zu Verkehrsfluss und Infrastrukturbetrieb, Maßnahmen in der Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, Maßnahmen zur Verringerung der Schallübertragung, und rechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize in Betracht (§ 9 der Bundes-LärmV).

Umsetzung der EU-Richtlinie auf Länderebene am Beispiel Wien

Die Umsetzung der EU-Richtlinie auf Länderebene erfolgt in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedlicher Weise. Das reicht von der Implementierung in verschiedenen Materiegesetzen der Länder, wie beispielweise Raumplanungs-

bzw. Raumordnungsgesetze, Landesstraßengesetze oder Umweltschutzgesetze bis hin zu eigenen Landesumgebungslärmschutzgesetzen, wie beispielweise in Wien. Mit dem Gesetz über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Wiener Umgebungslärmschutzgesetz) und der Wiener Umgebungslärmschutzverordnung wurde die EU-Richtlinie 2002/49/EG auf Wiener Landesebene umgesetzt.

Es ist auf jede Form von Straßenverkehrslärm (jedoch nicht jener, der auf Bundesstraßen verursacht wird) und Industrielärm (von Anlagen, die unter das Wiener IPPC-Anlagengesetz fallen) anzuwenden.

Auf der Tagung wurde kritisiert, dass auch das Bundesland Wien bereits ein Jahr mit der Veröffentlichung jener Lärmkarten, die in die Kompetenz des Landes Wien fallen, in Verzug ist. Es wurde jedoch festgestellt, dass diese Lärmkarten bereits fertig sind und nur auf die Fertigstellung der Umgebungslärmkarten des Bundes gewartet wird. Es wird als zweckmäßig betrachtet, diese gemeinsam öffentlich zu machen, um eine gemeinsame Darstellung aller Verkehrsträger (jener in Landes- und jener in Bundeskompetenz) zu ermöglichen.

Rechtsnatur des Aktionsplans

Die Frage der Rechtsnatur der Aktionspläne und die Frage der Öffentlichen Beteiligung bei der Erstellung dieser Pläne lösten eine breite Diskussion aus.

Rechtlich gesehen sind die Aktionspläne als nicht verbindliche Programme anzusehen, die die zukünftige Arbeit bestimmter Behörden beschreibend darstellen sollen. Eine Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte Dritter lässt sich durch dieses Gesetz nicht ableiten! Der Gesetzgeber sieht die Erlassung einer Verordnung nicht vor. Der Aktionsplan stellt somit keine selbstständige Rechtsgrundlage zur Anordnung konkreter Maßnahmen dar. Es werden die beschriebenen Maßnahmen erst von den jeweils zuständigen Behörden umgesetzt und erlangen somit rechtsverbindlichen Charakter.

Gemäß diesen Feststellungen ist kein einklagbares „Recht auf Lärmschutz“ der Betroffenen im Bundes-Lärmschutzgesetz vorgesehen. Man kann sich somit als Lärmbetroffener nicht auf die in den Aktionsplänen beschriebenen Maßnahmen berufen und deren Realisierung erzwingen. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft führt im „Handbuch Umgebungslärm Minderung und Vorsorge“ aus, dass der Aktionsplan als Gutachten zu qualifizieren sei. Es bestehe zwar keine Bindungswirkung im rechtlichen Sinn, dennoch seien die Aktionspläne von den Behörden in ihren Verfahren in sachlich angemessener Weise zu berücksichtigen. Im Bescheidverfahren solle das im Rahmen der Beweiswürdigung und im Verordnungserlassungsverfahren im Rahmen der Grundlagenforschung (Raumordnungsrecht) erfolgen.

Art. 8 Abs. 1 letzter Satz der EU-Richtlinie 2002/49/EG über die Bekämpfung und Bewertung von Umgebungslärm stellt die Maßnahmenumsetzung ins Ermessen der zuständigen Behörden, was gegen eine Bindungswirkung spricht. Auch im Wiener Umgebungslärmschutzgesetz wird in §15 klar ausgesagt, dass durch das Gesetz bzw. die strategischen Lärmkarten, Konfliktpläne und Aktionspläne keine subjektiv-öffentlichen Rechte oder privatrechtliche Rechtsansprüche begründet werden.