

Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf der Verordnung des Landeshauptmannes, mit der die Sektorales Fahrverbot-Verordnung geändert wird

A) Allgemeiner Teil:

1. Ausgangslage:

1.1. Seit dem 01.11.2016 ist gemäß der Verordnung des Landeshauptmannes LGBl. Nr. 44/2016 als eine von mehreren Maßnahmen zur Erreichung und sodann dauerhaften Einhaltung des unionsrechtlich verbindlichen Jahresmittelwertes für den Luftschadstoff NO₂ im Belastungsgebiet entlang der A 12 Inntal Autobahn zwischen Zirl und der Staatsgrenze bei Kufstein der Transport bestimmter Güter mit Schwerfahrzeugen auf dem Autobahnabschnitt zwischen Straßenkilometer 6,35 im Gemeindegebiet von Langkampfen und Straßenkilometer 72,00 im Gemeindegebiet von Ampass verboten. Das Sektorales Fahrverbot zielt auf eine Verlagerung von Gütertransporten auf die Schiene ab. Folgerichtig wurden solche Güter ausgewählt, die sich in besonderer Weise für die Bahnbeförderung eignen. Ebenfalls wurden bei Festlegung der Verbotsgüter die verfügbaren Schienenkapazitäten berücksichtigt.

Die Maßnahme stellt – wie auch der EuGH zu den im Wesentlichen inhaltsgleichen früheren Sektoralen Fahrverboten explizit ausgesprochen hat (vgl. EuGH, Rs C-320/03, *Sektorales Fahrverbot I*, Rn. 66, ECLI:EU:C:2005:684; Rs C-28/09, *Sektorales Fahrverbot II*, Rn. 108 ff, ECLI:EU:C:2011:854) - einen Eingriff in die unionsrechtliche Warenverkehrsfreiheit dar. Die mit der Maßnahme verfolgten Umwelt- bzw. konkret Luftreinhalteziele können einen solchen Eingriff – wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ebenfalls bereits mehrfach anerkannt – rechtfertigen (EuGH, Rs C-28/09, Rn. 119, ECLI:EU:C:2011:854), allerdings müssen die Beschränkungen dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechen, das heißt, sie müssen für die Zielerreichung geeignet und erforderlich sein und dürfen weiters nicht außer Verhältnis zu den durch sie verursachten Erschwernissen für den grenzüberschreitenden Warenaustausch stehen, also angemessen sein. Dem Verhältnismäßigkeitsgebot wurde in der zitierten Verordnung u.a. durch eine darin vorgesehene Ziel- und Quellverkehrsregelung entsprochen. Es wurde einerseits eine Zone definiert, in die oder aus der Straßentransporte mit den Verbotsgütern weiterhin gestattet sind (Kernzone), sowie eine Zone, innerhalb derer Straßentransporte weiterhin erfolgen dürfen (erweiterte Zone). Durch die Festlegung der Kernzone, also die Privilegierung von Fahrten, bei denen Ziel oder Quelle in der betreffenden Zone liegen, wurde insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass Schienentransporte hier lufthygienisch vielfach sogar nachteilig wären. Dies deshalb, weil beim Vor- und Nachlaufverkehr zu bzw. von den Verladeterminals in vielen Fällen längere Strecken im Sanierungsgebiet zurückgelegt werden müssten als bei Direktfahrten von oder zu den innerhalb der Zone befindlichen Versendern oder Empfängern der Waren. Die Festlegung der erweiterten Zone, bei der sich sowohl Quelle als auch Ziel der Transportfahrt innerhalb der Zone befinden müssen, erfolgte deshalb, weil sich Schienentransporte erst bei größeren Distanzen, nämlich ab ca. 200 km, sinnvoll durchführen lassen.

1.2. Mit der Verordnung des Landeshauptmannes LGBl. Nr. 81/2019 wurde zur luftreinhalterechtlich gebotenen Effektivierung des Sektoralen Fahrverbots die aufgrund einer Forderung der Europäischen Kommission bis dahin vorgesehene generelle Ausnahme für Euro-VI-Fahrzeuge auf die (damals) modernsten emissionsärmsten Fahrzeuge (Euro VI-Fahrzeuge mit Erstzulassungsdatum nach dem 31.08.2018) eingeschränkt. Weiters erfolgte eine Ausweitung der Verbotsgüterliste und wurden Euroklassenvorgaben auch für die Zonenfahrten, also für die im Ziel- und Quellverkehr verwendeten Fahrzeuge, vorgeschrieben. Gleichzeitig wurden – wiederum das Verhältnismäßigkeitsgebot berücksichtigend – durch eine zeitliche befristete Ausdehnung der erweiterten Zone während eines Übergangszeitraumes Straßentransporte auf bestimmten Fahrtdestinationen im West-Ost-Verkehr erlaubt. Konkret wurden die politischen Bezirke Bludenz und Feldkirch, der Kanton Graubünden und das Fürstentum

Liechtenstein bis 31.12.2020 ergänzend in die erweiterte Zone einbezogen. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass auf der Ost-West-Verbindung anders als auf der Nord-Süd-Destination als Schienentransportmöglichkeiten nur der Wagenladungsverkehr (WLV) und der unbegleitete kombinierte Verkehr (UKV) zur Verfügung stehen, nicht hingegen eine transportlogistisch ohne besondere Vorkehrungen nutzbare RoLa-Verbindung. Für Transporte in oder aus den vorgenannten Bezirken bzw. Verwaltungsgebieten stehen zudem keine den Fahrten durch das Sanierungsgebiet streckenmäßig gleichwertige Alternativrouten auf der Straße zur Verfügung. Durch die befristete Ausdehnung der erweiterten Zone für diese Fahrdestinationen wurde deshalb ein entsprechend längerer Zeitraum für die wegen Fehlens einer RoLa-Verbindung relevant aufwändigere Umstellung der Transportlogistik gewährt.

1.3. Mit Verordnung des Landeshauptmannes LGBl Nr. 133/2020 wurde die Ausdehnung der erweiterten Zone und damit die Frist für die Umstellung der Transportlogistik um ein weiteres Jahr, nämlich bis zum 31.12.2021, verlängert. Nachdem die Wirtschaftsakteure durch die Anfang des Jahres 2020 aufgetretene und nach wie vor andauernde COVID 19-Pandemie erheblich belastet wurden, sollte diesen damit zusätzlich zu diversen anderen Unterstützungsmaßnahmen eine weitere Erleichterung verschafft werden. Aufgrund der feststellbaren positiven Entwicklung der Luftgütesituation an den für das in Rede stehende Belastungsgebiet repräsentativen Messstellen im Unterinntal hat diese Verlängerung einen vertretbaren Kompromiss zwischen den Luftreinhalteinteressen und den wirtschaftlichen Interessen dargestellt.

2. Geplante Änderung:

Seit Erlassung der letzten Novelle haben sich nun neue Erkenntnisse ergeben, die für die Beurteilung, ob die Westausdehnung der erweiterten Zone tatsächlich – wie derzeit rechtlich vorgesehen - mit 31.12.2021 enden soll, Relevanz haben.

Zu nennen sind hier zunächst die neuen Daten zur Entwicklung der Luftgütesituation im Belastungsgebiet entlang der A 12 Inntalautobahn zwischen Zirl und der Staatsgrenze bei Kufstein. Anhand der monatlichen Luftgüteberichte ist feststellbar, dass sich der positive Trend hinsichtlich der NO₂-Belastung an den für das betreffende Gebiet – wie schon erwähnt – relevanten autobahnnahen Messstellen Kundl und Vomp/Raststätte A 12 auch im Jahr 2021 fortgesetzt hat. Im Detail kann auf die auf der Internetseite des Amtes der Tiroler Landesregierung veröffentlichten Monatsberichte verwiesen werden (<https://www.tirol.gv.at/umwelt/luftqualitaet/luft-monatsbericht/>). Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass sich die Verkehrszahlen wie auch die Verkehrszusammensetzung der Fahrzeuggruppen in den Jahren 2020 und 2021 signifikant von jenen in den Jahren vor der COVID Pandemie unterscheiden, sodass die Messwerte für sich allein betrachtet nicht hinreichend aussagekräftig sind, es liegen aber Fachgrundlagen vor, die die sich aus den Messdaten ergebende positive Entwicklung der Schadstoffbelastung bestätigen. Hier ist vor allem auf die im Jahr 2021 im Auftrag des Landes Tirol erstellte Fachstudie „Berechnung der Stickoxidemissionen auf der A12 nach HBEFA4.1 und Aktualisierung der Zukunftsszenarien 2020 – 2023“, Ökoscience AG, hinzuweisen https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/umweltrecht/Be_NOx-EmissionenHBEFA41_A12_SzeAktV3.pdf. In dieser Studie wurde die Entwicklung der Schadstoffbelastung unter Berücksichtigung der aktuellsten Erkenntnisse zu den Emissionsfaktoren neu berechnet. Dabei wurden dem „Normalfall“ entsprechende Verkehrsszenarien zugrunde gelegt. Die Berechnungen zeigen – wie auch die vorangegangenen Studien – eine sukzessive Abnahme der NO₂-Belastung im betreffenden Belastungsgebiet. Aufgrund der seit 2020 pandemiebedingten Verringerung des Verkehrsaufkommens war eine Überprüfung der in der Studie enthaltenen Prognosen anhand konkreter Messwerte zwar nicht möglich, allerdings wurde zur Verifizierung der „Verlässlichkeit“ des Szenarienmodells eine weitere Berechnung durchgeführt, wobei die Eingangsdaten hinsichtlich Euroklassenverteilungen und Emissionsfaktoren beibehalten, beim Verkehr als weiterem maßgeblichen Indikator für die Schadstoffbelastung aber statt der seinerzeit angesetzten Prognosedaten die realen Verkehrszahlen des Jahres 2020 herangezogen wurden.

Die mit dem Szenarienmodell errechneten Ergebnisse wurden mit den gemessenen Werten verglichen und hat sich dabei eine Abweichung von lediglich 0,1 µg/m³ ergeben. Dies bestätigt eindrücklich, dass das Berechnungsmodell sehr gut geeignet ist, die Entwicklung der Schadstoffbelastung abzubilden.

Eine weitere wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung, ob die Westausdehnung der erweiterten Zone enden soll, bilden die vom Landeshauptmann in Auftrag gegebenen Erhebungen zum Stand der Schienenverlagerungsmöglichkeiten auf der West-Ost-Verbindung sowie zum Umfang der auf diesen Fahrrelationen erfolgenden Transportfahrten. Aus der Studie „Ausnahmeregelung zum Sektoralen Fahrverbot - Zonen-Erweiterung um die Bezirke Bludenz und Feldkirch, Liechtenstein und den Kanton Graubünden“ DI Erich Possegger Consulting e.U., September 2021, ergibt sich hinsichtlich der Transportrelationen zwischen den drei im vorliegenden Zusammenhang relevanten Bezirken Kitzbühel, Zell am See und Lienz und den befristet in die erweiterte Zone einbezogenen Verwaltungsgebieten, also den Bezirken Bludenz und Feldkirch, dem Fürstentum Liechtenstein und dem Kanton Graubünden, dass zwar Transportmöglichkeiten auf der Schiene bestehen, womit die bei der Maßnahmenplanung getroffenen Annahmen bestätigt werden, der Schienentransport aber mit größeren Erschwernissen für die Wirtschaft verbunden ist als auf der Nord-Süd-Strecke, auf der – wie schon erwähnt – mit der RoLa eine ohne besondere logistische Vorkehrungen nutzbare Transportmöglichkeit besteht. Zur Ermittlung des Transportaufkommens auf den betreffenden Fahrrelationen wurde für den Monat Juli 2021 eine Auswertung der Querschnittszählung auf der A12 im Bereich Kundl vorgenommen. Dieser Querschnitt deckt für die Bezirke Kitzbühel, Zell am See und auch Lienz und im gewissen Maße auch für den Landkreis Traunstein die Route in die „erweiterte West-Region“ gut ab. Bei der Auswertung wurde festgestellt, dass über diesen Querschnitt insgesamt ca. 120 tägliche Fahrten zwischen der ausgedehnten erweiterten Zone und den durch die Ausnahmeregelung definierten Bezirken stattfinden. Dies sind etwa 1% der über diesen Querschnitt insgesamt erfassten Transportfahrten. Die aufgrund der Westausdehnung der erweiterten Zone erfolgenden Fahrten mit Gütern des Sektoralen Fahrverbotes machen davon wiederum nur einen geringen Teil aus (bei der mit Verordnung LGBl. Nr. 81/2019 erfolgten Verschärfung des Sektoralen Fahrverbotes durch Aufnahme weiterer Gütergruppen wurde gemäß den erhobenen Fachgrundlagen davon ausgegangen, dass die „Verbotsgüter“ ca. 10 % der gesamten Gütertransporte bei Vomp ausmachen, Anm.). Den geringen Anteil der durch die Westausdehnung „privilegierten“ Fahrten an der Gesamtzahl der auf den interessierenden Fahrrelationen erfolgenden Transporte hat auch eine entsprechende Detailauswertung bestätigt. Grund dafür dürfte laut Studie insbesondere die Wirtschaftsstruktur in den Zielregionen in Vorarlberg, Liechtenstein und der Schweiz sein. Im Warenaustausch dürften demnach eher hochwertigere Güter dominierend sein, welche vom Sektoralen Fahrverbot nicht erfasst sind. Weiters kann angenommen werden, dass Warenströme aus den betreffenden Regionen teilweise über andere Routen, nämlich über die Achse München – Lindau, abgewickelt werden. Dies gilt etwa für Zonenfahrten zwischen der ausgedehnten erweiterten Zone und den Landkreisen Rosenheim und Traunstein, aber auch der Region um St.Johann/Kitzbühel.

Ausgehend von den Daten zu den durch die Zonenausweitung begünstigten Fahrten wurde schließlich eine lufthygienische Stellungnahme zur Frage eingeholt, ob sich eine Fortschreibung der Zonenerweiterung relevant auf die in der vorerwähnten Szenarienberechnung dargestellten Entwicklung der NO₂-Belastung auswirken kann. Dies wurde vom befassten Experten aufgrund der geringen Anzahl privilegierter Fahrten verneint (Dr. Thudium, Oekoscience, Stellungnahme vom 15.11.2021).

3. Rechtliche Ausführungen:

3.1. Unionsrechtliche Beurteilung:

Wie bereits erwähnt, führt das Sektorale Fahrverbot zu einem Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit. Ebenfalls wurde schon bemerkt, dass die mit dieser Maßnahme bezweckte Erreichung unionsrechtlich vorgegebener Luftqualitätsziele einen solchen Eingriff rechtfertigen kann, wobei die Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung allerdings dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechen muss, also für die Zielerreichung geeignet und erforderlich und in einer Abwägung von Nutzen und Eingriffsschwere angemessen sein muss. Dass das Sektorale Fahrverbot nach wie vor geeignet und erforderlich ist, die Erreichung bzw. dauerhafte Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes zu gewährleisten, steht außer Zweifel. Um den unionsrechtlichen Luftreinhalteverpflichtungen zu genügen, bedarf es eines Bündels von Verkehrsmaßnahmen. Das Sektorale Fahrverbot ist aufgrund des damit erzielbaren, im Vergleich der einzelnen Maßnahmen durchaus bedeutsamen lufthygienischen Effektes ein wesentlicher Bestandteil dieses Maßnahmenbündels. Folgerichtig wurde im Expertenbericht „Evaluierung NO₂-Programm Tirol“, Umweltbundesamt, 2020, zur Erfüllung der unionsrechtlichen Luftreinhalteverpflichtungen die Beibehaltung aller im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen, also auch des Sektoralen Fahrverbotes, empfohlen (https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/umweltrecht/S-330_Evaluierung_NO2_Programm_T_final.pdf).

Im Hinblick auf das hohe Gewicht des mit der Maßnahme verfolgten Zieles, nämlich Verbesserung der Luftgütesituation und damit mittelbar Schutz der menschlichen Gesundheit als höchstrangigem Rechtsgut, kann auch die Angemessenheit der Maßnahme bestätigt werden. Was nun allerdings die in Rede stehende Ausdehnung der erweiterten Zone anlangt, ergibt sich aus den in Punkt 2. angeführten neuen Fachgrundlagen, dass der mit Entfall dieser Ausdehnung zusätzlich lukrierbare lufthygienische Effekt wegen der geringen Anzahl der diesfalls wiederum vom Sektoralen Fahrverbot erfassten Fahrten im West-Ost-Verkehr sehr gering ist. Der Verzicht auf diesen Reduktionseffekt lässt nach derzeitigem Kenntnisstand nicht erwarten, dass sich dadurch eine relevante Abweichung von dem in der „Szenarienberechnung 2021“ ermittelten, aufgrund der vom Landeshauptmann gesetzten Verkehrsmaßnahmen eine rasche und sich stetig fortsetzende Verbesserung der Luftgütesituation zeigenden Zielpfad, ergibt. Diesem geringen lufthygienischen Effekt stehen aufgrund des im Vergleich mit der Nord-Süd-Verbindung weniger umfangreichen bzw. nur mit relevant höherem logistischen Aufwand nutzbaren Bahnangebotes bei Entfall der Westausdehnung aber durchaus bedeutsame Erschwernisse des Warenverkehrs gegenüber. In einer Abwägung der konfligierenden Interessen ist daher davon auszugehen, dass eine Ausnahme der in Rede stehenden Verwaltungsgebiete aus der erweiterten Zone im Hinblick auf das vorerwähnte Angemessenheitskriterium derzeit nicht begründbar ist. Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass es sich beim angenommenen Zielpfad für die Grenzwerteinhalten um eine Prognose handelt. Die Entwicklung der für die NO₂-Belastung relevanten Parameter, insbesondere des Verkehrsaufkommens, lässt sich also nicht mit absoluter Sicherheit voraussagen. Folgerichtig war die Westausdehnung wiederum nur zeitlich befristet vorzusehen. Vor Ablauf der im Entwurf festgelegten Jahresfrist ist aufgrund der dann vorliegenden Daten und Fachgrundlagen neuerlich zu beurteilen, ob an der Westausdehnung festgehalten werden kann oder aber der in der Reduktion der erweiterten Zone gelegene, wenngleich geringe lufthygienische Effekt zur Erfüllung der unionsrechtlich vorgegebenen Luftqualitätsziele allenfalls doch wieder realisiert werden muss.

3.2. Beurteilung nach innerstaatlichem Recht:

Nach den nicht nur für die Maßnahmenplanung, sondern nach § 10 Abs. 3 IG-L auch für die Erlassung der Maßnahmenverordnungen maßgeblichen Grundsätzen gemäß § 9b leg. cit, sind Maßnahmen nicht vorzuschreiben, wenn der mit der Erfüllung der Maßnahmen verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit den Anordnungen angestrebten Erfolg steht (Z. 4). Weiters sind bei der konkreten Maßnahmensetzung

die Höhe der Immissionsbelastung und die zu erwartende Entwicklung der Emissionen des betreffenden Luftschadstoffes zu berücksichtigen (Z. 5), ebenso (gegenläufige) öffentliche Interessen (Z. 7).

Eine Forderung, Fahrten mit den vom Sektoralen Fahrverbot erfassten Gütern auf den in Rede stehenden Transportrelationen jetzt wiederum zu verbieten, ist aufgrund der aktuell vorliegenden Entscheidungsgrundlagen, also in Anbetracht der derzeitigen Luftgütesituation und der erwartbaren weiteren Abnahme der Schadstoffbelastung sowie der vergleichsweise geringen Anzahl betroffener Fahrten und des sohin geringen lufthygienischen Effektes bei Verbot derselben, gegenwärtig auch im Hinblick auf die vorgenannten Gesetzesvorgaben nicht begründbar. Sohin sprechen die innerstaatlichen Bestimmungen bei derzeitigem Kenntnisstand ebenfalls für die Beibehaltung der Westausdehnung der erweiterten Zone. Aufgrund des Prognosecharakters der weiteren Entwicklung der Belastungssituation war die Zonenausdehnung aber – wie bereits in Punkt 3.1. ausgeführt – wiederum zu befristen.

B) Besonderer Teil:

Art. I:

Mit dieser Bestimmung wird die Frist für die Westausdehnung der erweiterten Zone um ein Jahr verlängert.

Art. II:

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten der Änderung.