

Positionspapier der Bundesarbeitskammer zu den Aktionsplänen gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG

31.3.2009

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zu den im Zuge der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG vorgelegten Entwürfen für Aktionspläne wie folgt Stellung:

Zusammenfassung:

Aufgrund der EU-Umgebungslärmrichtlinie (im folgenden kurz: END) ist ein managementartiges Vorgehen der zuständigen Behörden im Fünf-Jahresrhythmus beabsichtigt.

Gemessen an den bestehenden rechtlichen Maßstäben lassen die nun vorgelegten Aktionspläne – betrachtet werden die Teilpläne A1, A2, B1 sowie B10 bis B13 – viele Fragen unbeantwortet. In einigen Aspekten drängt sich der Verdacht auf, dass sie nicht einmal den Mindestanforderungen gemäß der END bzw gemäß der österreichischen Regelungen entsprechen, so dass sie dringend überarbeitet werden müssen.

Aktionspläne müssen einen solchen Detaillierungsgrad aufweisen, dass sie – ggfs bezogen auf einen konkret betrachteten Aktionsplanungsabschnitt - erkennen lassen,

- wo in Hinblick auf die Anzahl der dort ansässigen Bewohner signifikante Überschreitungen von Schwellenwerten bestehen und anhand welcher Prioritäten diese Bereiche von der zuständigen Behörde klassifiziert werden und
- welche besonderen Probleme (zB hot spots oder Lärm aus mehreren Quellen) und welche verbesserungswürdigen Situationen darüber hinaus bestehen und
- wann nach Maßgabe der erfolgten Prioritätenreihung (aus lärmtechnischer und/oder finanzieller Sicht) mit welchen Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren zu rechnen ist und
- wie viele Personen dann voraussichtlich von belästigendem oder gesundheitsgefährdendem Umgebungslärm entlastet sein werden.

Die Aufgliederung des Untersuchungsgebietes in Aktionsplanungsabschnitte wird sich voraussichtlich als dafür vorbereitender Schritt empfehlen.

Aktionspläne zu Ballungsräumen sollten den ganzen Ballungsraum – ungeachtet politischer Grenzen – einbeziehen und integriert betrachten. Weiters dürfen sich Aktionspläne zu Ballungsräumen nicht bloß auf Landesstraßen beschränken sondern sollen alle Umgebungslärm-Quellen betrachten.

Aktionspläne sollten auch ruhige Gebiete – auf dem Land wie in einem Ballungsraum – konkret ausweisen und darstellen, wie und ggfs mit welchen Maßnahmen diese gegen die Zunahme von Lärm geschützt werden.

Angeregt wird, dass Aktionspläne in Hinkunft auch einem förmlichen Begutachtungsverfahren unterzogen werden, damit die Sichtweisen und Anregungen der auf diese Weise einzubeziehenden Institutionen mitberücksichtigt werden können.

Dessen ungeachtet sollte die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung an die von der END vorgesehenen Standards herangeführt werden. Dass Lärmkarten und Aktionsplanentwürfe fast gleichzeitig veröffentlicht werden, widerspricht dem in der END vorgesehenen schrittweise Vorgehen. Dass die Daten, die gemäß § 6 Abs 3 und 4 Bundes-LärmVO zu ermitteln waren (~ Angabe der betroffenen Flächen, Wohnungen und Personen je Gemeinde), der Öffentlichkeit vorenthalten werden, widerspricht dem Transparenzgebot gemäß Artikel 9 END.

Vorbemerkung

1. Die BAK hat sich ausführlich mit den zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABI Nr L 189 vom 18.07.2002 S 12 - im folgenden kurz: END) vorgelegten Regelungsentwürfen auseinandergesetzt¹. Die vorgebrachten Kritikpunkte, unter anderem an den zu hoch angesetzten Schwellenwerten sind aufrecht. Die vorliegenden Entwürfe für Aktionspläne – hier werden die Teilpläne A1, A2, B1 sowie B10 bis B13 gewürdigt – geben keinen Grund, von diesen Kritikpunkten abzugehen. Vor allem zeigt sich, dass keiner der vorgelegten Pläne diejenigen Bereiche betrachtet, die möglicherweise bald von Schwellenwertüberschreitungen betroffen sein können (Vorsorgebereich). Damit wird eine ganz wesentliche Chance der Umsetzung der END nicht genutzt.

In besonderem Maße dürfte sich dies am Beispiel des Aktionsplanes zum Flughafens Schwechat zeigen, wo aufgrund der zu hohen Schwellenwerte und dem gewählten Bewertungsverfahren, das die Impulshaltigkeit des Fluglärms nicht abbildet, nur sieben Personen von Schwellenwertüberschreitungen betroffen sein sollen, was kaum als getreues Abbild der Realitäten vor Ort gewertet werden kann.

2. Die folgenden Äußerungen beziehen sich auf die vorliegenden Teilpläne A1, A2, B1 sowie B10 bis B13. Sie geben Anlass zu folgenden Bemerkungen:

Der rechtliche Rahmen für Aktionspläne

3. Zum rechtlichen Rahmen für diese Aktionspläne bestimmt die END (eigene Hervorhebung unterstrichen):

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

.....

l) „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der Laden-Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt;

m) „ruhiges Gebiet auf dem Land“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist;

Artikel 6

Bewertungsmethoden

(1) Die Lden- und Lnight-Werte werden mit den in Anhang II beschriebenen Bewertungsmethoden bestimmt.

(2) Gemeinsame Bewertungsmethoden für die Bestimmung der Lden- und Lnight-Werte werden von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 13 Absatz 2 im Wege einer Überprüfung des Anhangs II festgelegt. Bis zur Annahme dieser Methoden können die Mitgliedstaaten Bewertungsmethoden anwenden, die gemäß Anhang II angepasst wurden und auf den in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Methoden basieren. In diesem Fall weisen sie nach, dass diese Methoden zu Ergebnissen führen, die denen gleichwertig sind, die mit den Methoden nach Abschnitt 2.2 des Anhangs II erzielt werden.

(3) Die gesundheitsschädlichen Auswirkungen können mit den Dosis-Wirkungs-Relationen nach Anhang III bewertet werden.

Artikel 8

Aktionspläne

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass bis zum 18. Juli 2008 von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden für

a) Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60 000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen;

b) Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.

¹ Positionspapier der Bundesarbeitskammer vom September 2000 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (KOM (2000)468 endg) vom September 2000; Stellungnahme der Bundesarbeitskammer im Begutachtungsverfahren zum Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz (62/SN-239/ME XXII GP).

(2)

(3)

(4) Die Aktionspläne müssen den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen.

(5)

(6)

(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.

Ergibt sich die Verpflichtung, ein Verfahren zur Mitwirkung der Öffentlichkeit durchzuführen, gleichzeitig aus dieser Richtlinie und aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, so können die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Überschneidungen gemeinsame Verfahren vorsehen.

Artikel 9

Information der Öffentlichkeit

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die von ihnen ausgearbeiteten und erforderlichenfalls genehmigten strategischen Lärmkarten sowie die von ihnen ausgearbeiteten Aktionspläne in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (1), und gemäß den Anhängen IV und V der vorliegenden Richtlinie, auch durch Einsatz der verfügbaren Informationstechnologien, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und an sie verteilt werden.

(2) Diese Information muss deutlich, verständlich und zugänglich sein. Eine Zusammenfassung mit den wichtigsten Punkten wird zur Verfügung gestellt.

ANHANG III

METHODEN ZUR BEWERTUNG DER GESUNDHEITSSCHÄDLICHEN AUSWIRKUNGEN

nach Artikel 6 Absatz 3

Für die Bewertung der Auswirkungen von Lärm auf die Bevölkerung sollten Dosis-Wirkungs-Relationen verwendet werden. Die Dosis-Wirkungs-Relationen, die durch künftige Änderungen dieses Anhangs nach Artikel 13 Absatz 2 eingeführt werden, betreffen insbesondere Folgendes:

- die Relation zwischen Belästigung und Lden für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm,
- die Relation zwischen Schlafstörung und Lnight für Straßenverkehrs-, Eisenbahn- und Fluglärm sowie für Industrie- und Gewerbelärm.

Erforderlichenfalls könnten spezielle Dosis-Wirkungs-Relationen für folgende Bereiche aufgezeigt werden:

- Wohngebäude mit besonderer Schalldämmung gemäß Anhang VI,
- Wohngebäude mit einer ruhigen Fassade gemäß Anhang VI,
- klimatische und kulturelle Unterschiede,
- schutzbedürftige Gruppen der Bevölkerung,
- hervorstechender Industrie- und Gewerbelärm,
- impulsartiger Industrie- und Gewerbelärm und andere Sonderfälle.

ANHANG V

MINDESTANFORDERUNGEN FÜR AKTIONSPÄNE

nach Artikel 8

1. Die Aktionspläne müssen mindestens folgende Angaben und Unterlagen enthalten:

- eine Beschreibung des Ballungsraums, der Hauptverkehrsstraßen, der Haupteisenbahnstrecken oder der Großflughäfen und anderer Lärmquellen, die zu berücksichtigen sind,
- die zuständige Behörde,
- den rechtlichen Hintergrund,
- alle geltenden Grenzwerte gemäß Artikel 5,
- eine Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten,
- eine Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, sowie Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen,
- das Protokoll der öffentlichen Anhörungen gemäß Artikel 8 Absatz 7,
- die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung,
- die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete,
- die langfristige Strategie,
- finanzielle Informationen (falls verfügbar): Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse,
- die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans.

2. Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen:

- Verkehrsplanung,
- Raumordnung,
- auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
- Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
- Verringerung der Schallübertragung,
- verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.

3. In den Aktionsplänen sollten Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen (die sich belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind) enthalten sein.

4. Die Kommission kann gemäß Artikel 13 Absatz 2 Leitlinien mit weiteren Anleitungen zu den Aktionsplänen ausarbeiten.

4. Das Bundes-LärmG bestimmt hiezu in § 7 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

(8) Die Aktionspläne haben den durch Verordnung gemäß § 11 näher festgelegten Mindestanforderungen zu entsprechen und sind anhand aktueller Erfordernisse, die sich aus dem Lärmschutz, der Lärminderung oder der Lärmverhütung ergeben, mindestens alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung zu überprüfen und erforderlichenfalls zu überarbeiten.

(9)

(10) In den Aktionsplänen sind geeignete Maßnahmen vorzusehen, wenn sich auf Grund der Schwellenwerte, insbesondere unter Heranziehung der Belästigungswirkung und einer Dosis-Wirkungs-Relation ergibt, dass der Umgebungslärm in bestimmten erhobenen Situationen schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben kann, eine unzumutbare Belästigung darstellen kann oder die Einhaltung geltender Grenzwerte nicht gewährleistet erscheint. Die Maßnahmen für Gelände für industrielle Tätigkeiten sind nach Maßgabe der für die jeweilige Anlage anzuwendenden Verwaltungsvorschriften vorzusehen.

5. Die Bundes-LärmVO bestimmt hiezu in § 6 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

(2)

(3) Für Gebiete der strategischen (Teil-)Umgebungslärmkarten außerhalb von Ballungsräumen ist zusätzlich aufgeschlüsselt nach Gemeinden die auf die zweite Nachkommastelle gerundete Fläche in km², bezüglich derer der auf ganze Zahlen gerundete Lden

- 55 – 64 dB,
- 65 – 74 dB sowie
- ≥ 75 dB

beträgt, anzugeben. In diesem Zusammenhang ist auch die geschätzte Anzahl der in diesen Gebieten gelegenen Wohnungen anzugeben.

(4) Die Angaben der Anzahl der Einwohner, der Wohnungen, der Schulen, der Kindergärten und der Krankenanstalten und der Fläche gemäß Abs 1 bis 3 hat getrennt für Umgebungslärm durch Verkehr auf Hauptverkehrsstraßen, Eisenbahnstrecken, Flughäfen sowie für Umgebungslärm von Geländen für industrielle Tätigkeiten zu erfolgen. Die Angaben haben aufgeschlüsselt nach Gemeinden zu erfolgen.

(5) Sofern Auswertungen verfügbar sind, kann zusätzlich angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden

1. mit besonderer Schalldämmung sowie
2. mit einer ruhigen Fassade

wohnen. Bei der Zuordnung von Personen in Gebäuden mit einer ruhigen Fassade sind alle Bewohner des Gebäudes zu zählen.

6. Die Bundes-LärmVO bestimmt hiezu in §§ 9 und 10 (eigene Hervorhebung unterstrichen):

Maßnahmen in (Teil-)Aktionsplänen

§ 9. (1) Die (Teil-)Aktionspläne sind auf Grundlage der strategischen (Teil-) Umgebungslärmkarten auszuarbeiten. Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne ist das gesamte gemäß der strategischen Umgebungslärmkarten lärmbelastete Gebiet zu betrachten.

(2) Der Detaillierungsgrad der Bearbeitung ist so zu wählen, dass die (gemeint ist: Abschätzung der) Wirkung der Maßnahmen, die (gemeint ist: der) Kosten der Realisierung und die (gemeint ist: der) Anzahl der entlasteten Personen möglich ist.

(3) Für den Fall einer Überschreitung der Schwellenwerte haben die (Teil-) Aktionspläne Maßnahmen zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich Maßnahmen zur Lärminderung und zum Schutz ruhiger Gebiete zu enthalten. Nach entsprechenden Konsultation mit den jeweils betroffenen Ländern können auch in den Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. Gemeinden fallende Maßnahmen aufgenommen werden. Als Maßnahmen kommen insbesondere

1. Maßnahmen in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung,
2. Maßnahmen zu Verkehrsfluss und Infrastrukturbetrieb,
3. Maßnahmen in der Raumordnung,
4. auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
5. Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
6. Maßnahmen zur Verringerung der Schallübertragung,
7. rechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize in Betracht.

(4) Die Maßnahmen sind tunlichst so zu setzen, dass sie gegebenenfalls auch vor Lärm aus sonstigen Quellen schützen, um so ihre Wirksamkeit zu erhöhen und den Kosten-Nutzen-Effekt zu steigern.

Anforderungen an (Teil-)Aktionspläne

§ 10. (Teil-)Aktionspläne haben mindestens folgende Angaben und Unterlagen zu enthalten:

1. eine Beschreibung der Ballungsräume, der Hauptverkehrsstraßen, der Haupteisenbahnstrecken, der Eisenbahnstrecken und der Straßenbahnstrecken, der Flughäfen und Großflughäfen, der Gelände für industrielle Tätigkeiten und der ruhigen Gebiete,
2. die für die Ausarbeitung des (Teil-)Aktionsplans zuständige Behörde,
3. die jeweils geltenden Schwellenwerte für die (Teil-)Aktionsplanung sowie allenfalls gemäß anderen Verwaltungsvorschriften bestehende Grenzwerte,
4. eine Zusammenfassung der der Maßnahmenplanung zugrunde gelegten Daten der strategischen (Teil-)Umgebungslärmkarten,
5. die Angabe und Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Umgebungslärm ausgesetzt sind,
6. die Angabe von besonderen Lärmproblemen und verbesserungsbedürftigen Situationen,
7. die Darstellung der Einbeziehung der Öffentlichkeit,
8. die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung,
9. die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die fünf Folgejahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz von Gebieten, die auf Grund ihrer Ausweisung einen besonderen Schutzanspruch gegenüber Lärm aufweisen,
10. die für die Umsetzung ergänzender Einzelmaßnahmen in anderen Zuständigkeitsbereichen geltende Rechtslage und die für die Einzelmaßnahme zuständige Behörde,
11. die langfristige Strategie zum Schutz vor Umgebungslärm,
12. verfügbare Informationen zu den Finanzmitteln bzw. Ergebnisse von Kostenwirksamkeitsanalysen oder Kosten-Nutzen-Analysen,
13. die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des (Teil-) Aktionsplans,
14. eine kurze Zusammenfassung des (Teil-)Aktionsplans von nicht mehr als fünf Seiten und
15. eine Schätzung der durch die jeweils konkret vorgesehenen Maßnahmen voraussichtlich erzielten Reduktion der Anzahl der von Umgebungslärm belasteten Personen.

Management von Umgebungslärm einführen

7. Dieser rechtlichen Rahmen ist im Lichte der Ziele der END so zu verstehen, dass ein managementartiges Vorgehen der zuständigen Behörden im Fünf-Jahresrhythmus beabsichtigt ist. Die notwendigen Bausteine eines derartigen Vorgehens sind aus der Praxis von Qualitätsmanagement- wie Umweltmanagementsystemen hinlänglich bekannt und basieren am Prinzip, dass am Beginn einer Betrachtungsperiode die Probleme und Defizite benannt, dazu operationalisierbare Ziele festgelegt und Pläne mit konkreten Maßnahmen entwickelt werden. Dann folgt die Phase der Umsetzung, deren Erfolge/Misserfolge dann anhand vorab festgelegter Kriterien evaluiert werden, was zur Anpassung von Zielen und Maßnahmenplänen in Hinblick auf die nächste Periode führt.

8. Bedenkt man zudem, dass Lärmbetroffene entlang bestehenden Straßen, Schienenwegen oder Flughäfen derzeit de facto keine rechtliche Möglichkeit haben, Schutzmaßnahmen zu erzwingen², so erfordert alleine dies schon eine besondere Sorgfalt der zuständigen Behörden bei der Analyse und bei der Ausarbeitung und Begründung entsprechender Programme, damit für Lärmbetroffene transparent wird und nachvollziehbar ist, dass ein zielgerichtetes, konzeptives und von einsichtigen Prioritätensetzungen geleitetes Vorgehen praktiziert wird.

Kein beliebiges Ermessen der Behörden

9. Bloße Verweise auf kartographische Darstellungen oder auf nach Bundesländern aggregierte Daten, bloß allgemeine Erörterungen zu den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Handlungsebenen sind da alleine sicher nicht ausreichend. Ebenso wenig hinreichend sind Erörterungen mit wechselnder Tiefe zu den einzelnen Punkten bzw Aktionsplänen, die den „roten Faden“ eines managementsartigen Vorgehens nicht erkennen lassen.

10. Aber auch ungeachtet dieser sich aus der Natur der Sache ergebenden Überlegungen, geben die rechtliche Rahmenbedingungen den zuständigen Behörden kein beliebiges Ermessen bei der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften. Dies verdeutlicht Art 8 Abs 1 letzter Satz END, wo klargestellt wird, dass die Maßnahmen in den Aktionsplänen „... auf die Prioritäten eingehen (sollen), die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben,...“. Dies erfordert eine Auswertung der Lärm-Berechnungsergebnisse, die über die bloß kartografische Darstellung deutlich hinausgehen wird, wenn diese dann auch einer Prioritätenreihung zugänglich sein soll. Daher bestimmt auch § 9 Abs 2 der Bundes-LärmVO: „Der Detaillierungsgrad der Bearbeitung ist so zu wählen, dass die (gemeint ist: Abschätzung der) Wirkung der Maßnahmen, die (gemeint ist: der) Kosten der Realisierung und die (gemeint ist: der) Anzahl der entlasteten Personen möglich ist“.

Mindestanforderungen an Aktionspläne

11. Aktionspläne müssen daher einen solchen Detaillierungsgrad aufweisen, dass sie – ggfs bezogen auf einen konkret betrachteten Aktionsplanungsabschnitt - erkennen lassen,

- wo in Hinblick auf die Anzahl der dort ansässigen Bewohner signifikante Überschreitungen von Schwellenwerten bestehen und anhand welcher Prioritäten diese Bereiche von der zuständigen Behörde klassifiziert werden und
- welche besonderen Probleme (zB hot spots oder Lärm aus mehreren Quellen) und welche verbesserungswürdigen Situationen darüber hinaus bestehen und
- wann nach Maßgabe der erfolgten Prioritätenreihung (aus lärmtechnischer und/oder finanzieller Sicht) mit welchen Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren zu rechnen ist und

² Vgl dazu Hochreiter, Gibt es ein Recht auf Lärmschutz? in Hochreiter (Hrsg), Die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in Österreich, Informationen zur Umweltpolitik, Nr 178, S67 Wien 2008.

- wie viele Personen dann voraussichtlich von belästigendem oder gesundheitsgefährdendem Umgebungslärm entlastet sein werden.

Die Aufgliederung des Untersuchungsgebietes in Aktionsplanungsabschnitte wird sich voraussichtlich als dafür vorbereitender Schritt empfehlen.

Ballungsräume integriert betrachten

12. Aktionspläne zu Ballungsräumen sollten den ganzen Ballungsraum – ungeachtet politischen Grenzen – einbeziehen und integriert betrachten. Weiters dürfen sich Aktionspläne zu Ballungsräumen nicht bloß auf Landesstraßen beschränken sondern sollen alle Umgebungslärm-Quellen betrachten.

13. Aktionspläne sollten auch ruhige Gebiete – auf dem Land wie in einem Ballungsraum – konkret ausweisen und darstellen, wie und ggfs mit welchen Maßnahmen diese gegen die Zunahme von Lärm geschützt werden.

Vorliegende Aktionspläne EU-widrig

14. Gemessen an diesen Maßstäben lassen die vorgelegten Entwürfe für Aktionspläne leider viele Fragen unbeantwortet. Insgesamt betrachtet drängt sich der Verdacht auf, dass die vorgelegten Entwürfe für Teilpläne nicht einmal den Mindestanforderungen gemäß der END bzw gemäß den österreichischen Regelungen entsprechen, so dass sie dringend überarbeitet werden müssen (vergleiche dazu auch die Übersicht im als Anhang beigefügten „Bewertungsbogen“). Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte:

- Es werden nicht die in Art 8 Abs 1 END angesprochenen Prioritätenbereiche ausgewiesen, wo angesichts der Schwellenwertüberschreitungen Maßnahmen gesetzt werden müssten.
- Dass die Daten, die gemäß § 6 Abs 3 und 4 Bundes-LärmVO zu ermitteln waren (~ Angabe der betroffenen Flächen, Wohnungen und Personen je Gemeinde), der Öffentlichkeit vorenthalten werden, widerspricht dem Transparenzgebot gemäß Artikel 9 END.
- Der Schutz „ruhiger Gebiete“ wird nicht angesprochen.
- Es finden sich keinerlei Angaben zur Anzahl der Personen, die durch die für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen entlastet werden sollen.
- Dass Lärmkarten und Aktionsplanentwürfe fast gleichzeitig veröffentlicht werden, widerspricht dem in der END vorgesehene schrittweise Vorgehen.
- Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in Wien auf die Anhörung der Bezirksvorsteher beschränkt ist, verstößt offenkundig gegen Art 8 Abs 7 END.

15. Die BAK verkennt nicht, dass die END den Mitgliedstaaten Ermessensspielräume gibt. Diese dürfen aber nicht so exzessiv genutzt werden, dass der Zweck der END vereitelt wird: Dies wird dann gegeben sein, wenn weder die Problembereiche anhand der ermittelten Daten (Lärmbelastung in Verbindung mit der Anzahl der dort ansässigen Personen) ausgewiesen und ausgewertet werden noch wenigstens die schon laufenden oder ohnedies aus anderen Gründen schon geplanten Maßnahmen dahingehend überprüft werden, inwieweit sie zu einer Lärminderungen in den ausgewiesenen Bereichen beitragen.

Begutachtungsverfahren einführen und Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern

16. Angeregt wird, dass Aktionspläne in Hinkunft auch einem förmlichen Begutachtungsverfahren unterzogen werden, damit die Sichtweise und Anregungen der auf diese Weise einzubeziehenden Institutionen berücksichtigt werden können.

17. Dessen ungeachtet sollte die im Bundes-LärmG vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung an die von der END vorgesehenen Standards herangeführt werden. Und: Je eher Aktionspläne die erforderlichen Inhalte aufweisen, desto mehr wird die von der END geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung auch das

leisten können, was Sinn macht: Dass Betroffenen durch ihre Ortskenntnisse zur Verbesserung von Maßnahmenvorschlägen beitragen können.

Schwellenwertüberschreitungen müssen ausgewertet werden

18. In Hinblick auf die Anforderungen an die Auswertung der in den Lärmkarten dokumentierten Schwellenwertüberschreitungen fällt zunächst auf, dass einige Aktionspläne nur eine unscharfe Abgrenzung des Untersuchungsgebietes vornehmen. So wie in B1 (Autobahnen und Schnellstraßen) sollten in B11 (Schienenstrecken) die Anfangs- und Endstreckenkilometer angegeben werden. In B10 (Wien – Landesstraßen) sollten die konkreten Landesstraßen benannt werden, wobei hier auch auffällt, dass mit keinem Wort die Außengrenzen des „Ballungsraum Wien“ (siehe § 11 BundeslärmVO) dargestellt werden; dieser endet ja nicht überall an der Stadtgrenze. B13 (Flugverkehr) sollte die in die Betrachtung einbezogenen Gemeinden nennen.

19. Obwohl alle Pläne annähernd gleichlautende Kapitelüberschriften verwenden, finden sich im jeweiligen Kapitel „Angabe und Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Umgebungslärm ausgesetzt sind“ höchstens Verweise auf die nach Bundesländern und Verkehrsträgern aggregierten Daten im Teilband A2 oder gar auf die Lärmkarten selber. Dabei ist zu bedenken, dass nach Bundesländern aggregierte Daten zur Lärmbelastung schon bisher aufgrund der Sonderauswertungen im Rahmen des Mikrozensus vorhanden waren.

20. Unverständlich und ohne Begründung bleibt, warum die Aktionspläne nicht dazu genutzt werden, um die Auswertungen, die ja nun viel detaillierter möglich sind insbesondere die Identifikation ganz konkreter Problembereiche (~ Lärmbelastung in Verbindung mit der Anzahl der konkret Betroffenen) ermöglichen, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Mit Ausnahme von B12 (Straßenbahnen Wien) enthält keiner der angesprochenen Aktionspläne eine – sinnvollerweise tabellarisch vorzunehmende - Auswertung der Schwellenwertüberschreibungsbereiche³, die dann Grundlage für eine Prioritätenreihung sein könnten. Damit fehlt es aber schon an der erforderlichen Analyse der Probleme. Sinnvollerweise wäre im Rahmen einer solchen Aufzählung auch in einem auf die Anzahl der jeweils betroffenen Personen Bezug zu nehmen., was dann zu einer Typisierung und Kategorisierung der Problembereiche führen könnte. Anzumerken ist hier, dass Verweise auf die Lärmkarten insoweit irreführend sind, als dort die Anzahl der von der jeweiligen Schwellenwertüberschreitung betroffenen Personen eben nicht entnommen werden können.

21. Schlicht gesetzwidrig ist, dass weder Teilplan A2 noch die Pläne B1, B11 und B13 die gemäß § 6 Abs 3 und 4 Bundes-LärmVO zu ermittelnden Daten (~ Größe der betroffenen Flächen, Anzahl der betroffenen Wohnungen und Personen) gesondert je Gemeinde und Lärmquelle enthalten. Dies verstößt auch gegen Art 9 END sowie gegen die maßgeblichen Umweltinformationsvorschriften.

„hot spots“ und Lärm aus mehreren Quellen ausweisen

22. Da die vorhandenen Lärmschutzvorschriften Maßnahmen oft an das sogenannte „Wirtschaftlichkeitskriterium“ binden, müssten hier auch besonders diejenigen Bereiche herausgearbeitet werden, die energetisch besonders hohe Schwellenwertüberschreitungen enthalten („hot spots“) sowie diejenigen Bereiche, wo Lärm aus mehreren Quellen (zB Straße und Schiene oder Schnellstraße und Landesstraße etc) zusammenwirkt. Der Detaillierungsgrad wäre insgesamt so zu wählen, dass konkrete Minderungsmaßnahmen abgeleitet werden können und eine Schätzung der Anzahl der zu entlastenden Personen möglich wird (§ 9 Abs 2 Bundes-LärmG). Dies ist sicherlich eine nicht leicht zu beantwortende Fragestellung. Sie sollte jedenfalls als solche angesprochen werden. In den untersuchten Pläne finden sich keinerlei Äußerungen dazu.

³ Dies wird als „Widmungs-Konfliktkarte“ bezeichnet - siehe ÖAL-Richtlinie Nr 36 Blatt 1 Erstellung von Schallimmissionskarten und Konfliktzonenplänen und Planung von Lärminderungsmaßnahmen S20.

Darstellen, welche Bereiche schon als saniert betrachtet werden können

23. Bedauerlich ist, dass keiner der angesprochenen Aktionspläne diejenige Bereiche herausarbeitet, die in den Lärmkarten zwar Überschreitungen aufweisen, aber schon als saniert anzusehen sind; das wären Gebäude mit besonderer Schalldämmung (§ 6 Abs 5 Bundes-LärmVO). Die Fragestellung wird aber nicht einmal angesprochen, könnte aber auch zu Verbesserungen der bestehenden Lärmschutzfensterförderungsprogramme beitragen. Denn nicht alle erfüllen die geforderten Kriterien (Einbau von Lüftern). Zudem wäre auch zu thematisieren, inwieweit die Programme auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Eine vom BMVIT beauftragte Studie⁴ hat ergeben, dass nur 5% der potentiellen Antragsteller ein Antrag auf Bahnlärm-Fensterförderung stellen.

Kriterien für die Prioritätenreihung nennen

24. Obwohl ein Regelwerk zur Prioritätenreihung ein unerlässliches Hilfsmittel zur Erstellung von Maßnahmenvorschlägen für die nächsten fünf Jahre ist, stellt keiner der angesprochenen Pläne diese Kriterien dar, die gleichzeitig wohl auch am Ende der Periode zur Evaluation der getroffenen Maßnahmen dienen würden.

Lediglich in B1 wird berichtet, dass – aber nicht beim BMVIT sondern - bei der ausführenden Gesellschaft ASFINAG eine Prioritätenreihung vorhanden sei. Die angewandten Kriterien und die Ergebnisse der Prioritätenreihung werden aber unverständlicherweise nicht offengelegt. Gleiches gilt für B11. Die Notwendigkeit, Maßnahmen nach Prioritäten zu reihen und was dabei ausschlaggebend sein soll, wird in B13 gar nicht angesprochen.

Maßnahmen zu den „Prioritäten“ für die nächsten fünf Jahre nennen

25. Da mit Ausnahme von B12 keiner der betrachteten Pläne erkennen lässt, dass die Schwellenwertüberschreitungen analysiert worden sind, enthält auch keiner dieser Pläne Maßnahmenvorschläge, die „... auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, ...“, so wie dies Art 8 Abs 1 END als Kernaufgabe der Aktionspläne formuliert. Was sich findet, sind bloß allgemeine Darstellungen von möglichen Instrumenten und Handlungsfeldern bzw allgemeine Beschreibungen der derzeit praktizierten „Programme“ – dies gilt sowohl für B1 als auch für B11 -, allerdings ohne dass ein örtlicher Bezug hergestellt wird. So wird in B11 zwar die allgemeine Grundstruktur des laufenden Eisenbahnlärmsanierungsprogramms dargelegt, es fehlen aber jegliche Konkretisierungen, welche örtlichen Programme schon abgeschlossen sind und welcher Schwellenwertüberschreibungsbereiche damit als saniert angesehen werden können, und wann welche Programme folgen werden. Auch hier werden nur aggregierte Daten – bezogen auf die Bundesländer – geboten. Ein Übersicht über den Bearbeitungsstand der jeweiligen Detailprogramme wird nicht angeboten.

Teilplan B11 – Schienenstrecken

26. Etwas überraschend mutet an, dass B 11 auf S 12 pauschal feststellt, „*dass in jenen Bereichen, in welchen in den Konfliktlärmkarten Schwellenwertüberschreitungen ausgewiesen sind, die Grenzwerte bereits durch objektseitige Maßnahmen bzw. durch die Kombination von aktiven und passiven Maßnahmen dennoch eingehalten werden*“. Ebenso wenig zutreffend dürfte aber auch die wortgleiche Feststellung auf S 17 sein, die dies hier aber nur für diejenigen Bereich behauptet, wo die Sanierungsprojekte bereits umgesetzt sind. Denn die schon oben angesprochene, vom BMVIT beauftragte Studie⁵ hat ergeben, dass nur 5% der potentiellen Antragsteller ein Antrag auf Fensterförderung stellen. Dieses Faktum wird hier aber nicht problematisiert, obwohl es Anlass zu

⁴ TAS Schreiner et al, Forschungsprojekt zur Evaluierung der Akzeptanz von Lärmschutzmassnahmen an Eisenbahnbestandstrecken, Wien 2003, Reihe Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen Nr 132 S 154; <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/eisenbahn/verkehrslaerm/index.html> .

⁵ TAS Schreiner et al, Forschungsprojekt zur Evaluierung der Akzeptanz von Lärmschutzmassnahmen an Eisenbahnbestandstrecken, Wien 2003, Reihe Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen Nr 132 S 154; <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/eisenbahn/verkehrslaerm/index.html> .

Überlegungen zur Verbesserung dieses Fensterförderungsprogramms gibt. Ebenso wenig findet sich die erforderliche Ausweisung von Gebäuden mit besonderer Schalldämmung (§ 6 Abs 5 Bundes-LärmVO).

Teilplan B1 – Autobahnen und Schnellstraßen

27. In B1 finden sich noch weniger Hinweise auf das laufende Sanierungsprogramm an den Bestandstrecken. Zu künftigen Maßnahmen finden sich nur globale Daten zu den finanziellen Aufwendungen. Zu den realisierten Maßnahmen werden neben globalen Angaben zu den Aufwendungen auch globale Angaben zu Maßnahmen und lärmmentlasteten Personen genannt. Welche Streckenabschnitte saniert sind und wo noch Sanierungsbedarf besteht, wird nicht dargestellt. Eigentümlich und offenbar im Widerspruch zur END und den österreichischen rechtlichen Bestimmungen liegt, dass die ASFINAG offenbar doch über ein „Programm aufgrund der Prioritätenreihung“ verfügt, aber davon ausgeht, dass dieses hier nicht weiter darzustellen sei.

Teilplan B12 – Straßenbahnen-Wien

28. In B12 werden – an sich konsequent – mangels Schwellenwertüberschreitungen keine Maßnahmen ausgewiesen. Bedauerlich erscheint, dass hier ein Reihe von vorbeugende wirksamen Maßnahmen aufgezählt werden, ohne dass sie einer Bewertung unterzogen werden, welchen Lärminderungsbeitrag sie leisten können. Generell sollten auch vorbeugende wirksamen Maßnahmen als „Maßnahmen der Aktionsplanung“ aufgenommen werden, damit sie in fünf Jahren dann auch einer Evaluation unterzogen werden können.

Teilplan B13 – Flughafen Wien-Schwechat

29. In B13 wird - etwas überraschend – weder auf Ziele und Ergebnisse der Flughafenmediation noch auf das laufende Vorhaben für die Errichtung einer Dritten Piste noch die laufende ex-post-UVP zu den in den vergangenen Jahren errichteten Erweiterungen Bezug genommen.

Bedauerlich ist, dass bloß Instrumente (koordinierte Raumordnung; lärmmindernde An- und Abflugverfahren; Betriebsbeschränkungen gemäß BGBl I 40/2005) dargestellt werden. Sie werden aber nicht in Beziehung zu den fluglärm betroffenen bewohnten Objekten oder Gemeinden gestellt und zu konkreten evaluierbaren Maßnahmen verdichtet. Die Ausweisung von Maßnahmen der Raumordnung wäre gemäß § 9 Abs 3 und § 10 Ziffer 10 Bundes-LärmVO nach Konsultation mit dem Land Niederösterreich zulässig und möglich; ob eine solche Konsultation stattgefunden hat oder wann sie beabsichtigt ist, ist nicht zu entnehmen. Die Darstellungen zur Möglichkeit von „Betriebsbeschränkungen gemäß BGBl I 40/2005“ gehen über den Informationsgehalt des zitierten Bundesgesetzes nicht hinaus.

Angaben zur Anzahl der Personen, die von Umgebungslärm entlastet werden sollen

30. Angaben zur Anzahl der lärmbelasteten Personen, die von Umgebungslärm entlastet werden sollen, gehören wohl zu den am meisten interessierenden Informationen. Allerdings sind Aussagen unter diesem Titel nur möglich, wenn der Aktionsplanungsprozess einen ausreichende Detaillierungsgrad aufweist.

Bedauerlich ist, dass alle betrachteten Pläne unter der Überschrift „*Schätzung der durch die jeweils konkret vorgesehenen Maßnahmen voraussichtlich erzielte Reduktion der Anzahl der von Umgebungslärm belasteten Personen*“ keinerlei konkrete Angaben machen (können). B1 spart das Thema überhaupt aus. B10 und B13 sehen sich außerstande, ein Abschätzung vorzunehmen. Nur B11 bringt ausgehend von den bisherigen Erfahrung Schätzwerte zur Anzahl der „erfassten“ Personen pro Jahr, was allerdings nicht mit „lärmmentlasteten“ Personen gleichgesetzt werden kann..

Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen

31. Gemäß § 8 Abs 1 Bundes-LärmG ist eine strategische Umweltprüfung von Aktionsplänen durchzuführen, sofern

„... die Aktionspläne

1. einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Vorhaben, die im Anhang 1 UVP-G 2000 angeführt sind, festlegen,

2. voraussichtlich Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben oder

3. einen Rahmen für sonstige Projekte festlegen und die Umsetzung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird.“

Wenig nachvollziehbar ist nun, dass alle Pläne das Erfordernis einer Umweltprüfung verneinen, obwohl UVP-Verfahren laufen (B13) bzw bei der Erweiterung von Bestandstrecken erfahrungsgemäß oft nötig sind (B1 und B11).