

Umsetzung der neuen Regelungen im Luftschutzrecht – IG-L Novelle 2026

Anforderungen an die Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie 2024/2881 im
Immissionsschutzgesetz-Luft

Positionspapier ÖKOBÜRO, August 2026

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 21 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Zusammenfassung

Bis 11. Dezember 2026 muss Österreich die neue EU-Luftqualitätsrichtlinie umsetzen.¹ Sie senkt die Grenzwerte ab 2030 deutlich in Richtung der Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation, halbiert die Alarmschwellen, führt erstmals Schwellenwerte für Feinstaub ein und setzt der Dauer von Grenzwertüberschreitungen eine absolute Grenze. Vor allem aber verlangt sie einen Rechtsschutz, den das Immissionsschutzgesetz-Luft in dieser Form bis dato nicht kennt, inklusive staatlicher Haftung.

Österreich steht dabei nicht bei null. Das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 hat bereits Antragsrechte für unmittelbar betroffene natürliche Personen und für anerkannte Umweltorganisationen geschaffen, inklusive Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten. Diese Rechtslage ist jedoch angesichts der Rechtsprechung zu verbessern. Ein Antrag, die Behörde möge tätig werden, ist noch keine Anfechtung.

Dazu kommt: Der Prüfmaßstab ist zu schwach, weil kein Anspruch auf konkrete wirksame Maßnahmen besteht; die Maßnahmenverordnungen nach § 10 IG-L sind praktisch unanfechtbar; für die Anfechtung von Probenahmestellen gibt es bis heute keine legistische Grundlage trotz höchstgerichtlicher Rechtsprechung. Auch aufschiebende Wirkung ist nicht vorgesehen und die Anknüpfungswerte des § 9a Abs 1 IG-L liegen über den eigenen Grenzwerten. ÖKOBÜRO fordert eine Novelle, die diese Lücken schließt, statt Art 27 und 28 der Richtlinie nur minimalistisch abzuschreiben, um die systemischen Fehler rechtsicher zu schließen.

¹ Richtlinie (EU) 2024/2881 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung), ABl. L, 2024/2881, 20.11.2024, in Kraft seit 10.12.2024.

Die Umsetzungsfrist für den ganz überwiegenden Teil der Bestimmungen endet nach Art 30 Abs 1 am 11.12.2026. [Text auf EUR-Lex](#)

Was die neue Richtlinie verlangt

Die Richtlinie (EU) 2024/2881 führt die Richtlinien 2008/50/EG und 2004/107/EG zusammen und verschärft sie in drei Richtungen. Materiell gelten ab 1. Jänner 2030 deutlich niedrigere Grenzwerte, ergänzt um Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition und um Expositionskonzentrationsziele für Feinstaub und Stickstoffdioxid.² Methodisch kommen Großmessstationen, die Messung ultrafeiner Partikel, von Ruß und Ammoniak, ein stärkeres Gewicht der Modellierung und ein stündlich aktualisierter, europaweit vergleichbarer Luftqualitätsindex hinzu.

Die dritte Richtung ist die verfahrensrechtliche. Art 27 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit³ ein Überprüfungsverfahren zur materiellen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen zu eröffnen, und zwar zu Standorten und Anzahl der Probenahmestellen, zu Luftqualitätsplänen und Luftqualitätsfahrplänen sowie zu Plänen für kurzfristige Maßnahmen. Das Verfahren muss fair, gerecht und zeitnah sein, darf nicht mit übermäßigen Kosten verbunden sein und hat angemessenen und effektiven Rechtsschutz einschließlich vorläufigen Rechtsschutzes sicherzustellen. Art 28 begründet einen Anspruch auf Ersatz von Gesundheitsschäden, die auf einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß gegen die Umsetzungsvorschriften zu Art 19 Abs 1 bis 5 und Art 20 Abs 1 und 2 zurückgehen. Art 29 verlangt wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen.

Neu ist auch eine harte zeitliche Vorgabe: Nach Art 19 Abs 1 ist der Luftqualitätsplan spätestens zwei Jahre nach dem Kalenderjahr der Überschreitung zu erstellen, und der Zeitraum der Überschreitung darf „in keinem Fall“ länger als vier Jahre nach Ablauf des Jahres der ersten Überschreitung dauern. Damit endet die vage bisherige Bestimmung von „ehestmöglichen“ Maßnahmen. Für Österreich ist das erheblich, weil die Kommission bereits seit 2016 wegen anhaltender NO₂-Überschreitungen ein Vertragsverletzungsverfahren führt.⁴

² Grenzwerte: Anhang I Abschnitt 1 Tabelle 1 (ab 1.1.2030) und Tabelle 2 (bis 11.12.2026); Alarm- und Informationsschwellen: Anhang I Abschnitt 4; Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition und Expositionskonzentrationsziele: Anhang I Abschnitt 5. Österreichische Werte: Anlagen 1a, 1b und 4 IG-L.

³ Jedenfalls dabei betroffene Einzelpersonen sowie anerkannte Umweltorganisationen.

⁴ Zur Einhaltung der Grenzwerte als Ergebnispflicht EuGH 5.4.2017, C-488/15, [Kommission/Bulgarien](#); 22.2.2018, C-336/16, [Kommission/Polen](#); 24.10.2019, C-636/18, [Kommission/Frankreich](#); 10.11.2020, C-644/18, [Kommission/Italien](#). Gegen Österreich läuft seit 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen NO₂-Überschreitungen, INFR(2016)2006; ein weiteres Verfahren zu Referenzmethoden, Datenvalidierung und Standorten von Probenahmestellen, INFR(2019)2291, wurde im Juli 2021 eingestellt.

Grenzwerte, Alarmschwellen, Fristen

Die materielle Stärkung der Grenzwerte ist beträchtlich. Sie in den Anlagen des IG-L nachzuvollziehen ist der einfachste Teil der Novelle (Werte in $\mu\text{g}/\text{m}^3$), wobei gut ersichtlich ist, dass hier die humanmedizinischen Empfehlungen der WHO weder vom IG-L noch von der EU-RL eingehalten werden:

Schadstoff und Mittelungszeitraum	IG-L, Anlagen 1a/1b	RL 2024/2881 ab 1.1.2030	WHO-Leitwert 2021
PM _{2,5} – Jahresmittel	25	10	5
PM _{2,5} – Tagesmittel	nicht geregelt	25 (18 Überschr.)	15
PM ₁₀ – Jahresmittel	40	20	15
PM ₁₀ – Tagesmittel	50 (25 Überschr.)	45 (18 Überschr.)	45
NO ₂ – Jahresmittel	30 (zzgl. Toleranzmarge 5)	20	10
NO ₂ – Tagesmittel	nicht geregelt	50 (18 Überschr.)	25
SO ₂ – Jahresmittel	nicht geregelt	20	kein Leitwert
Benzol – Jahresmittel	5	3,4	kein Leitwert

Bei Arsen, Kadmium, Nickel und Benzo(a)pyren war Österreich der Union voraus: Anlage 1a IG-L führt sie bereits als Immissionsgrenzwerte und in derselben Höhe, in der die Richtlinie sie nun verbindlich macht. Diese österreichische Tradition, bessere als die unionsrechtlichen Mindestwerte zu schaffen, sollte bei der Novelle fortgeführt und nicht stillschweigend aufgegeben werden. Art 193 AEUV lässt strengere nationale Werte ausdrücklich zu.⁵

In der öffentlichen Debatte weniger beachtet, aber praktisch folgenreich sind die Alarm- und Informationsschwellen. Anlage 4 IG-L kennt nur Schwefeldioxid mit $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und Stickstoffdioxid mit $400 \mu\text{g}/\text{m}^3$, jeweils als gleitender Dreistundenmittelwert. Die Richtlinie setzt die Alarmschwelle für Schwefeldioxid auf 350 und für Stickstoffdioxid auf $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und führt erstmals Alarmschwellen für Feinstaub ein, $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für PM_{2,5} und $90 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für PM₁₀ als Tagesmittel, dazu ein durchgehendes System von Informationsschwellen. Der österreichische Alarmwert für Stickstoffdioxid liegt beim Doppelten des künftigen; für Feinstaub, den praktisch relevantesten Schadstoff, gibt es bisher gar keinen. Das ist auch der Grund, warum der Aktionsplan des § 26b IG-L bisher in der Praxis kaum je eine Rolle gespielt hat.

⁵ Art 193 AEUV. Die Richtlinie ist eine Mindestharmonisierung; strengere nationale Schutzmaßnahmen bleiben zulässig.

Art 18 erlaubt, das Zieldatum 2030 zu verschieben: bis 1. Jänner 2040, wenn standortspezifische Ausbreitungs-, orografische oder klimatische Bedingungen, grenzüberschreitende Einträge oder der notwendige Austausch eines erheblichen Teils der Haushaltsheizungen das rechtfertigen, sonst bis 1. Jänner 2035. Voraussetzung ist ein Luftqualitätsfahrplan bis 31. Dezember 2028; der Antrag ist bis 31. Jänner 2029 zu stellen. Österreich hat schon 2010 und 2011 Fristverlängerungen für PM₁₀ und Stickstoffdioxid beantragt. Ein zweites Mal sollte es nicht dazu kommen. Wird eine Verlängerung dennoch erwogen, muss dieser Antrag samt Fahrplan vorab öffentlich konsultiert und dem Nationalrat vorgelegt werden. Eine Inanspruchnahme dieser Verschiebung sollte auch nur erfolgen, wenn ein strenger Fahrplan diese als unausweichlich sieht.

Hinzu kommt, dass der Katalog des Art 18 verkehrsbedingte Belastungen nicht erfasst. Für Überschreitungen, die überwiegend auf den Verkehr zurückgehen, und das betrifft insbesondere Stickstoffdioxid entlang hochbelasteter Straßenabschnitte, steht der Aufschub daher von vornherein nicht offen.

Rechtsschutz: vom Antragsrecht zur Anfechtbarkeit

Der österreichische Weg zum Recht auf saubere Luft ist über Jahre von Betroffenen und Umweltorganisationen erstritten worden, nicht vom Gesetzgeber vorgezeichnet.⁶ Das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 hat diese Judikatur nachvollzogen: Unmittelbar betroffene natürliche Personen und anerkannte Umweltorganisationen können die Erstellung oder Überarbeitung eines Programms und die Anordnung der darin vorgesehenen Maßnahmen beantragen (§ 9a Abs 11 IG-L), binnen acht Wochen nach Kundmachung die Eignung der Maßnahmen überprüfen lassen (§ 9a Abs 1a) und gegen die darüber ergehenden Bescheide Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht erheben (§ 9a Abs 12).

Der Status quo reicht jedoch für die Einhaltung des aktuellen Art 27 der RL nicht aus:

Erstens ist ein Antrag auf behördliches Tätigwerden keine Anfechtung, wie die Aarhus Konvention dies vorsieht. Der Aarhus-Einhaltungsausschuss hat gegenüber Polen ausdrücklich festgehalten, dass das Recht, eine Behörde um Handeln zu ersuchen, das Recht zur Anfechtung des Plans selbst nicht ersetzt.⁷ Art 27 verlangt die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Plans, des Fahrplans und des

⁶ EuGH 25.7.2008, C-237/07, [Janecek](#); 19.11.2014, C-404/13, [ClientEarth](#). In Österreich umgesetzt durch VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096 (Hoffmann), und VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074 (ÖKOBÜRO); zur Wirkung LVwG Salzburg 24.4.2019, 405-4/1892/1/18-2019, das dem Landeshauptmann sechs Monate zur Nachbesserung setzte.

⁷ ACCC/C/2016/151 (Polen), Rn 111: Das Recht, eine Behörde um Tätigwerden zu ersuchen, ist keine „Anfechtung“ im Sinne des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention; Luftqualitätsprogramme und Kurzfristaktionspläne müssen als solche angefochten werden können. Ebenso zu Bulgarien die Feststellungen vom 25.8.2025, ECE/MP.PP/C.1/2025/13, zu Klagebefugnis und Gerichtsgebühren bei Luftqualitätsplänen.

Kurzfristmaßnahmenplans. Im IG-L führt der Weg dagegen über einen Bescheid, den die Behörde über den eigenen Antrag erlässt.

Zweitens ist der Prüfmaßstab zu eng. Nach der Judikatur besteht kein Recht darauf, dass bestimmte, konkret wirksame Maßnahmen in das Programm aufgenommen werden; geprüft wird nur die Eignung der Maßnahmen „in ihrer Gesamtheit“.⁸ Reicht das Programm nicht aus, beginnt der Kreislauf von Neuem: Überarbeitung, Verordnung, Wirkung, Evaluierung, neuerliche Anfechtung. Dies ist mit der Vier-Jahres-Grenze des Art 19 Abs 1 nicht vereinbar.

Drittens sind die Maßnahmenverordnungen nach § 10 IG-L, in denen die eigentlichen Eingriffe stehen, für die Öffentlichkeit praktisch unanfechtbar. Es bleibt der Individualantrag nach Art 139 B-VG mit den Erfordernissen unmittelbarer und aktueller Betroffenheit und dem Fehlen eines zumutbaren Umwegs. Das ist die allgemeine Schwäche des österreichischen Rechtsschutzes gegen Verordnungen, sie trifft hier aber den Kern des Instruments. Darüber hinaus erkennt der VfGH in seiner ständigen Rechtsprechung eine VO-Anfechtungsbefugnis anerkannter Umweltorganisationen explizit nicht an. Dies stellt eine unionsrechtlich höchst problematische Lücke dar.

Viertens fehlt für die Anfechtung der Aufstellung von Probenahmestellen jede gesetzliche Grundlage. Dass Einzelne die Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen beantragen können, und zwar ohne unmittelbar von einer Überschreitung betroffen zu sein, hat der Verwaltungsgerichtshof 2021 unmittelbar aus der Richtlinie abgeleitet.⁹ Eine legislative Umsetzung fehlt bis dato. Art 27 macht die gesetzliche Verankerung nun unausweichlich, und sie sollte den vom VwGH gezogenen Kreis nicht wieder verengen.

Über die Antragsbefugnis hinaus ist die Standortwahl auch materiell zu determinieren. Zu messen ist dort, wo die höchsten Konzentrationen auftreten, denen die Bevölkerung tatsächlich ausgesetzt ist. Das betrifft verkehrsnah Standorte in Straßenschluchten, an Tunnelportalen und entlang hochbelasteter Achsen. Gleiches gilt für die neu vorgesehenen Großmessstationen sowie die Messung ultrafeiner Partikel und von Ruß: Werden diese ausschließlich im städtischen Hintergrund situiert, wird an der relevanten Exposition vorbei gemessen.

⁸ VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074. Der Prüfmaßstab des § 9a Abs 1a und 13 IG-L folgt dem: geprüft wird nur, ob die Maßnahmen „in ihrer Gesamtheit“ die ehestmögliche Einhaltung sicherstellen.

⁹ EuGH 26.6.2019, C-723/17, [Craeynest ua](#): Die Standortwahl ist trotz behördlichen Ermessens gerichtlich überprüfbar. Der VwGH geht darüber hinaus: Nach VwGH 21.10.2021, Ra 2020/07/0117, setzt der Antrag auf Einrichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen keine unmittelbare Betroffenheit voraus, weil sonst gerade die fehlerhafte Messung den Rechtsschutz ausschlösse; zuständig ist der Landeshauptmann. Zuvor VwGH 25.9.2019, Ra 2018/07/0359.

Fünftens fehlen vorläufiger Rechtsschutz und eine Begrenzung des Kostenrisikos. Beides verlangt Art 27 Abs 2 ausdrücklich, beides ist im geltenden IG-L nicht vorgesehen.¹⁰

Hinzu kommt ein Problem, das formal außerhalb des IG-L liegt, jedoch die unionsrechtskonforme Umsetzung dennoch gefährdet: Art 27 der RL knüpft an Umweltorganisationen an, die „alle nach nationalem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“. In Österreich ist das die Anerkennung nach § 19 Abs 7 UVP-G mit ua der 100-Mitglieder-Hürde und der dreijährigen Erneuerungspflicht. Die Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus-Konvention hat im November 2025 erneut festgestellt, dass Österreich damit gegen die Konvention verstößt.¹¹ Eine IG-L-Novelle, die auf diese Bestimmung verweist, schreibt den beanstandeten Zustand fort.

Wirksamkeit der Maßnahmen: der Verkehrssektor

Rechtsschutz gegen Luftqualitätspläne läuft leer, solange das Maßnahmeninstrumentarium beim Hauptverursacher blockiert bleibt. Der Verkehr ist größter Verursacher der Stickoxid-Emissionen in Österreich und verantwortet rund 47 Prozent des Ausstoßes.¹² Die Novelle muss daher nicht nur die Anfechtbarkeit der Programme regeln, sondern auch die Instrumente, mit denen die Programme umgesetzt werden.

Ein praktisches Hindernis liegt in § 14 IG-L, der Bestimmung, über die Geschwindigkeitsbeschränkungen und zeitliche wie räumliche Verkehrsbeschränkungen angeordnet werden. Auf Autobahnen und Schnellstraßen sind solche Maßnahmen zunächst auf drei Monate befristet; für eine dauerhafte Anordnung ist das Einvernehmen mit dem für Verkehr zuständigen Bundesminister erforderlich.¹³ Damit ist die Anordnung gerade an den höchstbelasteten Abschnitten von der Zustimmung eines anderen

¹⁰ Bekanntmachung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final, ABL C 275 vom 18.8.2017, sowie Mitteilung COM(2020) 643 final. Zur Vorgeschichte der Neufassung die Evaluierung der Luftqualitätsrichtlinien, SWD(2019) 427 final.

¹¹ ACCC/C/2010/48 (Österreich), von ÖKOBÜRO 2010 eingeleitet; Feststellung der Mängel bei Art 9 Abs 3 bereits 2011. Zuletzt hat die Vertragsstaatenkonferenz im November 2025 erneut Non-Compliance festgestellt und dabei ausdrücklich die 100-Mitglieder-Hürde beanstandet, ECE/MP.PP/2025/51. Zur Unzulässigkeit fixer Mitgliederzahlen EuGH 15.10.2009, C-263/08, [Djurgården](#). Parallel läuft das Vertragsverletzungsverfahren INFR(2014)4111.

¹² Analyse auf Basis von Daten des Umweltbundesamts, Stand Juni 2025. Zum Trend Umweltbundesamt, Luftschadstoffe/Stickstoffoxide: Der Emissionsrückgang des Jahres 2024 ist hauptsächlich auf den Straßenverkehr zurückzuführen, wesentliche Ursache war der geringere Dieselselabsatz bei Pkw in Kombination mit Effekten der Flottenerneuerung. Abrufbar unter umweltbundesamt.at/umweltthemen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide

¹³ § 14 Abs 1 IG-L, BGBl I Nr 115/1997 idgF.

Ressorts abhängig. Für die A 12 Inntal Autobahn hat die Behörde festgestellt, dass die dortigen NO₂-Überschreitungen größtenteils vom Autobahnverkehr verursacht werden.¹⁴ Angesichts der neuen Höchstdauer von vier Jahren nach Art 19 Abs 1 und des Ersatzanspruchs nach Art 28 wäre zu prüfen, ob dieses Einvernehmenserfordernis aufrechterhalten werden kann.

Hinzu kommt die zeitliche Dimension. Innerhalb von vier Jahren wirksam sind im Verkehrsbereich im Wesentlichen Maßnahmen bei Geschwindigkeit, Fahrleistung und Fahrzeugzusammensetzung. Infrastrukturmaßnahmen und Flottenerneuerung wirken über deutlich längere Zeiträume. Die Vier-Jahres-Grenze macht verkehrslenkende Maßnahmen damit nicht zu einer Option, sondern zur einzigen fristgerecht verfügbaren Kategorie.

Auch die technische Ausgangslage verschiebt sich. Bei Partikelemissionen von Kraftfahrzeugen machen Abgasemissionen in den gängigsten Verkehrssituationen mittlerweile weniger als zehn Prozent aus; den überwiegenden Anteil verursachen Bremsemissionen, Reifen- und Straßenabrieb sowie die Wiederaufwirbelung von Partikeln. Beim Reifenabrieb wird das Reduktionspotenzial der kommenden Dekade mit zehn bis 20 Prozent beziffert, Straßenabrieb und Aufwirbelung sind fahrzeugseitig kaum beeinflussbar. Die Einhaltung der ab 2030 geltenden Grenzwerte wird daher an vielen Messstellen schwierig, insbesondere an Standorten mit hohem Verkehrsaufkommen und ungünstigen Ausbreitungsbedingungen wie Tunnelportalen oder Straßenschluchten. Zusätzliche Minderungen sind über niedrigere Tempolimits erreichbar.¹⁵

Die Annahme, Flottenerneuerung und Antriebswechsel würden die Feinstaubgrenzwerte allein einhalten lassen, trägt somit nicht. Luftqualitätspläne und Fahrpläne müssen Maßnahmen bei Fahrleistung, Fahrzeuggewicht und Geschwindigkeit enthalten, und der Prüfmaßstab muss sich auf deren quantifizierte Wirkung erstrecken.

Effektive Beteiligung

Nach § 9a Abs 1 IG-L sind der Programmentwurf samt zugrundeliegenden Studien spätestens 18 Monate nach Ablauf des Überschreitungsjahres im Internet zu veröffentlichen; jede Person kann binnen sechs Wochen Stellung nehmen, die Stellungnahmen sind „in angemessener Weise zu berücksichtigen“. Das ist in der Sache jedoch eine Begutachtung, keine effektive Beteiligung, wie sie rechtlich

¹⁴ Amt der Tiroler Landesregierung, Fahrverbote nach IG-L, zur permanenten Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h auf Teilstücken des Tiroler Autobahnnetzes: tirol.gv.at/umwelt/luftqualitaet/nachtfahrverbot

¹⁵ TU Graz, Reifen- und Fahrbahnabrieb als größte Quelle von Partikelemissionen im Straßenverkehr, Presseinformation vom 27.11.2025, zur Studie für die Forschungsvereinigung Verbrennungskraftmaschinen unter Verwendung des Emissionsmodells PHEM: tugraz.at/news/artikel/reifenabrieb-fahrbahnabrieb-partikelemissionen-hausberger

vorgesehen ist. Eine Pflicht, nachvollziehbar zu begründen, wie die Stellungnahmen berücksichtigt wurden, besteht nur im Sonderfall der Umweltprüfung (§ 9c Abs 6 IG-L).

Art 19 Abs 7 verlangt darüber hinaus die Konsultation nach der SUP-Richtlinie¹⁶, Zugang zum Entwurf mit den Mindestinformationen des Anhangs VIII und einer nichttechnischen Zusammenfassung, aktive Förderung der Beteiligung von Umwelt- und Gesundheitsorganisationen, Interessenvertretungen empfindlicher Gruppen und betroffenen Wirtschaftsverbänden. Für die Fahrpläne wiegt das schwerer als bisher, weil sie bereits bis Ende 2028 stehen und den Korridor bis 2030 festlegen.

Alarmschwellen und Kurzfristmaßnahmen

Der Aktionsplan nach § 26b IG-L ist eine Verordnung des Bundesministers, ohne Beteiligung, ohne Veröffentlichungspflicht für Entwürfe, ohne Rechtsschutz, und er greift nur bei den beiden hohen Alarmschwellen der Anlage 4. Art 20 verlangt Pläne für kurzfristige Maßnahmen bei Gefahr der Überschreitung der neuen, deutlich niedrigeren Alarmschwellen einschließlich jener für Feinstaub, ausdrücklich mit Konsultation der Öffentlichkeit (Art 20 Abs 3) und mit Zugänglichmachung der Ergebnisse (Art 20 Abs 4). Art 27 stellt sie unter Rechtsschutz, Art 28 knüpft den Schadenersatzanspruch auch an Verstöße gegen sie. Aus einer bisher praktisch toten Bestimmung wird damit ein Kerninstrument. § 26b IG-L ist neu zu fassen.

Inhaltlich gibt die Richtlinie die Stoßrichtung bereits vor. Nach Art 20 Abs 2 ist die Liste des Anhangs IX zu berücksichtigen und je nach Anteil der Hauptquellen zu erwägen, Maßnahmen in den Bereichen Verkehr, Bautätigkeiten, Industrieanlagen, Landwirtschaft, Produktverwendung und Haushaltsheizungen aufzunehmen; zudem sind gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher und gefährdeter Bevölkerungsgruppen einschließlich Kindern vorzusehen.¹⁷ Ein neu gefasster § 26b sollte daher einen im Vorhinein festgelegten Katalog kurzfristig wirksamer Maßnahmen enthalten, darunter temporäre Geschwindigkeitsreduktionen und Beschränkungen für emissionsstarke Fahrzeuggruppen, verbunden mit einer Ausweitung der Kapazitäten im öffentlichen Verkehr an Belastungstagen. Ohne einen solchen vorbereiteten Katalog bleibt die Bestimmung auch nach der Novelle in der Praxis wirkungslos.

¹⁶ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

¹⁷ Art 20 Abs 2 RL (EU) 2024/2881 iVm Anhang IX.

Schadenersatz: Art 28 braucht eine tragfähige Regelung

Der EuGH hat 2022 entschieden, dass die alten Luftqualitätsrichtlinien dem Einzelnen keine Rechte verleihen, deren Verletzung einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch begründet.¹⁸ Art 28 kehrt das um: Wer durch einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß der zuständigen Behörden gegen die Umsetzungsvorschriften zu Luftqualitätsplänen, Fahrplänen und Kurzfristmaßnahmen einen Gesundheitsschaden erleidet, hat Anspruch auf Ersatz. Die Mitgliedstaaten dürfen die Geltendmachung nicht unmöglich oder übermäßig schwierig machen; eine Verjährungsfrist darf erst laufen, wenn der Verstoß beendet ist und die geschädigte Person davon weiß oder wissen müsste.

Über die Wirksamkeit dieser Bestimmung entscheidet die nationale Ausgestaltung, wobei ein Verweis auf das Amtshaftungsgesetz nicht wirkungsvoll erscheint. Sie stellt Betroffene vor eine Kausalitätsfrage, die sie allein nicht lösen können; das Grazer Verfahren Wabl ist genau daran gescheitert, lange bevor Art 28 existierte.¹⁹ ÖKOBÜRO fordert daher eine ausdrückliche Anspruchsgrundlage im IG-L, eine Beweiserleichterung für den Zusammenhang zwischen Verstoß und Gesundheitsschaden, eine ausdrücklich auf Art 28 Abs 3 abgestimmte Verjährungsregel und die Möglichkeit, Ansprüche gebündelt und vertreten geltend zu machen. Ansprüche die nicht geltend gemacht werden können, oder deren Anforderungen praktisch nicht erfüllbar sind, genügen der RL nicht.

Sanktionen, Genehmigungspraxis, Zuständigkeiten

Die Strafbestimmungen des § 30 IG-L zielen auf Anlagenbetreiber:innen und Kraftfahrer:innen, mit Höchststrafen im niedrigen vierstelligen Bereich. Art 29 verlangt Sanktionen für Verstöße gegen die Umsetzungsvorschriften insgesamt und nennt Bemessungskriterien, darunter Art, Schwere, Ausmaß und Dauer des Verstoßes, die Auswirkung auf empfindliche Bevölkerungsgruppen und den erzielten wirtschaftlichen Nutzen. Eine entsprechende systemische Analyse der IG-L Vorschriften sollte daher im Hinblick auf die RL erfolgen.

Zu überarbeiten ist auch § 20 Abs 3 IG-L. Die Bestimmung greift erst, wenn mehr als 35 Überschreitungen des PM₁₀-Tagesmittels vorliegen oder der um 10 µg/m³ erhöhte NO₂-Jahresmittelwert überschritten ist. Genehmigt werden darf dann, wenn die Emissionen „keinen relevanten Beitrag“ leisten. Dieselbe

¹⁸ EuGH 22.12.2022, C-61/21, [JP](#): Die Art 13 und 23 der RL 2008/50/EG verleihen keine Individualrechte, die einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch tragen. Art 28 der neuen Richtlinie ist die gesetzgeberische Antwort darauf. Art 28 selbst schreibt allerdings weder eine Beweiserleichterung noch eine Mindestverjährungsfrist vor; er verlangt nur, dass die Geltendmachung nicht unmöglich oder übermäßig schwierig gemacht wird und dass die Frist nicht vor Beendigung des Verstoßes und Kenntnis der geschädigten Person zu laufen beginnt.

¹⁹ Vgl das Verfahren Wabl in Graz ab 2005: Die Feststellungsklage wurde als zulässig angesehen, scheiterte aber am Nachweis des Schadenseintritts. VwGH, Ro 2014/07/0096.

Anknüpfung an erhöhte Werte findet sich in § 9a Abs 1 IG-L: Das Programm muss nur die Einhaltung des um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erhöhten NO_2 -Jahresmittelwerts und des Tagesmittels mit 35 statt 25 zulässigen Überschreitungen sicherstellen. Beide Bestimmungen setzen die eigenen Grenzwerte damit faktisch außer Kraft. Bei halbierten Grenzwerten wird diese Konstruktion vollends unhaltbar, und der EuGH hat für Anlagengenehmigungen klargestellt, dass Luftqualitätsgrenzwerte nicht ausgeblendet werden dürfen.²⁰

§ 20 IG-L betrifft dabei nicht nur ortsfeste Anlagen. Nach Abs 1 unterliegt auch der Neubau einer straßenrechtlich genehmigungspflichtigen Straße oder eines Straßenabschnitts den zusätzlichen Genehmigungsvoraussetzungen der Abs 2 und 3.²¹ In Verbindung mit den erhöhten Anknüpfungswerten und der Irrelevanzschwelle des Abs 3 Z 1 bedeutet das: In Gebieten mit Grenzwertüberschreitungen können Straßenbauvorhaben also genehmigt werden, solange ihr Beitrag als nicht relevant gilt. Bei halbierten Grenzwerten wiegt derselbe Zusatzbeitrag doppelt so schwer. Die Irrelevanzschwelle ist entsprechend nachzuziehen.

Bezüglich der Zuständigkeiten ist Luftreinhaltung Bundessache, wird aber durch die Landeshauptleute vollzogen, während Heizungsanlagen nach Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG in Landeskompetenz liegen und damit weiten Teilen des Verkehrs und der Raumordnung folgen. Art 5 verlangt die Benennung zuständiger Behörden für alle Aufgaben von der Beurteilung über die Modellierung bis zum Luftqualitätsindex, Art 22 Abs 4 die Information der Öffentlichkeit darüber. Dies könnte als Gelegenheit genutzt werden, um die Koordination verbindlich auszugestalten und die Verzahnung mit dem Emissionsgesetz-Luft, der Klimapolitik und der Verkehrsplanung herzustellen. Sinnvoll wäre zugleich, das Ozongesetz in das IG-L zu integrieren, um Widersprüchen und Lücken vorzubeugen.

²⁰ EuGH 9.3.2023, C-375/21, [Sdruzhenie „Za Zemyata“](#): Bei der Genehmigung von Industrieanlagen dürfen Luftqualitätsgrenzwerte nicht ausgeblendet werden; erforderlichenfalls sind strengere Auflagen vorzuschreiben.

²¹ § 20 Abs 1 IG-L. Ebenso die Darstellung des zuständigen Bundesministeriums: Das IG-L sieht besondere luftreinhalterrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen für stationäre Anlagen und für den Neubau von Straßen vor, besonders in Gebieten mit Grenzwertüberschreitungen. Abrufbar unter bmluk.gv.at/themen/klima-und-umwelt/luft-und-laerm/recht/ig_l.html

Forderungen

Für eine richtlinienkonforme und wirksame Umsetzung im IG-L fordern wir:

1. Anfechtbarkeit statt bloßer Antragsrechte: Programme und Fahrpläne, Pläne für kurzfristige Maßnahmen, Maßnahmenverordnungen nach § 10 IG-L und Entscheidungen über Probenahmestellen müssen unmittelbar bei den Verwaltungsgerichten bekämpft werden können.
2. Ein durchsetzbarer Prüfmaßstab: Anspruch auf geeignete und wirksame Maßnahmen, nicht bloß auf ein formal überarbeitetes Programm. Die Vier-Jahres-Höchstdauer des Art 19 Abs 1 ist ausdrücklich in das IG-L zu übernehmen.
3. Rechtsschutz gegen Untätigkeit, mit gesetzlichen Entscheidungsfristen und Säumnisfolgen.
4. Vorläufiger Rechtsschutz und aufschiebende Wirkung, wie in Art 27 Abs 2 vorgesehen.
5. Ein gesetzliches Antragsrecht auf richtlinienkonforme Probenahmestellen, das die unmittelbare Betroffenheit nicht zur Voraussetzung macht, samt Rechtsschutz gegen die IG-L-Messkonzeptverordnung.
6. Die unmittelbare Betroffenheit in § 9a Abs 13 IG-L ist an die Judikatur anzugleichen: Wohnen, Arbeiten und Pflege sozialer Kontakte im belasteten Gebiet genügen; eine über die Allgemeinheit hinausgehende Betroffenheit ist nicht zu verlangen.
7. Begrenzung des Kostenrisikos, damit Verfahren nicht mit übermäßigen Kosten verbunden sind.
8. Reform des § 19 Abs 7 UVP-G: Entfall der 100-Mitglieder-Hürde und der dreijährigen Erneuerungspflicht, deren Konventionswidrigkeit die Vertragsstaatenkonferenz 2025 festgestellt hat.
9. Eine gesetzliche Mindestfrist von acht Wochen für die Öffentlichkeitsbeteiligung, Veröffentlichung des Entwurfs mit den Informationen nach Anhang VIII samt nichttechnischer Zusammenfassung und eine dokumentierte Begründungspflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahmen.
10. Übernahme der Grenzwerte sowie der Alarm- und Informationsschwellen der Richtlinie in die Anlagen 1a, 1b und 4 IG-L, ohne zusätzliche Übergangsfristen.
11. Streichung der erhöhten Anknüpfungswerte in § 9a Abs 1 und § 20 Abs 3 IG-L: Programme und Genehmigungsschranken sind an die geltenden Grenzwerte zu binden, nicht an um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erhöhte Werte.
12. Überprüfung des Einvernehmenserfordernisses und der Befristung in § 14 Abs 1 IG-L auf ihre Vereinbarkeit mit der Vier-Jahres-Höchstdauer des Art 19 Abs 1. Verkehrsbeschränkungen auf Autobahnen und Schnellstraßen müssen von der zuständigen Behörde innerhalb dieser Frist wirksam angeordnet werden können.
13. Bindung auch des Straßenneubaus an die geltenden Grenzwerte. Die Streichung der erhöhten Anknüpfungswerte nach Punkt 11 hat sich auf den gesamten Anwendungsbereich des § 20 IG-L zu erstrecken, also auch auf den Neubau straßenrechtlich genehmigungspflichtiger Straßen und Straßenabschnitte. Die Irrelevanzschwelle des § 20 Abs 3 Z 1 ist an die ab 2030 geltenden Grenzwerte anzupassen.

14. Programme und Fahrpläne müssen für jede Maßnahme angeben, welche Wirkung sie auf die Emissionen und die Belastung hat, wann diese Wirkung eintritt und wer für die Umsetzung zuständig ist. Ohne diese Angaben lässt sich gerichtlich nicht überprüfen, ob ein Programm ausreicht. Der nach Punkt 2 geforderte Prüfmaßstab bleibt sonst wirkungslos.
15. Neufassung des § 26b IG-L: Pläne für kurzfristige Maßnahmen mit Öffentlichkeitsbeteiligung, Veröffentlichung und Rechtsschutz.
16. Verzicht auf eine Fristverlängerung nach Art 18; jedenfalls öffentliche Konsultation von Fahrplan und Antrag vor dem 31. Jänner 2029.
17. Eine ausdrückliche Anspruchsgrundlage für Schadenersatz nach Art 28 mit Beweiserleichterung, abgestimmter Verjährungsregel und Bündelungsmöglichkeit; Überarbeitung der Sanktionsbestimmungen nach Art 29; Integration des Ozongesetzes in das IG-L.
18. Ein Begutachtungsentwurf noch 2026 mit einer Frist von mindestens sechs Wochen und Einbindung der Umweltorganisationen von Beginn an, nicht erst im Begutachtungsverfahren.