Neustiftgasse 36/3a
1070 Wien
E-Mail: office@oekobuero.at
www.oekobuero.at

Stand: November 2026

Informationstext zum Recht auf saubere Luft

(Alle Angaben ohne Gewähr)

Der vorliegende Text wurde von ÖKOBÜRO zur Information der Öffentlichkeit nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Wir können für die inhaltliche Richtigkeit jedoch keine Verantwortung übernehmen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 3
1 Rechtliche Grundlagen 4
1.1 Unionsrecht 4
1.1.1 EuGH Judikatur 4
1.2 Nationales Recht 4
1.2.1 VwGH Judikatur 5
2 Recht auf saubere Luft 6
2.1 Unionsrecht 6
2.2 Nationales Recht in Österreich 8
2.3 Feststellungsklage *Wabl* (Graz) und Antrag *Kuna* (NÖ) 8
2.4 *Hoffmann* (Graz) 9
2.5 *ÖKOBÜRO* (Salzburg) 9
2.6 Probenahmestellen (Salzburg) 10
2.7 Kommissionsverfahren 11
3 Grenzwerte und gute Luft 11
3.1 Feinstaubbelastung in Österreich 13
3.1.1 Grenzwerte nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) 13
3.1.2 Stickstoffdioxidbelastung und Grenzwerte 13
3.1.3 Rechtsschutz 13

Einleitung

2015 bestätigte der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) erstmals, dass Personen, die von Grenzwertüberschreitungen von Luftschadstoffen betroffen sind, einen Anspruch darauf haben, dass ein Luftreinhalteplan erstellt wird.

Das Recht auf saubere Luft soll jeder Person garantieren, dass der Staat geeignete Maßnahmen ergreift, um die Luftqualität auf einem nicht gesundheitsschädlichen Niveau zu halten. Die entsprechende EU-Richtlinie[1] sieht vor, dass den Mitgliedsstaaten überlassen wird, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Fest vorgegeben sind nur die Zielwerte, welche zu erreichen sind, bzw die erlaubten Überschreitungen dieser Werte pro Jahr. Zur Umsetzung können verschiedenste Maßnahmen wie Temporeduktionen für Autostrecken, Einschränkung von Hausbrand und sonstigen Feuern, Stärkung von öffentlichem Verkehr und dergleichen dienen. Mittels eines Luftreinhalteplanes kann die zuständige Behörde solche Maßnahmen vorsehen.

Die Europäische Kommission betrieb bereits 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich wegen der Überschreitung der NO_2-Grenzwerte in mehreren Gebieten – darunter auch in der Bundeshauptstadt.[2] Darüber hinaus lief ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik bezüglich Mängel bei der Umsetzung der Vorschriften der Luftqualitätsrichtlinie zu Referenzmethoden, Datenvalidierung und die Standorte von Probenahmestellen für die Beurteilung der Luftqualität, das im Juli 2021 abgeschlossen wurde.[3] Das erste Verfahren mündete in einer Stellungnahme der Kommission nach 258 AUEV; ein Verfahren vor dem EuGH wurde bis dato nicht eingeleitet.

Ende Juni 2015 entschied ein Gericht in den Niederlanden, dass die Regierung Kohlenstoffemissionen um bis zu 25 % innerhalb von 5 Jahren reduzieren soll. Es ist das erste Mal, dass ein Gericht der Regierung aufträgt, Bürger:innen eine lebenswertere Umwelt zu gewährleisten. Diese Entscheidung wurde 2019 sogar höchstgerichtlich bestätigt.[4] Eine Entscheidung von einem nationalen Gericht hat eine hohe Bedeutung, vor allem gegenüber internationalen Verträgen. In Österreich nähert sich die Rechtsprechung nur schrittweise den unionsrechtlichen Vorgaben an. Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018[5] reagierte der Gesetzgeber auf die bisherigen Feststellungen der Gerichte zum „Recht auf Saubere Luft". Das Luftreinhalterecht sieht nunmehr Antragsrechte der betroffenen Öffentlichkeit zur Erstellung oder Abänderung von Luftqualitätsplänen vor. Dieser Informationstext soll Bürger:innen einen Einblick geben, welche Maßnahmen Österreich zur Reinhaltung der Luft unternimmt und welche Möglichkeiten vor nationalen Behörden bestehen, falls gegen Reinhaltevorschriften verstoßen wird.

[1] Richtlinie 2024/2881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.
[2] INFR(2016)2006.
[3] INFR(2019)2291.
[4] Hoge Raad (Niederländisches Höchstgericht) 12. Dezember 2019, 19/00135 Urgenda Foundation v. State of the Netherlands.
[5] Bundesgesetz mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert wurden (BGBl I 2018/73 idgF).

1 Rechtliche Grundlagen

1.1 Unionsrecht

Folgende unionsrechtlichen Vorgaben sind im Kampf gegen Feinstaub und Stickoxide relevant:

- Luftqualitäts-Richtlinie 2024/2881
  - Art 13 – Immissionsgrenzwerte
  - Art 19 – bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Pflicht zur Erstellung von Luftqualitätsplänen zur Einhaltung der Grenzwerte[6]

Die Bestimmungen der Luftqualitäts-Richtlinie 2024/2881 traten mit 10.Dezember 2024 in Kraft und sind innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Stand November 2026 endete die Begutachtungsfrist für die österreichische Umsetzung dieser Richtlinie. Der Ministerialentwurf kann hier eingesehen werden. Diese Novelle soll zu einer Neufassung des Immissionsschutzgesetzes-Luft (IG-L) führen. Stand November 2026 gilt aber noch das bisherige IG-L[7].

1.1.1 EuGH Judikatur

Die wichtigsten Erkenntnisse des EuGH im Bereich Recht auf saubere Luft sind:

- EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland* (Schwefeldioxid u Schwebestaub), ECLI:EU:C:1991:224
- EuGH C-237/07, *Janecek,* ECLI:EU:C:2008:447
- EuGH C-404/13, *ClientEarth,* ECLI:EU:C:2014:2382
- EuGH C-732/17, *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533
- EuGH C-61/21, *Ministre de la Transition écologique,* ECLI:EU:C:2022:1015

1.2 Nationales Recht

- BVG Nachhaltigkeit[8]
  - § 3 Bekenntnis zum umfassenden Umweltschutz (*Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft*)
- Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L)
  - § 4 IG-L – Messkonzept
  - § 5 IG-L - Messstellen, Messzentralen
  - § 9a IG-L – Erstellung von Programmen
  - § 13 IG-L – Maßnahmen für Anlagen
  - § 14 IG-L – Maßnahmen für Kraftfahrzeuge
  - § 15 IG-L – Maßnahmen für Stoffe, Zubereitungen und Produkte
  - § 15a IG-L – Maßnahmen für das Verbrennen im Freien
  - § 16 IG-L – Zusätzliche Maßnahmen
  - § 26b IG-L – Aktionsplan

[6] Richtlinie 2024/2881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.
[7] Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe BGBl I 1997/115 idgF.
[8] BGBl I 2013/111 idgF.

- Die IG-L Messkonzept-Verordnung (IG-L-MKV)[9] setzt die Vorgaben für die Immissionsüberwachung nach der Luftqualitäts-RL um (insb Angaben über die Untersuchungsgebiete, Art der Messung, Anzahl und Lage der Messstellen sowie den Beurteilungszeitraum).

1.2.1 VwGH Judikatur

Die wichtigsten Erkenntnisse des VwGH im Bereich Recht auf saubere Luft sind:

- VwGH 26.6.2012, 2010/07/0161
- VwGH 28.5.2015, Ra 2014/07/0096
- VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074
- VwGH 25.9.2019, Ra 2018/07/0359

[9] Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie über das Messkonzept zum Immissionsschutzgesetz – Luft (IG-L-Messkonzeptverordnung 2012 – IG-L-MKV 2012), BGBl II 2012/127 idgF.

2 Recht auf saubere Luft

2.1 Unionsrecht

Mit der Luftqualitätsrichtlinie 2024/2881 findet eine Neufassung der bisherigen Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa[10] statt. Die Bestimmungen der alten Liftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG treten mit 12.12.2026 außer Kraft. Die Neufassung der Luftqualitätsrichtlinie ist sodann die zentrale Rechtsgrundlage, auf der die nationalen Luftschutzziele aufbauen. Mit dieser Richtlinie werden Bestimmungen über die Luftqualität zur Verwirklichung eines Null-Schadstoff-Zieles festgelegt, damit die Luftqualität in der Union schrittweise auf ein Niveau gehoben wird, das nach den besten verfügbaren und aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnissen als nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit, die natürlichen Ökosysteme und die biologische Vielfalt gilt. In der Richtlinie werden Grenzwerte, Zielwerte, Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition, Ziele für die durchschnittliche Expositionskonzentration, kritische Werte und auch Alarmschwellen, Informationsschwellen und langfristige Ziele festgelegt, welche von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind. Damit die Mitgliedstaaten diese Werte einhalten, sind diese verpflichtet, gemäß Art 19 Luftqualitätspläne und gemäß Art 20 auch Pläne für kurzfristige Maßnahmen zu erstellen.

Mit der neue Richtlinie wurden die Luftqualitätsstandards an die aktuellen Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) angepasst und müssen nun regelmäßig unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse überprüft werden. Die Luftqualitätspläne werden verbessert und aufgewertet, da bspw. mehr Informationen zu der Wirkung der Maßnahmen zu veröffentlichen sind. Darüber hinaus ist vorgesehen besonders umfangreich ausgestattete Messstellen, sogenannte Großmessstellen einzuführen, sowie neue, zusätzliche Schadstoffe zu messen. Außerdem soll die Anwendung von Modellierungen als Bewertungsmethode ausgebaut und eine Erleichterung hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten geschaffen werden. Zudem sind effektivere Sanktionen, Entschädigungsansprüche sowie eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung beabsichtigt.

Die neue Richtlinie dient als Überarbeitung und Zusammenführung der bisherigen Luftreinhalterichtlinien, darunter die Richtlinie 2004/107/EG, die Regelungen zu Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen enthält, sowie die Richtlinie 2008/50/EG, die sich mit der Luftqualität und sauberer Luft für Europa befasst. Zusätzlich wird die Richtlinie (EU) 2015/1480 integriert, durch die bestimmten Anhänge der zwei vorherigen Richtlinien geändert wurden.[11]

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich schon in seiner früheren Rechtsprechung für einen Anspruch auf die Einhaltung von Grenzwerten ausgesprochen und festgehalten, *„dass Betroffene in allen Fällen, in denen die Überschreitung der Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können*".[12] In der Entscheidung *Janecek*[13] hat der EuGH auf diese Rechtsprechung

[10] Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa ABl L 152, 1.
[11] Näheres dazu unter: https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/luft/recht/revision.html
[12] EuGH C-361/88, *Kommission/Deutschland (Schwefeldioxid u Schwebestaub),* ECLI:EU:C:1991:224*,* Rn 16.
[13] EuGH C-237/07, *Janecek,* ECLI:EU:C:2008:447.

zurückgegriffen und entschieden, dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, bei den zuständigen Behörden erwirken können, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird. Dieses Recht leitet sich direkt aus der Richtlinie ab.

In einer jüngeren Entscheidung (*Client-Earth Urteil*[14]) hat der EuGH diese Rechtsprechung auch auf die damals neue Richtlinie 2008/50/EG angewandt. Der EuGH hat darin wiederholt ausgesprochen, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, bei den nationalen Behörden erwirken können, dass ein Luftqualitätsplan erstellt wird.[15] Umweltorganisationen hingegen müssen zwar nicht direkt von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sein, ihre Beteiligung an solchen Verfahren hängt jedoch von der Umsetzung des Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention ab, welcher verlangt, dass Mitgliedstaaten innerstaatliche Kriterien vorschreiben müssen, welche es einer NGO ermöglichen, an einem solchen Verfahren teilzunehmen.

Zudem hat der EuGH im Jahr 2019 in einer Vorlageentscheidung (*Craeynest u.a.*)[16] die Rechte von Einzelpersonen für den Schutz der Luftqualität deutlich gestärkt. Anlassgebend für diese Entscheidung war, dass die EU-Mitgliedsstaaten Luftgütemessstellen errichten und im Falle der Grenzwertüberschreitung Gegenmaßnahmen treffen müssen, aufgrund mangelhafter Positionierung könnten Ergebnisse aber verzerrt sein und Gegenmaßnahmen verfälscht werden. Dagegen muss der betroffenen Öffentlichkeit nach Ansicht des EuGH ebenfalls Rechtsschutz zustehen[17]. Für Österreich bedeutet das Folgendes: Das Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) gewährt zwar keine Möglichkeit, gegen solche Messstellen vorzugehen, allerdings ist nun aufgrund von Unionsrecht der betroffenen Öffentlichkeit dennoch Rechtsschutz einzuräumen. Einzelpersonen können sich daher künftig direkt auf die Luftqualitäts-Richtlinie berufen, um gegen eine falsche Aufstellung von Messstellen vorzugehen. Dies bestätigte der VwGH unter Bezugnahme auf das Urteil in der Rs *Craeynest* und stellte klar, dass ein Recht auf RL-konforme Luftqualitätsmessung jeder Person zusteht, auch wenn sie keine Grenzwertüberschreitung in ihrem Wohngebiet nachweisen kann, weil das Nichtvorliegen ebensolcher Grenzwertüberschreitungen ja gerade darauf zurückgeführt werden könnte, dass die Messstellen nicht rechtskonform eingerichtet wurden. Dieses Recht kommt allen natürlichen Personen und anerkannten Umweltorganisationen zu.[18]

In einem Urteil aus dem Jahr 2022 beschränkte der EuGH jedoch die Rechte von Einzelpersonen. Denn in dieser jüngsten Entscheidung (Ministre de la Transition écologique[19]) hat der EuGH ausgesprochen, dass in einem Fall von Gesundheitsschädigung des Einzelnen durch Überschreitungen von Luftverschmutzungsgrenzwerten aus EU-Richtlinien, keine individuellen Rechte, entstehen, die eine Staatshaftung begründen könnten. Denn die einschlägige Richtlinie verfolgt laut EuGH allgemeine Ziele, die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dienen, sollen jedoch keine individuellen Rechte des Einzelnen gewähren auf die sich

[14] EuGH C-404/13, *ClientEarth,* ECLI:EU:C:2014:2382.
[15] EuGH C-404/13, *ClientEarth*, Rn 456.
[16] EuGH C-723/17, *Craeynest u.a.,* ECLI:EU:C:2019:533.
[17] EuGH C-723/17, *Craeynest u.a.,* Rn 54 ff.
[18] VwGH 21.10.2021, Ra 2020/07/0117.
[19] EuGH 22.12.2022, C-61/21

Staatshaftungsansprüche stützen könnten.[20] Darüber hinaus wurde in der Entscheidung festgehalten, dass im Fall der Nichtumsetzung oder unzureichender Umsetzung einer Richtlinie zwar die Möglichkeit des Einzelnen bestehe, Rechtsschutz zu erhalten und entsprechende Maßnahmen der Behörden oder Gerichte zu erzwingen. Dies habe aber nicht zwingend einen Anspruch auf Staatshaftung zur Folge. Hier hat der EuGH eine klare Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz vorgenommen.

2.2 Nationales Recht in Österreich

Die bisherige Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) wurde in Österreich durch das Immissionsschutzgesetz-Luft umgesetzt. Auch die Neufassung der Richtlinie wird in diesem Gesetz umgesetzt, die Novelle befindet sich Stand November 2026 in Begutachtung (siehe S 4). Das IG-L regelt die jeweiligen Grenz-, Ziel- und Alarmwerte und verpflichtet bei dessen Überschreitung den:die Landeshauptmann:Landeshauptfrau zur Erstellung eines Programmes zur Begrenzung der Emissionen (§ 9a IG-L).[21] Diese Programme gelten als Grundlage für die Erlassung von Maßnahmenverordnungen im Sinne des § 10 Abs 1 IG-L. Verordnungen sind gemäß §§ 13 ff für Anlagen, Kraftfahrzeuge, Stoffe, Zubereitungen und Produkte zu erlassen. Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 wird auf die ergangene Judikatur zum „Recht auf Saubere Luft" reagiert. Unmittelbar von Grenzwertüberschreitungen betroffene natürliche Personen und den nach nationalem Recht anerkannten Umweltorganisation können die Erstellung, Evaluierung und Umsetzung von Luftqualitätsplänen (im IG-L gemäß § 9a als Programm bezeichnet) nunmehr gerichtlich überprüfen lassen (Im Detail siehe unten Punkt 3.1.3.).

Dessen ungeachtet muss es aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes praktisch möglich sein, Rechte aus dem Unionsrecht bei nationalen Behörden durchzusetzen, was im Sinne des Äquivalenzprinzips auch nicht schwieriger ausgestaltet sein darf als entsprechende innerstaatliche Rechtsbehelfe.[22]

Die Initiativen von Bürger:innen spielen eine große Rolle bezüglich der Vermeidung von gesundheitsschädlichen Schadstoffen in der Luft und in der Folge zur Durchsetzung des Rechtes auf saubere Luft. Ab 1.1.2005 waren aufgrund europäischer Vorgaben Grenzwerte zu Feinstaubimmissionen einzuhalten, was vereinzelte Betroffene von Überschreitungen dazu bewegte, sich an nationale Behörden zu wenden. Eine grundlegende Vorabentscheidung des EuGH war eine Bürgerinitiative in München (Dieter Janecek) und auch in Österreich gab es einige Bürger:innen, die rechtliche Schritte einleiteten, auf die hier näher eingegangen werden soll.[23]

2.3 Feststellungsklage *Wabl* (Graz) und Antrag *Kuna* (NÖ)

Im März 2005 begehrte Christian Wabl per Feststellungsklage die solidarische Haftung des Landes Steiermark und der Republik Österreich für die Unterlassung von Maßnahmen, um die

[20] Classen, Rechte erster Klasse und Rechte zweiter Klasse? - Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 22. 12. 2022, Rs. C-61/21 (Ministre de la Transition écologique), EuR 2023, 296
[21] *Giera*, Individualrechte, 65.
[22] *Giera*, Individualrechte, 68.
[23] *Meyer*, Ausgewählte Fälle zum Recht auf saubere Luft, in *Mayer et al* (Hrsg), Das Recht auf saubere Luft (2016), 92.

Feinstaubbelastung in Graz nicht über die Grenzwerte steigen zu lassen. Das Oberlandesgericht (OLG) Graz und auch der Oberste Gerichtshof (OGH) bestätigten die Zulässigkeit der Feststellungsklage, weil Immissionsgrenzwerte der Gefahrenprävention dienen. Der tatsächliche Schadenseintritt konnte jedoch nicht bewiesen werden, weshalb die Klage abgewiesen wurde.[24]

Ein weiterer Antrag in Niederösterreich scheiterte beim VwGH mit der Begründung, die Klage sei zu weitgehend, da sie Maßnahmen vorsah, die für das ganze Bundesland gelten sollen und somit nicht die Antragstellerin unmittelbar betreffen. Der VwGH bezieht sich im Urteil direkt auf das Urteil *Janecek* vor dem EuGH und zitierte, dass *„natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind bzw. unmittelbar betroffene Einzelne bestimmte Maßnahmen erwirken können*"[25]. Eine solche konkrete und unmittelbare Betroffenheit für die Beschwerdeführerin nimmt der VwGH im konkreten Fall nicht an und wies daher die Beschwerde ab.[26]

2.4 *Hoffmann* (Graz)

Im März 2013 beantragte die Familie Hoffmann in ihrem Wohnort Graz verkehrsbezogene Maßnahmen wie etwa die Errichtung einer Umweltzone. Im August 2013 wies der Landeshauptmann den Antrag zurück, da er kein Recht von Einzelpersonen auf entsprechende Maßnahmen erkannte. Einen Monat später wurde ein Rechtsmittel gegen diese Zurückweisung eingelegt und an das Landesverwaltungsgericht (LVwG) Graz weitergeleitet, welches auch die Grenzwertüberschreitungen bestritt.

Im März 2015 hob der VwGH die Entscheidung auf und stellte klar, dass ein *„Antrag auf Ergänzung eines Luftqualitätsplans zulässig ist, wenn die Grenzwerte überschritten werden und die Antragsteller und Antragstellerinnen im belasteten Gebiet nicht nur vorübergehend leben und arbeiten und auch ihre sozialen Kontakte pflegen".*[27]

Das bedeutet, dass betroffene Personen das Recht haben, saubere Luft einzufordern, weil die Luftqualitätsrichtlinie die Mitgliedstaaten bei Grenzwertüberschreitungen zum Handeln verpflichtet. Die Familie Hoffmann konnte einen Antrag auf Erstellung eines Luftqualitätsplanes stellen, weil es keine Verlängerung der Frist für die Einhaltung der Grenzwerte gab, die Feinstaubgrenzwerte jedenfalls überschritten waren und weil sie im belasteten Gebiet wohnen, weswegen sie als unmittelbar betroffen anzusehen sind.[28]

2.5 *ÖKOBÜRO* (Salzburg)

Im April 2014 beantragte ÖKOBÜRO beim Salzburger Landeshauptmann (LH) die schnellstmögliche Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte durch das Setzen von geeigneten Maßnahmen zur

[24] *Meyer*, Ausgewählte Fälle zum Recht auf saubere Luft, in *Mayer et al* (Hrsg), Das Recht auf saubere Luft (2016), 96.
[25] EuGH C-237/07, *Janecek,* Rn 39.
[26] VwGH 26.6.2012, Ro 2010/07/0161.
[27] VwGH, Ro 2014/07/0096.
[28] *ORF,* Gegen Feinstaub: Höchstgericht gibt Grazern recht, orf.at 29.6.2015, https://steiermark.orf.at/v2/news/stories/2718675/index.html (29.8.2023).

Schadstoffreduktion. Um die seit Jahren bestehende Belastung durch Stickstoffdioxid in Salzburg zu verringern, schlug ÖKOBÜRO folgende Maßnahmen vor:

- Errichtung einer Umweltzone,
- Citymaut
- oder eine Regionalstadtbahn.

Der LH wies den Antrag ab und begründete die Abweisung damit, dass bereits durch Fortschreibung des Luftreinhalteprogrammes zusätzliche Maßnahmen getroffen wurden und die vorgeschlagenen Maßnahmen ungeeignet seien. Der LH bejahte jedoch die Antragslegitimation der Umweltorganisation.

Im Rechtsmittelverfahren verneinte das Landesverwaltungsgericht jedoch diese Antragsberechtigung, da einer Umweltorganisation keine unmittelbare Betroffenheit zukommen könne, wie dies bei Privatpersonen aufgrund deren „Leben, Arbeiten und Pflegen von Sozialkontakten" der Fall sei. ÖKOBÜRO erhob dagegen im Mai 2015 Revision an den VwGH.[29]

Dieser entschied daraufhin als erstes österreichisches Höchstgericht im Februar 2018[30], dass anerkannte Umweltschutzorganisationen in Österreich Zugang zu Gerichten haben müssen, um Umweltschutzvorschriften geltend zu machen. Damit folgt der VwGH der Rechtsprechung des EuGH[31] zur Aarhus Konvention und legt die Urteile auch auf das Luftreinhaltungsrecht um.

Infolgedessen hatte das LVwG Salzburg in einem zweiten Rechtsgang über die Beschwerde gegen den Bescheid des LH zu entscheiden. In seinem Erkenntnis vom 24. April 2019 setzte sich das LVwG mit dem inhaltlichen Vorbringen der Beschwerde auseinander und folgte dem Antrag von ÖKOBÜRO auf Überarbeitung des Luftreinhalteprogrammes wegen konstanter Überschreitungen der Stickstoffdioxidgrenzwerte. Gleichzeitig gab das Gericht dem LH sechs Monate Zeit, um das Programm zu verbessern.[32] Das LVwG Salzburg sah die Bemühungen des Landes Salzburg bezüglich Luftschutzes somit als nicht ausreichend an.

2.6 Probenahmestellen (Salzburg)

Ein Anrainer stellte am 22.11.2016 beim Salzburger LH die Anträge, dass der Luftqualitätsplan überarbeitet werden solle, so dass die Grenzwerte am Wohnsitzort eingehalten werden, sowie dass die Probenahmestellen für die Messung der Luftqualität in Konformität mit den Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie aufgestellt werden sollen. Zweiteres damit die Vergleichbarkeit unionsweit gewährleistet und verhindert werden kann, dass die Grenzwerte der Richtlinie unterlaufen würden. Der LH verneinte die Berechtigung des Anrainers zur Antragstellung, und wies den Antrag am 14.6.2017 per Bescheid zurück. Auch das LVwG Salzburg lehnte die daran anknüpfende Beschwerde ab. Das LVwG begründete die Entscheidung damit, dass kein subjektiv-öffentliches Recht auf einen Antrag auf Errichtung richtlinienkonformer Probenahmestellen zustünde. Dabei verneinte das Gericht

[29] *Meyer*, Ausgewählte Fälle, 101 f.
[30] VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074-6.
[31] EuGH 25.7.2008, C-237/07; EuGH 8.3.2011, C-240/09; EuGH 20.12.2017, C-664/15; EuGH 8.11.2016, C-243/15.
[32] LVwG Salzburg 24.4.2019, 405-4/1892/1/18-2019.

auch die unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers, weil Grenzwertüberschreitungen an der Wohnadresse des Beschwerdeführers nicht nachgewiesen werden konnten.

Der Anrainer erhob dagegen eine außerordentliche Revision an den VwGH. Mit Entscheidung vom 25.9.2019[33] bejahte dieser die unmittelbare Betroffenheit des Revisionswerbers und führte dazu aus, dass die Orte des Wohnens, des Arbeitens und der regelmäßigen Pflege der sozialen Kontakte am Wohnort das örtliche Umfeld darstellen, in dem sich Menschen typischerweise im Alltag bewegen, wo sie sich regelmäßig aufhalten. Diese Komponenten grenzen im Regelfall das Gebiet ab, in dem die unmittelbare Betroffenheit zu bewerten ist. Der VwGH bestätigte außerdem mit Bezugnahme auf die Vorabentscheidung des EuGH in der Rs *Craynest*[34], dass den von Grenzwertüberschreitungen unmittelbar betroffenen Personen – wie im Ausgangsfall dem Revisionswerber - das Recht zukommt, einen Antrag auf Errichtung von richtlinienkonformen Probenahmestellen/Messstellen zur Kontrolle der Einhaltung der nach der Luftqualitätsrichtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte bzw Alarmschwellen zu stellen.

2.7 Kommissionsverfahren

Gemäß der Luftqualitätsrichtlinie können EU-Mitgliedstaaten eine Fristverlängerung beantragen, falls *„in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte (…) nicht innerhalb der festgelegten Frist eingehalten werden können"*[35]. Diese Frist konnte um maximal fünf Jahre verlängert werden, wenn die Voraussetzungen in Art 22 der Richtlinie 2008/50/EG eingehalten werden (ua musste ein Luftqualitätsplan nach Art 23 der Richtlinie erstellt werden). Um ein Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden, hat Österreich eine Fristverlängerung für Feinstaub (PM_{10}) zur Einhaltung der Grenzwerte beantragt.[36] Diese Fristverlängerung wurde für die Hälfte der Gebiete (ua Graz) gewährt. 2011 beantragte Österreich auch für Stickstoffdioxid eine Fristerstreckung.[37]

3 Grenzwerte und gute Luft

Das 8. Umweltaktionsprogramm (UAP) wurde 2022 beschlossen und soll die europäische Umweltpolitik bis 2030 leiten. Das UAP strebt das Ziel „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten" bis 2050 an. Unter den sechs übergeordneten Zielen des Programms gem. Art 2 Abs 2 findet sich die Bestrebung die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden auf Null zu reduzieren: *„Anstreben von Null-Verschmutzung (…) um eine schadstofffreie Umwelt zu erreichen, einschließlich Luft, Wasser und Boden sowie bei Licht- und Lärmverschmutzung, sowie Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Menschen, Tiere und Ökosysteme vor umweltbedingten Risiken und negativen Auswirkungen "*[38]

[33] VwGH 25.9.2019, Ra 2018/07/0359.
[34] EuGH 26.6.2019, C-732/17.
[35] Art 22 der Richtlinie 2008/50/EG.
[36] Siehe dazu: Beschluss der Kommission vom 22.10.2010, K(2010) 6850.
[37] *Meyer*, Ausgewählte Fälle, 94.
[38] Beschluss (Eu) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates
vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030

Im Rahmen des Europäischen Green Deals und des daran abgeleiteten Zero Pollution Action Plan[39] sollten die EU-Luftqualitätsstandards stärker an die im Jahr 2021 ausgegebenen Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) angeglichen werden.[40] Die WHO hat darin ihre Empfehlungen für die Belastungen mit den sechs Luftschadstoffen Feinstaub PM2,5 und PM10, Stickstoffdioxid, Ozon, Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid nachgeschärft. Die vor 15 Jahren von der WHO festgelegten Werte mussten aufgrund der inzwischen eindeutigen Evidenz von negativen Auswirkungen auch bei geringeren Konzentrationen überarbeitet werden. Mit der neuen EU-Luftqualitätsrichtlinie wurden die Grenzwerte an die WHO-Empfehlungen angeglichen, wenngleich nicht komplett adaptiert.

Erstmals formuliert die WHO auch Empfehlungen für Langzeitbelastung mit Ozon sowie für die Tagesbelastungen mit Stickstoffdioxid (NO_2) und Kohlenmonoxid. Die Belastung mit Stickstoffdioxid, das in städtischen Gebieten vor allem aus Diesel-Autos kommt, soll statt wie bisher höchstens 40 künftig nur noch 10 Mikrogramm pro Kubikmeter betragen. Der europäischer Grenzwert wurde mit dem neuen Richtlinienentwurf von 40 auf 20 Mikrogramm pro Kubikmeter herabgesenkt.

Der Europäische Grenzwert für Feinstaub mit Partikelgröße 2,5 Mikrometer (PM 2,5) liegt bei 25 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft. Die WHO hat ihre Empfehlung von bisher 10 auf 5 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft halbiert. Der bis zum 1. Jänner 2030 zu erreichende Grenzwert in der neuen EU-Luftqualitätsrichtlinie liegt nunmehr bei 10 Mikrogramm pro Kubikmeter bei einem Mittelungszeitraum von einem Jahr. Feinstaub ist jener Luftschadstoff, der für die gravierendsten Gesundheitsfolgen bis hin zum Tod verantwortlich gemacht wird. Man kann hier zwischen Auswirkungen durch kurzfristige Exposition (wie etwa Entzündungsreaktion der Lunge, schädliche Effekte auf das Herz-Kreislauf-System, etc) und Auswirkungen durch Langzeit-Exposition unterscheiden (Zunahme von Atemwegsymptomen, Zunahme von chronisch obstruktiven Lungenerkrankungen, etc).[41] Die WHO betont den Effekt der besonders gesundheitsgefährdenden, weil noch feineren Partikel PM 2,5: Würde man die WHO-Richtwerte hier einhalten, könnten rund 80 Prozent der auf diesen Schadstoff zurückzuführenden vorzeitigen Todesfälle vermieden werden. Neu ist in der überarbeiteten Richtlinie auch, dass es Informations- und Alarmschwellenwerte für die Feinstaubbelastung und niedrigere Schwellen für Schwefeldioxid (SO_2) und Stickstoffdioxid (NO_2) gibt. Wird eine Alarmschwelle überschritten müssen, wenn angemessen, in Form von Kurzfristaktionspläne Sofortmaßnahmen getroffen werden.[42]

Nach Art 3 der neuen Luftqualitätsrichtlinie müssen die wissenschaftlichen Erkenntnisse in Bezug auf Luftschadstoffe und ihre Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit von der Kommission überprüft werden. Diese Überprüfungen müssen bis zum 31.12.2030 stattfinden, danach alle fünf Jahre und öfter, wenn wesentliche neue wissenschaftliche Erkenntnisse, wie etwa überarbeitete WHO-Luftqualitätsleitlinien, dies erfordern.

[39] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil', COM/2021/400 final.
[40] Europäische Kommission zur Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien: https://ec.europa.eu/environment/air/quality/revision_of_the_aaq_directives.htm (29.8.2023).
[41] *Schneider*, Luftqualität in Städten und an Hauptverkehrsachsen, in *Mayer et al* (Hrsg), Das Recht auf saubere Luft (2016), 108 ff.
[42] Art 15 RL 2024/2881

3.1 Feinstaubbelastung in Österreich

Die Staubpartikel werden nach der Größe definiert, so gibt es verschiedene Grenzwerte für PM_{10} (Staubfraktion hat 50 % der Teilchen mit Durchmesser von 10 µm³, einen höheren Anteil kleiner Teilchen und einen niedrigeren Anteil größerer Teilchen) und $PM_{2,5}$ (Durchmesser 2,5 µm).[43]

3.1.1 Grenzwerte nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L)

Die Grenzwerte für PM_{10} betragen 50 µm³ als Tagesmittelwert mit 25 zulässigen Überschreitungen pro Jahr. Der Jahresmittelwert liegt bei 40 µm³. Ab 2030 soll laut neuer EU-Luftqualitätsrichtlinie der Grenzwert für PM_{10} 45 µm³ als Tagesmittelwert mit 18 zulässigen Überschreitungen pro Jahr betragen und der Jahresmittelwert bei 20 µm³ liegen. Für $PM_{2,5}$ beträgt der Jahresmittelwert 25 µg/m³. Ab 2030 soll dieser bei 10 µg/m³ liegen. Werden diese Grenzwerte überschritten, hat die:der Bürgermeister:in gemäß § 9a IG-L Maßnahmen festzulegen, die der Einhaltung dieser Grenzwerte dienen.[44] Diese (auslaufenden) Grenzwerte für Feinstaub waren grundsätzlich ab 1.1.2005 von den Mitgliedstaaten einzuhalten, diese Frist konnte jedoch, wie schon erwähnt, bis 11. Juni 2011 verlängert werden.[45]

3.1.2 Stickstoffdioxidbelastung und Grenzwerte

Unter Stickstoffoxide fallen Stickstoffmonoxid und Stickstoffdioxid, wobei Stickstoffdioxid eine deutlich größere Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellt. Das IG-L sieht auch für Stickstoffdioxid Grenzwerte vor.[46] Der Halbstundenmittelwert beträgt 200 µg/m³ und der Jahresmittelwert 30 µg/m³. Der Jahresgrenzwert der EU-Luftqualitätsrichtlinie beträgt 140 µg/m³.[47] Ab 2030 liegen die Grenzwerte bei 50 µg/m³ pro Tag (darf nicht öfter als 18 mal pro Jahr überschritten werden) und bei 200 µg/m³ pro Stunde (darf nicht öfter als 3 mal pro Jahr überschritten werden).[48] Betroffen von den Grenzwertüberschreitungen sind vor allem Großstädte wie Wien, Linz, Salzburg, Graz und Innsbruck oder auch verkehrsnahe städtische Gebiete und Gebiete entlang der Autobahn.[49]

3.1.3 Rechtsschutz

Betroffene können bei der:dem Landeshauptmann:Landeshauptfrau einen Antrag auf Erstellung eines Luftqualitätsplans („Programm") iSd § 9a IG-L stellen.[50]

Wenn ein Plan/Programm bereits vorhanden ist, bestehen zudem noch zwei weitere Rechtsschutz-Möglichkeiten:

[43] *Schneider*, Luftqualität, 112 ff.
[44] § 9a IG-L iVm Anhang I IG-L.
[45] Art 22 Luftqualitäts-RL.
[46] IG-L Anlage 1a.
[47] RL 2008/50/EG.
[48] Anhang 1 Abschnitt 1 RL 2024/2881.
[49] *Schneider*, Luftqualität in Städten und an Hauptverkehrsachsen, in *Mayer et al* (Hrsg), Das Recht auf saubere Luft (2016), 117.
[50] § 9a Abs 11 IG-L.

1. Zum einen können natürliche Personen, die von der Überschreitung eines Grenzwerts unmittelbar betroffen sind, und anerkannte Umweltorganisationen innerhalb von acht Wochen ab Kundmachung des Programms bei der:dem LH einen begründeten Antrag auf Überprüfung des Programms stellen.[51] Dabei ist zu überprüfen, inwiefern die im Programm festgelegten Maßnahmen geeignet sind, die ehestmögliche Einhaltung der normierten Grenzwerte sicherzustellen.
2. Zum anderen kann die Überarbeitung des Programms beantragt werden sowie die Anordnung der vorgesehenen Maßnahmen, wenn diese noch nicht angeordnet wurden. Solche Maßnahmen sind mittels Verordnung (§ 10 IG-L) zu erlassen.[52]

Werden diese Anträge voll oder teilweise abgewiesen oder wird die Anordnung von Maßnahmen als nicht erforderlich erachtet, hat die:der Landeshauptmann/Landeshauptfrau darüber mittels Bescheides zu entscheiden. Gegen diese Bescheide kann eine Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht erhoben werden.

Gegen die Entscheidungen eines Landesverwaltungsgerichts besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eine ordentliche oder außerordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof einzubringen. Für die Details dazu siehe unseren Informationstext zu Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz.

Voraussetzung für das Antrags- und Beschwerderecht natürlicher Personen ist die unmittelbare Betroffenheit (§ 9a Abs 13 IG-L). Dazu reicht es schon aus, wenn man nicht nur vorübergehend in dem betroffenen Gebiet wohnt.

Durch die neue Luftqualitäts-RL können Bürger:innen außerdem Schadenersatz vom Staat bekommen, wenn sie durch eine Luftverschmutzung gesundheitliche Schäden erlitten haben. Voraussetzung ist, dass die Bestimmungen der Luftqualitäts-RL vorsätzlich oder fahrlässig vom Staat unzureichend vollzogen werden.[53]

[51] § 9a Abs 1a IG-L.
[52] § 9a Abs 11 IG-L.
[53] Art 28 RL 2024/2881.

Für Rückfragen und Kommentare:

ÖKOBÜRO
Neustiftgasse 36/3a
A- 1070 Wien
office@oekobuero.at

Falls Sie konkrete rechtliche Fragen haben, wenden Sie sich bitte direkt an:

rechtsservice@oekobuero.at

Gefördert aus den Mitteln des Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft:

Bundesministerium
Land- und Forstwirtschaft,
Klima- und Umweltschutz,
Regionen und Wasserwirtschaft