HANDBUCH SAUBERE LUFT

Ein praktischer Leitfaden zur EU Luftreinhaltepolitik

Autor: Alan Andrews
Übersetzt: Deutsche Umwelthilfe e.V.

Deutsche Umwelthilfe

Version 1.0 – April 2014

Das Projekt Clean Air wird im Rahmen des EU-Programms Life+ von der EU-Kommission gefördert.

SOOT FREE FOR THE CLIMATE

clean air

Life

ClientEarth

HANDBUCH SAUBERE LUFT

Inhalt:

3 Einleitung

5 Das Recht auf saubere Luft – die Theorie
5 Die Luftreinhalterichtlinie
9 Das Recht auf saubere Luft vor dem Europäischen Gerichtshof
11 Zusammenfassung

12 Das Recht auf saubere Luft – die Realität
12 Das Fehlen von Information
13 Luftreinhaltepläne
13 Zugang zu Gerichten
14 Klagen auf saubere Luft in der EU

16 Das Recht auf Zugang zu Information zur Luftqualität
16 Die Luftreinhalterichtlinie
17 Anfragen nach Umweltinformationsgesetz

21 Das Recht auf Beteiligung an Entscheidungen zur Luftreinhaltung
21 Pläne und Programme
24 Projekte und Genehmigungen
27 Durchsetzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung

28 Zugang zu Gerichten I – das Recht auf Zugang zu nationalen Gerichten
28 Durchsetzung von Rechten zur Öffentlichkeitsbeteiligung
29 Durchsetzung von nationalen Umweltgesetzen
34 Zusammenfassung

35 Zugang zu Gerichten II – Umsetzung durch die Kommission
35 Vertragsverletzungsverfahren
37 Vorteile und Nachteile
38 Probleme mit Vertragsverletzungsgefahren
39 Das "neue Konzept" der Kommission bei Rechtsverletzungen
40 Zusammenarbeit mit der Kommission
40 Zusammenfassung

41 Anhang I – mögliche Musterklagen

42 Anhang II – Vorlage einer Anfrage auf Umweltinformationen

44 Kontaktdaten der Autoren

ClientEarth

Saubere Luft ist notwendig für die Gesundheit und für die Grundbedürfnisse des Menschen. Das EU-Recht hat diesen Nutzen erkannt und durch Richtlinien und Gerichtsurteile einen Rechtsschutz geschaffen.

Eine Reihe von EU-Richtlinien hat stufenweise einen strengeren Rahmen für schädliche Umweltverschmutzung eingeführt. Diese Grenzen sind bekannt als "Grenzwerte" und der Europäische Gerichtshof hat diesen Grenzwerten lange bestimmte rechtliche Konsequenzen zugesprochen: Dort, wo gegen Grenzwerte verstoßen wird, haben Einzelpersonen und Gruppen das Recht vor nationalen Gerichten zu klagen und Handlungen einzufordern. In diesem Zusammenhang haben EU-Bürger das Recht auf saubere Luft.

Dennoch existiert dieses Gesetz für die meisten Menschen in der EU nur auf dem Papier. Luftverschmutzung hat einen großen Einfluss auf die menschliche Gesundheit.

Schlechte Luftqualität erhöht das Risiko für eine Reihe tödlicher Krankenheiten, wie Krebs, Herz-Kreislaufkrankheiten, Schlaganfall und Asthma und ist in der EU Hauptursache umweltbedingter vorzeitiger Todesfälle. Allein im Jahr 2010 starben dadurch mehr als 400.000 Menschen vorzeitig.

Fast ein Drittel der städtischen Bevölkerung der EU ist einer Luftverschmutzung ausgesetzt, welche die EU-Grenzwerte[2] übersteigt. Seit 2012, weisen noch 17 EU-Mitgliedsstaaten Verstöße gegen PM_{10}-Grenzwerte aus, während in 22 Mitgliedsstaaten Verstöße gegen NO_2-Grenzwerte vorliegen.

Theoretisch könnten die Bewohner dieser Länder vor Gericht gehen und Maßnahmen einfordern, aber in Wirklichkeit machen es ihnen nationale Vorschriften und Verfahren sehr schwer diesen Weg zu gehen.

Glücklicherweise stellt das EU-Recht den Bürgern mögliche Lösungen ihrer Probleme bereit, in dem es ihnen bestimmte Maßnahmen garantiert.

---

1 Rede bei der Abschusskonferenz zum Europäischen Jahr der Luft (Europarat), Straßburg, 9. Dezember 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1049_en.htm

2 Europäische Umweltagentur, 'Air Quality in Europe – 2013' (Report) (15. Oktober 2013), Seite 8: http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013

Nationale Gerichte sind dazu angehalten EU-Recht auszuführen, selbst wenn sie dadurch inkompatible nationale Gesetze außer Acht lassen. Nationale Gerichte müssen EU-Gesetzen Folge leisten und effektive Rechtshilfe sicherstellen.

Die EU ist auch Unterzeichner eines internationalen Abkommens – der "Aarhus Konvention" – welches der Öffentlichkeit das Recht garantiert Zugang zu Umweltinformationen zu erhalten, sich an Planungsverfahren zu beteiligen, die die Umwelt betreffen und sich an Gerichte zu wenden, um Umweltverstöße anzufechten. Das bietet Aktivisten und Anwälten eine Bandbreite an Maßnahmen, welche den Zugang zum Recht auf saubere Luft ermöglichen.

Das Ziel dieses Handbuches ist es Einzelpersonen, Gruppen und Anwälte mit einem überschaubaren und einfach anzuwendenden Leitfaden bezüglich der EU-Gesetze für Luftqualität auszustatten. Ob Sie ein besorgter Bürger sind, der wissen möchte welche Stufe der Verschmutzung auf seine Nachbarschaft zutrifft, eine erfahrene Umweltorganisation, welche versucht einen Luftreinhalteplan für eine stark verschmutzte Stadt zu beeinflussen oder aber ein Anwalt, der eine Klage auf den Weg bringen will, diese Orientierungshilfe gibt einen Überblick über die relevanten Aspekte des EU-Rechts zusammen mit einigen praktischen Hinweisen, wie sie effektiv genutzt werden können.

EU-Gesetze entwickeln sich kontinuierlich weiter, deshalb wird dieses Handbuch stetig fortgeschrieben, um die großen neuen Entwicklungen in diesem Gebiet zu reflektieren.

Nationale Gerichte sind verpflichtet EU Recht zu vertreten, auch wenn dadurch unvereinbare nationale Gesetze aufgehoben werden.

Wenn Sie über derartige Entwicklungen informiert sind, wie beispielsweise Rechtsstreitigkeiten vor nationalen Gerichten setzen Sie sich bitte mit uns in Verbindung.

Es werden lediglich EU rechtliche Aspekte bezüglich Luftqualitätsrecht abgedeckt. Leider sprengt es den Rahmen der Möglichkeiten dieses Handbuchs auch nationale Gesetze zur Luftreinhaltung zu erläutern.

Bevor Sie einen Rechtsstreit beginnen, sollten Sie den Rat eines Anwalts aufsuchen, der sich mit den entsprechenden nationalen Gesetzen und juristischen Verfahren auskennt. Je früher Sie eine Beratung aufsuchen, desto besser.

Diese Veröffentlichung ist Teil des Projektes „Clean Air Europe" welches mit Life+, einem EU Instrument, zur Unterstützung von Umweltprojekten finanziert wird.

Das Recht auf saubere Luft – die Theorie

„Jede Person hat das Recht, in einer Umgebung zu leben, die angemessen für seine oder ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden ist, sowohl individuell als auch gemeinsam mit anderen, die Umwelt zum Wohle von heutigen und zukünftigen Generationen zu beschützen und zu verbessern."[3]

Die Luftreinhalterichtlinie

Luftverschmutzung war eines der ersten Umweltprobleme, die an die EU gerichtet worden sind. Seit den frühen 1980er Jahren haben EU-Richtlinien Emissionsgrenzwerte und Grenzwerte für die Konzentration von Luftschadstoffen in der Umwelt, welche der Gesundheit des Menschen schaden und zu anderen Umweltproblemen, wie der Versauerung und der Eutrophierung beitragen, festgelegt.

Die aktuelle Richtlinie zur Luftqualität ist die Luftreinhalterichtlinie 2008/50/EC (die "Richtlinie"), welche 2008[4] in Kraft getreten ist. Diese fasst mehrere frühere Richtlinien zusammen. Sie setzt Ziele für eine Anzahl von Luftschadstoffen, die schädlich für die Gesundheit des Menschen sind. Sie verlangt von den Mitgliedsstaaten:

- Überwachung und Bewertung der Luftqualität, um sicherzustellen, dass dieses Ziele erfüllt werden.
- Berichterstattung an Kommission und Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Überwachung und Bewertung.
- Entwicklung und Umsetzung von Luftreinhalte-plänen, welche Maßnahmen enthalten, um die Ziele zu erreichen.

EU Richtlinien müssen in nationales Recht umgesetzt werden, welches bestimmt welche Behörden für die einzelnen Aufgaben zuständig sind.[5]

Einige Mitgliedsstaaten haben einen sehr zentralisierten Ansatz, wonach die nationale Regierung die Verantwortung trägt. Andere verfahren mit einem eher dezentralisierten Ansatz, bei dem die Verantwortung für die Einhaltung von Grenzwerten an Behörden weitergegeben wird. Oftmals ist es schwierig herauszufinden, wer für was verantwortlich ist.[6]

Gleichgültig wie nationale Gesetzgebung die Zuständigkeit vorgibt, die nationale Regierung muss die Einhaltung der EU-Richtlinie sicherstellen. Die Kommission kann nur Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedsstaat, nicht gegen einzelne Regionen oder Städte (siehe Kapitel 7)[7] auf den Weg bringen. Alle öffentlichen Institutionen, einschließlich regionaler und lokaler Behörden unterliegen der Pflicht EU-Richtlinien einzuhalten.[8]

Grenzwerte

Die strengste Form der Luftreinhalteziele werden als "Grenzwerte" bezeichnet. Grenzwerte gibt es für:

- Feinstaub (PM_{10} und $PM_{2,5}$)
- Schwefeldioxid (SO_2)
- Stickstoffdioxid (NO_2)
- Blei
- Benzol
- Kohlenstoffmonoxid

Grenzwerte werden durch die Richtwerte der Weltgesundheitsorganisation (WHO) beeinflusst. Trotzdem sind die Grenzen in den Fällen von PM_{10} und $PM_{2.5}$ deutlich höher (d.h. weniger streng) als die WHO-Empfehlungen.[9]

---

3 Die UNECE Konvention zu Zugriff auf Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsprozessen und Zugang zu Gerichten in Umweltfragen, 1998 (Preamble): http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

4 Richtlinie 2008/50/EC über Luftqualität und saubere Luft für Europa OJ 2008 L152/1. Im Dezember 2013 hat die Europäische Kommission ein Luftreinhaltepaket vorgeschlagen, welche eine revidierte Richtlinie über Nationale Emissionshöchstmengen (COM (2013) 920) beinhaltete. Allerdings wird es einige Jahre dauern, bis der Vorschlag angenommen wird. Allerdings ist dieser weniger relevant für das Recht auf saubere Luft, da es sich auf Gesamtemissionen bezieht und nicht auf Konzentrationen in der Umgebungsluft: http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air_policy.htm

5 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 3.

6 So wurde im Vereinigten Königreich im Jahr 2010 die EU-Luftreinhalterichtlinie in der Air Quality Standards Regulation in nationales Recht umgesetzt, unter Zuständigkeit des Außenministers, das heißt der nationalen Regierung als die zuständige Behörde für alle Regelungen unter dem Artikel 3. Einzelne Gesetze verhängen Verpfichtungen gegenüber lokalen Behörden und dem Bürgermeister von London an Luftreinhaltezielen zu arbeiten.

7 Siehe auch Vertrag über die Europäische Union (TEU), Artikel 4(3): "Member State shall take any appropriate measures, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. The Member States shall facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union's objectives."

8 Verfahren C-103/88 Fatelli Costanzo SpA de Milano [1989] ECR 1839 Paragraph 32.

9 Eine Zusammenfassung von diesem Schadstoffen und eine Erklärung über die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt, finden Sie im EEA Bericht, siehe Fußnote 2 und in der nachfolgenden WHO-Broschüre: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/

Schadstoff	Grenzwert	Zeitspanne	Frist zur Einhaltung	Erlaubte jährl. Überschreitung
Stickstoff-dioxid (NO_2)	Stündlicher Grenzwert von 200 µg/m³	1 Stunde	01.01.2010 (mögl. Verlängerung bis spätestens 01.01.2015)	Nicht mehr als 18
	Jährlicher Mittelwert von 40 µg/m³	Kalenderjahr	01.01.2010 (mögl. Verlängerung bis spätestens 01.01.2015)	n/a
Feinstaub (PM_{10})	Täglicher Grenzwert von 50 µg/m³	24 Stunden	01.01.2005 (mögl. Verlängerung bis 11.06.2011)	Nicht mehr als 35
	Jährlicher Mittelwert von 40 µg/m³	Kalenderjahr	01.01.2005 (mögl. Verlängerung bis 11.06.2011)	n/a

Die am häufigsten überschrittenen Grenzwerte und die entsprechenden Fristen, wann sie eingehalten werden sollten sind in der Tabelle aufgeführt.

Grenzwerte werden unter Bezugnahme eines gewissen Zeitrahmens formuliert. Hierzu zählen Jahresmittelwerte und kürzere Fristen – wie zum Beispiel tägliche oder stündliche Grenzen. Jahresmittelwerte sind beschlossen, um vor dem langfristigen (chronischen) Gefahrenpotential der Luftverschmutzung zu schützen, während Stunden- und Tageswerte darauf abzielen, vor Gefahrensituationen starker Verschmutzung zu bewahren, welche nur kurze Zeit andauern. Betrachtet man zum Beispiel die Grenzwerte für PM_{10}, so gibt es einen Jahresmittelwert von 40 µg/m³ und einen Tagesgrenzwert von 50 µg/m³, welcher nicht öfter als 35mal im Jahr überschritten werden darf.

Grenzwerte sind die strengste Form von Zielen, weil sie dem Mitgliedsstaat eine absolute und nicht qualifizierte Pflicht auferlegen diese in einer festgesetzten Frist ungeachtet der Kosten zu erreichen (siehe Gegensatz zu Zielwerten).

"Gebiete und Ballungsräume" sind Gegenden, die von den Mitgliedsstaaten mit der Absicht bestimmt worden sind, die Luftqualität zu beobachten und zu bewerten. Die Richtlinie gibt den Mitgliedsstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum, wie sie ihre Staatsgebiete in einzelne Zonen und Ballungsräume aufteilen. Die Mitgliedsstaaten müssen jedoch sicherstellen, dass in den gesamten Gebieten und Ballungsräumen die Luftschadstoffgrenzen innerhalb der Fristen nicht überschritten werden.[10]

Ein wichtiger Begriff hierbei ist "durchgehend". Das bedeutet, dass Grenzwerte **überall** innerhalb eines Gebiets oder eines Ballungsraums gelten, mit Ausnahme von:[11]

- Arbeitsplätzen (welche durch EU-Gesundheits- und Sicherheitsrecht geregelt werden);
- den Fahrbahnen von Straßen und Mittelstreifen (es sei denn, es gibt einen regulären Fußgängerzugang zu solchen Mittelstreifen);
- Orten, an denen Mitglieder der Öffentlichkeit keinen Zugang haben **und** wo es keine festen Wohnkomplexe gibt.

Dies ist ein allgemein missverstandener oder falsch angewendeter Bereich der Richtlinie, aber er ist grundlegend wichtig.

Grenzwerte gelten nicht nur dort, wo Luftqualität gemessen wird. Daher ist es zulässig durchschnittliche Luftqualitätsniveaus innerhalb der Gebiete und Ballungsräume zu ermitteln. Durch diese Festlegung kann das gesamte Gebiet von einer Grenzwertüberschreitung betroffen sein, auch wenn die Luftverschmutzung in 99 Prozent des Gebietes oder des Ballungsraumes unter den Grenzwerten liegt.

10 Luftreinhalterichtline, Artikel 13

11 Luftreinhalterichtline, Definition der "Umgebungsluft" Artikel 2 und Anhang III, Sektion A.

Das bedeutet allerdings nicht, dass Mitgliedstaaten überall die Luftqualität kontrollieren müssen. Diese Vorgehensweise wäre unmöglich oder zumindest sehr teuer. Fakt ist, dass die Richtlinie den Mitgliedsstaaten nur abverlangt, eine kleine Anzahl von Messstationen aufzuwenden. Dennoch müssen diese Messstationen an einem Ort innerhalb der Zone oder des Ballungsraums angebracht werden, welcher die **höchsten** Verschmutzungsebenen innerhalb der Zone oder dem Ballungsraum[12] repräsentiert.

Detailliertere Informationen zur Kontrolle und zur Bewertung von Luftqualität finden sich in Kapitel 4 wieder.

Zielwerte[13]

Es gibt auch weniger strenge gesetzliche Verpflichtungen bekannt als "Zielwerte". Sie betreffen:

- Ozon
- $PM_{2.5}$
- Benzoapyren[14]

Im Gegensatz zu Grenzwerten, brauchen Zielwerte nur erfüllt werden "wo es möglich ist"[15] und ohne, dass "überproportionale Kosten"[16] anfallen. Tatsächlich machen es diese Begriffe sehr schwer, Zielwerte durchzusetzen. Deshalb dienen sie wirklich nur als unverbindliche Orientierungshilfen. Aus diesem Grund wird dieses Handbuch den Fokus hauptsächlich auf Grenzwerte legen.

Allerdings sind diese Vorschriften nicht gänzlich bedeutungslos – Mitgliedsstaaten müssen kosteneffektive Maßnahmen ergreifen und müssen Luftreinhaltepläne verabschieden, wo die Zielwerte nicht erfüllt werden. In Extremfällen, wo beispielsweise trotz des Verstoßes gegen Ozon-Zielwerte (wie es für große Teile der EU der Fall ist) kein Luftreinhalteplan verabschiedet worden ist oder wo keine kosteneffektiven Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Emissionen des Vorläufer-Gasprodukts von Ozon zu reduzieren, wäre die zwangsweise Durchsetzung möglich und in der Tat erstrebenswert.

Luftreinhaltepläne

Die Richtlinie erkennt an, dass manche Mitgliedsstaaten bisweilen die Luftreinhalteziele verfehlen werden. Sie enthält deshalb einen Mechanismus der sicherstellt, dass die Luftqualität verbessert wird, um die Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen zu minimieren. Die Richtlinie verlangt, dass ein Mitgliedsstaat dort einen Luftreinhalteplan aufstellen muss, wo in einem Gebiet oder in einem Ballungsraum ein Grenz- oder Zielwert überschritten wird, um den Grenz- oder Zielwert[17] zu erfüllen.

Dort, wo es zu einem Verstoß kommt, nachdem die jeweilige Frist abgelaufen ist, müssen Luftreinhaltepläne „angemessene Maßnahmen bereitstellen, damit der Zeitraum der Überschreitung **so kurz wie möglich** gehalten wird."[18]

Die Richtlinie macht allerdings keine Angaben darüber, wie lange "so kurz wie möglich" sein könnte (dies ist eine der Fragen, die von dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)[19] in der Klage von ClientEarth betrachtet wird – siehe weiter unten).

Die Richtlinie ist auch ziemlich bestimmt in der Frage, welche Informationen in einem Luftreinhalteplan nicht fehlen dürfen. Luftreinhaltepläne müssen die folgenden Informationen enthalten:[20]

- Eine Beschreibung der Maßnahmen;
- die vermutete Auswirkung jeder Maßnahme; und
- einen Zeitplan für die Durchführung jeder einzelnen Maßnahme.

Fristverlängerungen[21]

Vielleicht der ungünstigste Aspekt der Richtlinie ist die Möglichkeit für Mitgliedsstaaten einen Aufschub der Fristen zu beantragen, um die Grenzwerte zu erfüllen. Ursprünglich müssen die Grenzwerte für Feinstaub seit 2005 und die für NO_2 seit 2010 eingehalten werden. In jedem Fall haben es einige Mitgliedsstaaten durch Lobbyarbeit erreicht, dass diese Vorschrift in die Richtlinie aufgenommen worden ist, weil sie es nicht geschafft hatten die PM_{10}-Grenzwerte zu erreichen und ihnen vorausberechnet wurde die NO_2-Grenzwerte bis 2010 ebenfalls zu verfehlen.

Im Fall von PM_{10} waren Mitgliedsstaaten in der Lage einen Zeitaufschaub bis spätestens 2011 zu erhalten.

Bei NO_2 und Benzol erlaubt die Richtlinie den Mitgliedsstaaten einen Zeitaufschaub zu erhalten,

---

12 Luftreinhalterichtlinie, Anhang III, Sektion B.1 (a).

13 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 16 und 17.

14 Verpflichtungen in Bezug auf Benzapyren sind nicht in der Luftreinhalterichlinie festgelegt, aber in der Richtlinie 2004/107/EC bezüglih Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Umgebungsluft QJ 2004 L23/3.

15 Luftreinhalterichtlinie, Recital 9.

16 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 17.

17 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 23.

18 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 23.

19 Empfehlungen zum EuGH berichtet zur oberen Kammer des Gerichtshofes der Europäischen Union, welche Klagen unter Artikel 285 und 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU).

20 Luftreinhalterichtlinie, Anhang X, Sektion A.

21 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 22 und Anhang XV.

bei dem die Frist mit Einverständnis für maximal 5 Jahre über der ursprünglichen Frist ausgesetzt wird, das heißt bis zum 1. Januar 2015.

Um den Zeitaufschub zu erhalten, mussten Mitgliedsstaaten die Bewilligung der Kommission einholen. Die Notifizierung über den Zeitaufschub musste zwei Punkte aufzeigen:

Erstens, dass es nicht möglich gewesen war die Grenzwerte bis zur ursprünglichen Frist zum 1. Januar 2010 einzuhalten (obwohl die Kommission diese Anforderung leider vollständig ignoriert hat, als die Fristverlängerungen bewertet wurden).

Zweitens, dass sie einen umfassenden Luftreinhalteplan verabschiedet hatten, welcher aufzeigte, dass der Grenzwert bis zum 1. Januar 2015 spätestens eingehalten wird.

Die Kommission hatte neun Monate Zeit, um Einspruch gegen die Notifizierung eines Zeitaufschubs einzulegen. Die Kommission publizierte dann Beschlüsse, in denen sie entweder eine Fristverlängerung verweigerte, genehmigte oder unter bestimmten Bedingungen genehmigte (beispielsweise, dass der Luftreinhalteplan verbessert werden muss oder dass die Einhaltung früher als bis 2015 erreicht werden muss).

Wo Fristverlängerungen von der Kommission gebilligt worden sind, gibt es eine weitere Bedingung, welche erfüllt sein muss. Während der Fristverlängerung (zum Beispiel zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 1. Januar 2015), müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Luftqualität innerhalb der "maximalen Toleranzmarge"[22] bleibt. Die maximale Toleranzmarge beträgt 150 Prozent des Grenzwertes. Beispielsweise dort, wo die Kommission eine Fristverlängerung für den jährlichen NO_2-Mittelwert für eine festgelegte Zone bis Januar 2015 genehmigt hat, beträgt der relevante Grenzwert während dieser Zeit 60 µg/m^3 (40 µg/m^3 x 1.5).

Die Kommission hat sämtliche Notifizierungen für NO_2-Fristverlängerungen geprüft und lehnt ungefähr die Hälfte ab. Teilweise haben Mitgliedsstaaten erneut einen Antrag auf Fristverlängerung gestellt. In einigen Fällen hat die Kommission die Ausarbeitung eines verbesserten Luftreinhalteplans, als Bedingung für eine Fristverlängerung verlangt.

Alle Entscheidungen für Fristverlängerungen der Kommission sind unter folgendem Link einsehbar: http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm

22 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 22(3).

Kurzfristige Aktionspläne[23]

Zusätzlich zu den Luftreinhalteplänen gibt die Richtlinie den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit "kurzfristige Aktionspläne" zu entwickeln, wenn die Gefahr besteht, dass Alarmschwellen überschritten werden. Auch in diesem Bereich hat die Richtlinie von 2008 den Rechtsschutz geschwächt: unter der vorangegangenen Richtlinie[24] war die Vorbereitung und Anwendung von kurzfristigen Aktionsplänen verpflichtend. Allerdings hielten viele Mitgliedsstaaten diese Pläne für ineffektiv, wodurch die rechtliche Pflicht abgeschwächt und dem Ermessen der Mitgliedsstaaten anheim gestellt wurde (es sei denn eine Alarmschwelle wurde erreicht – siehe weiter unten)

Alarm- und Informationsschwellen[25]

In kurzen Zeiträumen mit hoher Verschmutzung ist es die beste Variante den Schaden zu reduzieren, in dem besonders gefährdete Gruppen wie Kinder, ältere Menschen und solche mit Gesundheitszuständen, welche sich durch Luftverschmutzung noch weiter verschlechtern, weniger der Gefahr ausgesetzt sind. Aus diesem Grund beinhaltet die Richtlinie Vorschriften, die

23 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 24.

24 Richtlinie 96/62/EC zur Überwachung und dem Monitoring der Qualität in der Umgebungsluft QJ 1996 L296/1 (Die Luftreinhalterahmenrichtlinie).

25 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 19 und Anhang XII.

von den Behörden verlangen die Öffentlichkeit zu warnen, wo die Verschmutzung besonders schlimm ist. Seltsamerweise betreffen diese Vorschriften trotz der genau belegten kurzzeitigen Gesundheitsauswirkungen (u.a. Tod und Krankenhausaufnahmen) von erhöhten PM-Niveaus nur Ozon, NO_2 und SO_2.

Wenn das Ozonniveau eine gewisses Level erreicht (bekannt als die "Informationsschwelle"), müssen Mitgliedsstaaten dies der Öffentlichkeit durch Hilfsmittel wie dem Radio, Fernsehen, Zeitungen oder dem Internet mitteilen.

Wo die Konzentrationen von Ozon, Stickstoffdioxid oder Schwefeldioxid gefährlich hohe Level - bekannt als "Alarmschwellen" - über einen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Stunden erreichen, müssen Mitgliedsstaaten einen kurzfristigen Aktionsplan erarbeiten.[26]

Das Recht auf saubere Luft vor dem Europäischen Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mehrere wichtige Entscheidungen für die rechtliche Bedeutung und die Auswirkung von Grenzwerten getroffen. Diese Entscheidungen hatten den Grundsatz zur Folge, dass wir im EU-Recht das Recht auf saubere Luft haben. Das Gericht hat wiederholt festgehalten, dass die Grenzwerte den EU-Bürgern bestimmte Rechte gewähren, welche vor nationalen Gerichten einklagbar sind.

Die Kommission gegen Deutschland[27]

Das Recht auf saubere Luft hat seine Ursprünge in der Klage von 1991, welche die Nichteinhaltung Deutschlands mit einer der ersten EU Luftqualitäts-Richtlinien betraf, die Grenzwerte für Blei in der Umgebungsluft festlegte. Der EuGH erklärte, dass der Grenzwert speziell eingeführt wurde, um die Gesundheit der Menschen zu schützen und daher wann immer Grenzwerte überschritten werden, "betroffene Personen in einer Position sein müssen, sich auf zwingendes Recht zu berufen, um ihre Rechte behaupten zu können". Dies impliziert, dass Menschen vor Gericht gehen können, um ihr Recht auf saubere Luft durchzusetzen.

Der Janecek-Fall[28]

Diese Idee ruhte weitgehend 15 Jahre bis zum *Janecek*-Fall im Jahr 2007. Dieter Janecek war Anwohner einer stark von Luftschadstoffen belasteten Straße in München, welcher hinsichtlich der Verstöße gegen PM_{10}-Grenzwerte rechtliche Schritte einleitete. Der Fall wurde schließlich an den EuGH verwiesen, welcher meinte:

„… natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, müssen bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird."

Das war eine Grundsatzentscheidung und eine der wichtigsten Umweltklagen in den vergangenen Jahren. Das Urteil stellte für Bürger nicht nur einwandfrei das Recht vor Gericht zu ziehen fest, um Grenzwerte durchzusetzen (das Geltungsrecht), sondern auch das Recht auf einen Plan (Rechtsmittel) und das Recht auf eine genaue juristische Untersuchung des Plans (das Recht auf substanzielle Kritik).

Leider befand das Gericht, dass solche Pläne nur eine schrittweise Rückkehr zur Einhaltung der Grenzwerte sicherstellen mussten. So oder so, der Janecek-Fall war eine Entscheidung über die Auflagen, die von einer früheren Version der Luftreinhalterichtlinie[29] (die Rahmenrichtlinie Luftqualität von 1996) festgelegt worden waren. Die Pläne in der Diskussion dieses Falls waren "kurzfristige Aktionspläne". Obwohl die Luftreinhalterichtlinie von 2008 sogar die Vorschriften bezüglich der kurzfristigen Aktionspläne geschwächt hat[30] in dem sie nur noch willkürlich anstatt rechtsverbindlich umgesetzt werden müssen, führte sie ein neues Konzept eines "Luftreinhalteplans"[31] ein, der anspruchsvoller als die bisherigen Auflagen für "Pläne oder Programme" war[32] (vorgeschrieben durch Artikel 8(3) in der Richtlinie von 1996). Insbesondere, wo ein Luftreinhalteplan eingeführt wird, um mit einem Verstoß gegen Grenzwerte nach Ablauf der Frist umzugehen, muss er "angemessene Maßnahmen beinhalten, damit der Überschreitungszeitraum so kurz wie möglich bleibt". Die Einbeziehung dieses Wortlauts war eine unmittelbare Antwort der Kommission auf das Urteil im Fall Janecek. Die Bedeutung dieses Wortlauts wird in späteren Kapiteln betrachtet, aber jetzt können wir sagen, dass es mehr bedeuten muss als die schrittweise Rückkehr, wie es im *Janecek*-Fall gefordert wird.

Der EuGH hat wiederholt entschieden, dass Grenzwerte eine uneingeschränkte Pflicht gegenüber Mitgliedsstaaten bedeuten, diese bis zu den jeweiligen Fristen einzuhalten. Demnach ist es keine

---

26 Aber im Fall von Ozon sind lediglich kurzfristige Luftreinhaltepläne effektiv – siehe Luftreinhalterichtlinie zweiter Paragraph von Artikel 24(1).

27 Klage C-59/89 *Kommission gegen Deutschland* [1991] ECR-I 2626, Paragraph 22.

28 Klage C-237/07 *Janecek gegen Freistaat Bayern* [2008] ECR I-6221 Paragraph 39.

29 Luftreinhalterrahmenrichtlinie, Fußnote 23

30 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 24.

31 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 23.

32 Luftreinhalterahmenrichtlinie, Artikel 8(3)

Entschuldigung, wenn gegen einen Grenzwert wegen technischer, finanzieller oder administrativer Schwierigkeiten verstoßen wird. Dieser Grundsatz wurde erst kürzlich im speziellen Zusammenhang der Luftreinhaltung in der Klage der *Kommission gegen Italien*[33] neu formuliert. Italien hatte argumentiert, dass es die PM_{10}-Grenzwerte aufgrund verschiedener technischer Schwierigkeiten, wie ungünstigen Wetterbedingungen und der Tatsache, dass die EU-Politik versagt hatte, die erwartete Absenkung für PM_{10}-Vorläuferstoffe mitzuteilen, unter keinen Umständen hätte erfüllen können. Diese Entschuldigungen akzeptierte der EuGH nicht. Er erklärte, dass "es irrelevant ist, ob das Versagen, den Verpflichtungen nachzukommen ein Ergebnis der Absicht oder der Fahrlässigkeit auf Seiten der verantwortlichen Mitgliedsstaaten sei, oder aber den technischen Schwierigkeiten, denen man ausgesetzt ist, verschuldet sei."[34]

Es gibt momentan keinen Fall, bei dem der EuGH die Luftreinhaltungs-Richtlinie von 2008 in Betracht gezogen hat. Der Janecek-Fall und die vier Urteile in Verfahren[35], bei denen die Kommission gegen Mitgliedsstaaten geklagt hatte betrafen alle Verpflichtungen unter der vorangegangenen Richtlinie.[36]

Das wird sich 2014 ändern, wenn der EuGH den *ClientEarth*-Fall[37] anhören wird. Diese Klage wurde von der Organisation *ClientEarth* gegen die Regierung des Vereingten Köngreichs (GB) eingereicht, weil diese die NO_2-Grenzwerte in 16 Zonen und Ballungsräumen nicht erfüllten. Die Luftreinhaltepläne des Vereinigten Königreichs zeigten, dass diese Grenzwerte auch bis 2020 nicht erfüllt sein würden, oder im Fall von London bis 2025. *ClientEarth* beantragte eine richterliche

Der Königliche Gerichtshof, London

Erörterung, mit dem Argument, dass die Pläne in Einklang mit Artikel 22 die Einhaltung bis spätestens 2015[38] aufzeigen müssen.

Die Regierung erklärte, dass sie, aufgrund zahlreicher äußerer Faktoren unmöglich eine Grenzwerteinhaltung bis zum Jahr 2015 erreichen könne und daher keinen Antrag auf Fristverlängerung unter Artikel 22 stellen konnten.[39] Stattdessen wurden die Pläne dahingehend entwickelt, dass sie Maßnahmen enthalten, damit die Grenzwerte so schnell wie möglich[40] eingehalten werden. Die „frühst möglichen Zeitpunkte" für die Einhaltung waren 2020/2025.

Die Klage von *ClientEarth* wurde in erster Instanz vom Obersten Gerichtshof und wiederum vom Berufungsgericht abgelehnt. Daraufhin wurde eine Berufung beim Obersten Gerichtshof des Vereinigten Königreichs eingelegt – dem höchsten Gericht im Vereinigten Königreich. Der Oberste Gerichtshof gewährte einen Teil der Berufung und gab als Erklärung ab, dass das Vereingte Königreich gegen EU-Verpflichtungen verstoßen hat, in dem es versagte sicherzustellen, dass die Grenzwerte in allen Zonen und Ballungsräumen erfüllt werden.

Eine Vielzahl von Fragen zur Interpretation von EU Recht wurden an den EuGH weitergeleitet, welcher ein "Vorabentscheidungsverfahren" angewandt hatte. Dieses Verfahren erlaubt es nationalen Gerichten Verhandlungen auszusetzen, während der EuGH einen Beschluss hinsichtlich relevanter

33 Klage C-68/11 *Kommission gegen Italien* (bislang nicht veröffenlicht), unter Paragraph 58-66. Siehe auch Klage C-337/89 *Kommission gegen UK* [1992] ECR-I 6103 (Trinkwasser), Klage C-56/90 *Kommission gegen UK* [1993] ECR-I 4109

34 Ibid zu Paragraph 63.

35 Zusätzlich zum Urteil *Kommission gegen Italien*, siehe Fußnote 23, hat der EuGH ein Urteil in dem Verfahren C-479/10 *Kommission gegen Schweden* [2011] ECR-I 70, Klage C-34/11 *Kommission gegen Portugal* (bislang nicht veröffentlicht) und Klage C-365/10 *Kommission gegen Slowenien* [2011] ECR-I 40.

36 Richtlinie 1999/30/EC in Bezug auf Grenzwerte für Schwefeldioxide, Stickstoffdioxid und andere Stickstoffoxide, Feinstaub und Blei in der Umgebungsluft QJ 1999 L 163/1.

37 Klage C-404/13 *ClientEarth gegen das Ministerium für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft.*

38 Entweder im Zusammenhang mit Artikel 22, wo Fristverlängerungen erfragt werden, oder im Zusammenhang mit Artikel 23, das heißt „so kurz wie möglich" können diese nicht über 2015 hinausgehen.

39 Im Zusammenhang mit der Luftreinhalterichtlinie, Artikel 22.

40 Im Zusammenhang mit der Luftreinhalterichtlinie, Artikel 23.

Fragen im EU-Recht[41] fasst. So wird gewährleistet, dass nationale Gerichte in verschiedenen Mitgliedsstaaten europäisches Recht einheitlich umsetzen. Sobald der EuGH seine Entscheidung getroffen hat, ist sie für das vorlegende Gericht, aber auch für alle anderen inländischen Gerichte rechtsverbindlich. Die genannten Fragen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Ist es dort, wo ein Mitgliedsstaat keinen Erfolg hat einen Grenzwert bis zur ursprünglichen Frist einzuhalten erforderlich eine Fristverlängerung zu beantragen?
2. Unter welchen Umständen kann er von dieser Anforderung freigestellt werden?
3. Was meint die Richtlinie, wenn sie angibt, dass Luftreinhaltepläne Maßnahmen beinhalten müssen, um Grenzwerte *„in so kurzer Zeit wie möglich"* einzuhalten?
4. Welche Lösungen sollten nationale Gerichte zur Verfügung stellen, wenn ein Mitgliedsstaat versagt hat die Richtlinie umzusetzen (zum Beispiel durch Nichteinhaltung der Grenzwerte)?

Die dritte dieser Fragen ist wahrscheinlich die wichtigste. Viele Mitgliedsstaaten, wie das Vereinigte Königreich, haben Pläne (für NO_2 und PM_{10}) verabschiedet, mit denen auch Jahre nach der maximal verlängerten Frist keine Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet werden kann. Das Urteil des EuGH wird das Ausmaß festlegen, zu welchem diese Pläne rechtmäßig sind. Ein strenger Beschluss bezüglich der Bedeutung von *„in so kurzer Zeit wie möglich"* wird diese Mitgliedsstaaten dazu zwingen neue Pläne zu entwickeln, um die Einhaltung schneller zu erreichen als derzeitig beabsichtigt.

Bis der EuGH ein Urteil in diesem Fall trifft wird das Ausmaß der rechtlichen Auswirkungen dieser Vorschrift unklar sein. Immerhin gibt die Haltung des EuGH in vorangegangenen Fällen, vor allem Rechtsverletzungen, bei denen die Kommission gegen Mitgliedsstaaten vorgegangen ist (wie beispielsweise *Kommission gegen Italien*) einen guten Anhaltspunkt, auf welche Weise er dieser Frage nachgehen wird.

Zusammenfassung

Wir werden auf die Entscheidung des EuGH in der *ClientEarth*-Klage warten müssen, um genau zu wissen, in welchem Ausmaß die Richtlinie das Recht auf saubere Luft, welches sich als erstes im Janecek-Fall[42] etablierte, gestärkt hat. Bislang können wir durch Interpretation der Richtlinie im Lichte der bestehenden EuGH-Rechtsprechung definitiv das folgende sagen:

- Wir haben das Recht Luft zu atmen, welche die EU-Grenzwerte einhält.
- Dort, wo die Grenzwerte nicht eingehalten werden haben wir das Recht die zuständigen Behörden aufzufordern, einen Luftreinhalteplan zu erstellen, der eine Einhaltung sicherstellt, falls notwendig auch durch das Einleiten rechtlicher Schritte vor nationalen Gerichten.
- Dieser Plan muss Maßnahmen enthalten, um die Höchstgrenzen in so kurzer Zeit wie möglich zu erreichen und nicht nur eine *„schrittweise Rückkehr"* zur Einhaltung darstellen.
- Das nationale Gericht muss den Inhalt des Plans überprüfen, um zu gewährleisten, dass die enthaltenen Maßnahmen ausreichend sind.
- Praktische, finanzielle, technische oder andere Schwierigkeiten sind für das Erreichen der Grenzwerte nicht relevant.

Soviel zur Theorie. In der Realität wird Millionen Menschen in ganz Europa hingegen das Recht auf saubere Luft meist täglich verwehrt und es werden keine Maßnahmen ergriffen. Einem juristischen Grundsatz nach *„gibt es kein Recht ohne Rechtsmittel"* und das trifft ebenso auf das Recht auf saubere Luft zu: wir können über das Recht auf saubere Luft reden so viel wir wollen, aber wenn es keinen Rechtsschutz gibt, der das gewährleistet, ist es von geringem Interesse für jemanden, der kein Student der Rechtswissenschaften oder Akademiker ist.

Im nächsten Kapitel werden wir einigen Gründen nachgehen, warum es so schwierig ist unser Recht auf saubere Luft in Anspruch zu nehmen, bevor einige mögliche Lösungen, unter EU- und internationalem Recht, betrachtet werden.

41 Das Vorabentscheidungsverfahren ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 267, festgelegt. Dort wo das nationale Gericht das höchste Gericht des Landes ist, das heißt ein Gericht zu welchem kein Berufungsanspruch besteht, muss von dieser Methode Gebrauch gemacht werden, es sei denn die Frage ist entscheidungsreif („acte clair"), das heißt, dass kein Raum für Zweifel besteht (Klage C-283/81 *CILFIT* und *Lanificio di Gavardo SpA* gegen des Gesundheitsministerium [1982] ECR-I3415). Das Prinzip wird durch die nationalen Gerichte oft falsch verwendet, um Vorabentscheidungsverfahren zu verhindern.

42 Es ist noch unklar, wann der EuGH im ClientEarth Fall urteilen wird. Im Durchschnitt dauert es 16 Monate bis der EuGH in solchen Fällen eine Entscheidung trifft. Im Juli 2013 wurde die Klage von ClientEarth an den EuGH geleitet, also ist ein Urteil Ende des Jahres 2014 oder Anfang 2015 zu erwarten..

Das Recht auf saubere Luft – die Realität

Dieses Kapitel wird einigen der typischen Probleme nachgehen, denen EU-Bürger gegenüberstehen, wenn sie versuchen ihr Recht auf saubere Luft durchzusetzen. Diese gehen auf zwei wesentliche Ursachen zurück. Erstens, eine Studie über die Umsetzung der Aarhus-Konvention in 17 EU-Mitgliedsstaaten[43], die von Professor Jan Darpö, von der Universität Uppsala in Schweden, durchgeführt worden ist. Zweitens, eine Umfrage, die speziell für dieses Projekt vorgenommen wurde und an der NGOs aus zehn EU-Mitgliedsstaaten teilgenommen haben.

Obwohl die bestimmten Details von Land zu Land unterschiedlich sind, zeichnen sich gemeinsame Probleme ab. Diese können unter den folgenden Überschriften allgemein kategorisiert werden:

- Unzureichende Informationen
- Unzureichende Luftreinhaltepläne
- Mangelnder Zugang zur Justiz.

Das Fehlen von Information

Jede Vorstellung von einem Recht auf saubere Luft beruht auf der Verfügbarkeit von präzisen Daten über die Luftqualität. Jedoch sind solche Informationen in vielen Mitgliedsstaaten nicht frei verfügbar. Einige Alltagsprobleme beinhalten:

- Unangemessene Kontrolle der Luftqualiät, beispielsweise zu wenige, ungeeignet platzierte oder zu alte und unzuverlässige Messstationen.
- Unstimmigkeit zwischen „offiziellen" Luftqualitätsdaten und anderen „inoffiziellen" Daten. Im Vereinigten Königreich, beispielsweise, zeigen die offiziellen Daten, welche die Regierung an die Kommission berichtet, dass London die Höchstgrenzen von PM_{10} einhält, wobei Daten von anderen Messstationen zeigen, dass dagegen verstoßen wird.
- Mangel an aktuellen Informationen, mit Daten die erst lange Zeit nach Verstößen veröffentlicht wurden. Statistiken über Verstöße gegen Grenzwerte werden meist nicht veröffentlicht, bevor sie nicht der Kommission berichtet wurden, wofür die Richtlinie wiederum einen Zeitraum von neun Monaten nach Ende des Kalenderjahres vorsieht.[44]
- Informationen, die in höchst technischen Formaten, wie zum Beispiel Tabellenkalkulationen präsentiert werden, die „Roh"-Daten beinhalten.
- Informationen und Warnungen werden nicht weiter gegeben. Zum Beispiel hat die Regierung des Vereingten Königreichs während der Olympischen Spiele versäumt, Smogwarnungen zu publizieren, obwohl die Ozonkonzentrationen mehrfach die Informationsschwellen überschritten haben.[45]
- Mangel an Informationen über die Effekte auf die lokale Luftqualität.

43 J Darpö 'Effective Justice? Synthesis report of the study on the implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Seventeen of the Member States of the European Union' (Report) (11. Oktober 2013): http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf

44 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 27(2).

45 http://cleanairinlondon.org/olympics/government-is-systematically-hiding-smog-episodes-60-years-after-the-great-smog/

Luftreinhaltepläne

In den meisten Zonen und Ballungsräumen, wo es ein Problem mit Luftqualität gibt, gibt es bereits einen Luftreinhalteplan. Allerdings ist dieser Plan meistens mangelhaft oder nicht vollständig umgesetzt worden. Alltagsprobleme mit Luftreinhalteplänen sind:

- Maßnahmen sind nicht geeignet, um die Luftqualität innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zu verbessern.
- Maßnahmen werden nicht umgesetzt oder verzögern sich.
- Maßnahmen werden nicht von geeigneten Informationen gestützt, also ist jede Einschätzung, ob sie effektiv sein werden unmöglich.
- Die Pläne sind mehrere Jahre alt und wurden trotz andauernder Luftreinhalteprobleme nicht fortgeschrieben.
- Bürgern und NGOs werden keine geeigneten Möglichkeiten gegeben an der Formulierung von Luftreinhalteplänen mitzuwirken – entweder findet keine Anhörung statt oder die Anhörung ist lediglich eine symbolische Geste – ohne dass Meinungen in Erwägung gezogen werden.

Zugang zu Gerichten

Theoretisch haben Bürger und NGOs immer, wenn gegen Luftqualitäts-Gesetze verstoßen wird das Recht vor Gericht zu gehen. Trotzdem machen es nationale Vorschriften und Verfahren den Bürgern schwer vor Gericht zu ziehen, um ihr Recht auf saubere Luft aufrechtzuerhalten. Hindernisse sind vor allem:

- Einschränkende feste Regelungen – Einzelpersonen und häufiger NGOs wird das Recht auf Zugang zu einem Gericht verwehrt.
- Die hohen Kosten, um eine Klage vor Gericht zu bringen – die Kosten von Anwaltshonoraren, welche in manchen Fällen das Risiko beinhalten, die Anwaltskosten des Gegners bezahlen zu müssen, falls die Klage erfolglos bleibt, ist eine bedeutende Abschreckung davor eine Klage zu erheben.
- Verzögerungen in Gerichtsverfahren – gerichtliche Schritte können viele Jahre dauern, bis ein abschließendes Ergebnis erreicht ist.
- Die Nichtverfügbarkeit effektiver juristischer Mittel – manche nationalen Gerichte sind abgeneigt oder unfähig Behörden zu zwingen Schritte einzuleiten und berufen sich stattdessen auf unverbindliche Erklärungen oder fordern von den zuständigen Behörden lediglich, die umstrittene Entscheidung nochmals zu überdenken.
- Die Nichtverfügbarkeit einer *„materiellen Nachprüfung"*- einige nationale Gerichte schauen nur, ob die öffentlichen Behörden den formellen Regelungen und Verfahren Folge leisten. Beispielsweise prüft das Gericht, ob die Behörden einen Plan korrekt verabschiedet haben, es prüft jedoch nicht den Inhalt des Plans, um zu kontrollieren, dass die Maßnahmen, die er beinhaltet, geeignet sind.
- Die Notwendigkeit, dass es eine *„Genehmigung"* gibt, die man in Frage stellen kann – was es schwierig oder gar unmöglich macht gegen Unterlassungen vorzugehen, d.h. das Versäumnis der Behörden positive Maßnahmen einzuleiten, um die Luftqualität zu verbessern.

Klagen auf saubere Luft in der EU

Immerhin hat es nun einige Fälle gegeben, bei denen NGOs und Bürger diese Probleme bewältigt haben und vor Gericht gezogen sind, um dort erfolgreich ihr Recht auf saubere Luft einzuklagen.[46]

Europäisches Parlament, Straßburg

46 Zusammenfassungen und Dokumente zu den meisten dieser Verfaren finden Sie unter http://legal.cleanair-europe.org/legal/

Stockholm, Schweden

Im Jahr 2008 hat die Schwedische Gesellschaft für Naturschutz (SSNC) eine Klage gegen die Stadt Stockholm wegen unzureichenden Maßnahmen im Luftreinhalteplan auf den Weg gebracht.Trotz des Gerichtsurteils von 2012 zugunsten von SSNC, hat der Mangel an effektiven Maßnahmen der Stadt gestattet weitere Maßnahmen hinauszuzögern.

Vereinigtes Königreich

In der Klage von ClientEarth gegen die Regierung des Vereinigten Königreiches wegen Überschreitung der NO_2-Grenzwerte in 16 Gebieten urteilte der Oberste Gerichtshof, dass die Regierung gegen die Luftreinhalterichtlinie verstoßen hat und legte den Fall dem EuGH vor.

Deutschland

Die Klagen in Deutschland auf Luftreinhaltung haben im Jahr 2005 mit dem Janecek-Verfahren begonnen (Kapitel 2). Seit dem gab es neun weitere Verfahren[1], die von Anwohnern und Umweltorganisationen (z. B. Darmstadt-Klage, Kapitel 6) auf den Weg gebracht wurden und viele endeten in der Festlegung neuer Luftreinhaltemaßnahmen, wie z.B. Umweltzonen.

Mailand, Italien

Die Organisation Genitori Antismog startete eine Reihe von Klagen bezüglich der Luftverschmutzung in Mailand. Am bekanntesten ist die Klage aus dem Jahr 2012 gegen die Regierung der Lombardei wegen Überschreitung der NO_2-Grenzwerte in Mailand. Das Gericht entschied, dass die Regierung binnen 60 Tagen einen Luftreinhalteplan erstellen muss.

Salzburg, Österreich

Im April 2014 legten fünf Umweltorganisationen[2] einen Antrag gegen die Region Salzburg wegen Überschreitung der NO_2-Grenzwerte ein.[3]

1 in Bezug auf Luftverschmutzung in München (2 Klagen), Wiesbaden, Darmstadt, Mainz, Reutlingen, Dresden, Offenbach, Stuttgart.

2 ÖKOBÜRO, Greenpeace, GLOBAL 2000, VCÖ, ÄrztInnen für eine gesunde Umwelt

3 Weitere Informationen zur Klage in Österreich finden Sie unter: http://legal.cleanair-europe.org/de/recht/austria/lawsuits-and-decisions/

Alle diese Fälle basierten auf EU-Recht vor nationalen Gerichten. Der *„Vorrang"* des EU-Rechts bedeutet, dass innerstaatliche Gerichte dazu verpflichtet sind, ihm zu folgen, auch wenn dies damit einhergeht, dass unvereinbare nationale Gesetze außer Acht gelassen werden. Zusätzlich müssen nationale Gerichte dem EU-Recht zur Durchsetzung verhelfen, so wie das Recht auf saubere Luft, dadurch, dass effektive Abhilfen bereitgestellt werden.

Die EU und jeder Mitgliedsstaat sind Beteiligter eines internationalen Abkommens, bekannt als die Aarhus-Konvention.[47] Die Aarhus-Konvention basiert auf dem Prinzip, dass wir das Recht auf eine gesunde Umwelt haben und eine Pflicht als Bürger diese Umwelt zu beschützen, welche offensichtlich nicht fähig ist sich selbst vor Gericht zu verteidigen. Es gibt uns daher „Verfahrensrechte", die uns dabei unterstützen unsere Rechte auf eine gesunde Umwelt geltend zu machen:

„in Erwägung dessen, daß Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen, und in Anbetracht der Tatsache, daß sie in dieser Hinsicht gegebenenfalls Unterstützung benötigen, um ihre Rechte wahrnehmen zu können."

Also garantiert die Aarhus-Konvention drei grundsätzliche Verfahrensrechte, welche als essentiell angesehen werden, um auf unser Recht auf eine gesunde Umwelt zurückzugreifen:

- Das Recht auf Informationen zurückzugreifen;
- Das Recht an der Formulierung von Plänen im Hinblick auf die Umwelt mitzuwirken; und
- Das Recht vor Gericht zu gehen, um Verstöße gegen das Umweltrecht zu beklagen.

Dies stattet Aktivisten und Anwälte mit einem „Werkzeugkasten" an Maßnahmen aus, welche verwendet werden können, um einige übliche Hindernisse, welche unserem Recht auf saubere Luft im Weg stehen, zu überwinden (siehe Abbildung 1). Die folgenden Kapitel werden zeigen, wie jede dieser drei Aarhus „Säulen" helfen kann, das Recht auf saubere Luft aufrechtzuerhalten.

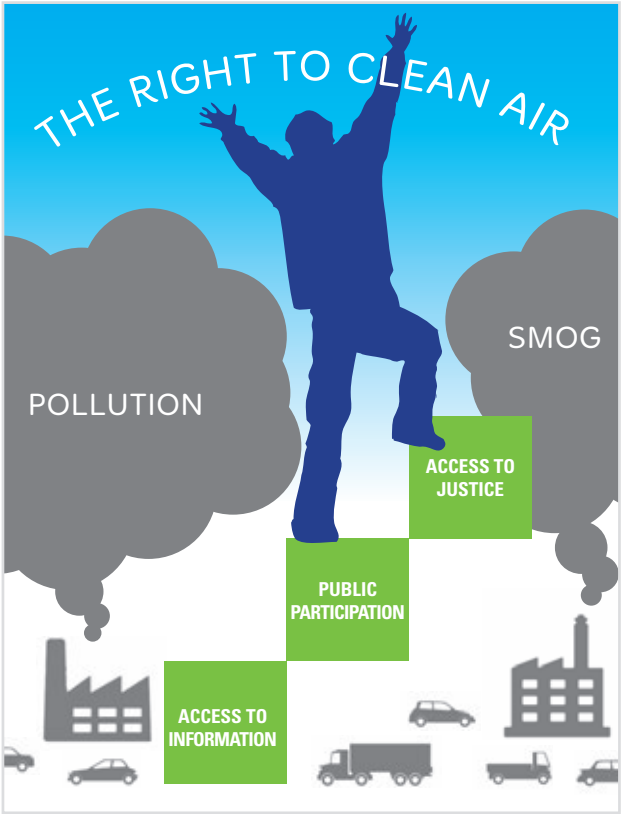


Figure 1

Es gab einige Verfahren in denen Umweltschutzorganisationen und Bürger erfolgreich Ihr Recht auf saubere Luft vor Gericht erstreiten konnten.

47 Siehe Fußnote 3

Das Recht auf Zugang zu Information zur Luftqualität

Das Recht, Informationen über die Luftqualität zu erhalten ist eine Voraussetzung für das Recht auf saubere Luft: wenn Menschen nicht wissen, dass es ein Luftreinhalteproblem gibt und nicht verstehen, welches Risiko es für ihre Gesundheit bedeutet und nicht darüber informiert werden, welche Maßnahmen ergriffen werden, um dies zu verbessern, können sie keine Maßnahmen ergreifen.

Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten, die Öffentlichkeit mit Informationen über Luftqualität zu versorgen. Allerdings sind diese Maßnahmen ziemlich schwach, wie wir im ersten Abschnitt dieses Kapitels sehen werden und wie im dritten Kapitel aufgezeigt, versäumen viele Mitgliedsstaaten sogar, diese minimalen Anforderungen zu erfüllen. Der zweite Teil dieses Kapitels wird daher zeigen, wie das auf der Aarhus-Konvention basierende EU-Recht angewendet werden kann, um auf Informationen über Luftqualität zurückzugreifen, zusammen mit einigen praktischen Tipps, wie das für Kampagnen verwendet werden kann, um Druck auf die zuständigen Behörden auszuüben, damit diese die Luftqualität verbessern.

Die Luftreinhalterichtlinie

Allgemein

Die Richtlinie legt Regeln fest, wie Informationen der Öffentlichkeit[48] bereitgestellt werden. Es ist notwendig, dass die Öffentlichkeit einschließlich der Umweltorganisationen, Verbraucherschutzorganisationen und Organisationen, die die Interessen von empfindlichen Bevölkerungsgruppen repräsentieren, **hinreichend** und **frühzeitig** informiert wird über:

- die Qualität der Umgebungsluft;
- genehmigte Fristverlängerungen; und
- Luftreinhaltepläne.

Weiterhin müssen die Informationen folgendermaßen zur Verfügung gestellt werden:

- Kostenlos; und
- Durch leicht zugängliche Medien (welche das Internet umfassen könnten, obwohl dies nicht eigens gefordert wird).

Zusätzlich müssen Mitgliedsstaaten einen Jahresbericht zu allen Schadstoffen veröffentlichen, der aufzeigt:

- Verstöße gegen Grenzwerte und andere Zielvorgaben wie Sollwerte; und
- Die Auswirkungen dieser Verstöße, beispielsweise auf die menschliche Gesundheit.

Die Richtlinie verlangt also von den Mitgliedsstaaten, der Öffentlichkeit wesentliche Informationen über die Luftqualität mitzuteilen. Allerdings wird den Mitgliedsstaaten ein sehr weitreichendes Ermessen zugestanden, welche Informationen wann und wie erbracht werden. Das Ergebnis ist meistens, dass zu wenig Informationen erteilt und/oder zu spät veröffentlicht werden, um noch nützlich zu sein.

Die Richtlinie legt auch Regelungen fest, wie Informationen der Kommission mitzuteilen sind.[49] Die Mitgliedsstaaten müssen die Kommission bis spätestens **neun Monate** nach Ende des Jahres mit Informationen darüber versorgen, welche Gebiete und Ballungsräume gegen die Zielvorgaben verstoßen haben. Diese Informationen sind von besonderer Bedeutung, da es die Informationen sind, auf die die Kommission die Verstoßfälle gegen Mitgliedsstaaten stützt (siehe Kapitel 7). Es sind außerdem die einfachsten Daten, auf die sich nationale Verfahren stützen, als ihre Genauigkeit nicht von den Behörden angefochten werden kann, da es ihre eigenen Daten sind.

48 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 26

49 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 27

Monitoring und Beurteilung[50]

Die Richtlinie umfasst Regelungen für:

- Die Anzahl an Messstationen; und
- Die räumliche Installation von Messstationen.

Diese Regeln für Beobachtung und Beurteilung sind, obwohl sehr komplex, unzureichend, um eine vollständige und geeignete Beurteilung der Luftqualität zu gewährleisten.

Wie in Kapitel 2 erklärt, müssen Messstationen an Orten positioniert werden, welche die höchsten Verschmutzungsniveaus in einer Zone oder einem Ballungsgebiet repräsentieren. Allerdings wird diese Vorschrift in der Praxis oft von Mitgliedsstaaten ignoriert oder missbraucht. Messstationen werden häufig in Gegenden errichtet, die nicht die höchsten Verschmutzungsniveaus vorweisen. So wurde bekannt, dass der Bürgermeister von Madrid mit Absicht Messstellen von verkehrsreichen Straßen weg in Parks versetzt hat, um fälschlicherweise zu behaupten, dass sich die Luftqualität verbessert hatte.[51] Immer häufiger versäumen Mitgliedsstaaten Daten von inoffiziellen Messstationen zu veröffentlichen oder zu melden, welche nicht Teil ihres offiziellen Netzwerks sind. Oftmals wird dies damit gerechtfertigt, dass die inoffiziellen Daten nicht die sehr detaillierten Voraussetzungen der Richtlinie für die Standortwahl erfüllen, zum Beispiel, weil die Messstation zu nah an einer Straßenkreuzung liegt.

Diese Probleme entstehen zum Teil, weil die Richtlinie nicht genügend Messstationen fordert und den Mitgliedsstaaten erlaubt Modellierungsverfahren zu verwenden, um Beobachtungsdaten zu ergänzen. Die Modellierung stellt zwar einerseits nützliche zusätzliche Informationen bereit und verringert die Notwendigkeit für teure Messstationen, ist aber andererseits anfällig für Manipulationen durch die Mitgliedsstaaten. Modelle sind nur so genau wie die Daten, die man eingibt (ein Phänomen bekannt unter der Abkürzung „RIRO" – rubbish in, rubbish out). Wird zum Beispiel die Anzahl und die Art der Fahrzeuge, sowie deren Fahrstrecke und Emissionen unterschätzt, dann wird das Modell aufzeigen, dass die Luftqualität besser ist als sie wirklich ist.

Diese Probleme werden durch die Tatsache verstärkt, dass die Kommission keine Ermächtigung zur Einsichtnahme hat. Sie ist somit vollständig abhängig von den Mitgliedsstaaten, dass diese sie mit Informationen über Verstöße gegen Grenzwerte ausstatten. Während die Kommission Informationen in Betracht ziehen wird, die ihr von Bürgern und NGOs präsentiert werden, welche die offiziellen Daten bestreiten und sie die Mitgliedsstaaten vielleicht auffordern wird diese Abweichungen zu erläutern, würde sie niemals Verstoßfälle, ausschließlich auf inoffiziellen Daten basierend vor Gericht bringen. Das ist vielmehr wie bei der Polizei, welche einen Kriminellen nur strafrechtlich verfolgen kann, wo sie ein unterzeichnetes Geständnis erlangt haben, selbst dann, wenn es etliche Zeugen des Verbrechens gibt!

Anfragen nach Umweltinformationsgesetz

Was können Sie tun?

Informieren Sie die Kommission

Wenn Sie denken, dass zu wenig Messstationen installiert sind, dass diese an einer ungeeigneten Stelle platziert sind (zum Beispiel nicht repräsentativ für die höchsten Belastungsniveaus) oder dass die Daten nicht angemessen mitgeteilt werden (beispielsweise wenn Daten, die von anderen seriösen Quellen erfasst werden den offiziellen Daten widersprechen), dann sollten Sie die Kommission benachrichtigen. In Kapitel 7 finden Sie eine Anleitung, wie Sie das tun können. Die Kommission hat eingeschränkte Ressourcen und kann nicht jeder Beschwerde nachgehen, sie setzt sich aber meistens intensiv damit auseinander, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass ein Mitgliedsstaat keine korrekten Angaben gemacht hat. Während sie letzten Endes auf die Daten vertrauen muss, die von dem Mitgliedsstaat zur Verfügung gestellt werden, wird sie in der Regel Beamte auffordern, Diskrepanzen zu erklären, insbesondere, wenn sie bereits Vertragsverletzungsverfahren gegen dieses eröffnet hat.

Verstöße gegen den Zugang zu Informationen, wie in der Richtlinie vorgesehen, könnten auch die Grundlage von rechtlichen Schritten vor nationalen Gerichten darstellen (siehe Kapitel 6).

Stellen Sie ein Auskunftsersuchen

Die Aarhus-Konvention bietet eine weitere Lösung für das Problem unzureichender Informationen an. Die Konvention garantiert Zugangsrechte zu Umweltinformationen, die weitreichender sind als die relativ schwachen Regelungen der Luftreinhalterichtlinie. Sie können Gebrauch davon machen, um beliebige fehlende Informationen einzufordern, die nützlich sein können zur Bewusstseinsbildung, um die Kommission zu informieren oder sogar rechtliche Schritte vor nationalen Gerichten einzuleiten.

Die Aarhus-Konvention würdigt, dass der Zugang zu Informationen eine notwendige Grundvoraussetzung für das Recht ist, in einer gesunden Umwelt zu leben. Ferner erkennt sie an, dass öffentliche Behörden Umweltinformationen im Namen der Öffentlichkeit bereit halten.

---

50 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 5 bis 11

51 Financial Times "Madrid mayor red faced over green campaign" 4. Februar 2011.

Die Konvention hebt auch die Wichtigkeit von weitreichendem öffentlichem Bewusstsein bei Umweltfragen hervor. Sie verpflichtet öffentliche Behörden daher, aktiv *„Umweltinformationen"* zu verbreiten und solche Informationen auch der Öffentlichkeit bereit zu stellen, wenn sie eingefordert werden.[52]

Diese Vorschriften werden in der EU durch die Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG)[53] umgesetzt. Das bedeutet, jeder EU-Mitgliedsstaat muss diese Richtlinie durch neue nationale Gesetze umsetzen oder bestehende Gesetze anpassen. Falls die nationalen Gesetze nicht mit der Richtlinie im Einklang stehen, sind nationale Richter durch EU-Recht dazu gezwungen sie zu ignorieren.

Schlüsselvorschriften:

Wo Umweltinformationen beantragt werden, sollen die Informationen so bald wie möglich und nicht später als **einen Monat** nach Empfang der Anfrage bereitgestellt werden.[54] Ist der Umfang und die Komplexität der eingeforderten Informationen so groß, dass es nicht möglich ist, sie innerhalb eines Monats bereitzustellen, muss der Antragsteller benachrichtigt werden und die Informationen müssen spätestens **zwei Monate** nach Eingang der Anfrage erteilt werden.

„Umweltinformationen" werden sehr allgemein definiert und beinhalten Informationen,[55] ob geschrieben, visuell, auditiv, elektronisch oder in irgendeiner anderen materiellen Form im Zusammenhang mit:

- Dem Zustand der Umweltbestandteile (inklusive der Luft und der Atmosphäre)
- Faktoren, wie zum Beispiel Substanzen, Energie, Lärm und UV-Strahlung, welche sich auf diese Umweltbestandteile auswirken und Emissionen, Ausstöße und andere Abgaben in die Umwelt.
- Aktivitäten oder Maßnahmen, administrative Maßnahmen, Umweltschutzabkommen, Grundsätze, Gesetzgebung, Pläne und Programme mit eingeschlossen, die diese Umweltbestandteile (siehe oben) beeinflussen oder wahrscheinlich beeinflussen;
- Berichten über die Umsetzung von Umweltrecht;
- Kosten-Nutzen-Analysen und andere wirtschaftliche Analysen und Hypothesen, die bei Beschlussfassungen verwendet werden; und
- Dem Zustand menschlicher Gesundheit und Sicherheit, den Lebensbedingungen von Menschen, Kulturstätten und Bauwerken, welche vielleicht von der Lage der Umweltelemente oder durch diese Elemente, unter den Faktoren, Maßnahmen und Aktivitäten beeinflusst sein könnte.

Also könnte jede Information bezüglich Luftreinhaltung, die Sie sich vorstellen können durch diese Definition abgesichert sein, wie beispielsweise Daten zur Schadstoffbelastung, die Anzahl vorzeitiger Todesfälle und Krankenhausaufnahmen, die durch Luftverschmutzung verursacht wurden, Kosten-Nutzen-Analysen von Luftverschmutzungsmaßnahmen und technische Analysen von Luftreinhalteplänen.

Ausnahmen – es gibt einige eingeschränkte Gegebenheiten, bei denen die Informationen zurückgehalten werden können:

- Wenn die Anfrage der falschen Behörde unterbreitet wird (falls dies der Fall ist, muss der Empfänger die Anfrage entweder an die richtige Behörde weiterleiten oder den Antragsteller über die richtige Behörde informieren).
- Wenn die Anfrage „offenkundig unvernünftig" ist;
- Wenn die Anfrage zu allgemein formuliert ist;
- Wenn die Anfrage Material im Zuge einer Vervollständigung betrifft (in dem Fall müssen sie mitteilen, wer das Material vervollständigt und wann es fertiggestellt wird);
- Wenn die Anfrage betriebsinterne Kommunikationen betrifft;
- Wenn die Auskunft die Vertraulichkeit der Verfahren von Behörden, internationalen Beziehungen, die Vertraulichkeit von kommerziellen oder industriellen Informationen, geistige Eigentumsrechte oder die Vertraulichkeit von persönlichen Daten nachteilig beeinflussen würde.[56]

Es gibt eine umfassende Fallrechtsammlung, die sich damit beschäftigt, wie diese Ausnahmen genutzt werden können. Eine detaillierte Diskussion überschreitet den Rahmens dieses Handbuchs. Allerdings gibt es zwei Prinzipien, die herausgezogen werden können:

---

52 Die Aarhus Konvention, Artikel 7.

53 Richtlinie 2003/4/EC über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/33/EWG des Rates OJ 2003 L41/26.

54 Umweltinfromationsrichtlinie, Artikel 3

55 Umweltinformationsrichtlinie, Artikel 2(1).

56 Diese sind nur einige der bekannten Beispiele, welche oft verwendet wurden um ein Informationsersuchen abzulehnen. Siehe Artikel 4(2) der Umweltinformationsrichtlinie für die gesamte Liste.

- Ausnahmen müssen einschränkend interpretiert werden, d.h. auf eine Weise, bei der der Zugang zu Informationen favorisiert wird.
- Manche Ausnahmen sind nicht verfügbar, wenn sich die Anfrage auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht. Dies ist besonders wichtig im Rahmen der Luftqualität, wo viele Anfragen auf diesem Weg charakterisiert werden könnten.

Diese Rechte über den Zugang zu Informationen werden durch ziemlich strenge Vorschriften gestützt, welche ein Recht auf eine administrative und eine juristische Bewertung gewährleisten.[57] Also wenn Ihre Anfrage nach Informationen ignoriert, unrechtmäßig abgelehnt (entweder vollständig oder zum Teil), oder unangemessen beantwortet wird, haben Sie ein Recht auf ein schnelles und günstiges Verfahren, bei dem die Behörde aufgefordert wird ihre Entscheidung zu überdenken.

Zusätzlich zu diesem Verfahren müssen Sie auch Zugang zu einem Prüfverfahren vor einem Gericht oder einem anderen unabhängigen oder unvoreingenommenen rechtlichen Gremium (wie beispielsweise einem Tribunal) haben, bei dem die Entscheidung bewertet werden kann. Also, wenn Ihnen letztendlich Informationen verweigert werden, könnten Sie vor Gericht gehen und verlangen, dass sie offengelegt werden. (Siehe mehr dazu in Kapitel 6)

Praktische Tipps für Anfragen nach Umweltinformationen:

Anfragen bezüglich Umweltinformationen können ein sehr hilfreiches Mittel von Umweltorganisationen sein, insbesondere weil sie kostenlos oder zumindest sehr günstig sind. Die Informationen können sehr nützlich bei der Unterstützung von Kampagnen sein, in dem sie die Öffentlichkeit, die Medien und die Politiker informieren. Insbesondere Journalisten schauen immer nach einer exklusiven Nachricht – also, wenn Sie an ehemalig geheime Informationen gelangen können, dann kann dies oftmals in einer intensiven Medienberichterstattung enden (siehe die Fallstudie: Clean Air in London).

Fallstudie

Die Kampagne "Clean Air in London" (CAL) war sehr erfolgreich bei der Durchführung von Anfragen nach Umweltinformationen, um mediale Aufmerksamkeit und das Profil von Luftreinhaltethemen zu erhöhen. Zum Beispiel unterstützte Clean Air in London im Jahr 2013 Anfragen auf Dieselemissionen für jede Straße in London mit mehr als 10.000 Fahrzeugen pro Tag. Der Bürgermeister lehnte diese Anfrage zunächst ab, aber CAL begehrte eine interne Bewertung der Ablehnung. Der Bürgermeister veröffentlichte die Informationen, die von CAL genutzt wurden, um die fünf am meisten verschmutzten Straßen in London herauszufinden. Dies erzeugte eine sehr gute Medienberichterstattung und wurden von einigen Lokalpolitzikern aufgenommen:
http://cleanairinlondon.org/sources/carcinogenic-diesel-exhaust-disclosed-for-every-significant-road-in-london/

Im Jahr 2014 hat die Sunday Times als Reaktion auf die Ankündigung der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das vereinigte Königreich wegen Überschreitung der NO_2-Grenzwerte einleiten zu wollen, die 50 Orte mit der höchsten NO_2-Belastung erfragt. Die Ergebnisse zeigten, dass die schmutzigsten Gebiete direkt neben dem Buckingham Palace lagen. Diese Geschichte wurde von fast allen Nachrichten aufgegriffen, was zu der größten Berichterstattung über Luftreinhaltung seit Jahrzehnten führte.

Luftverschmutzung auf den Titelseiten von Daily Mail, The Sunday Times und The Independent.

57 Umweltinformationsrichtlinie, Artikel 6.

Informationen, die Sie prüfen sollten und wenn diese nicht öffentlich zugänglich sind von den zuständigen Behörden auf Grundlage der Umweltinformationsrichtlinie erfragen sollten.

- ✔ Der Jahresbericht[58]
- ✔ Details über Verstöße gegen Grenzwerte oder Zielwerte (Sollwerte, langfristige Ziele für Ozon)
- ✔ Wurde eine Fristverlängerung genehmigt?
- ✔ Falls ja, bis wann und für welche Zonen?
- ✔ Falls ja, ist die Luftqualität innerhalb „der höchsten Toleranzmarge“ während der Fristverlängerung eingehalten worden?
- ✔ Wurde ein Luftreinhalteplan für alle Zonen, in denen Grenzwerte überschritten wurden, verfasst?
- ✔ Ab welchem Zeitpunkt werden mit Hilfe des Luftreinhalteplans die Grenzwerte eingehalten?
- ✔ Auswirkungen auf die Gesundheit – wieviele vorzeitige Todesfälle, Krankenhausaufnahmen und verlorene Lebensjahre sind der Luftschadstoffbelastung in Ihrem Land, Ihrer Region oder Stadt anzurechnen?

Dies ist nur eine sehr allgemeine Liste an Informationen, von denen die meisten entweder explizit oder implizit von der EU-Luftreinhalterichtlinie gefordert werden. Ein Antrag auf Umweltinformationen braucht nicht auf diese Information begrenzt werden – wie die Fallstudien oben veranschaulichen. Seien Sie kreativ. Versuchen Sie sich zu überlegen, welche Informationen besonders nützlich wären, interessant oder wo es wahrscheinlich wäre, maximalen Druck auf die zuständigen Behörden auszuüben, damit diese aktiv werden.

Falls die Behörden Ihnen die Information nicht geben wollen, werden sie vielleicht versuchen Ihre Anfrage zu verweigern oder zumindest eine Antwort hinauszuzögern, bis die Informationen nicht mehr benötigt werden. Um dieses Risiko zu minimieren, könnten die folgenden Tipps hilfreich sein:

- Stellen Sie sicher, dass Sie Ihre Anfrage an diejenige öffentliche Verwaltung schicken, welche tatsächlich über die Informationen verfügt – dies kann Verzögerungen ersparen;
- Versuchen Sie so genau wie möglich zu sein, damit Ihre Anfrage nicht als „zu allgemein formuliert“ gilt;
- Stellen Sie sicher, dass die angefragten Informationen nicht den Ausnahmen unterliegen. Wenn Sie denken, dass Ihre Anfrage nicht unter die Ausnahmen fällt, beharren Sie darauf und erläutern Sie, warum es so ist;
- Informieren Sie die Medien – eine Anfrage nach Umweltinformationen kann ein extrem starkes Kampagnenwerkzeug sein.

Ein Beispiel einer schriftlichen Anfrage nach Umweltinformationen ist in Anhang II aufgeführt.

Anfragen auf Umweltinformationen können ein sehr nützliches Mittel für Kampagnenarbeit zur Luftreinhaltung sein, sie sind kostenfrei oder günstig.

58 Wie verlangt in Artikel 26 und 27 der Luftreinhalterichtlinie.

Das Recht auf Beteiligung an Entscheidungen zur Luftreinhaltung

Ebenso wie das Recht auf Informationen zur Luftqualität, erteilt die Aarhus-Konvention Ihnen auch das Recht an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Bei der Luftreinhaltung ergibt sich das Recht, sich an der Formulierung von Luftreinhalteplänen zu beteiligen. Allerdings ist es auch relevant für Entscheidungen, ob bestimmte Projekte oder industrielle Aktivitäten genehmigt werden, welche wahrscheinlich einen negativen Einfluss auf die Luftqualität haben.

Diese Rechte wurden von der EU durch die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit (2003/35/EG)[59] eingeführt. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten folgendes für die Bürgerbeteiligung bereitzustellen:

- Pläne und Programme, die die Umwelt beeinflussen;
- Projekte, welche Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind; und
- Gewerbezulassungen.

Pläne und Programme

Wie in Kapitel 2 diskutiert, haben wir ein Recht auf einen Luftreinhalteplan. Ebenso haben wir das Recht, bei der Formulierung dieses Plans mitzuwirken. Leider ist dieses Recht aufgrund eines Versehens der EU Gesetzgeber, nirgends in der Richtlinie formuliert.

Dies hat ohne Zweifel dazu beigetragen, dass die Bürgerbeteiligung in vielen Mitgliedsstaaten bei der Erarbeitung von Luftreinhalteplänen nicht vorgesehen ist.

Allerdings wird durch die folgende Analyse deutlich, dass ein solches Recht existiert.

Die EG-Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung (2003/35/EG) verlangt von den Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass der Öffentlichkeit rechtzeitig und effektiv Gelegenheiten gegeben wird, an der Vorbereitung und Modifizierung oder Nachprüfung von Plänen und Programmen teilzunehmen.[60] Eine der aufgelisteten Richtlinien ist die Luftreinhalte-Rahmenrichtlinie – einer der Vorgänger der Luftreinhalterichtlinie. Die Luftreinhalte-Rahmenrichtlinie verlangte von Mitgliedsstaaten, „Pläne oder Programme“ für Zonen und Ballungsräume, in denen die Luftqualität die Grenzwerte überschritten hat, zu entwickeln.[61] Die Intention war, dass für alle Umweltrichtlinien, die nach dem Inkrafttreten der Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschlagen wurden, die Kommission automatisch Maßnahmen berücksichtigen würde, die eine Bürgerbeteiligung in Plänen und Programmen erfordert.[62]

Luftreinhaltepläne unter der Luftreinhalterichtlinie sind die Nachfolgemodelle zu den Plänen und Programmen, die gemäß der Luftreinhalte-Rahmenrichtlinie gefordert waren. Es war aus diesem Grund die klare Absicht der EU-Gesetzgeber, dass diese Gegenstand der Maßnahmen der Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung sein würden. Hinzu kommt, dass beim Fehlen von EU-Gesetzgebung, Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert sind, nationale Gesetze und Verfahren auf eine Weise zu interpretieren, die der Aarhus-Konvention gerecht wird und daher Individuen und Umweltverbänden ein Recht zur Mitarbeit bei der Erarbeitung von Luftreinhalteplänen ermöglichen.[63]

59 Richtlinie 2003/35/EC über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausareitung bestimmter umweltbezogener PLäne und Programe und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG un 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten OJ 2003 L156/17.

60 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2 und Anhang I.

61 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 8(3).

62 Siehe Rubrum 10 der Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung: "Other relevant community legislation already provides for public participation in the preparation of plans and programmes and, for the future, public participation requirements in line with the Aarhus Convention will be incorporated into the relevant legislation from the outset."

63 Siehe beispielsweise C-240/0ß Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky [2011] ECR I-1255 (the „Slovakian Bears“ case).

Auf dieser Grundlage haben Individuen und NGOs das Recht, an der Formulierung von Luftreinhalteplänen mitzuwirken. Was bedeutet das? Die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung überlässt es den Mitgliedsstaaten über die detaillierte Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung zu entscheiden, aber legt folgende Grundvoraussetzungen fest:

Wer ist berechtigt teilzunehmen?

Die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung gibt den Mitgliedsstaaten beachtliche Freiheiten selbst zu entscheiden, welche „Öffentlichkeit" an den Plänen und Programmen teilhaben kann:

„Mit Öffentlichkeit sind eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und in Übereinstimmung mit nationaler Gesetzgebung oder Praxis, deren Verbände, Organisationen oder Gruppen gemeint."[64]

„Mitgliedsstaaten ermitteln die Kreise der Öffentlichkeit, die ein Beteiligungsrecht haben … einschließlich relevanter Nichtregierungsorganisationen, welche Anforderungen erfüllen, die vom nationalen Gesetz erhoben werden, wie beispielsweise solche, die den Umweltschutz voranbringen."[65]

Das Recht des Einzelnen mitzuwirken ist eindeutig. Allerdings sind die Rechte von Gruppen, wie zum Beispiel Verbänden und NGOs komplizierter, weil dies vom innerstaatlichen Recht abhängig ist. Leider bedeutet es, dass Mitgliedsstaaten entscheiden können (und es auch oft tun), Gruppen auf der Grundlage bestimmter Kriterien wie der Anzahl von Mitgliedern, die sie haben oder dem Zeitraum ihres Bestehens, auszuschließen. Dennoch sind ihnen in dieser Hinsicht Grenzen auferlegt. Der EuGH hat eine Reihe von Beschlüssen getroffen, wonach solche Regelungen illegal sind, wenn sie nicht sicherstellen, dass das EU-Recht effektiv ausgeführt wird.

Frühe und effektive Beteiligung

Bürgerbeteiligung muss früh stattfinden, wenn alle Optionen offen sind und bevor ein finaler Beschluss für den Inhalt des Luftreinhalteplans getroffen wurde oder bevor ein Plan den Gesetzgebern zur Verabschiedung vorgelegt wird. Im Fall einer lokalen Behörde bedeutet dies, dass die Beteiligung stattfinden muss, bevor der Plan der Gemeindevertretung zugestellt wird.

Die Beteiligung muss ernst gemeint und effektiv sein. Dies ist viel mehr als das Recht lediglich gesagt zu bekommen, dass ein Luftreinhalteplan vorbereitet wird und dass Sie nach Ihrer Meinung dazu gefragt werden. Es muss die Möglichkeit geben, dass Ihre Beteiligung tatsächlich den Inhalt des Plans beeinflussen kann. Die zuständigen Behörden müssen alle Kommentare und Meinungen, die sie vor Verabschiedung des endgültigen Luftreinhalteplans erhalten, berücksichtigen. Sobald sie ihre finale Entscheidung getroffen haben, müssen sie angemessene Anstrengungen aufnehmen, um die Bürger darüber zu informieren, indem die Gründe und Überlegungen, auf denen ihre Entscheidung basiert erläutert werden.[66] Trotzdem müssen die Behörden nicht mit der Ansicht der Öffentlichkeit übereinstimmen – Sie haben eine Stimme bei der Entscheidung, aber kein Stimmrecht.

Relevante Informationen

Die Öffentlichkeit muss über Vorschläge für Luftreinhaltepläne informiert werden und die relevanten Informationen über solche Vorschläge müssen verfügbar sein, einschließlich der Informationen über das Recht zur Beteiligung und über die Behörde, an die die Kommentare und Fragen gerichtet werden müssen. Im Zusammhang mit Luftreinhalteplänen würden die relevanten Informationen mindestens die von der Richtlinie geforderten Informationen beinhalten, einschließlich:

- Eine detaillierte Beschreibung jeder Maßnahme;
- Ein detaillierter Zeitplan für die Umsetzung jeder Maßnahme; und

64 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2(1).

65 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2(3).

66 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2(2).

- Schätzungen der erwarteten Verbesserungen in der Luftqualität, welche daraus resultieren (einschließlich dem Zeitpunkt, zu welchem eine Einhaltung der Grenzwerte erwartet wird).[67]

Andere relevante Informationen könnten enthalten:

- Informationen über die Gesundheit und die Umweltauswirkungen, die durch den Luftreinhalteplan resultieren, beispielsweise wie viele vorzeitige Todesfälle, Krankenhausaufnahmen etc. würden als Ergebnis der Maßnahmen im Luftreinhalteplan vermieden werden;
- Eine ökonomische Analyse der Maßnahmen im Plan, einschließlich einer Analyse der Kostenvorteile und der Wirtschaftlichkeit;
- Die grundlegenden Daten, wie beispielsweise die Emissionsfaktoren, Verkehrsstatistiken und wissenschaftliche oder technische Berichte, welche in der Vorbereitungsphase des Plans verwendet worden sind;
- Alternativen, die vielleicht existieren könnten, wie zum Beispiel zusätzliche Maßnahmen, welche erforscht werden müssen.

Wenn unzureichende Informationen zur Verfügung gestellt werden, können Sie solche Informationen gemäß der Umweltinformationsrichtlinie (siehe Kapitel 4) anfordern. Allerdings müssen Sie schnell handeln, da die Informationen anderenfalls vielleicht nicht eintreffen, bis das Beteiligungsverfahren beendet ist.

Angemessener Zeitrahmen

Leider legt die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung keinen spezifischen Zeitrahmen fest, aber erklärt, dass „angemessene Zeitrahmen bereitgestellt werden müssen, die den verschiedenen Phasen der Bürgerbeteiligung ausreichend Zeit erlaubt".[68] Die Entscheidung darüber, was „angemessen" ist, wird dem Mitgliedsstaat überlassen.

Aufgrund der Komplexität von Luftreinhalteplänen ist eine beträchtliche Zeit notwendig, um eine aussagekräftige Teilnahme zu ermöglichen. Es ist ein verbreitetes Problem, dass zu wenig Zeit, beispielsweise nur ein Monat, gegeben wird, in welchem Kommentare vorgelegt werden müssen. Es ist wichtig, dass Sie darauf bestehen, dass Ihnen erlaubt wird sich *„so früh wie möglich"* und, wenn noch alle Optionen vorhanden sind, zu beteiligen. Falls Sie glauben, dass Ihnen nicht genügend Zeit gegeben worden ist den Plan und alle unterstützenden Informationen zu lesen und detaillierte Kommentare einzureichen, ist es eine gute Idee so bald wie möglich der zuständigen Behörde zu schreiben und mehr Zeit zu beantragen, indem Sie sich auf die obigen Vorschriften der Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung beziehen.

Modifizierung oder Überprüfung

Die Pflicht Luftreinhaltepläne vorzubereiten existiert seit einigen Jahren, demnach wird in den meisten Fällen bereits ein Luftreinhalteplan erarbeitet sein. Die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung wird sich daher meistens im Zusammenhang mit der Fortschreibung eines bestehenden Plans als mit der Entwicklung eines neuen Plans bieten.[69] Obwohl die Luftqualitätsrichtlinie nicht explizit erklärt, dass Luftreinhaltepläne regelmäßig fortgeschrieben oder bewertet werden müssen ist es zumindest implizit, dass dies geschehen muss.

Im Rahmen einer Fristverlängerung wird oftmals die Möglichkeit gegeben sein sich an der Fortschreibung von Luftreinhalteplänen zu beteiligen. Mitgliedsstaaten, die Fristverlängerungen beantragt haben, wurden dazu aufgefordert Luftreinhaltepläne für jede Zone, bzw. jeden Ballungsraum vorzubereiten, welche Maßnahmen beinhalten, um eine Einhaltung bis zum erweiterten Fristablauf zu erreichen. Entweder die Kommission genehmigte Fristverlängerungen, lehnte sie ab oder genehmigte sie unter „bestimmten Bedingungen". Wurde die Fristverlängerung unter bestimmten Bedingungen

Die Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung fordert öffentliche Beteiligung, wenn Luftreinhaltepläne geändert oder überprüft werden.

genehmigt, so musste der Luftreinhalteplan um weitere Maßnahmen ergänzt werden, um sicherzustellen dass die Grenzwerte in der erweiterten Frist eingehalten werden. Wurden Fristverlängerungen abgelehnt, so müssen die Mitgliedsstaaten ihre Luftreinhaltepläne ändern oder sie riskieren Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission oder rechtliche Schritte in nationalen Gerichten durch Einzelpersonen oder NGOs.

67 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 22 und 23 und Anhang XV.

68 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2(3)..

69 Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Artikel 2(2)..

Fallstudie: ClientEarth v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs.

Das Vereinigte Königreich beantragte eine Fristverlängerung für PM_{10} im Großraum London.

Die Kommission hatte keine Bedenken gegen die Fristverlängerung unter der Bedingung, dass der Luftreinhalteplan für London so angepasst wurde, dass dieser Maßnahmen enthält, die eine Einhaltung der Grenzwerte in kurzer Zeit ermöglichen.

Die Regierung ergänzte den Plan um eine Anzahl von Maßnahmen, wie z.B. „Staubverdrängung". Jedenfalls wurde die Öffentlichkeit an der Weiterentwicklung des Plans nicht beteiligt.

Das Argument von ClientEarth war, dass es entweder eine Anpassung des Plans war, was einer Modifizierung gleich kommt und daher eine Öffentlichkeitsbeteiligung benötigt, oder dass es keine Anpassung war, in welchem Fall die Regierung es versäumt hat die Bedingungen der Fristverlängerung zu erfüllen und diese somit hinfällig wurde, so dass das Vereinigte Königreich seit 2005 gegen die Richtlinie verstieß (die ursprüngliche Frist zur Einhaltung der PM_{10} Grenzwerte).

Dies bildet eine der beiden Begründungungen der ClientEarth-Klage (die zweite ist der Fehler der Pläne, die NO_2-Grenzwerte bis 2015 einzuhalten). Ein Monat bevor der Fall angehört wurde, hat die Regierung zugestimmt diesen Teil der Forderungen zu begleichen und eine öffentliche Anhörung zu dem Plan angeboten.

Spraying dust suppressant, London

Projekte und Genehmigungen

Zusätzlich zur Bürgerbeteiligung in Plänen und Programmen wie Luftreinhalteplänen, verbesserte die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung auch zwei EU-Umweltrichtlinien, um sicherzustellen, dass sie die Aarhus-Konvention befolgen:

- Die Richtlinie der Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/EEC, UVP);[70] und
- Die Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), (welche nun durch die Industrieemissionsrichtlinie (2010/75/EU, IED)[71] ersetzt worden ist)

Beide sind potentiell sehr bedeutsam für die Luftverschmutzung. Während eine vollständige Diskussion dieser Richtlinien (welche sehr technisch und Gegenstand eines großen Gesetzeswerks sind) über den Rahmen dieses Handbuchs hinausgeht, ist es sinnvoll manche Schlüsselüberlegungen hervorzuheben, die besonders relevant im Zusammenhang mit der Luftqualität sind.[72]

Der springende Punkt ist, dass die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur eine Bürgerbeteiligung bei Entscheidungen, die Gegenstand der UVP oder IED sind, erfordert, sondern sie garantiert auch Zugangsrechte zur Justiz, so dass betroffene Mitglieder der Öffentichkeit diese Entscheidungen anfechten können. Allerdings erfordert dies keinen Zugang zur Justiz bei Plänen und Programmen.

Obwohl das Zugangsrecht zur Justiz für Luftreinhaltepläne durch die Janecek-Klage erbracht wird, erfüllt dies nicht die Anforderungen der Aarhus-Konvention, dass Verfahren fair, gleichberechtigt, termingerecht und nicht untragbar teuer sein dürfen.[73] Aus diesem Grund wäre es vielleicht einfacher nationale rechtliche Schritte in Bezug auf eine UVP- oder IED-Entscheidung einzuleiten, welche die Luftqualität verschlechtern würden, als einen Luftreinhalteplan anzufechten.

---

70 Richtlinie 85/337/EEC über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten OJ 1985 L175/40. Diese Richtlinie wurde nun durch die Richtlinie 2011/92/EU OJ 2012 L 26/11 ersetzt, allerdings nicht in Ihrem Inhalt geändert. Zudem schlug die Kommission im jahr 2013 vor diese Richtlinie zu revidieren. Dieser Vorschlag wird voraussichtlich in 2014 umgesetzt.

71 Richtlinie 96/61/EC über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung OJ 1996 L257/26. Diese Richtlinie wurde aufgehoben und ersetzt durch die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen OJ 2010, L334/17. Die Beteiligungsrechte wurden in diesem Zusammenhang nicht grundlegend geändert.

72 Weitere Infos unter: http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm

73 Aarhus Konvention, Artikel 9(4).

UVP und Luftqualität

Die Öffentlichkeit hat auch ein Recht darauf sich an Entscheidungen zu beteiligen, welche Gegenstand der Bewertung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sind. Die UVP-Richtlinie verlangt, dass Projekte, die wahrscheinlich einen „erheblichen Einfluss" auf die Umwelt haben Gegenstand der UVP sind, welche die gesamten Umweltauswirkungen eines Projekts bewertet und überlegt, wie man diese Auswirkungen entschärft.

UVPs sind rechtsverbindlich für bestimmte Projektarten (aufgelistet in Anhang I), welchen unterstellt wird einen signifikanten Einfluss auf die Umwelt zu haben. Zu solchen Projekten zählen der Bau von Flughäfen, Autobahnen und Fernzugstrecken.

UVPs stehen im Ermessen der Mitgliedsstaaten für die Projekte, die in Anhang II gelistet sind. Die zuständigen Behörden entscheiden auf Grundlage eines Screenings, ob ein Projekt wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat und ob eine UVP benötigt wird. Anhang II Projekte, die von besonderer Relevanz bezüglich der Luftqualität sind, stellen Stadtentwicklungsprojekte (welche den Bau von Supermärten und Parkkäusern miteinbeziehen)[74] Straßenbau[75] und die Schiefergasförderung (Fracking)[76] dar.

Mitgliedsstaaten können entscheiden, ob sie eine UVP für ein Anhang II Projekt auf einer fallbezogenen Grundlage oder durch Festlegung bestimmter Schwellenwerte fordern. Wenn ein Anhang II Projekt signifikante Effekte auf die Umwelt haben wird, sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet eine UVP[77] zu verlangen. Auch, wenn sie Schwellenwerte festlegen, können sie nur bestimmte Anhang II Projekte von den Bedingungen einer UVP insgesamt ausschließen, wenn alle ausgenommenen Projekte als ganzes betrachtet, keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben werden.[78]

Auf jeden Fall müssen sie die Kriterien, dargelegt in Anhang III, berücksichtigen. Manche dieser Kriterien sind in hohem Maße relevant für die Luftqualität, beispielsweise:

- Sich verstärkende Effekte
- Dicht besiedelte Gebiete
- Gebiete, in welchen Luftqualitätsstandards (wie zum Beispiel Luftqualitäts-Grenzwerte) bereits überschritten worden sind
- Grenzüberschreitende Auswirkungen

Also jedes Anhang II Projekt, welches Emissionen der Luftverschmutzung in dicht besiedelten Gebieten, wie einer Stadt erheblich erhöhen würde, so dass Grenzwerte überschritten werden, sollte durch das Screening als ein Projekt mit erheblichen Einfluss auf die Luftqualität identifiziert werden. Eine vollständige UVP wäre dann notwendig.

In der zweiten Stufe des UVP-Verfahrens werden der Untersuchungsrahmen festgelegt und die Vorhabensträger über die beizubringenen Unterlagen informiert (Scoping). Scoping wird für alle Projekte durchgeführt, die eine UVP erfordern, ob sie unter Anhang I oder Anhang II fallen. Dieser Schritt kann durch den Vorhabensträger stattfinden oder durch eine Stellungnahme der zuständigen Behörde.[79] Im zweiten Fall muss die zuständige Behörde ihre Meinung hinsichtlich der Erfassung der relevanten Informationen abgeben. Ein typisches Problem ist, dass Projekte nicht Gegenstand der UVP sind, da die Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass der Einfluss auf die Luftqualität nicht „erheblich" sein wird oder dass Luftqualität aus demselben Grund in der Scoping-Stufe ausgeschlossen wird. Bürgerbeteiligung wird weder in der Screening- noch in der Scoping-Stufe durch EU-Recht gefordert, also ist es oft schwierig diese Schlussfolgerungen anzufechten. Allerdings ist es wichtig, dass Sie es versuchen. In manchen Mitgliedsstaaten stellen nationale Verfahren limitierte Formen von öffentlicher Konsultation zur Verfügung. Auf jeden Fall sollten Sie alles mögliche versuchen und auch tun, um Auswirkungen auf die Luftqualität hervorzuheben.Da sämtliche Dokumente im Normalfall nicht öffentlich in der Screening- und der Scoping-Stufe zur Verfügung stehen, ist es notwendig, dass Sie einen formalen Antrag auf Umweltinformationen einreichen (siehe Kapitel 4), um relevante Dokumente, wie beispielsweise die Bewertung der Lufqualität und Verkehrsprognosen einzusehen.

Falls die verantwortliche Behörde sich gegen die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung entscheidet, ist sie dazu verpflichtet auf Anfrage

74 UVP Richtlinie, Anhang II, 10(b)..

75 UVP Richtlinie, Anhang II, 10(e).

76 UVP Richtlinie, Anhang II 2(e)..

77 Siehe Klage C-72/95 Kraaijeveld and others v Gedeputeerde Staaten van Zuid-Holland [1996] ECR I-5403, Pargraph 39: „the purpose of the Directive would be undermined, if some projects could escape an environmental impact assessment, though they were likely to have significant effects on the environment".

78 Klage C-392/92 Commission v Ireland [1999] ECR I-5901, Paragraph 75.

79 UVP Richtlinie, Artikel 5(2).

von Bürgern oder NGOs die Gründe zu nennen, die ihre Entscheidung rechtfertigen.[80]

Wo eine vollständige UVP durchgeführt wird muss der Vorhabensträger einen detaillierten Bericht abgeben, der bestimmte Informationen enthält einschließlich der nachfolgenden:

- Eine Schätzung von Typ und Menge der erwarteten Emissionen in die Luft, die vom Betrieb des Projekts resultieren;
- Eine Schätzung der Umweltaspekte, welche wahrscheinlich erheblich beeinflusst werden, einschließlich der Bevölkerung, Luft, klimatischen Faktoren und dem architektonischen und archäologischen Erbe;
- Ein Entwurf von Hauptalternativen zu dem Projekt;
- Eine Beschreibung der Prognosemethoden, die verwendet werden, um die Einflüsse zu bewerten;
- Eine Beschreibung der Maßnahmen, die vorgesehen sind, um erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu verhindern, zu reduzieren und wo möglich aufzuheben.

Überlicherweise wird dieses Dokument sehr umfangreich und fachspezifisch sein, aber die Richtlinie sieht auch vor, dass der Vorhabensträger eine nichttechnische Zusammenfassung erstellt.

Dort, wo eine vollständige UVP durchgeführt wird, hat die „betroffene Öffentlichkeit" das Recht sich an der Entscheidung zu beteiligen, ob sie mit dem Projekt einverstanden ist oder nicht. Diese Vorschriften spiegeln diejenigen für Beteiligungsrechte in Plänen und Programmen wider, also muss es frühe und effektive Möglichkeiten geben teilzunehmen, relevante Informationen müssen zur Verfügung gestellt werden und ein angemessener Zeitrahmen muss gegeben werden.

Die betroffene Öffentlichkeit wird definiert als von der Entscheidung berührte oder wahrscheinlich berührte Öffentlichkeit oder, dass sie ein Interesse an der Entscheidung hat. NGOs, die den Umweltschutz vorantreiben und die Anforderungen des nationalen Rechts erfüllen, gelten als Interessenten. Also, wie bei den Plänen und Programmen sind die Rechte von NGOs an der UVP teilzuhaben Gegenstand nationaler Regelungen.

Einer der Gründe, weshalb es so wichtig ist darauf zu drängen, dass eine UVP durchgeführt wird ist, dass sie die zuständige Behörde in die Pflicht nimmt Gründe zu nennen, warum sie die Entscheidungen getroffen hat.[81] Dies ist nicht notwendigerweise der Fall, wo eine UVP nicht verlangt wird. Dort, wo Gründe für eine Entscheidung gegeben sind ist es wesentlich einfacher zu ermitteln, ob eine Anfechtung angemessen ist und wie die Erfolgsaussichten einzuschätzen sind.

Die UVP-Richtlinie wird derzeit überarbeitet. Ein Kommissionsvorschlag wurde im Jahr 2012 vorgestellt und die Verabschiedung wird noch im Jahr 2014 erwartet.[82]

Industrielle Verschmutzung und Luftqualität

Die IPPC-Richtlinie unterzieht Industrieemissionen, einschließlich Emissionen in die Luft, einem Genehmigungsverfahren. Die Industrieemissionsrichtlinie (2010/75/EU, IED), ersetzt seit Januar 2014 die IPPC-Richtlinie.[83]

Genehmigungen sollten nur dort erteilt werden, wo *„die besten verfügbaren Techniken"* (BAT) eingesetzt werden und *„Emissionsgrenzwerte"* (ELVs) erfüllt werden.

Die Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung. Diese Vorschriften spiegeln im Wesentlichen die Vorschriften für die Bürgerbeteiligung in Projekten, die Gegenstand der UVP sind, wider. Der betroffenen Öffentlichkeit müssen gleichermaßen frühzeitige und effektive Möglichkeiten, sich im Verfahren zu beteiligen, gegeben werden für:

- Die Ausstellung einer Genehmigung für eine neue Anlage;
- Die Ausstellung einer Genehmigung für jede substanzielle Veränderung im Betrieb einer Anlage; und
- Die Aktualisierung einer Genehmigung oder von Genehmigungsbedingungen.

Also wenn eine Genehmigung für einen industriellen Prozess ausgestellt oder aktualisiert wird, welcher vielleicht einen Einfluss auf die lokale Luftqualität hat, ist dies die Gelegenheit für Sie, sich zu beteiligen.

80 Klage C-75/08 R (on the application of Mellor) v Secretary of State for Communities and Local Government [2009] ECR I-3799..

81 UVP Richtlinie, Artikel 9.

82 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN TXT/?uri=CELEX:52012PC0628

83 Siehe Fußnote 71.

Durchsetzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung

Die UVP-Richtlinie verlangt nicht, dass die Bewilligung von Projekten, welche einen negativen Einfluss auf die Umwelt haben, versagt werden muss. Selbst wo die UVP signifikante Umweltauswirkungen aufzeigt, kann das Projekt normalerweise immer noch vorgehen, vorausgesetzt es gibt Erwägungen, wie die Auswirkungen abgemildert werden.

Allerdings lässt sich argumentieren, dass dort, wo die UVP aufzeigt, dass ein Projekt die Luftqualität verschlechtern wird, wie beispielsweise, wenn gegen Grenzwerte verstoßen wird oder wenn sich ein existierender Verstoß sogar verschlimmert, jede weitere Entscheidung rechtswidrig wäre, weil es unvereinbar wäre mit den Pflichten der öffentlichen Behörden, die sich aus der Luftqualitätsrichtlinie ergeben. Dies würde eine interessante Modellklage ergeben (siehe Anhang II).

Wenn ein Projekt oder eine Genehmigung erteilt wird, ohne dass eine UVP durchgeführt worden ist, kann diese Entscheidung rechtlich angefochten werden. Es erwachsen zahlreiche Fälle für den EuGH aus der UVP-Richtlinie.[84] Während der größte Teil der Fälle die Versäumnisse betrifft, die UVPs richtig durchzuführen, gilt es gleichermaßen als ein Versäumnis Luftreinhaltepläne angemessen einzubeziehen.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Sie Ihr Beteiligungsrecht entweder in der Formulierung eines Luftreinhalteplans oder bei irgendeiner Entscheidung, die Gegenstand einer UVP oder eines IPPC/IED ist, welche sich auf die Luftqualität auswirkt, geltend machen, weil dies in manchen Mitgliedsstaaten eine Vorbedingung ist, um die endgültige Entscheidung anzufechten. Wenn Sie also Ihr Recht auf Beteiligung nicht ausüben, haben Sie auch kein Recht auf rechtliche Überprüfung (siehe Kapitel 6).[85]

Es kann lebenswichtig sein, dass Sie sich an der Erstellung von Luftreinhalteplänen beteiligen, da es in einigen Mitgliedsstaaten Voraussetzung für die Anfechtung der Entscheidung ist.

Checkliste für Projekte und Genehmigungen:

- ✔ Wird ein Projekt vorgeschlagen, wie beispielsweise eine neue Straße, ein Supermarkt oder ein Fracking-Standort, welcher die Luftqualität nachteilig beeinflussen könnte?
- ✔ Wurde eine Bewertung über die wahrscheinlichen Auswirkungen des Projekts auf die Luftqualität abgegeben?
- ✔ Falls nicht, fordern Sie eine an.
- ✔ Wenn eine Bewertung erfolgt ist, reichen Sie einen Antrag auf Einsicht der Informationen über sie und alle unterstützenden Informationen ein.
- ✔ Wird das Projekt wahrscheinlich die Luftqualität, wo sie bereits überschritten worden ist, verschlechtern oder wird das Projekt eine Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte verursachen?
- ✔ Haben die zuständigen Behörden gefordert, dass eine vollständige UVP durchgeführt wird?
- ✔ Falls ja, wurde der Öffentlichkeit eine Möglichkeit gegeben sich zu beteiligen, bevor die Entscheidung getroffen worden ist?
- ✔ Wurden der Öffentlichkeit geeignete Informationen weitergegeben, einschließlich des Berichts?
- ✔ Wurden angemessene Zeitrahmen aufgestellt?

84 Siehe http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf

85 Siehe Darpö "Effective Justice?" Fußnote 42.

Zugang zu Gerichten I – das Recht auf Zugang zu nationalen Gerichten

„Die Unionsbürger werden im Einklang mit dem Übereinkommen von Aarhus und Entwicklungen, die durch das Inkraftreten des Vertrags von Lissabon und die jüngste Rechtssprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union ausgelöst wurden, effektiven Zugang zu den Gerichten in Umweltfragen sowie einen wirkungsvollen Rechtsschutz haben."[86]

Wie wir in den zwei vorangegangenen Kapiteln gesehen haben wird unser Recht auf saubere Luft von einer Anzahl anderer Rechte gestützt, namentlich die Rechte auf Umweltinformationen und Bürgerbeteiligung. Aber letzten Endes sind diese Rechte wertlos, wenn sie nicht von einem dritten Recht unterstützt werden: dem Recht, diese Rechte vor Gericht geltend machen zu können. Dies ist wohl das wichtigste aller Rechte, die die Aarhus-Konvention beinhaltet, da es ohne dieses kein Recht auf saubere Luft gäbe.

Dennoch ist, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, das Recht auf Zugang zur Justiz auch meistens am schwierigsten umzusetzen. Nationale Regelungen und praktische Gegebenheiten legen dem möglichen Kläger zahllose Hindernisse in den Weg. Nationale Regelungen über den Zugang zu den Gerichten („beständig") schaffen Beschränkungen darüber, wer Fälle vor Gericht bringen kann. Gerichtsverfahren sind meistens komplex, teuer und es kann Jahre dauern, zu einem Ergebnis zu kommen. Selbst dann kann das Gerichtsurteil versäumen, einen ausreichenden Rechtsschutz bereitzustellen.

Das EU-Recht und die Aarhus-Konvention stellen einige Teillösungen zu diesen Problemen bereit. Die sogenannte „dritte Säule" der Aarhus-Konvention begründet das Recht auf Zugang zur Justiz, wo gegen Umweltgesetze verstoßen wird. Das trifft auf beides, auf den Zugang zu Informationen und Bürgerbeteiligungsmaßnahmen der Konvention zu und allgemeiner auf nationale Umweltgesetze.

Zunächst erfordert es, dass Bürger Zugang zu einem „Nachprüfungsverfahren" haben müssen, wo ein Zugriff auf Auskunftsverlangen ignoriert, verweigert oder auf andere Weise unangemessen beantwortet wird.[87]

Zweitens erfordert es Zugang zu „einem Verfahren", um jede Entscheidung, Handlung oder Unterlassung, welche Gegenstand der Bürgerbeteiligungsrechte ist, gewährt durch die Verordnung, anzufechten.[88]

Drittens erfordert es, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zur Justiz haben, um Verstöße gegen nationale Umweltgesetze durch Privatpersonen und öffentliche Behörden anzufechten.[89]

Zusätzlich müssen diese Verfahren:

- Ausreichende und effektive Rechtsmittel bereitstellen;
- Fair, gleichberechtigt und rechtzeitig sein; und
- Nicht untragbar teuer sein.[90]

Die Aarhus-Konvention erfordert nicht notwendigerweise den Zugriff auf ein gerichtliches Verfahren, was wir eine „gerichtliche Nachprüfung" nennen würden. Administrative Verfahren wie beispielsweise die Anrufung eines Tribunals sind ausreichend, vorausgesetzt, dass sie objektiv und unabhängig sind und ihre Entscheidung eine verbindliche Rechtswirkung haben. Der Einfachheit halber verwendet dieses Kapitel den Begriff „Gericht" als Abkürzung für jegliche Verfahren und Rechtskörper, ob gerichtlich oder administrativ.

Durchsetzung von Rechten zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Zugang zu Gerichten bei Maßnahmen, die den Zugang zu Informationen und Bürgerbeteiligung betreffen, wurden von der EU durch die Umweltinformationsrichtlinie (siehe Kapitel 4) und die Bürgerbeteiligungsrichtlinie (siehe Kapitel 5) umgesetzt.

86 7. Umweltaktionsprogramm der EU 'Living well, within the limits of our planet' OJ 2013 L354/171, artikel 62: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN

87 Aarhus Konvention, Artikel 9(1).

88 Aarhus Konvention, Artikel 9(2).

89 Aarhus Konvention, Artikel 9(3).

90 Aarhus Konvention, Artikel 9(4).

Wenn Sie beispielsweise Informationen darüber anfordern, wie viele vorzeitige Todesfälle durch die Luftverschmutzung in Ihrem Land verursacht worden sind und diese Anforderung verweigert wird, sollten Sie das Recht haben, ein nationales Gericht oder Tribunal anzurufen, um diese Entscheidung anzufechten (angenommen die Behörde hat diese Information).

Oder wenn eine lokale Behörde einen neuen Supermarkt genehmigt, welcher signifikante Auswirkungen auf die Luftqualität hat, ohne eine Bürgerbeteiligung vorzusehen, sollten Sie das Recht haben vor Gericht zu treten, um diese Entscheidung anzufechten. Theoretisch könnte das Versäumnis eine Bürgerbeteiligung zu erlauben dazu führen, das Projekt für gegenstandslos zu erklären.

Falls es ein Bürgerbeteiligungsverfahren geben würde, das Sie in Anspruch nehmen, um das Projekt zu beanstanden, weil es die Emissionen erhöhen würde, die Behörden aber entschieden in jedem Fall eine Genehmigung zu erteilen, sollten Sie immer noch das Recht haben, diese Entscheidung anzufechten.

In all diesen Fällen muss das Verfahren:

- Ein wirkungsvolles Rechtsmittel bereitstellen;
- Fair und gleichberechtigt sein;
- Nicht zu lange andauern; und
- Nicht so teuer sein, dass Sie davon abgeschreckt werden, dagegen vorzugehen.

Durchsetzung von nationalen Umweltgesetzen

Leider wurde der allgemeine Zugang zu Gerichten, der Verstöße gegen nationale Umweltgesetze betrifft, nicht von der EU umgesetzt. Eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten wurde im Jahr 2003 vorgeschlagen, aber ist von den Mitgliedsstaaten blockiert worden, deshalb niemals verabschiedet und nun sogar widerrufen worden. Die Kommission zieht derzeit in Erwägung, eine neue Richtlinie bezüglich des Zugangs zu Gerichten oder eine Art nicht gesetzgebenden Vorschlag, der auf eine Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltfällen abzielt, zu unterbreiten.[91]

Also zurzeit liegt es an den Mitgliedsstaaten, abgesehen davon, wo der Zugang zu Umweltinformationen, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder industrielle Bewilligungen betroffen sind, zu entscheiden, wie die Regelungen über den Zugang zu Gerichten der Aarhus-Konvention umgesetzt werden. Das Ergebnis ist, dass nationale Regeln über den Zugang zu Gerichten stark zwischen den Mitgliedsstaaten variieren. Wahrscheinlich ist allen Mitgliedsstaaten gemein, dass die Kläger zahllose praktische und verfahrensrechtliche Hindernisse überwinden müssen.

Allerdings hat der EuGH in den letzten Jahren Fortschritte gemacht, wo die EU Gesetzgeber versagt haben. In zahlreichen Urteilen hat er die Rechte der EU-Bürger und der Umweltorganisationen, vor nationale Gerichte zu treten, um Umweltrecht der EU durchzusetzen, gestärkt. Also haben das EU-Recht und die Aarhus-Konvention gemeinsam begonnen, die verschiedenen Hindernisse zu überwinden, die nationale Gesetze in den Weg gelegt haben.

In einigen Grundsatzentscheidungen hat der EuGH die Rechte der EU Bürger und NGOs europäisches Umweltrecht betreffend gestärkt.

Das erste Hindernis: Klagebefugnis

Die Klagebefugnis (auch mit dem lateinischen Ausdruck "locus standi" beschrieben) ist die Fähigkeit einer Partei an einem Verfahren vor einem Gericht teilzunehmen. Einschränkende nationale Klagerechte sind daher das elementarste Hindernis: Falls Sie von vornherein kein Recht dazu haben, ein Gericht anzurufen, dann haben Sie keine Chance Ihr Recht auf saubere Luft zu verteidigen.

Nationale Rechtsvorschriften bezüglich der Klagebefugnis variieren in hohem Maße quer durch die EU. Manche Länder haben ziemlich lockere Rechtsvorschriften zu Klagerechten in Umweltfragen. Allerdings machen es nationale Gesetze in vielen Mitgliedsstaaten für Gruppen, wie z.B. Vereine und NGOs so gut wie unmöglich Umweltrechte durchzusetzen. In vielen Mitgliedsstaaten wurden Umweltorganisationen wegen restriktiver nationaler Vorschriften daran gehindert vor Gericht zu ziehen, weil sie aufzeigen müssen, dass sie ein unmittelbares oder individuelles Interesse in der Angelegenheit haben.

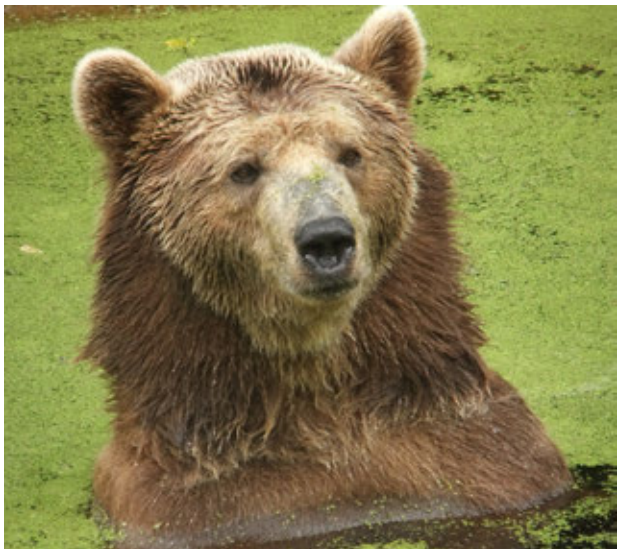
Beispielsweise war der Kläger im Janecek-Fall, Dieter Janecek, dazu gezwungen solange an einer der am stärksten verschmutzten Straßen Deutschlands zu wohnen (unter beträchtlichem Risiko für seine Gesundheit und die seiner Familie) bis das Verfahren beendet war. Wäre er umgezogen, hätte er kein unmittelbares Interesse mehr in den Fall und daher keine Klagebefugnis gehabt.

91 Siehe 7. Umweltaktionsprogramm Fußnote 86, Anhang 62 und 65.

Es ist beinahe unmöglich für eine Umweltorganisation ein „unmittelbares Interesse“ zu beweisen, weil Verstöße gegen Umweltgesetze ihrer Natur nach viele Menschen beeinflussen. Luftqualität ist das perfekte Beispiel dafür. Allerdings hat der EuGH entschieden, dass solche Vorschriften nach EU-Recht rechtswidrig sind und Einzelpersonen **und** Gruppen dazu fähig sein müssen vor Gericht zu gehen. Die folgenden vier Fälle zeigen, wie der EuGH Klagerechte in Umweltfragen verbessert hat.

Janecek [92]

Der Janecek-Fall war nicht nur dahingehend bedeutsam, dass er das Recht auf saubere Luft bestätigt hat, sondern er hat auch weit über den Bereich der Luftqualität hinaus Bedeutung. Der Fall würdigte nämlich, dass EU-Bürger ein Recht darauf haben, auf nationale Gerichte zurückzugreifen, wenn gegen EU-Gesetze verstoßen wird, die die menschliche Gesundheit schützen sollen. Interessanterweise leitet sich dieses Recht nicht direkt aus der Aarhus-Konvention ab, aber von weitergehenden Prinzipien des EU-Rechts: und zwar müssen nationale Gerichte durch die Bereitstellung wirksamer Rechtsmittel EU-Gesetze effektiv umsetzen.



Der Fall “Slowakische Braunbären” [93]

Allerdings garantierte der Janecek-Fall nur Klagerechte für “unmittelbar betroffene Personen”. Umweltorganisationen oder anderen Gruppen wurde in diesem Verfahren noch kein Recht auf Klage eingeräumt. Dies ist höchst bedeutsam, da solche Gruppen oft am besten etabliert sind, um Klagen zu erheben. Sie haben oftmals eine umfassende Sachkenntnis, mehr Zeit und finanzielle Ressourcen als Einzelpersonen.

In dem Verfahren „Slowakische Braunbären“ wurde einer Umweltorganisation die Erlaubnis verweigert, sich an einem Verwaltungsverfahren zu beteiligen, in dem diverse Jagdgruppen bei einem Regierungsministerium die Genehmigung beantragten Braunbären zu jagen. Die Umweltorganisation legte gegen diese Entscheidung Rechtsmittel ein und der Fall wurde schließlich dem EuGH zugewiesen.

In einer historischen Entscheidung urteilte der EuGH, dass nationale Gerichte aufgefordert waren, nationale Rechte (in diesem Fall nationale Regelungen zur Klagebefugnis) in weitest möglichem Maße auf eine zur Aarhus-Konvention passende Art zu interpretieren, um die Effektivität von EU-Umweltrecht sicherzustellen.

Dies würde eine Umweltorganisation dazu befähigen, vor einem Gericht eine Entscheidung anzufechten, von welcher behauptet wurde ein EU-Umweltdelikt zu sein. Dieses Grundprinzip, welches in diesem Fall die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie[94] betraf, würde gleichermaßen für jede EU-Umweltrichtlinie gelten, einschließlich der Luftqualitätsrichtlinie. Ferner, während dieser Fall die Anforderungen an die Klagebefugnis nach der Aarhus-Konvention betrifft, würde dieselbe Logik für die anderen Anforderungen gelten, wie beispielsweise die Notwendigkeit für Verfahren, effektive Rechtsmittel bereitzustellen, fair, gleichberechtigt, frühzeitig und nicht übermäßig teuer zu sein.[95]

Darmstadt [96]

Aus dem Janecek-Fall und dem Fall der Slowakischen Braunbären resultiert, dass sowohl Einzelpersonen (angenommen, dass sie ausreichend “betroffen” sind) und Umweltorganisationen das Recht haben gegen eine Behörde vor Gericht zu gehen, wenn es einen Verstoß gegen die Luftqualitätsrichtlinie gegeben hat.

Dies wurde erst kürzlich in einem anderen deutschen Fall auf die Probe gestellt. Die Umweltschutzorganisation Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) verklagte das Umweltministerium in Hessen wegen Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte in Darmstadt. Angesichts der Entscheidung im Fall der Slowakischen Braunbären und entgegen den herkömmlichen deutschen Verfahrensanforderungen, welche von den Klägern verlangen aufzuzeigen, dass sie “unmittelbar und individuell betroffen“ sind, sprach das Gericht der DUH eine Klagebefugnis in diesem Fall zu.

---

92 Janecek v Freistaat Bayern sieh Fußnote 27

93 Lesoochranárske zoskupenieVLK siehe Fußnote 63

94 Richtlinie 92/43/EEC zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen OJ 1992 L206/7.

95 Aarhus Konvention, Artikel 9(4).

96 Deutsche Umwelthilfe e.V. v Land Hessen vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden (2912). Das Urteil ist hier hinterlegt: http://legal.cleanair-europe.org/de/recht/deutschland/klagen-und-urteile/

Hoffentlich werden NGOs in anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls Gebrauch von dem Verfahren der Slowakischen Braunbären machen, um nationale Regelungen umzustoßen, welche ihnen rechtswidrig den Zugang zu Gerichten verweigern.

Djurgarden[97]

Andere nationale Verfahrensananforderungen können die Klagebefugnis auf geschicktere Weise einschränken, zum Beispiel durch die Anforderung, dass eine Umweltschutzorganisation eine bestimmte Anzahl an Mitgliedern haben muss oder seit einer bestimmten Anzahl an Jahren aktiv gewesen sein muss. In Schweden wurden NGOs nur Klagebefugnisse in UVP-Verfahren eingeräumt, wenn sie mindestens 2.000 Mitglieder zählen. Die Regierung gab zu, dass nur zwei NGOs im ganzen Land diese Anforderung erfüllen. Der Fall wurde an den EuGH verwiesen, welcher erklärte, dass eine solche Regelung rechtswidrig sei. Während die EU-Richtlinien es nationalem Recht überlassen, die genauen Regelungen zur Klagebefugnis für NGOs zu bestimmen, müssen solche Rechtsvorschriften einen breiten Zugang zu Gerichten und die Effektivität der Richtlinie sicherstellen.

Eine andere Möglichkeit den Zugang zu Gerichten für NGOs einzuschränken ist es, vorauszusetzen, dass diese seit einem bestimmten Zeitraum existieren. Solche Rechtsvorschriften würden voraussichtlich gegen das Urteil des EuGH im Fall Djurgarden verstoßen, wenn die minimale Dauer so lang wäre, dass es ernsthaft den Zugang zu Gerichten für Umweltschutzorganisationen und Vereinen einschränken würde.

Das zweite Hindernis: ein unerschwinglicher Kostenaufwand

Selbst dort, wo eine Einzelperson oder eine Umweltorganisation das Recht hat, vor Gericht zu gehen, hilft das nicht, wenn die Kosten so hoch sind, dass sie es sich nicht leisten können. Ein Klageverfahren schließt meist sehr hohe Kosten für die Anwälte ein. Auch Gutachter berechnen meist beträchtliche Summen für ihre Leistungen. Ferner gibt es meistens zusätzliche Kosten, wie beispielsweise Gerichtskosten und Kosten, die mit der Vorbereitung und dem Kopieren von juristischen Dokumenten verbunden sind. In manchen Mitgliedsstaaten, insbesondere dem Vereinigten Königreich, sind die Dinge sogar schlechter, da der erfolglose Kläger angewiesen werden kann einen Teil oder sogar sämtliche Kosten der Gegenseite zu tragen, falls sie verlieren sollten. Das ist bekannt als "Der Verlierer bezahlt" - Prinzip. Gerichtlich gegen die Regierung vorzugehen kann also mit einschließen, das Risiko auf sich zu nehmen sogar Zehntausende Euro für einen eigentlich überschaubaren Fall zu zahlen.

Edwards[98]

Dies bezieht sich auf ein Verfahren vor dem Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreiches, in welchem eine Einzelperson angewiesen wurde £ 88,000 (ca. € 97,000) an Kosten zu zahlen, nachdem diese die Klage wegen Luftverschmutzung durch eine Zementfabrik, gegen die Umweltagentur des Vereingten Königreichs verloren hatte. Der Oberste Gerichtshof reichte eine Reihe von Fragen an den EuGH weiter, um zu klären was die Aarhus-Konvention meint, wenn der Zugang zur Justiz nicht "unerschwinglich teuer" sein darf.

Der EuGH entschied bei der Bestimmung darüber, was untragbar war, folgendes:

- Kosten **dürfen nicht** die finanziellen Ressourcen der betroffenen Person überschreiten und auch nicht "objektiv" unangemessen sein, d.h. unangemessen für eine "durchschnittliche" Person;
- das Gericht **muss** die eigentlichen Ressourcen des Klägers betrachten – also kann es nicht einfach seine Bewertung darauf stützen, was basierend auf einer objektiven Schätzung der Ressourcen eines durchschnittlichen Antragstellers "unerschwinglich" ist;
- das Gericht **kann** auch eine Reihe anderer Faktoren in Betracht ziehen, einschließlich der Chance des Klägers auf Erfolg, der Bedeutung des Falls (sowohl für den Kläger als auch den Schutz der Umwelt) und der Komplexität und der Existenz von irgendeiner nationalen Prozesskostenhilfe oder Einlagensicherungen.

Leider gibt die Edwards Entscheidung den nationalen Gerichten nur eine sehr vage Anleitung darüber, wie sie die "nicht unerschwingliche Kosten"-Regel anwenden können und ist daher nur von geringer Bedeutung. Dies zeigt das endgültige Urteil des Obersten Gerichtshofes des Vereingten Königreichs, welches entschied, dass es für den Kläger nicht unangemessen war, eine geringere Summe als £ 25,000 (ca. € 30,000)[99] zu bezahlen, weder auf einer objektiven noch auf einer subjektiven Basis. Dieser Betrag entspricht annähernd dem durchschnittlichen nationalen **Jahres**einkommen.

---

97 C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd [2009] ECR I-9967.

98 Klage C-260/11 R (on the application of Edwards and Pallikaropoulos) v Environment Agency and others (not yet published).

99 Eventuell stimmt die Verteidigung zu nicht die gesamte Summe £88,000 anzustreben und stattdessen die geringeren Kosten von £25,000 welche der Kläger bereits gezahlt hat..

Aufgrund der Verzögerung bei der Anhörung des Edwards-Falls wurde die Entscheidung des EuGH von den Ereignissen überholt. Unter dem kombinierten Druck des Edwards-Falls, des parallelen Vertragsverletzungsverfahrens der Komission gegen das Vereinigte Königreich[100] und eines früheren Urteils des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) in einer Beschwerde von ClientEarth,[101] führte das Vereingte Königreich im April 2013 bedeutende Reformen für die Kostenumlage in umweltpolitischen Fällen ein. Als Ergebnis profitieren die Kläger in Fällen, die von der Aarhus-Konvention abgedeckt werden, automatisch durch eine festgeschriebene Deckelung von maximal £ 5.000 (für Einzelpersonen) oder £ 10.000 (für Gruppen und NGOs)[102] Die Aarhus-Konvention hat deshalb eine entscheidene Rolle bei der Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im Vereinigten Königreich gespielt.

Die Prozesskosten werden voraussichtlich eine ernsthafte Herausforderung für Kläger in vielen Mitgliedsstaaten bleiben, insbesondere dort, wo ein "der Verlierer zahlt"-System festgelegt ist.[103] Allerdings gibt es auch Mitgliedsstaaten, in denen dieses System nicht existiert und ein Fall für weniger als € 5.000 vor Gericht gebracht werden kann.

Solche Summen sollten innerhalb der Möglichkeiten der meisten einigermaßen gut ausgestatteten Umweltverbände liegen. Unter den potentiellen strategischen Vorteilen des Prozesses, sollten solche Gruppen ernsthaft in Betracht ziehen, Vorkehrungen innerhalb ihres Budgets zu treffen oder sogar eine neue Finanzausstattung aufzubringen, um für den Prozess zu zahlen.

Sowohl Einzelpersonen als auch NGOs haben das Recht vor Gericht eine öffentliche Behörde zu verklagen, wenn gegen die Luftreinhaltericht-linie verstoßen wird.

Tipps zur Finanzierung von Prozessen

Selbst in den Ländern, wo es eine gerechtere Verteilung von Prozesskosten gibt, ist es eine wirkliche Herausforderung das Kapital zu finden, um für Ihre eigenen Prozesskosten aufzukommen. Die folgenden Möglichkeiten sollten untersucht werden:

- ✔ **Gibt es ein System für die Prozesskostenhilfe? (dabei sollten Sie wissen, dass diese Systeme meistens nur für Einzelpersonen und nicht für NGOs verfügbar sind)**
- ✔ **Können Sie einen Anwalt bekommen, der kostenlos, für einen ermäßigten Preis oder auf einer "Kein Erfolg = Keine Kosten"-Basis arbeitet?**
- ✔ **Sie sollten vielleicht kreativ sein, wenn Sie Möglichkeiten zur Finanzierung von Prozessen betrachten, beispielsweise durch den Gebrauch von "crowd funding" ("Gruppenfinanzierung").**
- ✔ **Bitte kontaktieren Sie die Autoren (siehe Kontaktdaten auf Seite 44), die sich freuen würde Ihnen bei Ihren Rückfragen zu helfen und/oder versuchen Sie mit Anwälten in Kontakt zu bringen, die in Ihrem Land arbeiten.**

Das dritte Hindernis: der Nachprüfungsrahmen

Ein allgemeines Problem ist, dass nationale Vorschriften es nur möglich machen das Verfahren anzufechten, nicht den Inhalt der Entscheidung selbst. Also wäre es möglich, ein Verfahren, durch das ein Luftreinhalteplan verabschiedet worden ist (beispielsweise dort, wo es keine Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben hat), anzufechten. Allerdings wäre es nicht möglich, den Inhalt eines Luftreinhalteplans anzufechten, selbst wenn dieser offensichtlich ungeeignet sein sollte, (beispielsweise dort, wo er unzureichende Maßnahmen beinhaltet und für etliche Jahre keine Einhaltung erreichen wird).

Dies ist eindeutig unvereinbar mit EU-Recht und der Aarhus-Konvention.

Das Janecek-Urteil hat mehr als nur eine Klagebefugnis geschaffen. Es forderte auch eine stichhaltige Nachprüfung des Aktionsplans und der Angemessenheit der Maßnahmen, die in ihm enthalten

---

100 Klage C-530/11 Commission v UK (noch nicht veröffentlicht).

101 ACCC/C/33/2008: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-33/Findings/ece_mp.pp_c.1_2010_6_add.3_eng.pdf

102 Die neue Kostenregelung setzt ein maximales Limit von £5,000 für Einzelpersonen und £10,000 für Gruppen.

103 Für eine verständliche Auswertung der Kosten von Umweltverfahren siehe Darpö „Effective Justice?", Fußnote 42.

sind, durch die nationalen Gerichte.[104] Dies ist dort äußerst wichtig, wo Luftreinhaltepläne verabschiedet worden sind, die keine geeigneten Maßnahmen enthalten, um die Einhaltung der Grenzwerte in einem angemessenen Zeitrahmen zu gewährleisten. Nationale Gerichte müssen sogar nach der Angemessenheit der Maßnahmen in den Plänen in Bezug auf die Notwendigkeit, die Grenzwerte in so kurzer Zeit wie möglich zu erreichen, schauen. Der Ansatz, der von dem deutschen Gericht im Darmstadt-Fall angewendet worden ist deutet auf die ordnungsgemäße Herangehensweise in diesem Zusammenhang hin. Hoffentlich wird der EuGH weitere Klarheit in diese Angelegenheit im *ClientEarth*-Fall bringen.

Ein allgemeines verwandtes Problem ist, dass nationale Gesetze es nicht erlauben, gegen administrative Unterlassungen vorzugehen (Versäumnisse von Behörden zu handeln oder eine Entscheidung zu treffen). In manchen Mitgliedsstaaten, beispielsweise Ungarn und der Tschechischen Republik, ist es es nur möglich Verwaltungsakte anzufechten.[105] Dies ist ein großes Problem, wenn man sich mit Luftqualität beschäftigt, weil das Problem oft der Mangel an Aktionen ist, d.h. das Versäumnis der zuständigen Behörden einen Luftreinhalteplan zu verabschieden oder zu überarbeiten oder Maßnahmen zu ergreifen, um die Verschmutzung zu reduzieren. Dies ist eindeutig ein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention, welche ausdrücklich eine Nachprüfung der Handlungen und Unterlassungen der Behörden vorsieht.[106] Dies ist nicht auf Verwaltungsakte begrenzt.[107]

Das vierte Hindernis: Verzögerung

Ein großes Problem von nationalen Prozessen ist, dass es etliche Jahre in Anspruch nehmen kann, um zu einer Entscheidung zu kommen. Während dies zweifellos ein großes Problem ist (und eines, welches endlich durch EU-Recht behoben werden muss), muss es im Zusammenhang mit zwei Faktoren betrachtet werden: Erstens braucht das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission sogar länger, typischerweise vier Jahre, nur um ein erstes Urteil zu erreichen (siehe mehr dazu in Kapitel 5). Zweitens rechnen zahlreiche Mitgliedsstaaten damit, die Grenzwerte bis 2020 oder sogar noch darüberhinaus zu überschreiten.

Also macht es in diesem Zusammenhang einen Unterschied, selbst wo nationale Prozesse etliche Jahre in Anspruch nehmen. Beispielsweise wird der *ClientEarth*-Fall noch im Jahr 2014 verhandelt werden, obwohl er drei Anhörungen durchläuft. Im Vergleich dazu hat die Kommission gerade nur die ersten Schritte in den Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten bezüglich der Überschreitung von Stickstoffdioxid-Grenzwerten eingeleitet. Diese Fälle werden den EuGH voraussichtlich nicht vor 2016 erreichen.

Es ist erwähnenswert, dass Klageverfahren in Deutschland und in Italien relativ schnell in weniger als einem Jahr abgeschlossen worden sind.

Letztendlich erlauben nationale Verfahren in vielen Mitgliedsstaaten, dass Fälle in Ausnahmesituationen oft nach dem Ermessen eines Gerichts "umgehend ausgeführt" oder "beschleunigt" werden. Solche Verfahren sollten für umweltrelevante Verfahren genutzt werden, um die Effektivität der Aarhus-Konvention sicherzustellen, welche voraussetzt, dass Verfahren "fair, gleichberechtigt und frühzeitig" sein müssen.[108]

104 Siehe hierzu auch die Klagen C-165/09 Stichting Natuur en Milieu and Others v College van Gedeputeerde Staten can Groningen und C-166/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland [2011] ECR I-4599. In dem UVP-Kontext, siehe auch Djurgarden Klage unter Fußnote 97, welche Zugang zu einem Revisionsprozess forderte, um eine Entscheidung anzufechten, das heißt nicht nur das Verfahren betreffend, was zu einer Entscheidung führte.

105 Bedenken über dieses Thema wurden in fast allen Mitgliedsstaaten beobachtet in Darpö „Effective Justice?", Fußnote 42.

106 Aarhus Konvention, Artikel 9(3).

107 Siehe Allgemeiner Gerichtshof, Klage T-338/08 Natuur en Milieu v Commission (bislang noch nicht veröffentlicht), und Klage T-396/09 Milieudefensie v Commission (bislang noch nicht veröffentlicht).

108 Die Anwendung der gleichen Logik zu Artikel 9(4) der Aarhus Konvention wie Artikel 9(3) in der Klage „Slowakische Braunbären" verwendet wurde, siehe Fußnote 63.

Das fünfte Hindernis: Mangel an effektiven Rechtsmitteln

Selbst wo Sie all diese Hindernisse überwinden besteht ein Risiko, dass das Gericht letzten Endes versäumt eine Nachbesserung zu gewähren, welche einen wirklichen Unterschied macht. Beispielsweise entschieden in der ***ClientEarth***-Klage beide, die erste Instanz und die Berufungsgerichte keine Nachbesserungen zu zu gestehen, obwohl die Regierung des Vereinigten Königreichs den Verstoß gegen ihre Verpflichtungen sicherzustellen, dass Grenzwerte erfüllt werden akzeptiert hatte. Der Oberste Gerichtshof gab schließlich eine unverbindliche "Erklärung" ab, welche lediglich bestätigte, dass das Vereinigte Königreich die Grenzwerte überschritt, ohne die Regierung gleichzeitig dazu zu veranlassen einzugreifen.

Ein anderes bekanntes Problem ist, dass nationale Gerichte eventuell einfach die Entscheidung der Behörde aufheben. Das Verfahren wird dann wieder der Behörde übertragen, welche vielleicht einfach die gleiche schlechte Entscheidung trifft, nachdem sie den ordnungsgemäßen Ablauf befolgt hat.

> Selbst die Androhung rechtlicher Schritte kann erheblichen Druck auf die nationalen Behörden erzeugen, Maßnahmen zu ergreifen.

Das Ausmaß, in dem nationale Gerichte im Kontext der Luftreinhalterichtlinie effektive Rechtsmittel bereitstellen müssen ist Thema der vierten Frage gemäß EuGH in der ***ClientEarth***-Klage. Bis diese beantwortet worden ist wird eine beträchtliche Unsicherheit bleiben. Allerdings werden die folgenden Prinzipien im EU-Recht gut etabliert:

- Rechtsmittel müssen effektiv sein – sie dürfen es nicht zu schwierig oder unmöglich machen auf Rechte, die durch EU-Recht verliehen worden sind zurückzugreifen.[109]
- Rechtsmittel müssen eine abschreckende Wirkung haben[110]
- Diesen Prinzipien wurde eine eindeutige Anerkennung in der Luftreinhalterichtlinie gegeben.[111]
- Nationale Gerichte müssen nationale Verfahrensvorschriften im weitest möglichen Ausmaß interpretieren, um den Rechten nach EU-Recht zur Effektivität zu verhelfen.[112]
- Im speziellen Zusammhang mit Luftqualität erfordert der Janecek-Fall, dass das nationale Gericht als Minimalvoraussetzung Rechtsmittel bereitstellen muss, welche den Effekt haben, die relevante Behörde dazu zu drängen, einen Luftreinhalteplan vorzubereiten oder zu überarbeiten.

Zusammenfassung

Eine Rechtsstreitigkeit ist ein umfangreiches Unterfangen, insbesondere für eine Einzelperson oder eine Umweltorganisation mit begrenzten Mitteln an Zeit und Geld. Allerdings kann es der einzige Weg sein, eine widerwillige Behörde dazu zu bringen zu handeln. Ein Prozess kann auch indirekte Vorteile wie Medienberichterstattung mit sich bringen, welche ein stärkeres öffentliches Bewusstsein wecken und erheblichen politischen Druck auf die zuständigen Behörden ausüben.

Wenn Sie denken, Sie hätten eventuell eine Begründung für eine Klage ist es wichtig, dass Sie bei der ersten Gelegenheit eine angemessene Rechtsberatung aufsuchen. Dieses Handbuch bietet nur einen einfachen Überblick über die relevanten Aspekte des EU-Rechts, welche angesichts der nationalen Rechte und Verfahren von einem erfahrenen Anwalt oder anderen Experten betrachten werden müssen. Bitte kontaktieren Sie die Autoren (Kontaktdaten auf Seite 44), die gerne eine erste Einschätzung für Ihren Fall geben können und versuchen werden, Kontakte zu nationalen Rechtsexperten zu knüpfen.

109 Klage C-33/76 Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland [1976] ECR 1989.

110 Klage C-14/83 Von Colson and Kamann v Land Nordrhein-Estfalen [1984] ECR 1819.

111 Die Luftreinhalterichtlinie, Artikel 30.

112 Klage „Slovakische Braunbären", siehe Fußnote 63.

Zugang zu Gerichten II – Umsetzung durch die Kommission

Die Kommission hat eine wichtige Rolle dabei, unser Recht auf saubere Luft aufrechtzuerhalten. Die Kommission ist bekannt als die "Hüterin der Verträge". Sie ist dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass Mitgliedsstaaten das EU-Recht befolgen, einschließlich der Umweltrichtlinien bezüglich Luftverschmutzung. Sie leitet ihre Durchsetzungsbefugnis aus diesem Vertrag ab.[113]

Die Kommission hat die Macht (aber, äußerst wichtig, keine Pflicht) Gerichtsverfahren gegen Mitgliedsstaaten einzuleiten, die es versäumen EU-Recht einzuhalten. Diese Verfahren werden meistens als "Vertragsverletzungsverfahren" oder als "Übertretungsverfahren" bezeichnet. Die Kommission ist auch verantwortlich dafür, Fristverlängerungen zu genehmigen oder abzulehnen.

Es ist wichtig, dass Einzelpersonen und NGOs in Mitgliedsstaaten die Kommission auf Zuwiderhandlungen aufmerksam machen und die Kommission über Entwicklungen von Vollstreckungsverfahren auf dem neuesten Stand halten. Allerdings sollte dies nicht als Ersatz für eine nationale Streitsache betrachtet werden, welche, wo möglich, hintereinander mit einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission fortgeführt werden sollte. Die beiden Prozesse sollten als komplementär betrachtet werden.

Dieses Kapitel erläutert, wie die Kommission ihre Durchsetzungsmacht anwendet; zeigt auf, mit welchen Problemen die Kommission konfrontiert wird, wenn sie Vertragsverletzungsverfahren beginnt, insbesondere in Bezug auf Luftqualität; und gibt praktische Ratschläge, wie man am effektivsten mit der Kommission kooperien kann.

Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission kann Vertragsverletzungsverfahren in drei Situationen anstrengen:

- Wenn der Mitgliedsstaat eine Richtlinie innerhalb der gesetzten Frist nicht in nationales Recht umgesetzt und die Kommission hierüber informiert hat.
- Wenn der Mitgliedsstaat eine Richtlinie nicht korrekt in nationales Recht umgesetzt hat.
- Wenn der Mitgliedsstaat eine Richtlinie in nationales Recht umgesetzt hat, aber nicht sicherstellt, dass die Regelungen auch tatsächlich angewendet werden, wenn er zum Beispiel nicht sicherstellt, dass Grenzwerte eingehalten werden.

Der Prozess besteht aus verschiedenen informellen und formellen Stufen:

INFORMELLE STUFE

STUFE 1. Beschwerde von Bürgern oder Gruppen/ der Kommission aus eigener Initiative – die Beschwerde wird von der Kommission geprüft und zusammen mit einer Reihe von Fragen an die zuständige Behörde in dem Mitgliedsstaat geleitet.[114]

FORMELLE STUFE

RUNDE 1

STUFE 2. Fristsetzungsschreiben – eine erste schriftliche Warnung, mit dem die Kommission einen Mitgliedsstaat auffordert, innerhalb einer bestimmten Frist (2 Monate) zu einem aufgetretenen Problem Stellung zu nehmen.

STUFE 3. Mit Gründen versehende Stellungnahme – eine finale schriftliche Warnung, in der der Mitgliedsstaat aufgefordert wird, den Verstoß innerhalb einer bestimmten Frist, in der Regel zwei Monate, einzuhalten.

STUFE 4. Anrufung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)

STUFE 5. Erstes EuGH Urteil – Stellt der Gerichtshof in seinem Urteil fest, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, so muss dieser Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um dem Urteil nachzukommen.[115]

Vier Jahre

RUNDE 2

Kommt ein Mitgliedstaat trotz des vom Gerichtshof erlassenen Urteils seinen Verpflichtungen immer noch nicht nach, kann die Kommission ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

STUFE 6. Zweites Fristsetzungsschreiben[116] – Darlegung der Gründe, weshalb die Kommission meint der Mitgliedsstaat hat versagt das erste Urteil umzusetzen und Aufforderung dazu innerhalb einer Frist (normalerweise zwei Monate) Stellung zu nehmen.

STUFE 7. Zweite Anrufung des EuGH – mit Vorschlägen für Strafzahlungen.

STUFE 8. Zweites EuGH-Urteil – wenn der EuGH urteilt, dass der Mitgliedsstaat es versäumt hat das erste Urteil umzusetzen, kann er Strafzahlungen festlegen.

Sechs Jahre

113 TEU, Artikel 17, TFEU, Artikel 258.

114 Für mehr Informationen über das EU Pilotvorhaben http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1434_de.htm

115 TFEU, Artikel 260(1).

116 Die Anforderungen für eine zweite mit Gründen versehene Stellungnahme wurden durch den Lissabon-Vertrag aufgehoben.

Die erste Runde dauert durchschnittlich vier Jahre, die zweite Runde sechs Jahre.

In jeder Phase hat die Kommission die völlige Entscheidungsfreiheit, ob und wann sie eingreift. Bedauerlicherweise verfasst die Kommission keine Dokumente zu den Verstößen, die für die Öffentlichkeit verfügbar sind. Allerdings wird sie normalerweise eine Presseerklärung herausbringen, wann immer sie eine begründete Stellungnahme verschickt oder einen Mitgliedsstaat an den EuGH verweist, um die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass Schritte eingeleitet worden sind. In seltenen Fällen wird sie auch eine Presserklärung veröffentlichen, wenn sie ein Fristsetzungsschreiben übersendet, wie beispielsweise beim kürzlich eröffneten Verfahren gegen das Vereinigte Königreich wegen NO_2-Grenzwertüberschreitung.[117] Die Kommission verkündet Urteile normalerweise am dritten Mittwoch eines jeden Monats und wird dazu eine Presseerklärung auf der folgenden Internetseite veröffentlichen:
http://ec.europa.eu/environment/legal/law/press_en.htm

EU-Kommisar für Umweltpolitik Janez Potočnik

117 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-154_de.htm

Strafen - FAQs[118]

Wann? Selten und langsam: Bußgelder sind eine letzte Lösung und werden nur verhängt, wenn ein Mitgliedsstaat es versäumt hat, das erste EuGH-Urteil umzusetzen und die Komission eine zweite Klage vor das EuGH gebracht hat. In Umweltangelegenheiten dauert es durchschnittlich zehn bis elf Jahre vom ersten Fristsetzungsschreiben bis ein Bußgeld verhängt wird.

Was? Der EuGH kann eine oder direkt beide Arten von Bußgeldern,"Tagesstrafen" oder "einmalige Pauschalen" verhängen.[119]

Die zwei Arten von Bußgeld werden unterschiedlich kalkuliert und dienen geringfügig unterschiedlichen Zwecken. Die Tagesstrafe ist die am häufigsten verwendete. Sie wird errechnet als eine Strafe, welche jeden Tag zur Anwendung kommt, von dem Tag des des zweiten Gerichtsurteils an, bis der Mitgliedsstaat das Recht befolgt. Es zielt deshalb darauf ab, dem Mitgliedsstaat einen Anreiz zu verschaffen so bald wie möglich das Gesetz zu befolgen: je länger er dies hinauszögert, desto mehr Tagesstrafen werden anfallen.

Die einmalige Pauschale dient als nachträgliche Bestrafung gegen Mitgliedsstaaten für das Versäumnis, schnell genug zu reagieren, um das erste Urteil des EuGH zu erfüllen. Es gilt für jeden Tag, von dem Tag des ersten Urteils an bis zu dem Tag des zweiten Urteils.

Wer? Das Bußgeld wird durch den EuGH unter Berücksichtigung der Empfehlung der Kommission verhängt. Das Bußgeld wird dem Mitgliedsstaat auferlegt, nicht den städtischen- oder regionalen Behörden. Allerdings werden nationale Regierungen in der Praxis versuchen, die vollständigen oder einen Teil der Bußgelder entweder direkt durch einen formalen Prozess oder indirekt beispielsweise durch die Einbehaltung von Finanzmitteln durchzureichen.

Wie viel? Diese Frage ist schwer exakt zu beantworten. Die Kommission verwendet basierend auf den nachfolgenden Faktoren eine Formel, um die Höhe des Bußgeldes zu berechnen, welche sie dem EuGH empfiehlt:

118 Weitere Informationen zur Berechnung der Strafzahlungen finden Sie auf der Website der Kommission: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_260_en.htm

119 Im Fall C-304/02 Commission v France [2005] ECR I-6263 wurde zum ersten Mal beschlossen, das beide Möglichkeiten der Strafen für die gleiche Vertragsverletzung angesetzt werden können.

- Die Bedeutung des Verstoßes – einschließlich der Faktoren, wie ernsthaften oder irreparablen Schäden für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, ob der Verstoß ein wiederholter oder einmaliger Verstoß ist und die Bevölkerungsgröße, welche von dem Verstoß betroffen ist.
- Dauer des Verstoßes.
- Zahlungsfähigkeit des Mitgliedsstaates (mit Bezug auf das BIP und Wahlrechte im Gemeinderat).[120]
- Die Notwendigkeit der Strafe, eine abschreckende Wirkung zu haben.

Diese Faktoren sind ziemlich subjektiv und selbst dann nicht verbindlich für den EuGH, welcher ein niedrigeres Bußgeld verhängen kann. In den letzten Jahren hat der EuGH dazu tendiert, geringere Bußgelder zu verhängen, weil er angesichts der Finanzkrise den Mitgliedsstaaten nicht zu viel abverlangen wollte.[121]

Allerdings können wir sagen, dass falls ein Mitgliedsstaat wegen eines Verstoßes der Luftreinhalterichtlinie mit einer Geldstrafe bestraft werden würde, dieses Bußgeld tatsächlich sehr hoch sein würde, vor allem in den größeren, wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise dem Vereingten Königreich, Frankreich, Deutschland und Italien. Die Bedeutung des Verstoßes wäre sehr hoch angesichts der deutlichen Einflüsse auf die menschliche Gesundheit, der häufigen und weit, d.h. in vielen Zonen und Ballungsräumen, verbreiteten Überschreitung der Grenzwerte. Gleichermaßen wäre der Zeitfaktor hoch angesichts dessen, dass die PM_{10}-Grenzwerte seit 2005 gelten. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem diese Fälle zur zweiten Gerichtsentscheidung kommen würden, hätten die Mitgliedsstaaten mehr als 10 Jahre gegen die Grenzwerte verstoßen.

120 Dies ist als „n“ Faktor bekannt. Alle in 2012 festgesetzten n Faktoren der Mitgliedsstaaten sind in der Tabelle auf den Seiten 4 bis 6 aufgeführt: http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/act_part1_en.pdf

121 Siehe zum Beispiel Klage C-279/11 Commission v Ireland (noch nicht veröffentlicht) unter Paragraph 78-80, wo die Kommission eine Pauschalabgabe von 4.3 Millionen Euro vorschlug, aber der EuGH eine geringere Strafe von 1.5 Millionen Euro verhängte.

Vorteile und Nachteile

Vorteile

- **Finanzielle Einbußen** – in dem Fall von Luftqualität, wo die Verstöße weit verbreitet und lang anhaltend sind sowie einen gewaltigen Einfluss auf die Gesundheit des Menschen haben und in vielen Fällen reiche Mitgliedsstaaten involvieren, könnten diese Bußgelder Hunderte von Millionen Euro beziffern. Aus diesem Grund wird selbst die bloße Möglichkeit eines Bußgeldes normalerweise von Mitgliedsstaaten ernst genommen.
- **Strategischer Überblick** – die Kommission hat einen guten Überblick des Ganzen, d.h. sie kann die Einhaltung in verschiedenen Mitgliedsstaaten miteinander vergleichen.
- **Ressourcen** – die Kommission kann die Ressourcen eines großen Gremiums an Beamten und Anwälten beanspruchen.
- **Die Pflicht der aufrichtigen Zusammenarbeit** – Mitgliedsstaaten sind nach dem Vertrag dazu verpflichtet, mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

Nachteile

- **Begrenzte Befugnisse** – die Kommission hat sehr begrenzte Untersuchungsbefugnisse in Umweltangelegenheiten (im Gegensatz zum Wettbewerbsrecht, wo sehr strenge Befugnisse gewährt werden). Sie ist deshalb auf Informationen angewiesen, die ihr von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden. Dies hat zwei bedauernswerte Konsequenzen:

  Erstens, vielleicht nicht überraschend, sind Mitgliedsstaaten nicht immer so hilfreich, wie sie vielleicht sein könnten, wenn sie der Kommission Beweise über ihr eigenes Fehlverhalten vorlegen müssen. Ferner hält die Kommission am so genannten „Goldenen Prinzip“ fest (welches aus dem Vertrag folgt), nachdem sie den Informationen, die ihr von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden, glauben muss.[122]

  Zweitens müssen Mitgliedsstaaten erst neun Monate nach dem Ende des Kalenderjahrs, in dem der Verstoß stattgefunden hat der Komission Informationen über die Verstöße gegen Luftqualitätsgrenzwerte liefern.[123]

122 Das Prinzip der echten Kooperation, siehe TFEU, Artikel 4(3).

123 Luftreinhalterichtlinie, Artikel 27(2)..

- **Begrenzte Mittel** – obwohl sie höhere Mittel zur Verfügung hat als jede Einzelperson oder NGO, hat die Kommission nicht ausreichend Mittel, um ihrer Rolle als Hüterin der Verträge angemessen nachzukommen. Aus diesem Grund favorisiert die Kommission ein "dezentralisiertes" Vollzugsmodell – in dem sie ihre begrenzten Ressourcen auf Fälle fokussiert, in denen die Mitgliedsstaaten EU-Richtlinien nicht korrekt umgesetzt haben und Fälle von großen Systemverstößen nach EU-Recht.[124] Für andere Klagen stützt sie sich auf Klagen, die von EU Bürgern vor nationalen Gerichten geführt wurden, um die Einhaltung zu gewährleisten.
- **Unbegrenzte Entscheidungsfreiheit** – die Kommission hat absolute Entscheidungsfreiheit, wenn es darum geht, ob und wann sie juristische Schritte gegen Mitgliedsstaaten einleitet und ob sie zu jeder Ebene im Handlungsverlauf weitergeht. Während eines Vertragsverletzungsverfahrens wird es eine permanente Verhandlung zwischen der Kommission und dem Mitgliedsstaat geben. Insofern ähnelt der Prozess eher einer politischen Verhandlung als einem Rechtsweg.
- **Politischer Druck** – die Kommission steht einem beträchtlichen politischen Druck durch die Mitgliedsstaaten gegenüber, keine rechtlichen Schritte einzuleiten, vor allem wenn es die Aussicht auf ein Bußgeld in den Verhandlungen der zweiten Runde gibt. Sie ist besonders verletzlich durch einen solchen Druck angesichts ihrer doppelten Rolle sowohl als Initiator, als auch als Vollstrecker von EU-Recht, welche oft im Konflikt miteinander stehen.
- **Verzögerung** – der kombinierte Effekt dieser vier Probleme ist, dass das Vertragsverletzungsverfahren sehr langsam ist. Es liegen normalerweise vier Jahre zwischen dem formalen Fristsetzungsschreiben und der ersten Gerichtsentscheidung.[125] Es kann etliche Jahre zusätzlich in Anspruch nehmen, bis es zu einer zweiten Gerichtsentscheidung kommt, an dessen Ende das Gericht vielleicht ein Bußgeld verhängen wird. Im Gegensatz dazu, verlaufen nationale Rechtsstreitigkeiten vergleichsweise schnell. Zum Beispiel konnte Genitori Antismog einen Fall in weniger als einem Jahr erfolgreich vor ein Gericht bringen – siehe dazu die Karte auf Seite 14 für weitere Details.

Probleme mit Vertragsverletzungsverfahren

Diese generellen Probleme der Vertragsverletzungsverfahren der Kommission sind besonders vorherrschend bei Verstößen gegen die Luftreinhalterichtlinie. Grenzwerte für PM_{10} sind seit dem 1. Januar 2005 etabliert. Die Kommission startete Verfahren gegen Mitgliedsstaaten, welche seit diesem Datum gegen die PM_{10}-Grenzwerte verstießen und erwirkte letzten Endes EuGH-Urteile gegen vier Mitgliedsstaaten: Slowenien, Schweden, Portugal und Italien.

Dies waren nur Verfahren der „ersten Runde", also hatte der EuGH nur die Macht eine Erklärung darüber abzugeben, dass der Mitgliedsstaat versäumt hatte seine Vertragsverpflichtungen zu erfüllen. Mitgliedsstaaten sind dann aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, um diesem Urteil nachzukommen. Wenn sie versäumen, dies zu tun, kann die Kommission ein zweites Verfahren auf den Weg bringen, um die Einhaltung der Gerichtsentscheidung mit einem Bußgeld durchzusetzen.[126]

Also ist es in der ersten Runde entscheidend, dass jede Erklärung, die vom EuGH abgegeben wird von dem Mitgliedsstaat verlangt Schritte einzuleiten, um dem Urteil zu entsprechen. Allerdings erklärte das Gericht in dem Verfahren Kommission gegen Slowenien lediglich, dass Slowenien durch ein Überschreiten der Grenzwerte für PM_{10} in den Jahren 2005 bis 2007 gegen die Verpflichtungen der früheren Richtlinie verstieß.

Dieses Urteil war praktisch nutzlos, weil es den Mitgliedsstaat nicht dazu zwang, Maßnahmen einzuleiten, um dem Urteil zu entsprechen und der Kommission deshalb keine Möglichkeit bot, um ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren auf den Weg zu bringen. Der EuGH befand nicht einmal, dass Slowenien gegen die Luftreinhalterichtlinie verstieß, nur dass es gegen eine frühere Richtlinie verstoßen hatte.[127] Die einzige Option der Kommission war es, mit dem Verfahren der ersten Runde basierend auf den aktuellsten Berichten, die man von Slowenien erhalten hatte, fortzufahren, d.h. den gesamten langsamen Prozess ganz neu zu beginnen.

124 Siehe zum Beispiel ‚A Europe of Results – Applying Community Law' (COM (2007) 502): http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/pdf/com_2007_502_de.pdf

125 L Kramer, „Environmental judgments by the Court of Justice and their duration" in 2008 Journal for European Environmental and Planning Law, Seite 263..

126 TFEU, Artikel 260.

127 Richtlinie 1999/30/EC, Fußnote 35.

Die Kommission versuchte sich an einer geringfügig anderen Taktik in dem Verfahren *Kommission gegen Portugal*[128] und *Kommission gegen Italien*[129], aber das Ergebnis war das gleiche: eine praktisch wertlose Erklärung, dass die Mitgliedsstaaten in mancher Hinsicht in der Vergangenheit gegen die Grenzwerte der Richtlinie von 1999 verstoßen hatten.

Die benötigte Zeitspanne ist dabei erwähnenswert: das Fristsetzungsschreiben wurde im Februar 2009 nach Portugal gesendet – also benötigte der Fall zwei Jahre, um vom EuGH angehört zu werden und weitere zehn Monate, bis ein Urteil verkündet wurde.

Im Ergebnis dieser Rückschläge wurden selbst neun Jahre, nachdem die PM_{10}-Grenzwerte 2005 in Kraft getreten sind, keine Geldstrafen verhängt, obwohl im Jahr 2012 immer noch 17 Mitgliedsstaaten die Grenzwerte überschritten.

Das "neue Konzept" der Kommission bei Rechtsverletzungen

Aufgrund dieser Rückschläge führte die Kommission im Jahr 2013, zeitgleich mit dem Start des europäischen „Jahres der Luft" ein neues Konzept zu Vertragsverletzungsverfahren ein.[130] Im Zuge des neuen Konzeptes wurden neue formale Anzeigen gegen die 17 Mitgliedsstaaten ausgestellt, welche immer noch gegen die PM_{10}-Grenzwerte verstießen:

Tschechien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Ungarn, Lettland, Portugal, Polen, Romänien, Schweden, Slowakei und Slowenien.

Das neue Konzept basiert auf:

- Dem Versäumnis, die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen[131]; **und**
- Dem Versäumnis, Pläne einzuführen, die Maßnahmen enthalten, um Grenzwerte so schnell wie möglich einzuhalten.[132]

Es bleibt abzuwarten, ob diese neue Strategie erfolgreich sein wird. Sicher ist, dass es sogar noch größere Anforderungen an die Kommission nach sich ziehen wird, weil sie nun eine detaillierte Analyse der Luftreinhaltepläne der Mitgliedsstaaten vornehmen muss, um bewerten zu können, ob die Maßnahmen geeignet sind. Für einen großen Mitgliedstaat wie Frankreich oder Deutschland, umfasst dies Hunderte von Plänen für jede einzelne Zone und jeden einzelnen Ballungsraum.

Es ist auch sicher, dass diese Verfahren nicht schnell Fortschritte machen werden. Mehr als ein Jahr lag zwischen der Ausstellung eines ersten Fristsetzungsschreibens durch die Kommission nach dem neuen Konzept und der ersten mit Gründen versehenden Stellungnahme, welche an Belgien[133] übermittelt wurde. Selbst das Fristsetzungsschreiben gegen das Vereinigte Königreich, welches wegen des Urteils des Obersten Gerichtshofes des Vereinigten Königreichs in der ClientEarth-Klage vorgelegt wurde, erschien erst vier Jahre nach der Frist zur Einhaltung der NO_2-Grenzwerte im Jahr 2010.

Eine weitere Verzögerung ist wahrscheinlich, weil die Kommission warten will, bis der EuGH die ClientEarth-Klage angehört hat, bevor sie Mitgliedsstaaten an den EuGH verweist. Das liegt daran, dass eine der Fragen, die der EuGH in diesem Fall behandeln wird, die Anforderung ist, dass Pläne "geeignete Maßnahmen enthalten müssen, um die Dauer der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten". Der *ClientEarth*-Fall wird daher als nützliche Modellklage für das neue Konzept der Kommission dienen.

Im Ergebnis ist es unwahrscheinlich, dass selbst Verfahren gegen Mitgliedsstaaten mit der schlimmsten Luftqualität, noch vor 2015 vom EuGH verhandelt werden. Denken Sie daran, da in dieser Phase Geldstrafen keine Möglichkeit darstellen, dass es von der Kommission erforderlich ist weitere Maßnahmen einzuleiten, was wiederum weitere Jahre in Anspruch nehmen würde. Ferner gilt dies nur für PM_{10}-Verfahren: Klagen, die Verstöße gegen NO_2-Grenzwerte betreffen, werden sogar längere Zeit benötigen, um vor einem Gericht verhandelt zu werden.

128 *Commission v Portugal*, Fußnote 34.

129 *Commission v Italy,* Fußnote 32.

130 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-47_de.htm

131 In Übereinstimmung mit der Luftreinhalterichtlinie, Artikel 13.

132 In Übereinstimmung mit der Luftreinhalterichtlinie, Artikel 23.

133 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-116_de.htm

Zusammenarbeit mit der Kommission

Trotz dieser Probleme ist, aufgrund der in Kapitel 6 diskutierten Probleme über den Zugang zu nationalen Gerichten, eine Beschwerde bei der Kommission für viele Bürger und NGOs der einzig verfügbare Weg.

Allerdings sind der Kommission die meisten Verstöße gegen Grenzwerte bekannt und sie hat zumindest was PM_{10} angeht bereits Vertragsverletzungsverfahren geführt. In diesen Fällen gibt es wenige Argumente, Klagen allein auf Grundlage der Grenzwertüberschreitung einzureichen. Dies wird bloß die Zeit der Kommissions-Anwälte vergeuden, welche besser für laufende Verfahren eingesetzt werden sollte.

Allerdings haben Bürger und NGOs in Mitgliedsstaaten, in denen eine Vertragsverletzung vorliegt eine entscheidende Rolle indem sie die Kommission über die Enwicklungen auf dem Laufenden halten. Die Kommission hat begrenzte Ressourcen und ist auf Informationen von den Mitgliedsstaaten angewiesen, welche nicht immer fehlerfrei sind und in jedem Fall erst neun Monate nach dem Ende eines jeden Kalenderjahres gemeldet werden müssen. Diese begrenzten Mittel werden durch das neue Konzept sogar weiter strapaziert, welches von der Kommission verlangt, die in jedem Luftreinhalteplan enthaltenen Maßnahmen genau zu überprüfen.

Die folgenden Informationen werden besonders nützlich sein:

- Aktuelle Daten – die Kommission wird bis neun Monate nach Jahresende keine Daten von den Mitgliedsstaaten erhalten. Diese könnten daher nützlich sein, selbst wenn diese Informationen nicht offiziell verwendet werden können;
- Verstöße gegen die Bedingungen von Fristverlängerungen, wie beispielsweise der maximale Toleranzspielraum;
- Projektdetails, die wahrscheinlich eine große negative Auswirkung auf Luftqualität haben werden;
- Verzögerungen bei der Umsetzung von Maßnahmen, die Luftreinhaltepläne beinhalten;
- Nachweis über fehlerhafte Informationen – zum Beispiel das Versäumnis, Daten weiterzugeben oder schlecht positionierte Messstationen.

Es ist eine gute Idee, sich mit der Kommission zu treffen, um laufende Vertragsverletzungsverfahren zu diskutieren. In manchen Mitgliedsstaaten veranstaltet die Kommission Vortreffen mit nationalen NGOs, bevor sie sich mit nationalen Behördenvertretern trifft, um laufende Verfahren zu diskutieren.

Wenn Sie denken, dass es einen Verstoß gegen das EU-Recht gegeben hat, mit welchem sich die Kommission nicht angemessen befasst hat, sollten Sie in Erwägung ziehen, eine offizielle Beschwerde bei der Kommission einzureichen.

Sie können das Formular der Kommission verwenden:

http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm

Oder Sie schreiben einen Brief oder eine E-Mail.

Welche Mittel Sie auch wählen, formulieren sie das Schreiben klar und präzise und reichen Sie nur Informationen ein, welche unmittelbar für die Beschwerde relevant sind. Stellen Sie sicher, dass jegliche Behauptungen, die Sie anstellen, von Fakten, Daten und Dokumenten gestützt werden.

Bürger und NGOs in Mitgliedsstaaten sind die „Augen und Ohren“ der Kommission.

Zusammenfassung

Die Kommission ist schlecht ausgestattet, um unser Recht auf saubere Luft aufrechtzuerhalten. Als Folge der kürzlichen Rückschläge in Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten wird es viele Jahre in Anspruch nehmen, bevor irgendwelche Mitgliedsstaaten mit juristischen Sanktionen für die Versäumnisse, Luftqualitätsgrenzwerte einzuhalten, konfrontiert werden. Es ist daher essentiell, dass zwischenzeitlich nationale rechtliche Schritte eingeleitet werden.

Das neue Konzept signalisiert zumindest eine erneuerte Entschlossenheit der Kommission Mitgliedsstaaten zu Handlungen zu zwingen. Da diese Verfahren zu mit Gründen versehenen Stellungnahmen und Anrufungen des EuGH führen, wird dies zusätzlichen Druck auf nationale Ministerien und regionale und städtische Behörden ausüben.

Letztendlich hängt das Recht auf saubere Luft von erfolgreichen Klagen ab, welche sowohl vor dem EuGH als auch vor nationalen Gerichten verhandelt werden, um nationale, regionale und lokale Behörden dazu zu bringen, die Maßnahmen einzuleiten, die benötigt werden, um die Grenzwerte einzuhalten und die Gesundheit zu schützen.

Anhang I - Modellklagen

Die *ClientEarth* und die *Darmstadt*-Klagen bleiben die am meisten versuchte und getestete Prozessstategie: Eine Klage, die gegen die zuständige Behörde für laufende Verstöße gegen Grenzwerte (oder, wo eine Fristverlängerung genehmigt worden ist, für Verstöße gegen den maximalen Toleranzspielraum) vor ein nationales Gericht gebracht wurde, zusammen mit dem Versäumnis, einen Plan einzuführen, welcher alle Maßnahmen beinhaltet, um den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten.

Solche Fälle sollten sogar mit höherer Wahrscheinlichkeit Erfolg haben, sobald der EuGH im *ClientEarth*-Fall ein Urteil abgegeben hat, also ist jetzt die ideale Zeit, die Begründung vorzubereiten und ähnliche juristische Schritte später in diesem Jahr in Erwartung dieses Urteils einzuleiten.

Allerdings gibt es eine Reihe anderer möglicher Verfahren, welche in der Zwischenzeit angewendet werden könnten und die helfen würden, das Recht auf saubere Luft aufrechtzuerhalten, während man das Gesetz vorwärts bringt und das öffentliche Interesse an Luftqualität weckt. Einige von diesen sind vielleicht günstiger und einfacher, weil der Aufwand die Uneffektivität von Maßnahmen zu beweisen geringer ist.

Wenn irgendwelche dieser Klagen unter dem Vorabentscheidungsverfahren an den EuGH verwiesen würden, würde dies einen Präzedenzfall im EU-Recht schaffen, welcher für alle 28 Mitgliedsstaaten gesetzlich bindend wäre.

Im Folgenden sind einige Ideen für ergänzende Begründungen aufgeführt, um nationale rechtliche Schritte einzuleiten:

Informationen

- Unzureichende Messungen der Luftqualität, z.B. mangelhaft oder ungeeignet positionierte Messstationen. Solch ein Fall wäre besonders schlagkräftig, wenn gezeigt werden könnte, dass es eine entscheidende Diskrepanz zwischen den offiziellen Daten, die der Kommission und der Öffentlichkeit berichtet werden und anderen inoffiziellen, dennoch vertrauenswürdigen Daten, gibt.
- Das Versäumnis, die Öffentlichkeit angemessen zu informieren, wenn Grenzwerte oder Alarmwerte überschritten werden. Falls solch eine Klage erfolgreich wäre, könnte es die Gesundheitsauswirkungen von Luftverschmutzung in größeres öffentliches Bewusstsein rücken.
- Das Versäumnis auf Anforderung relevante Informationen offenzulegen, z.B. die Anzahl an Grenzwertüberschreitungen, die Anzahl an vorzeitigen Todesfällen, Verschmutzungs-"Hotspots".

Beteiligung

- Das Versäumnis, eine angemessene Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung von Luftreinhalteplänen zu gewähren.
- Das Versäumnis eine geeignete Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren oder bei der Umweltvertäglichkeitsprüfung durchzuführen.
- Eine Entscheidung, eine Baugenehmigung oder eine gewerbliche Genehmigung betreffend, die zu einer Überschreitung von Grenzwerten führen würde oder eine bestehende Überschreitung verschlimmern würde, d.h. den Zeitraum des Überschreitens verlängern würde, so dass diese nicht "so schnell wie möglich", wie in Artikel 23 vorausgesetzt eingehalten wird.

Luftreinhaltepläne

- Das Versäumnis eine Maßnahme des Luftreinhalteplans umzusetzen..
- Das Versäumnis, Luftqualitätsauswirkungen eines Projekts oder einer gewerblichen Aktivität richtig zu bewerten/ das Versäumnis die Auswirkungen angemessen zu entschärfen.
- Der Verstoß gegen die Bedingungen einer Fristverlängerung, z. B. maximale Toleranzspielräume.

Annex II – Vorlage einer Anfrage auf Umweltinformationen

[Adresse der zuständigen nationalen/regionalen Behörde/Stadtverwaltung/Region]

Sehr geehrte Damen und Herren,

Anfrage nach Umweltinformationen

Ich schreibe mit der Absicht Informationen gemäß der [Richtlinie 2003/4/EC (die „Richtlinie")[134] anzufordern. Um Sie bei dieser Anfrage zu unterstützen, fasse ich meine Anfrage so genau wie möglich zusammen.

Bitte schicken Sie mir die folgenden Informationen:

1. x
2. y
3. z

Was die angefragten Informationen angeht: [der Zustand der Umweltelemente, wie beispielsweise Luft und Atmosphäre];

[Emissionen in die Umwelt];

[Maßnahmen (Verwaltungsmaßnahmen inbegriffen), wie zum Beispiel Strategien, Gesetzgebung, Pläne, Programme, Umweltschutzabkommen und Aktivitäten, die diese Elemente beeinflussen oder wahrscheinlich beeinflussen];

[Berichte über die Umsetzung von Umweltgesetzgebung];

[Kosten-Nutzen-Analysen und andere wirtschaftliche Analysen und Hypothesen, die innerhalb des Rahmens der Maßnahmen und der Aktivitäten wie oben verwendet werden];

[der Zustand der menschlichen Gesundheit und der Sicherheit];[135]

wir sind der Auffassung, dass die Informationen, die wir anfordern sachgemäß als "Umweltinformationen" charakterisiert werden, wie es in Artikel 2 dieser Richtlinie definiert ist.

In dem Fall, dass diese Anfrage in Gänze oder zum Teil abgelehnt wird, begründen Sie bitte alle Streichungen oder Ablehnungen unter Bezugnahme auf spezifische Ausnahmen, die in Artikel 4 der Richtlinie gelistet werden [die gleichwertige Vorschrift in der nationalen Gesetzgebung].

Ich bitte um Beantwortung meiner Anfrage innerhalb eines Monats. Bitte bestätigen Sie [per E-Mail/in einem Brief], dass Sie diese Anfrage erhalten haben. Wenn Sie eine weitergehende Klarstellung dieser Anfrage benötigen, zögern Sie bitte nicht mich zu kontaktieren [geben Sie Ihre Kontaktdaten an].

Bitte senden Sie mir die Informationen in [geben Sie das Format an z.B. auf Papier oder elektronisch (elektronisch wird meistens günstiger und schneller sein)].

Mit freundlichen Grüßen

[Name]

---

134 [Sollten Sie die nationalen Gesetze, welche die Richtlinie umsetzt kennen verweisen Sie darauf.]

135 [Wählen Sie das Betroffene aus. Wenn es geeignet ist führen Sie die Emissionen in die Umwelt, wie in den meisten Anfragen die Luftverschmutzung betreffend auf. Dies kommt daher, dass einige häufig verwendete Ausnahmen nicht für diese Art von Anfragen verfügbar ist.]

Bildnachweise

Vorderseite
Frankfurt nad Menem,
Praca własna

Seite 2
Spielendes Mädchen
Phalinn Ooi, Flickr

Russfrei_positiv-307
Markus Bachmann

Russfrei_positiv-034
Markus Bachmann

Seite 4
Mädchen auf Schaukel
Xlibber, Flickr

Seite 8
Fahrradfahrer
Garry Knight, Flickr

Seite 10
Königlicher Gerichtshof
The Strand, London
Anthony Majanlahti,
Flickr

Seite 12
Blick auf London
Mermaid99, Flickr

Russfrei_negativ-585
Markus Bachmann

Seite 13
Europäisches Parlament
Louise Weiss
Alexandre Prévot, Flickr

Seite 14
Justizia
Mikecogh, Flickr

Straßenschild
Gisela Peter/ pixelio.de

Protest
Genitori Antismog

Seite 16
Rechtliche Dokumente
Jeroen van Luin, Flickr

Seite 19
Nachbildungen von
Zeitungen mit Dank
an Daily Mail,
The Independent and
The Sunday Times

Seite 21
Demonstration
United Workers, Flickr

Seite 22
London Eye und Stare
AKinsey Foto

Seite 24
Truck
Simon Birkett

Seite 30
Eurasischer Braunbär
Rami radwan

Seite 33
Russfrei_negativ-103
Markus Bachmann

Seite 34
Russfrei_negativ-157
Markus Bachmann

Seite 36
Janez Potočnik, EU
Umweltkommissar

IMPRESSUM

Die Originalausgabe erschien in englischer Sprache.

Autor: Alan Andrews
ClientEarth
Clean air Lawyer
t +32 2808 3467
e aandrews@clientearth.org
www.clientearth.org

Herausgeber der deutschen Fassung:

Deutsche Umwelthilfe
Deutsche Umwelthilfe
Hackescher Markt 4
10178 Berlin
www.duh.de

ins Deutsche übersetzt von Amrei Münster
Projektmanagerin Verkehr & Luftreinhaltung
t +49 2400867-71
e muenster@duh.de

Die Deutsche Umwelthilfe ist ein gemeinnütziger und unabhängiger Natur- und Umweltschutzverband. Seit der Gründung 1975 ist die Deutsche Umwelthilfe stetig gewachsen. Auch im Verbraucherschutz hat sich die Deutsche Umwelthilfe etabliert und erhielt 2004 den Status einer klageberechtigten Verbraucherschutzorganisation. Der bundesweit tätige Verband ist heute mit Bundesgeschäftsstellen in Radolfzell am Bodensee, in Berlin und in Hannover präsent.

DUH e.V. I BGF: Jürgen Resch I Vorstand: Prof. Dr. H. Kächele, B. Jäkel, C.-W. Bodenstein-Dresler I AG Hannover VR 202112
Bank: VoBa Konstanz-Radolfzell I Kto. 210677216 I BLZ 692 910 00 I IBAN DE89692910000210677216 I BIC GENODE61RAD

ClientEarth ist eine gemeinnützige Umweltrechtsorganisation mit Sitz in London, Brüssel und Warschau. Wir sind juristische Aktivisten, die an den Grenzen zwischen Recht, Wissenschaft und Polizik arbeiten. Mit Hilfe der Gesetze, entwickeln wir rechtliche Strategien und Instrumente um die Hauptumweltprobleme anzusprechen.

ClientEarth wird durch die großzügige Unterstützung von Stiftungen, engagierten Bürgern und dem Ministerium für Internationale Entwicklung finanziert.

Brussels
4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgium

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Poland

ClientEarth ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, eingetragen in England und Wales, Betriebsnummer 02863827, eingetragene Wohltätigkeitsnummer 1053988, eingetragenes Büro 2-6 Cannon Street, London EC4M 6YH, mit einer Filiale in Belgien, N° d'entreprise 0894.251.512 und mit einer eingetragenen Stiftung in Polen, Fundacja ClientEarth Polen, KRS 0000364218, NIP 701025 4208

ClientEarth