

Hintergrundinformationen

NGO-Recht auf Luftreinhaltung

ÖKOBÜRO 2014

Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte in Österreich

In vielen Regionen Österreichs werden schon seit Jahren die Luftschadstoffgrenzwerte erheblich überschritten. Die Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) liegen kontinuierlich auf einem relativ hohen Niveau und überschreiten an mehreren Messstellen sowohl den zulässigen Jahresgrenzwert des Immissionsschutzgesetz-Luft¹, als auch den Grenzwert der Luftqualitätsrichtlinie der EU (40 µg/m³). Damit verstößt Österreich nicht nur gegen nationale sondern auch gegen europäische Luftreinhaltvorschriften. Die Grenzwertüberschreitungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit der Menschen. Österreich wäre bereits seit 1. Jänner 2010 verpflichtet gewesen, die EU-Grenzwerte einzuhalten. Das Ansuchen Österreichs, diese Frist für ganz Österreich bis 2015 zu verlängern, wurde von der EU-Kommission hinsichtlich der Bundesländer Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien, Oberösterreich (ohne Linz) und Salzburg abgelehnt. Die Kommission forderte Österreich stattdessen erneut auf, in diesen Gebieten die Grenzwerte einzuhalten.

Neben anderen Bundesländern wurden auch in Salzburg in den letzten Jahren die Grenzwerte für Stickstoffdioxid erheblich überschritten. Da die Bundesländer für die Erstellung der Luftreinhaltepläne und den Erlass der darin enthaltenen Maßnahmen zuständig sind, stellte ÖKOBÜRO nun an das Land Salzburg einen Antrag auf Erlass schnellstmöglicher verkehrsbezogener Maßnahmen. Denn Hauptverursacher bei den Stickoxiden ist der Verkehr. Das Land Salzburg zeigt mit einem Testversuch des Tempolimits bereits den Willen Maßnahmen gegen diese Grenzwertüberschreitung zu setzen. Doch die Durchsetzung einer einzigen Maßnahme reicht noch lange nicht aus, um die Grenzwerte einzuhalten. Die zuständigen Behörden sind gesetzlich verpflichtet, schnellstmöglich die erforderlichen Maßnahmen, wie etwa die Errichtung einer Umweltzone, zu ergreifen, um die Grenzwerte einzuhalten. Mit seinem Antrag auf Erlass schnellstmöglicher Maßnahmen will ÖKOBÜRO auf die Gefahren für Menschen und Umwelt durch Grenzwertüberschreitungen hinweisen, die Notwendigkeit der Ergreifung von Maßnahmen aufzeigen und einen Präzedenzfall für zukünftige Luftreinhaltung schaffen.

Situation in Europa

In der Vergangenheit wurden bereits Schweden, Slowenien, Portugal und Italien wegen Nichteinhaltung von EU-Grenzwerten verurteilt. Diese Verurteilungen blieben allerdings sanktionslos. Beugemaßnahmen bzw. Bußgelder, welche die Länder dazu zwingen sollten

¹ 2005 bis 2009 40 µg/m³, seit 2010 30 µg/m³.



entsprechende Maßnahmen zu setzen, verhängte man bislang nicht. Dies wird sich in Zukunft allerdings ändern: Vor einigen Monaten entschied die Europäische Kommission, dass die Mitgliedstaaten von nun an verpflichtet sind entsprechende Maßnahmen zu ergreifen - andernfalls können Strafzahlungen in Millionenhöhe die Folge sein. Im Februar 2014 wurde gegen das Vereinigte Königreich das erste Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der NO₂-Grenzwerte eingeleitet. Außerdem wurden Pilotverfahren gegen Frankreich, Dänemark, Schweden, Rumänien und die Niederlande gestartet. Die Nichteinhaltung der NO₂-Grenzwerte lässt auch ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich erwarten. Ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Feinstaubgrenzwerte läuft bereits.

Zusammenhang zwischen der Aarhus Konvention und dem Recht auf Luftreinhaltung

Der österreichische Gesetzgeber ist säumig, das NGO-Klagerecht im nationalen Recht *expressis verbis* zu verankern. Das NGO-Klagerecht ist zwar in der Aarhus Konvention verankert, in Österreich wurde dieser Teil der Konvention jedoch bisher nicht umgesetzt. Diese Rechtslage widerspricht sowohl der Aarhus Konvention als auch europäischen Vorgaben. Die Aarhus Konvention gibt Umweltorganisationen ein NGO-Klagerecht in allen Umweltangelegenheiten. Umweltorganisationen muss demnach das Recht zukommen gegen Handlungen aber auch gegen die Untätigkeit von Behörden vorgehen zu können.

Sowohl Österreich als auch die EU sind seit 2005 Vertragsparteien der sogenannten Aarhus Konvention (UN-ECE Übereinkommen zur Bürgerbeteiligung in Umweltverfahren). Damit hat sich Österreich verpflichtet, der Öffentlichkeit Zugang zu Umweltinformationen, Verfahrensbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu gewähren. Das Abkommen basiert auf Artikel 10 der Rio-Erklärung aus dem Jahr 1992, wonach bessere Entscheidungen getroffen werden, wenn die Öffentlichkeit mit einbezogen wird und dadurch ein Interessenausgleich zwischen Umwelt, Betroffenen und Wirtschaft erfolgen kann. Wesentlich dabei ist die Rolle der Umweltorganisationen: Sie sollen die „rechtliche Stimme der Umwelt“ wahrnehmen, weshalb ihnen besondere Rechte - insbesondere das NGO-Klagerecht - zugeschrieben werden.

Umgesetzt wurde das Abkommen u.a. im Umweltinformationsgesetz und dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. Umweltorganisationen haben seither Parteistellung und Beschwerdebefugnisse in diesen Verfahren. Im Gegensatz zur sehr positiven Umsetzung in diesen Bereichen, hat Österreich das allgemeine Klagerecht für NGOs bisher nicht umgesetzt.

Österreich: europaweites Schlusslicht im Hinblick auf NGO-Klagerechte

Bereits im Jahr 2007 stellte die Europäische Kommission fest, dass Österreich europaweites Schlusslicht im Hinblick auf NGO-Klagerechte ist (Milieu-Studie)². Im April 2013 leitete die Kommission gegen Österreich ein Verfahren ein. Auch das bei der UN-ECE in Genf angesiedelte

² Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, DG Environment, 2006-2007.



Aarhus Convention Compliance Committee stellte im Dezember 2011 fest, dass Österreich seinen Verpflichtungen im Hinblick auf das NGO-Klagerecht nicht nachkommt und forderte Österreich zum Handeln auf. Das Komitee ist das zentrale Organ der Aarhus Konvention. Folgt Österreich der Entscheidung des Komitees nicht, gilt dies als Vertragsbruch, der bei der Vertragsstaatenkonferenz im Juni 2014 von allen Staaten bestätigt wird. Dies wäre für Österreich, das sich gerne als Umweltmusterland betrachtet, eine Blamage ersten Ranges.

Dennoch zögert Österreich weiterhin mit der Umsetzung des NGO-Klagerechts, da Behörden und Unternehmen eine „Klagsflut“ befürchten, die einen erheblichen finanziellen und verwaltungstechnischen Aufwand mit sich bringt. Diese Befürchtungen sind allerdings unbegründet, denn zahlreiche Studien belegen, dass dies in keinem anderen Staat der Fall war. Darüber hinaus sind Umweltorganisationen zu einer „Klagsflut“ schon rein aus finanziellen Gründen nicht im Stande.

Kein österreichisches Klagerecht für die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte

In Österreich wird weder Umweltorganisationen noch BürgerInnen das Recht zugestanden, die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte gesetzlich einzufordern. Die Behörden können nicht verpflichtet werden Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte zu setzen. Diese Rechtslage entspricht weder europäischen noch internationalen Vorgaben.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat bereits im Jahr 2008 entschieden, dass „unmittelbar betroffene“ BürgerInnen die Einhaltung der Luftreinhaltvorschriften gerichtlich geltend machen können. Der EuGH versteht unter „unmittelbarer Betroffenheit“ BürgerInnen, die in einem Gebiet leben, in welchem die Grenzwerte regelmäßig überschritten werden. Diese BürgerInnen müssen demzufolge das Recht haben, bei den zuständigen Behörden entsprechende Maßnahmen zu erwirken.³ Das fordert auch ÖKOBÜRO deutlich ein.

In Österreich gab es bereits einige Versuche betroffener BürgerInnen ihr Recht auf Luftreinhaltung einzuklagen. Diese waren bislang allerdings nicht erfolgreich. Beispielsweise erhob 2005 ein Grazer Klage gegen die Republik Österreich und das Land Steiermark wegen massiver Überschreitung der Feinstaubgrenzwerte. Die Klage wurde vom Gericht zwar zugelassen, die Beweisanforderungen allerdings unüberwindlich hoch angesetzt. 2008 wurde der Antrag einer Niederösterreicherin vom Verwaltungsgerichtshof mangels unmittelbarer Betroffenheit abgewiesen.

Der Beweis der „unmittelbaren Betroffenheit“ stellt für BürgerInnen in Österreich eine erhebliche Barriere zur Geltendmachung ihres Rechts auf Luftreinhaltung dar. Denn hierzulande reicht es nicht aus, in einem Gebiet zu wohnen, in welchem die Grenzwerte überschritten werden. Die BürgerInnen müssen vielmehr beweisen, dass von dieser Überschreitung auch „eine „Beeinträchtigung ihrer eigenen Gesundheit unmittelbar“ ausgeht. Dieser Beweis ist bislang noch keinen BürgerInnen in Österreich gelungen.

³ Urteil vom 25.7.2008, EuGH C-236/07, *Janecek*.



Während BürgerInnen beweisen müssen, dass sie von den Grenzwertüberschreitungen beeinträchtigt sind, müssen Umweltorganisationen den Beweis der „unmittelbaren Betroffenheit“ nicht erbringen. Aufgrund ihrer sozialen Wächterfunktion haben sie das Recht gegen jegliche Verstöße des Umweltrechts vorzugehen (NGO-Klagerecht).

NGO-Recht auf Luftreinhaltung aufgrund europäischer und internationaler Vorgaben

Obwohl Österreich das NGO-Klagerecht nicht umgesetzt hat, muss Umweltorganisationen dieses Recht in bestimmten Fällen dennoch zuerkannt werden. Das geht aus der Aarhus Konvention und dem Prinzip des effektiven Rechtsschutzes des EU-Rechts hervor. Der EuGH stellte im sogenannten Braunbärenurteil bereits 2011 fest, dass Umweltorganisationen behördliche Entscheidungen vor einem nationalen Gericht anfechten können, wenn diese im Widerspruch zu Umweltrecht der EU stehen.⁴ Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten NGOs jedenfalls immer dann ein Klagerecht zuerkennen müssen, wenn es um die Einhaltung von EU-Umweltrecht geht. Dazu zählen auch die Bestimmungen über die Luftreinhaltung.

Recht auf Luftreinhaltung in Deutschland bestätigt

Auch in Deutschland hatten NGOs bis vor kurzem kein Recht, die Ergreifung von Luftreinhaltemaßnahmen geltend zu machen. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht behob diesen Mangel allerdings kürzlich. Es erkannte die Rechtsprechung des EuGH an und kam zu dem Ergebnis, dass Umweltverbände die Erlassung eines Luftreinhalteplans gerichtlich geltend machen können.⁵ Dies fordert ÖKOBÜRO nun auch für Österreich.

⁴ Urteil vom 8.3.2011, EuGH C-240/09, *VLK*.

⁵ Urteil vom 5.9.2013, Deutsches Bundesverwaltungsgericht 7 C 21.12.