

Stellungnahme zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 27. September 2023 zur BT-Drs. 20/7354

Neuesten Analysen zufolge atmen 96 % der Menschen in der Europäischen Union (EU) Luft ein, deren Verschmutzung über den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Höchstwerten liegt.¹

Giftige Luft macht krank und verkürzt das Leben, beeinträchtigt die Lebensqualität der Menschen und belastet Gesundheitssysteme sowie die Wirtschaft. Gefährdete Gruppen wie Kinder, ältere Menschen und Menschen mit gesundheitlichen Problemen sind besonders stark belastet. Zudem sind Menschen mit geringem Einkommen unverhältnismäßig stark betroffen, was soziale Ungleichheiten schafft und verschärft. In Deutschland wurden im Jahr 2020 umgerechnet 28.900 vorzeitige Todesfälle mit der Aussetzung von Feinstaub (PM_{2.5}) in Konzentrationen über den von der WHO empfohlenen Werten in Verbindung gebracht.² Diese Zahl berücksichtigt noch nicht einmal die Auswirkungen anderer Schadstoffe. Wirksame Rechtsvorschriften zur Luftreinhaltung sind unerlässlich, um sicherzustellen,

¹ European Environment Agency, "Vast majority of Europe's urban population remains exposed to unsafe levels of air pollution", 01.04.2022, verfügbar : <https://www.eea.europa.eu/highlights/vast-majority-of-europes-urban-vast-majority-of-europes-urban-population-remains-exposed-to-unsafe-levels-of-air-pollution> — European Environment Agency (europa.eu) , zuletzt besucht am 21.09.2023.

² European Environment Agency, *Health impacts of air pollution in Europe, 2022*, verfügbar unter: Health impacts of air pollution in Europe, 2022 — European Environment Agency (europa.eu) , zuletzt besucht am 21.09.2023.

dass Maßnahmen ergriffen werden, damit die Menschen in der gesamten EU ein gesundes und erfülltes Leben führen können.

Aus diesen Gründen begrüßt ClientEarth die Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa, welche den derzeitigen Rechtsrahmen für die Luftqualität in der EU novelliert, so, dass diese ihren Zweck, die schädliche Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden und zu verringern, erfüllt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, der im Oktober 2022 veröffentlicht wurde³ (im Folgenden „Vorschlag“ oder „Kommissionsvorschlag“), geht in die richtige Richtung, um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen. Er überarbeitet unter anderem die Luftqualitätsnormen, aktualisiert und präzisiert die Vorschriften über Luftqualitätspläne, und führt wichtige Rechte für Bürger*innen ein. ClientEarth begrüßt weiter die vom Europäischen Parlament am 13. September 2023 angenommene Verhandlungsposition.⁴ Das Europäische Parlament machte einige nötige Verbesserungen zu dem Kommissionsvorschlag. Wir fordern die EU-Mitgliedstaaten auf, sich eng an diesem Text zu orientieren.

Drei Themen sind besonders wichtig für die Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie:

Das erste wichtige Thema sind die Grenzwerte für Luftschadstoffe, die aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt werden, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu verringern. Seitdem die aktuelle Richtlinie im Jahr 2008 in Kraft getreten ist, gab es neue Erkenntnisse in der Wissenschaft. Im September 2021 veröffentlichte die WHO Luftqualitätsleitlinien,⁵ die gezeigt haben, dass bereits geringere Konzentrationen als vorher angenommen negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit erkennen ließen. Die neuen Empfehlungen der WHO lassen daher erkennen, dass die aktuellen Luftqualitätsgrenzwerte der Richtlinie nicht ausreichen, um ihr Zweck zu erfüllen. Eine Überarbeitung der Luftqualitätsnormen ist nötig, um diese Entwicklung zu berücksichtigen, und die gesundheitliche Belastung der Bevölkerung durch die Luftverschmutzung zu bekämpfen. Im Folgenden wird aufgeführt, warum Deutschland eine solche Stärkung der Luftqualitätsnormen unterstützen kann und sollte.

Von zentraler Wichtigkeit für die Effektivität der Richtlinie sind Luftqualitätspläne, deren Bedingungen im Vorschlag präzisiert und aktualisiert werden. Wie unten erklärt wird, werden die Ergänzungen den Behörden helfen, die neuen Luftqualitätsnormen einzuhalten. Sollten sie trotzdem Schwierigkeiten damit haben, enthält der Vorschlag auch die Möglichkeit, die Frist für die Erfüllung der Vorschriften um fünf Jahre zu verlängern. Dies bietet bereits einen großen Flexibilitätsspielraum. Als Mitgliedstaat, welcher in einer guten Position ist, die neuen Normen einzuhalten, sollte sich Deutschland gegen jeden Versuch, die existierenden Ausnahmeregelungen zu erweitern oder neue einzuführen, widersetzen.

Drittens sind die vorgeschlagenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten und Schadensersatz für die effektive Implementierung der Richtlinienvorgaben unerlässlich. Wie sich aus den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) deuten lässt, und von dem

³ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)*, COM/2022/542 final, 2022.

⁴ Europäisches Parlament, *Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 13. September 2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)*, (COM(2022)0542 – C9-0364/2022 – 2022/0347(COD)), Straßburg, 13.09.2023.

⁵ Weltgesundheitsorganisation, *Globale Luftgüteleitlinien der WHO: Feinstaubpartikel (PM_{2,5} und PM₁₀), Ozon, Stickstoffdioxid, Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid. Zusammenfassung*, 22 September 2021

Kommissionsvorschlag bestätigt wird, konkretisiert die Luftqualitätsrichtlinie die in den Artikeln 2 und 3 der Charta der Grundrechte der EU verankerte Verpflichtung zum Schutz des Rechts auf Leben und des Rechts auf Unversehrtheit.⁶ Darüber hinaus ist es mit dem zwingenden Charakter einer Richtlinie unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann, insbesondere im Fall einer Richtlinie, die wie der Luftqualitätsrichtlinie, den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt.⁷ Es ist also weder unerwartet noch problematisch, dass der Zugang zu Gerichten für die Durchsetzung einzelner Rechte jetzt explizit in der Richtlinie kodifiziert werden sollte. Auch hier befindet sich Deutschland in einer guten Ausgangsposition, um diese Rechte umzusetzen, und sollte sich daher dafür einsetzen, diese Rechte auf europäischer Ebene zu gewährleisten.

Insgesamt fordern wir den deutschen Gesetzgeber auf, die folgenden Standpunkte im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa zu unterstützen:

1. Angleichung der Grenzwerte an die Luftqualitätsleitlinien der WHO für den Schutz der Gesundheit aller Menschen in der EU;
2. Ermächtigung der Behörden durch klare Bedingungen und begrenzte Ausnahmen in Luftqualitätsplänen, frühzeitige, geeignete und wirksame Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitätsnormen zu ergreifen;
3. Beibehaltung und Stärkung der vorgeschlagenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten und Schadensersatz

Im Folgenden werden diese Empfehlungen ausführlicher behandelt.

1. Strengere Grenzwerte zum angemessenen Schutz der Gesundheit der Menschen

In den geltenden Rechtsvorschriften werden verschiedene Arten von Luftqualitätsnormen verwendet, von denen Grenzwerte nach Einschätzung der Kommission die wirksamsten sind.⁸ ClientEarth befürwortet den Ansatz nachdrücklich, Grenzwerte als Hauptluftqualitätsnormen zu verwenden.

In Artikel 13 und Anhang I des Vorschlags sind die Grenzwerte festgelegt, die bis 2030 für eine Reihe von Schadstoffen – unter anderem Feinstaub („PM₁₀“ und „PM_{2,5}“) und Stickstoffdioxid („NO₂“) – erreicht werden müssen. Diese sind strenger als die derzeitigen Grenzwerte, aber immer noch nicht so weitreichend und effektiv zum Schutz der Gesundheit wie die Luftqualitätsleitlinien der WHO. Mit der fehlenden Anpassung der neuen Grenzwerte an die WHO-Leitlinien wird die Gelegenheit verpasst, die Gesundheit der Menschen angemessen zu schützen.

Das Europäische Parlament ist einen Schritt weiter als die Kommission gegangen, indem es sich in seiner Verhandlungsposition dafür ausgesprochen hat, die Grenzwerte an die WHO-Leitlinien

⁶ Vgl. Ebd.3I Seite 30, und Schlussanträge der Generalanwältin J. Kokott zum Fall *Craeynest*, C-723/17, Absatz 53

⁷ Urteil vom 25. Juli 2008, *Janecek v Freistaat Bayern*, C-237/07, Absatz 37.

⁸ Europäische Kommission, „*Executive Summary of the Fitness Check on the Ambient Air Quality Directives - SWD(2019)427 final*“, Seite 86

anzupassen, wenn auch erst ab dem Jahr 2035. Im Jahr 2030 sollen nach dem Vorschlag des Parlaments zunächst lediglich die von der Kommission vorgeschlagenen Luftqualitätsnormen in Kraft treten. Obwohl wir der Meinung sind, dass die Anpassung an die WHO-Leitlinien fünf Jahre zu spät wäre, begrüßen wir, dass die Europaabgeordneten die Bedeutung der Angleichung des Rechtsrahmens an die wissenschaftlichen Empfehlungen anerkennen. Wir fordern Deutschland und andere Mitgliedstaaten auf, das Gleiche zu tun.

Deutschland ist in einer besonders guten Position, sich dafür einzusetzen. Die Folgenabschätzung der Kommission zeigt, dass die neu vorgeschlagenen Grenzwerte der Kommission in ganz Deutschland bis 2030 eingehalten werden und in einigen Teilen Deutschlands bis die WHO-Leitlinien für PM_{2.5} Konzentrationen ebenfalls eingehalten werden könnten. Auch die PM₁₀-Werte werden den Projektionen zufolge unter den entsprechenden empfohlenen Jahresmittelwerten der WHO liegen.⁹ Daher sollte Deutschland mit geringen Anstrengungen in der Lage sein, die wissenschaftlichen Empfehlungen der WHO bis 2030 zu erfüllen.¹⁰

Auch die deutsche Bevölkerung wünscht sich mehr Ehrgeiz von Politiker*innen bei der Festlegung von Luftqualitätsstandards, damit diese ihre Gesundheit wirklich schützen. Umfragen zeigen, dass 62 % der Deutschen, die von den EU-Luftqualitätsnormen gehört haben, der Meinung sind, dass diese verstärkt werden sollten.¹¹ Im September 2022 erhoben sieben Bürger*innen aus ganz Deutschland eine Verfassungsbeschwerde, in der sie geltend machen, dass der Bundesgesetzgeber es versäumt hat, Maßnahmen zu ergreifen, um das nationale Luftqualitätsgesetz nach der Veröffentlichung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse durch die WHO zu aktualisieren.¹² ClientEarth unterstützt diese Bürger*innen, die mit ihrer Beschwerde die gesellschaftliche Unterstützung einer Anpassung der gesetzlichen Regelungen demonstrieren, damit diese die Menschen wirksam vor dem Einatmen ungesunder Luft schützen. Das Bundesverfassungsgericht wird unabhängig vom Ausgang des laufenden EU-Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob das deutsche Luftqualitätsgesetz die Gesundheit der Bürger*innen ausreichend schützt. Deutschland sollte die Chance der Überarbeitung der Regelungen für alle EU-Mitgliedstaaten nutzen, um sicherzustellen, dass im Ergebnis die gleichen Standards zum Schutz der Gesundheit in seinen Nachbarländern gelten.

Wir fordern die Bundesregierung daher auf, diese einmalige Gelegenheit zu nutzen und eine Verstärkung der Grenzwerte zu unterstützen, damit diese bis 2030 dem neuesten Stand der Wissenschaft entsprechen.

⁹ Europäische Kommission, *Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast)*, [SWD\(2022\)545 final, Brussels, 26.20.2022](#), Seiten 137 und 141

¹⁰ Diese Ziffern gelten im sogenannten „Baseline scenario“, was in der Folgenabschätzung, die im Kommissionsvorschlag berücksichtigt wurde, wie folgt definiert war „*The baseline is defined by the current status of implementation of different obligations under the existing EU Directives relevant for air pollutant releases as well as national legislation, if stricter than the EU law. This defines the existing political and legal context at the EU and at the national level.*“ – Seite 127

¹¹ Europäische Kommission, *Einstellung der Europäer zur Luftqualität*, verfügbar unter: [Spezial-Eurobarometer 524](#), Seite 1, zuletzt besucht am 21.09.2023.

¹² Zimmermann, A, „German government faces legal action over air pollution“ in: POLITICO, 26.09.2022, verfügbar unter: <https://www.politico.eu/article/citizens-ngo-sue-german-government-over-air-pollution/>, zuletzt besucht am 21.09.2023.

2. Schließen von Lücken im Rechtsrahmen für die Vermeidung und Verringerung schlechter Luftqualität

Obwohl nach dem Kommissionsvorschlag die Grenzwerte bis 2030 erreicht werden müssen, bietet er den Mitgliedstaaten, die diese aufgrund bestimmter Bedingungen nicht rechtzeitig einhalten können, die Möglichkeit, die Frist um fünf Jahre zu verlängern (Artikel 18). Diese Option bietet den Mitgliedstaaten erhebliche Flexibilität, wie die Anwendung von Artikel 22, welcher den gleichen Mechanismus in der derzeitigen Fassung der Richtlinie versichert, gezeigt hat. Diese Ausnahmeregelung darf jedoch nicht weiter ausgedehnt werden. Eine Ausdehnung der Ausnahmeregelung würde das Niveau der aktuellen Richtlinie weiter abschwächen und ein Zweiklassensystem schaffen, in dem nur einige EU-Länder die Grenzwerte bis 2030 einhalten, während andere damit durchkommen, wirksame Maßnahmen endlos aufzuschieben. Dies würde zu Ungleichbehandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürger*innen führen. Als ein Land, das in einigen Teilen seines Territoriums den WHO-Leitlinien schon im Jahr 2030 entsprechen wird, sollte Deutschland dem Druck anderer Mitgliedstaaten widerstehen, mehr Flexibilität einzuführen, welche es letzteren ermöglichen würde, Maßnahmen an den Quellen der Luftverschmutzung aufzuschieben oder sogar zu unterlassen. Die deutsche Bürger*innen würde von diesen Ausnahmeregelungen nicht profitieren, sondern darunter leiden; die neuste Analyse im Rahmen des dritten Clean Air Outlook der Europäischen Kommission zeigt, dass im Jahr 2015 32 % der bevölkerungsgewichteten PM_{2.5}-Hintergrundkonzentrationen in Deutschland aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammten.¹³ Daher könnte eine Regelung, die es den Nachbarn erlaubt, die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte zu verzögern, auch die Luftverschmutzung in Deutschland beeinträchtigen.

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass, sobald Schadstoffwerte in der Luft in einem bestimmten Gebiet einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne ("LQP") aufgestellt werden, in denen Maßnahmen festgelegt werden, die zu ergreifen sind, um die jeweiligen Grenzwerte so bald wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb von drei Jahren, zu erreichen (Artikel 19). Einen vergleichbaren Mechanismus gibt es bereits in der derzeitigen Richtlinie. Er hat sichergestellt, dass die zuständigen Behörden geeignete und wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität und zum Schutz der Gesundheit der Menschen ergreifen.

Eine positive Entwicklung im Kommissionsvorschlag ist eine neue Pflicht der zuständigen Behörden, einen LQP bereits vor Ablauf der Frist für die Erreichung der Grenzwerte im Jahr 2030 aufzustellen ("vorbereitende LQP"). Diese Verbesserung ist zu begrüßen, da sie den Behörden hilft, Maßnahmen zu ergreifen, um die Grenzwerte rechtzeitig zu erreichen und Überschreitungen zu verhindern. Diese Verpflichtung würde auch sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Zugang zu finanziellen Mitteln in ihren Haushalten haben, um frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen und ohne unnötige Verzögerung schädlichen Auswirkungen von Luftverschmutzung zu verhindern.

Die zuständigen Behörden in Deutschland haben eine besonders gute Ausgangsposition, um sofort mit der Planung zu beginnen. Die Informationen über die Luftqualität in Deutschland sind dank eines weitgehend effektiven und vertrauenswürdigen Luftqualitätsmessnetzes zuverlässig und aktuell. Darüber hinaus haben die deutschen Verwaltungsgerichte die verpflichtenden Inhalte von LQP

¹³ International Institute for Applied Systems Analysis, *Support to the development of the third Clean Air Outlook - Specific Agreement 13 under Framework Contract ENV.C.3/FRA/2017/0012*, Luxembourg, 25.11.2005, verfügbar unter: [Support to the development of the third Clean Air Outlook Final Report](#), Figure 25, Seite 73. Zuletzt besucht am 21.09.2023.

mittlerweile klar definiert,¹⁴ sodass die Behörden in Deutschland bereits gut mit deren Struktur und Inhalt aus der gelebten Praxis vertraut sind. Daher würde die Einführung der vorbereitenden LQP deutsche Behörden nicht belasten, sondern ihnen vielmehr die Möglichkeit geben, dem neuen Gesetz problemlos nachzukommen und sich als Vorreiter im Bereich des Luftqualitätsmanagements zu präsentieren.

3. Stärkung des Zugangs zum Recht und der Anerkennung eines Schadensersatzrechts

Um die Richtlinie durchzusetzen sowie ihre Ziele zu erreichen, statuiert Artikel 27 des Vorschlags, dass Bürger*innen und die Zivilgesellschaft Zugang zu Gericht haben müssen. Der Zugang zu Gericht ist ein Recht, das durch die von der EU und allen Mitgliedstaaten ratifizierte Aarhus-Konvention garantiert wird.¹⁵ Doch wird es leider in vielen Ländern der EU immer noch nicht beachtet. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2019 über die Umsetzung der Aarhus-Konvention ergab, dass weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten einen ordnungsgemäßen Zugang zu den Gerichten ermöglichten.¹⁶ Gegen Polen und Bulgarien läuft diesbezüglich sogar ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission.¹⁷ Es ist daher offensichtlich, dass es bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention in der EU noch Lücken gibt. Aus diesem Grund muss die in Artikel 27 des Vorschlags erscheinende Bestimmung unbedingt in die endgültige Fassung der überarbeiteten Richtlinie aufgenommen werden.

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass ein solches Recht in die Luftqualitätsrichtlinie aufgenommen wird. Solche Bestimmungen sind im europäischen Recht nicht unbekannt¹⁸ und haben bislang nicht zu einer Überlastung der Gerichte geführt. Darüber hinaus haben Einzelpersonen in der Bundesrepublik schon die Möglichkeit, die Umsetzung von Luftqualitätsgesetzen durch § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁹ in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH vor den Gerichten anzufechten.²⁰ Umweltverbänden wird diese Klagebefugnis durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) eingeräumt.²¹ Die Unterstützung der Aufnahme dieser Bestimmung in der überarbeiteten Richtlinie bedeutet daher für Deutschland, dass andere EU-Länder an die gleichen Standards gebunden werden, die in Deutschland schon gelten.

ClientEarth befürwortet auch die Aufnahme einer Bestimmung, die natürlichen Personen einen Anspruch auf Schadensersatz für Gesundheitsschäden aufgrund eines Verstoßes gegen die Richtlinie gibt (Artikel 28).²² Derzeit haben EU-Bürger*innen nach EU-Recht keine Möglichkeit, eine

¹⁴ Siehe, unter anderem: VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014; VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015; BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. November 2018 – 8 K 5068/15 juris;

¹⁵ Vgl.: ClientEarth, "Access to Justice in European Union Law - a legal guide on Access to Justice in environmental matters Edition 2021", verfügbar unter: [Access to Justice in European Union Law - a legal guide on Access to Justice in environmental matters Edition 2021](#).

¹⁶ "Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters – final report", September 2019, Milieu Consulting, Seiten 106-107

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren Infringement number Nummern. INFR(2020)2105 und INFR(2020)2106.

¹⁸ Vgl.: Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU (Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung), Artikel 25 der Richtlinie 2010/75/EU (IED), Artikel 23 der Richtlinie 2012/18/EU (Seveso-III-Richtlinie), oder Artikel 13 der Richtlinie 2004/35/EG (Umwelthaftungsrichtlinie).

¹⁹ Verwaltungsgerichtsordnung, verfügbare unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>

²⁰ Vgl. ebd.: 6.

²¹ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, verfügbare unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/>

²² Vgl. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG

gerechte Entschädigung zu erlangen, wenn ihre Gesundheit durch gesetzeswidrige Luftverschmutzung geschädigt wird.²³ Dies ist ungerecht, da es bedeutet, dass die Opfer solcher Luftverschmutzung die Last der Schäden selbst tragen müssen. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass häufig gerade ohnehin sozioökonomisch benachteiligte Menschen am meisten unter Luftverschmutzung leiden.²⁴ Deshalb ist der vorgeschlagene Artikel 28 logisch und fair – er stellt sicher, dass bei Verstößen gegen die Luftqualitätsnormen, die unter ihnen leidenden Menschen die Folgen nicht allein tragen müssen, sondern ihre Schäden durch ein Schadensersatzrecht anerkannt werden.

Besonders wichtig und dennoch missverstanden, ist die angepasste Beweislast in Artikel 28 Absatz 4 des Kommissionsvorschlags. Durch diesen Mechanismus wird die Beweislast für einzelne Betroffene, die vor Gericht gehen, etwas erleichtert. Es muss dennoch ein nachweisbarer Kausalzusammenhang zwischen der illegalen Verschmutzung und den erlittenen Gesundheitsschäden bestehen. Eine solche Beweislasterleichterung ist nicht neu, sondern findet sich bereits in anderen EU-Rechtsvorschriften,²⁵ und hat auch hier zu keinen übermäßigen Rechtsstreitigkeiten geführt. Statt missbräuchliche Klagen zu vereinfachen, wie manche es vermuten, dienen solche Beweislasterleichterungen bisher nur dazu, bestehende Machtungleichgewichte zwischen Einzelpersonen, die ihre Grundrechte verteidigen, und den beklagten Behörden, die über mehr Ressourcen und Informationen verfügen, auszugleichen.

Darüber hinaus haben die Bürger*innen einiger EU-Länder im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften bereits Anspruch auf Entschädigung. Auch das zeigt, dass ein solcher Mechanismus möglich ist und nicht zu missbräuchlichen Rechtsstreitigkeiten führt. So wurde beispielsweise in Frankreich im Juni 2023 den Familien von zwei Kleinkindern eine Entschädigung in Höhe von 2.000 bis 3.000 Euro für die Gesundheitsschäden zugesprochen, die ihren Kindern durch rechtswidrige Luftverschmutzung entstanden sind.²⁶ Wie diese Fälle zeigen, geht es beim Schadensersatzrecht nicht darum, den Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, sehr hohe oder unverhältnismäßige Summen von ihren Regierungen zu fordern. Vielmehr soll es das Unrecht anerkennen, das Betroffenen dadurch widerfährt, dass ihre Gesundheit durch das Einatmen giftiger Luft geschädigt wurde.

Wichtig ist, dass der Anspruch auf Schadensersatz nur dann entsteht, wenn eine Person unter Gesundheitsschäden leidet, die aus einem Verstoß gegen die Luftqualitätsrichtlinie resultieren. Wie oben dargestellt ist, ist Deutschland auf dem besten Weg, die neuen Luftqualitätsnormen bis 2030 zu erfüllen, und es ist daher nicht zu erwarten, dass seine Bürger*innen illegalen Luftverschmutzungswerten ausgesetzt sein werden, die zu einem solchen Anspruch führen könnten. Daher ist es auf Grundlage der aktuellen Lage unwahrscheinlich, dass Schadensersatzansprüche in Deutschland entstehen würden.

²³ Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 22. Dezember 2022, JP v Ministre de la Transition écologique.C-612/21.

²⁴ Unter anderem Samoli, E., et al., "C., Bauwelinck, M., Hoogh, K. de, Costa, C., Mar-Dell'Olmo, M., Corman, D., Vardoulakis, Spatial variability in air pollution exposure in relation to socioeconomic indicators in nine European metropolitan areas: A study on environmental inequality". In: Environmental pollution (Barking, Essex : 1987) 249 (2019), Seiten 345-353. doi: 10.1016/j.envpol.2019.03.050; EEA, "Income-related environmental inequalities associated with air pollution in Europe (8th EAP)", 28.04.23, Income-related environmental inequalities associated with air pollution in Europe (8th EAP) (accessed 21/09/23)

²⁵ Vgl. Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse), Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2004/113/EG (Waren- und Dienstleistungsrichtlinie), Artikel 13 der Richtlinie 2014/104/EU (Kartellschadensersatzrichtlinie) und Artikel 82 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung).

²⁶ Mandard S.: "L'Etat condamné pour la première fois à indemniser des victimes de la pollution de l'air" in: Le Monde, 19.06.2023, verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/06/19/l-etat-condamne-pour-la-premiere-fois-a-indemniser-des-victimes-de-la-pollution-de-l-air_6178326_3244.html, zuletzt besucht am 21.09.2023.

Zudem wären weder Privatpersonen noch Unternehmen verpflichtet, für den Schadensersatz aufzukommen. Das Schadensersatzrecht ergibt sich nicht aus dem Verursacherprinzip, sondern aus den positiven Verpflichtungen von Staaten, die Grundrechte ihre Bürger*innen zu schützen. Daher müssten weder die Landwirtschaft noch die Industrie oder die privaten Verbraucher*innen für diese Schadensersatzzahlungen aufkommen.

Schließlich ist Deutschland in einer guten Position, ein solches Recht zu integrieren, da ein entsprechender Grundsatz bereits in seinem nationalen Rechtssystem existiert. § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in Verbindung mit Art. 34 des Grundgesetzes (GG) sehen bereits die Zahlung einer Entschädigung an Opfer einer Amtspflichtverletzung vor. Daher wäre eine Bestimmung in der Luftqualitätsrichtlinie, die einen Schadensersatz für Opfer von rechtswidriger Untätigkeit staatlicher Akteure vorsieht, vollkommen kohärent mit dem bestehenden Staatshaftungsrecht in Deutschland.

Es ist an der Zeit, dass ein solches Schadensersatzrecht für die Opfer von rechtswidriger Luftverschmutzung eingeführt wird. Während Deutschland bereits über Mechanismen zur Anerkennung dieses Rechts verfügt, gilt dies nicht für alle EU-Mitgliedstaaten. Damit alle EU-Bürger*innen die gleichen Rechten genießen, muss dieses Recht daher auf EU-Ebene eingeführt werden.

Fazit

Die Überarbeitung der Richtlinie über Luftqualität durch die Europäische Union ist eine einmalige Gelegenheit, die Gesundheit der Bürger*innen durch einen Rechtsrahmen zu schützen, der den neuesten wissenschaftlichen Empfehlungen entspricht. Als ein Land, das in Fragen der Luftqualität und der Umweltgerechtigkeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten gut aufgestellt ist, kann es sich Deutschland leisten, bei diesen Entwicklungen eine Vorreiterrolle einzunehmen und sich in der gesamten Union für ambitionierte Ziele einzusetzen. Ein ehrgeiziger Rechtsrahmen in der Europäischen Union wird gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten, bei denen für alle Mitgliedstaaten derselbe Standard gilt.

Deshalb fordern wir die Bundesrepublik auf:

1. die Angleichung der Grenzwerte in Artikel 13 und Anhang I des Vorschlags an die neusten Empfehlungen der WHO zu unterstützen;
2. sich dafür einzusetzen, dass die in den Artikeln 18 und 19 des Vorschlags enthaltenen Gesetzeslücken zugunsten eines soliden Rechtsrahmens geschlossen werden, der zu einer rechtzeitigen Einhaltung der Grenzwerte beiträgt;
3. Verfechterin des effektiven Zugangs zu Gericht und des Schadensersatzrechts in den Artikeln 27 und 28 des Vorschlags zu sein.

Über ClientEarth

ClientEarth - Anwälte der Erde ist eine Nichtregierungsorganisation, die das Recht nutzt, um die Erde und ihre Bewohner*innen zu schützen. Zusammen mit Bürger*innen und unseren

Partnerorganisationen in Deutschland, Europa und weltweit arbeiten wir an Themen wie Klimawandel, Naturschutz und Umweltverschmutzung. Wir nehmen die Industrie und Regierungen in die Verantwortung, um das Leben auf der Erde und das Recht auf eine gesunde Umwelt zu schützen. Mit Büros in Europa, Asien und den USA setzen wir bestehendes Recht durch, unterstützen unterschiedliche Akteur*innen in Umweltverfahren und wirken bei der Gesetzgebung und der Entwicklung des Rechts mit. Wir streben eine nachhaltige und systemische Transformation an, denn eine Welt, in der Mensch und Planet gemeinsam gedeihen, ist nicht nur möglich – sie ist notwendig.

- Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung: ClientEarth gGmbH, Registernummer R003753
- EU Transparency Register: ClientEarth AISBL, Identification number: 96645517357-19

Emma Bud
Lawyer – Clean Air
ebud@clientearth.org
www.clientearth.org

Beijing **Berlin** **Brussels** **London** **Los Angeles** **Luxembourg** **Madrid** **Warsaw**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.