



Mit Unterstützung des Programms "Zusammenarbeit mit
einzelstaatlichen Richtern auf dem Gebiet des Umweltrechts"
der Europäischen Union

Ausbildungsmodul

**DIE NATIONALE JUSTIZ
UND DER AARHUS-ACQUIS
IN DER EU
Schwerpunkt Zugang zum Recht**

15./16. & 22./23. April 2021
Online-Workshop für Richter und Staatsanwälte

Organisiert von der Europäischen Rechtsakademie

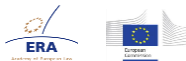


Umfang und Maßstab der gerichtlichen Überprüfung



Dr. Christoph Sobotta
Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott
Gerichtshof der Europäischen Union

Sie können gerne unterbrechen



Work in Progress, Lizenz: CC-BY-SA 3.0 Deutschland, Fotos von C. Sobotta, sofern nicht anders angegeben

Über die Generalanwältin

- Mitglied des Gerichtshofs
- berät das Gericht durch die unabhängige Erstellung von Schlussanträgen
- Nimmt nicht an den Beratungen teil
- Schlussanträge sind nicht das Urteil
- Nur das Urteil hat die Autorität des Gerichts
- Schlussanträge können den Hintergrund beleuchten
- Präsentation ist meine persönliche Auffassung



Diese Folie dient dazu, den Hintergrund des Autors und ursprünglichen Vortragenden dieser Präsentation zu beleuchten. Es besteht keine Notwendigkeit für andere, sie beizubehalten.

Artikel 252 AEU-Vertrag

Der Gerichtshof wird von acht Generalanwälten unterstützt. Auf Antrag des Gerichtshofs kann der Rat die Zahl der Generalanwälte durch einstimmigen Beschluss erhöhen.

Es ist Aufgabe des Generalanwalts, in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in öffentlicher Sitzung begründete Schlussanträge zu Rechtssachen zu stellen, die nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erfordern.

Bemerkungen:

Der Rat hat beschlossen, die Zahl der GAe auf elf zu erhöhen.

Die GAin ist keiner bestimmten Kammer des Gerichts zugewiesen. Sie nimmt nicht an den Beratungen des Urteils teil.

Übersicht

- Anwendungsbereich
 - Art. 9(2) + 6 - Entscheidungen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen
 - Art. 9(3) - allgemeine Beachtung des Umweltrechts
- Kontrollmaßstab
 - Kontrolle von komplexen Bewertungen und Abwägungen im EU-Recht
 - Das Aarhus Compliance Committee zum Wednesbury-Test im Recht des UK
- Art. 9(1) + 4 - Zugang zu Informationen



Inhalt der Präsentation

Anwendungsbereich

Art. 9(2) + 6

Entscheidungen, die der
Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen

- UVP-Richtlinie 2011/92
- IE-Richtlinie 2010/75
- Art. 6(1)(b) von Aarhus: Entscheidungen über (andere) Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können (C-243/15 - LZ II)



Art. 9(2) der Aarhus-Konvention umfasst die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen.

Das Unionsrecht hat diese Bestimmung durch die UVP- und IE-Richtlinie umgesetzt. Beide enthalten abschließende Listen von Projekten, die der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen. Andere Tätigkeiten können jedoch unter Art. 6(1)(b) der Aarhus-Konvention fallen, der im Prinzip für alle anderen Aktivitäten gilt, und solche Entscheidungen können daher ebenfalls einer gerichtlichen Überprüfung gemäß Art. 9(2) der Konvention und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union unterliegen.

Art. 6(1)(b) sieht vor, dass jede Vertragspartei in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht die Bestimmungen dieses Artikels auch auf Entscheidungen über geplante Tätigkeiten anwendet, die nicht in Anlage I aufgeführt sind, aber dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob eine solche geplante Tätigkeit diesen Bestimmungen unterliegt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs dürfte dies bedeuten, dass Genehmigungen, die mit dem EU-Umweltrecht in Konflikt geraten könnten, eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention erfordern und nach Art. 9(2) anfechtbar sind (vgl. Rechtssachen C-243/15 - LZ II, C-664/15 - Protect).

Anwendungsbereich

Art. 9(2) + 6

Klagebefugnis:

- Mitglieder der (von der Entscheidung) *betreffenen* Öffentlichkeit (C-826/18),
- die ein ausreichendes Interesse haben oder die Beeinträchtigung eines Rechts geltend machen (weiter Zugang)
- Bei anerkannten NGOs wird ein ausreichendes Interesse oder Recht angenommen
- Rechte Einzelner können sich aus dem Unionsrecht ergeben



Die Klagebefugnis nach Art. 9(2) kommt den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit im Sinne von Art. 2(4) und (5) zu. Die Öffentlichkeit umfasst natürliche und juristische Personen, einschließlich Nichtregierungsorganisationen, die die Anforderungen des Rechts der Mitgliedstaaten erfüllen. Die "betroffene Öffentlichkeit" ist die von umweltbezogenen Entscheidungen betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse an solchen Entscheidungen.

Zusätzlich kann verlangt werden, ein ausreichendes Interesse oder die Beeinträchtigung eines Rechts nachzuweisen, je nach den Anforderungen des jeweiligen Systems der gerichtlichen Überprüfung. Solche Bedingungen sind mit dem Ziel auszulegen und anzuwenden, einen breiten Zugang zum Rechtsschutz zu ermöglichen. Auch wenn die Mitgliedstaaten in Bezug auf Einzelpersonen einen gewissen Ermessensspielraum haben, dürfen sie anerkannte NGOs nicht ausschließen (C-115/09 - Bund Naturschutz [Trianel]). Darüber hinaus genießen Einzelpersonen nach dem EU-Umweltrecht bestimmte Rechte, z. B. können sie die Verabschiedung eines Luftqualitätsplans verlangen, wenn die Grenzwerte für die Umgebungsluft verletzt werden (C-237/07 - Janecek).

Umgekehrt können sich Angehörige der breiteren Öffentlichkeit im Rahmen von Genehmigungsverfahren auf Art. 9(3) berufen, soweit innerstaatliches Recht ihnen Rechte zubilligt, die unter Art. 6 fallen (C-826/18 - Stichting Varkens en nood).

Anwendungsbereich Art. 9(2) + 6

Anfechtung der materiellen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit

- C-115/09
 - keine Einschränkung der Klagegründe
 - mindestens Unionsumweltrecht erfasst
- Einzelne Personen können auf ihre eigenen Rechte beschränkt werden, NGOs nicht
- C-470/16 - nur Öffentlichkeitsbeteiligung
- ACCC - keine Beschränkung auf Umweltrecht



Nach Art. 9(2) des Übereinkommens und der Umsetzung durch die UVP- und IE-Richtlinie ist der materielle Anwendungsbereich der gerichtlichen Überprüfung die materielle und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit. Die Hauptlinie der Rechtsprechung des EuGH scheint zu bedeuten, dass grundsätzlich alle umweltrechtlichen Einwendungen erhoben werden können und dass zumindest das EU-Umweltrecht geltend gemacht werden kann (z. B. C-115/09, C-137/14).

Allerdings kann die Klagebefugnis Einzelner auf ihre eigenen Rechte beschränkt werden (C-137/14).

Ein jüngerer Fall, C-470/16 - North East Pylon Pressure Campaign und Sheehy, basiert auf einer restriktiveren Überlegung, nämlich dass der Anwendungsbereich von Art. 9(2) und der Durchführungsbestimmungen auf das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung beschränkt ist. Es mag sein, dass diese Rechtsprechung ein Ausreißer ist oder sich auf das spezifische Thema, nämlich den Kostenschutz, beschränkt. Oder es kann sein, dass sich der Gerichtshof von der früheren Rechtsprechung abgewandt hat.

Dagegen sieht das Aarhus Convention Compliance Committee keine Rechtsgrundlage in der Konvention, Klagen nach Art. 9(2) auf das Umweltrecht zu beschränken (ACCC/C/2008/31; ece/mp.pp/c.1/2014/8, 4. Juni 2014, para. 78)

Art. 9(3)

Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, **sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen**, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

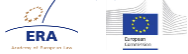


Text der Norm

Anwendungsbereich Art. 9(3)

Rechtliche Wirkung?

- Richtlinienvorschlag gescheitert
- Keine unmittelbare Wirkung, sondern Pflicht zur konformen Auslegung bestehender innerstaatlicher Vorschriften (C-240/09)
- ABER Kombination mit Art. 47 Charta (C-664/15): ein Minimum an Rechtsschutz muss in Bezug auf Unionsumweltrecht möglich sein (zumindest für NGOs)
- Umsetzung auf EU-Ebene: Aarhus-Verordnung >>Interne Überprüfung >> Art. 263(4) 1. Alt. AEUV, keine Ausweitung der 2. Alt., 3. Alt.?



... Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht gegebenenfalls festgelegte Kriterien erfüllen,

Die erste Frage zu Art. 9(3) bezieht sich auf seine Rechtswirkung, da der Vorschlag für ein Durchführungsinstrument in Bezug auf die Mitgliedstaaten gescheitert ist. Jüngere Diskussionen sind auch nicht sehr weit gekommen.

Dennoch hält sich der Gerichtshof für zuständig, Art. 9(3), jedenfalls im Hinblick auf die Durchsetzung des Unionsumweltrechts auszulegen (C-240/09), aber auch darüber hinaus, um eine kohärente Auslegung zu gewährleisten (C-470/16).

Zunächst hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass Art. 9(3) keine unmittelbare Wirkung hat, weil er auf die im mitgliedstaatlichen Recht festgelegten Kriterien verweist. Kürzlich hat der Gerichtshof jedoch eine kombinierte Auslegung mit dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gemäß Art. 47 der Charta vorgenommen und festgestellt, dass Art. 9(3) jeder nützlichen Wirkung und sogar seines eigentlichen Inhalts beraubt würde, wenn bestimmten Kategorien von "Mitgliedern der Öffentlichkeit", a fortiori "der betroffenen Öffentlichkeit", wie z. B. Umweltorganisationen, die die in Artikel 2(5) des Aarhus-Übereinkommens festgelegten Anforderungen erfüllen, durch die Auferlegung von Bedingungen jegliches Klagerecht verwehrt würde.

Auf der Ebene der Union wurde Art. 9 (3) durch die Aarhus-Verordnung umgesetzt. Danach können NGOs die interne Überprüfung bestimmter Entscheidungen beantragen

und erhalten eine Überprüfungsentscheidung, die sie nach Art. 263 (4) 1. Alt. AEUV anfechten können. Fraglich ist, ob daneben die 3. Alt. zur Umsetzung von Art. 9 (3) des Übereinkommens nutzbar gemacht werden kann.

Anwendungsbereich Art. 9(3)

Gegenstand

- Handlungen und Unterlassungen
- Handlungen der öffentlichen Hand (C-664/15, C-470/16, C-826/18)
- Handlungen von Privatpersonen?
- Umweltbezogenes Recht



... Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden anzufechten, die gegen Bestimmungen des nationalen Umweltrechts verstoßen.

Der Gegenstand der Klage nach Art. 9(3) der Konvention ist sehr weit gefasst: Handlungen und Unterlassungen sollten alle Arten von Tätigkeiten umfassen, nicht nur Handlungen, die Rechtswirkungen erzeugen, sondern auch Handlungen oder Unterlassungen im wirklichen Leben (Realakte). Die Fälle, mit denen sich der Gerichtshof unmittelbar befasst hat, betrafen nur Handlungen von Behörden (Genehmigungen), aber private Parteien sollten nicht aus dem Blickfeld verloren werden.

Schließlich steht auch der Begriff des "Umweltrechts" zur Diskussion. Für die Zwecke der Aarhus-Verordnung wurde er definiert als Rechtsvorschriften, die unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage zur Verfolgung der im Vertrag festgelegten Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik beitragen: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder weltweiter Umweltprobleme (siehe T-33/16: weite Auslegung).

Ein kleiner Fall

Anwohner und eine Umwelt-NGO fechten vor Ihrem Gericht die Gültigkeit der von einer innerstaatlichen Behörde erteilten Typgenehmigung für die neueste Generation von Dieselfahrzeugen des Herstellers X an. Sie behaupten, dass die Unionsvorschriften für die Prüfung der Emissionen von Dieselfahrzeugen gegen die EU-Verordnung über die Typgenehmigung verstoßen (die vorgesehenen Prüfverfahren sind ungeeignet, die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte festzustellen).

Die Behörde argumentiert, dass sich diese Regeln nach ihrer Rechtsgrundlage nicht auf die Umwelt, sondern auf den Binnenmarkt beziehen. Was denken Sie?

Umweltrecht: A - ja B - nein



[Inspiriert durch T-339/16, T-352/16 und T-391/16, Ville de Paris u. a./Kommission, jetzt anhängig C-C-873/19 - Deutsche Umwelthilfe]

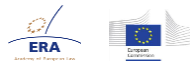
Der Fall soll verdeutlichen, dass die Frage, ob bestimmte Vorschriften Teil des "Umweltrechts" sind, Probleme aufwerfen kann. Es sollte jedoch offensichtlich sein, dass Vorschriften zur Typgenehmigung, die sich mit Umweltauswirkungen befassen, Umweltrecht sind, auch wenn sie nicht auf der Grundlage von Unionsumweltbefugnissen erlassen wurden.

Ein weiterer kleiner Fall (C-723/17)

Ein Streit über die Luftqualität in Ihrer Stadt: Nach den Messungen werden die Grenzwerte eingehalten. Die Kläger behaupten jedoch, dass sich die Messstationen an den falschen Orten befinden, und sie fordern, dass Stationen an bestimmte anderen Orten eingerichtet werden. Zur Untermauerung legen sie wissenschaftliche Studien vor.

Nach der Vorschrift müssen die Messstationen so platziert sein, dass sie Daten über die Bereiche mit den höchsten Konzentrationen liefern, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt ausgesetzt ist.

Die zuständige Behörde meint, dass Ihr Gericht nach den Maßstäben des Unionsrechts nicht befugt ist, die Messpunkte zu überprüfen.

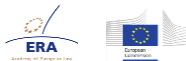


A - ja, B - nein

Dieser Fall dient als Einführung in die Schwierigkeiten, mit denen ein Gericht konfrontiert werden kann, wenn es aufgefordert wird, komplexe Wertungen zu überprüfen.

Kontrollmaßstab

- in Abwesenheit von Unionsvorschriften
- gilt die Verfahrensautonomie der MS, vorbehaltlich
 - des Prinzips der Äquivalenz und
 - des Prinzips der Effektivität



Der Überprüfungsmaßstab, den die Gerichte der Mitgliedstaaten anwenden müssen, fällt in der Regel in die Verfahrensautonomie der MS. Das bedeutet, dass es in Ermangelung einschlägiger EU-Vorschriften Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, die zuständigen Gerichte zu benennen und die Verfahrensvorschriften für Klagen zur Wahrung von Rechten, die Einzelpersonen aus dem EU-Recht ableiten, im Einzelnen festzulegen (z. B. Urteil Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Die Verfahrensvorschriften für Klagen zur Wahrung der Rechte des Einzelnen nach dem Unionsrecht dürfen aber nicht weniger günstig sein als die für vergleichbare innerstaatliche Klagen geltenden Vorschriften (Äquivalenzgrundsatz) und sie dürfen die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (z. B. Urteile Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, C-413/12, EU:C:2013:800, Rn. 30).

Kontrollmaßstab

Fehlen von Unionsvorschriften

z. B. Art. 6(3) der FFH-Richtlinie

- dem Plan oder Projekt erst zustimmen, nachdem sie sich vergewissert hat, dass er/es das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt
- alle vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel ausschließen (C-441/17, Rn. 116)



Es ist möglich, dass sich der Prüfungsmaßstab aus der betreffenden EU-Vorschrift in seiner Auslegung durch den EuGH ergibt, wie z. B. im Fall des Art. 6(3) der FFH-Richtlinie (92/43), wo der Gerichtshof festgestellt hat, dass im Lichte des Vorsorgeprinzips jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel hinsichtlich negativer Auswirkungen auf die Erhaltungsziele ausgeschlossen werden muss. Solche spezifischen Anforderungen sind jedoch die Ausnahme.

Kontrollmaßstab

Verfahrensautonomie - Freiheit zur Festlegung der Befugnisse von Gerichten

- Umfassende Überprüfung (Schweden?)
- Begrenzte Überprüfung (UK Wednesbury Test, Frankreich?)

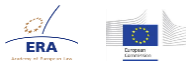


Verfahrensautonomie in Bezug auf den Überprüfungsmaßstab bedeutet, dass die MS grundsätzlich frei sind, ihr Rechtsschutzsystem zu gestalten, einschließlich des von ihren Gerichten angewandten Überprüfungsstandards. Es gibt Rechtssysteme, die eine sehr umfassende Überprüfung vorsehen, wie z. B. schwedische Gerichte, die technische Richter einsetzen. Andere, wie z. B. deutsche Gerichte, stützen sich in hohem Maß auf Sachverständigengutachten.

Auf der anderen Seite gibt es Systeme, die eine erhebliche richterliche Selbstbeschränkung in Bezug auf technische oder wissenschaftliche Fragen praktizieren, wie z. B. Großbritannien oder Frankreich und die Unionsgerichte. Dort wird in vielen Fragen nur der Maßstab eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers angewandt.

Kontrollmaßstab

- das Prinzip der Äquivalenz
 - ähnliche Behandlung wie bei rein innerstaatlichen Fällen
- das Prinzip der Effektivität
 - nicht unmöglich
 - nicht übermäßig schwierig



Diese Grundsätze schränken die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten ein. Der Grundsatz der Äquivalenz bedeutet, dass unionsrechtliche Fälle nicht anders behandelt werden dürfen als ähnliche Fälle rein innerstaatlicher Natur. Solche Unterschiede sind recht selten und wenn es Unterschiede gibt, muss geprüft werden, ob die Fälle wirklich so ähnlich sind, dass sie ähnlich behandelt werden müssen. So gibt es z. B. in einigen Mitgliedstaaten Vorschriften, die eine Wiederaufnahme von Fällen verlangen, die rechtskräftig entschieden wurden, wenn sich nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention zeigt. Mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht erfordern jedoch nicht zwingend eine solche Wiederaufnahme, da im Prinzip eine Vorlage an den Gerichtshof hätte erfolgen können, um den Verstoß zu verhindern (C-234/17).

In der Praxis des EuGH ist der Grundsatz der Effektivität von größerer Bedeutung. Es bedeutet, dass die Ausgestaltung der gerichtlichen Überprüfung in einem MS die Ausübung der aus dem Unionsrecht abgeleiteten Rechte nicht unmöglich oder übermäßig erschweren darf. Z. B. sind Klagefristen bei der Einleitung von Maßnahmen nach diesem Grundsatz zulässig, aber die slowakische Gestaltung der gerichtlichen Überprüfung, falls dem Antragsteller die Parteistellung im Verwaltungsverfahren verweigert wurde, hat der EuGH als zu restriktiv angesehen (C-243/15).

Kontrollmaßstab

Konsequenzen

- Mindeststandard kann aus der Praxis der Unionsgerichte abgeleitet werden (C-120/97, C-211/03)
 - Komplexe Beurteilung
 - Abwägung der Interessen
 - **Ausschluss von Ermessen**



Im Hinblick auf die von den Gerichten der Mitgliedstaaten praktizierte Überprüfung sollte der EuGH keine intensivere Überprüfung verlangen, als er sie selbst im Hinblick auf Entscheidungen der Organe anwendet. Kernbegriff ist dabei die "komplexe Beurteilung", die Abwägung könnte als spezifischer Ausdruck hinzugefügt werden und der Kontrapunkt wäre der Ausschluss des Ermessens.

Kontrollmaßstab

(Weites) Ermessen?

- Nein: Strenge Überprüfung der Einhaltung von Vorschriften, z. B. muss bei Überschreitung von Grenzwerten für die Luftqualität ein Luftqualitätsplan verabschiedet werden.
- Ja: Nur **offensichtliche Fehler** bei der Anwendung materieller Vorschriften werden sanktioniert, aber Verfahrensrecht muss eingehalten werden, z.B. beim Inhalt von Luftqualitätsplänen besteht Ermessensspielraum, aber Gründe müssen angegeben werden + Öffentlichkeitsbeteiligung (RL 2003/35).



In der Praxis bedeutet dies, dass die betreffenden Bestimmungen dahingehend interpretiert werden müssen, ob sie einen Ermessensspielraum einräumen oder nicht. Die Gesetzgebung zur Luftqualität liefert Beispiele in beiderlei Hinsicht: Die Grenzwerte und die Verpflichtung zur Verabschiedung eines Luftqualitätsplans sind eindeutig und lassen keinen Ermessensspielraum zu. Daher müssen die Gerichte diese Verpflichtung strikt durchsetzen (C-237/07). Der Inhalt der Pläne erfordert jedoch eine komplexe Würdigung und auch eine gewisse Abwägung. Daher muss es einen (gewissen) Ermessensspielraum geben.

Kontrollmaßstab

Gründe für die richterliche Selbstbeschränkung in Bezug auf das materielle Recht

- Besseres Fachwissen der Fachbehörden
 - Z. B. Kommission in Bezug auf Wettbewerb, Agrarpolitik, Fischerei
 - EZB im Hinblick auf die Geldpolitik
 - Sachverständigengutachten? (z. B. Straßennutzungsgebühren oder Dieselfahrverbot?)
- Demokratische Legitimität im Hinblick auf den Interessenausgleich



Die von den Unionsgerichten praktizierte richterliche Selbstbeschränkung ruht auf einem doppelten Fundament:

Da ist zum einen das bessere Fachwissen, das spezialisierte Behörden haben. Sie können Experten beschäftigen und sich praktische Kenntnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich aneignen. Die Tätigkeit der Kommission in den Bereichen Wettbewerb, Agrarpolitik oder Fischerei liefert viele Beispiele und ist die Wurzel dieser Rechtsprechung. Jüngste Fälle zur Geldpolitik bestätigen diesen Ansatz. Das Gegenargument liegt natürlich in der Möglichkeit, Sachverständige zu hören. Aber insbesondere ohne spezifische Ausbildung riskieren Richter, von überzeugenden, aber schlechten Experten beeinflusst zu werden. Außerdem sollten Sachverständige (als solche) nur den Sachverstand liefern, aber nicht die Schlussfolgerungen ziehen und insbesondere keine Abwägung treffen.

Die zweite Grundlage ist noch wichtiger: Immer dann, wenn es um den Ausgleich von Interessen geht, genießen der Gesetzgeber, aber auch Verwaltungsbehörden, die der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, eine stärkere demokratische Legitimation als unabhängige Gerichte.

Kontrollmaßstab

Aber: Verfahrensrechtliche Verpflichtungen müssen durchgesetzt werden

- Recht auf Anhörung oder Beteiligung (UVP, SUP, IVU)
- Zugang zu Umweltinformationen
- Begründungspflicht, z. B. in Bezug auf den Inhalt von Luftqualitätsplänen
- Wurden alle relevanten Informationen berücksichtigt?
- Überprüfung der Effektivität von Maßnahmen, wiederum mit Begründung (oft in der Regelung vorgesehen)



Die Überprüfung von Verfahrenspflichten kann effektiv sein. Im Hinblick auf Art. 9(2) ist das Recht auf Beteiligung am Entscheidungsprozess am wichtigsten. Insbesondere die Begründungspflicht ist zentral, um Verwaltungshandeln zu verstehen und mögliche Ansatzpunkte für eine substanzielle Überprüfung zu finden. Eine Besonderheit des Umweltrechts besteht darin, dass es häufig eine fachliche Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen und gegebenenfalls Anpassungen verlangt. Jede Überprüfung muss erneut mit einer Begründung versehen werden. Auch der Zugang zu Umweltinformationen kann hilfreich sein.

Kontrollmaßstab

Grenzen des Ermessens?

- Gibt es wirklich einen Ermessensspielraum? (Vgl. UK-Gerichte in C-404/13 - ClientEarth)
- Das Ermessen muss im Hinblick auf seinen Zweck ausgeübt werden.
- Wurden die ursprünglichen Annahmen später widerlegt? Welche Konsequenzen hat das?
- Stehen besonders wichtige Ziele auf dem Spiel, die eine strengere Überprüfung erfordern?



In Bezug auf den Inhalt einer Entscheidung muss sorgfältig unterschieden werden zwischen Fragen, die eine Ermessensentscheidung bzw. eine fachliche Beurteilung erfordern, und Fragen, bei denen kein Spielraum besteht (z. B. Verabschiedung von Luftqualitätsplänen gegenüber ihren Inhalten).

Außerdem muss der Zweck des Ermessens beachtet werden und dies muss sich in der Begründung widerspiegeln.

Wenn Ermessensentscheidungen auf Annahmen oder Prognosen beruhen, ist es möglich, diese zu einem späteren Zeitpunkt im Hinblick auf die praktischen Auswirkungen der betreffenden Maßnahme zu überprüfen. Während es nicht möglich ist, die ursprüngliche Entscheidung im Lichte späterer Erkenntnisse zu überprüfen, sind diese Erkenntnisse für die Zukunft relevant.

Schließlich hat der Gerichtshof im Hinblick auf schwerwiegende Auswirkungen auf die Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einen viel strengeren Prüfungsmaßstab angelegt. Es könnte argumentiert werden, dass bei wichtigen Umweltzielen, z. B. dem Schutz der menschlichen Gesundheit vor schwerwiegenden Risiken, etwa bei Rechtsvorschriften zur Luftqualität (Schlussanträge C-723/17), ebenfalls eine strengere Überprüfung erforderlich ist.

Kontrollmaßstab

Mögliche Kritik des ACCC (ACCC/C/2008/33)

- UK Wednesbury-Test
- Anfechtung wegen eines wesentlichen Tatsachenfehlers, eines Rechtsfehlers, der Berücksichtigung irrelevanter Erwägungen oder der Nichtberücksichtigung relevanter Erwägungen, eines Zuständigkeitsfehlers und wegen Irrationalität
- ACC empfiehlt Verhältnismäßigkeitsprüfung: Verknüpfung mit Ziel, Erforderlichkeit



Es sollte erwähnt werden, dass das ACCC Bedenken über den Standard der gerichtlichen Überprüfung im Vereinigten Königreich geäußert hat, insbesondere im Hinblick auf den Wednesbury-Test, einen Maßstab, der dem Maßstab offensichtlicher Fehler ähnlich zu sein scheint. Die vom ACCC vorgeschlagene Verhältnismäßigkeitsprüfung löst das Problem jedoch nicht wirklich, da die Frage, ob eine Maßnahme zum Ziel beiträgt und ob sie notwendig ist, sowie die Abwägung ebenfalls komplexe Beurteilungen erfordern. In der Praxis des EuGH scheinen strenge Begründungsanforderungen die interessanteste Anlehnung an den Verhältnismäßigkeitsstest zu sein (vgl. C-92/09 und C-93/09 - Schecke).

Anwendungsbereich

Art. 9(1) + 4

- Zugang zu Umweltinformationen
 - EU-Ebene - Verordnungen 1049/2001 und 1367/2006
 - MS-Ebene - Richtlinie 2003/4
- Gerichtliche Überprüfung beschränkt auf Entscheidungen über Anträge auf Zugang zu behördlichen Informationen
 - Antragsteller
 - Berufung durch die Behörde
 - Dritte (z. B. die Quelle der Informationen)



Der Umfang der Überprüfung nach Art. 9(1) der Aarhus-Konvention ist durch den sehr begrenzten Gegenstand der Vorschrift, nämlich den Zugang zu Umweltinformationen, klar definiert. Die genannten Verordnungen und die Richtlinie setzen dieses Recht im Unionsrecht um. Klagen werden meist vom Antragsteller erhoben, wenn der Antrag abgelehnt wurde. Behörden klagen, wenn sie in einem bestimmten Stadium der gerichtlichen oder administrativen Überprüfung verlieren (z.B. C-71/10 - Office of Communications).

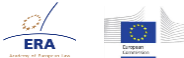
Klagen Dritter werden auf die Verhinderung des Zugangs abzielen; für einen effektiven Rechtsschutz dabei wird häufig der einstweilige Rechtsschutz wichtig sein (z. B. T-621/17 R).

Anwendungsbereich

Art. 9(1) + 4

Typische Probleme

- Begriff der Umweltinformation
- Gründe für die Ablehnung
 - einschränkend auszulegen (Art. 4(4))
 - Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer Offenlegung
 - Emissionen in die Umwelt (tatsächlich oder vorhersehbar)
- Wiederholte Anträge und Klagen sind möglich



Sofern es nicht bereits allgemeinere Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen gibt, wird die erste Verteidigungslinie für eine Verweigerung das Konzept der Umweltinformationen sein. Sowohl das Übereinkommen als auch die Richtlinie definieren dieses Konzept im Detail. Er umfasst insbesondere Informationen über die Prüfung von Pestiziden, da diese Informationen für mögliche gesundheitliche Auswirkungen relevant sind (C-266/09).

Die Aarhus-Konvention und die Richtlinie sehen ausdrücklich vor, dass die Ablehnungsgründe restriktiv auszulegen sind. Außerdem muss das öffentliche Interesse an der Offenlegung berücksichtigt werden, obwohl in der Praxis der Mehrwert dieses Konzepts, das sich von den Versagungsgründen und ihrer Auslegung unterscheidet, unklar bleibt.

Informationen über Emissionen in die Umwelt können nur aus einigen der Ablehnungsgründe zurückgehalten werden. Der Begriff "Emissionen in die Umwelt" im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4 ist dahin auszulegen, dass er u. a. die Freisetzung von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Bioziden sowie von in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt umfasst, soweit diese Freisetzung unter normalen oder realistischen Verwendungsbedingungen tatsächlich erfolgt oder vorhersehbar ist (C-442/14).

Wiederholte Anträge auf Zugang und infolgedessen auch wiederholte Gerichtsverfahren sind möglich, weil sich im Laufe der Zeit die Einschätzung der Ablehnungsgründe ändern kann (C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 57).

Kontrollmaßstab

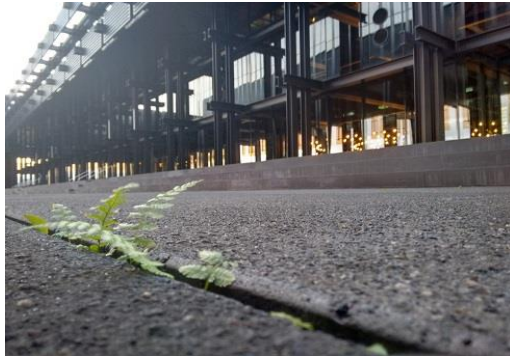
Art. 9(1) + 4

- Umfang der Begriffe und Gründe meist eine Frage der rechtlichen Auslegung >> volle Überprüfung
- Die Abwägung mit dem öffentlichen Interesse impliziert jedoch einen großen Beurteilungsspielraum
- Der EuGH hat einen weiten Spielraum im Hinblick auf eine Ablehnung aus Gründen des öffentlichen Interesses, z. B. der öffentlichen Sicherheit oder der internationalen Beziehungen, anerkannt



Viele Fälle zum Zugang zu Umweltinformationen drehen sich um die rechtliche Auslegung von Begriffen oder Gründen und implizieren daher eine strenge Überprüfung der fraglichen Entscheidung. Es gibt jedoch auch Elemente in den Rechtsvorschriften, die eine Abwägung erfordern, insbesondere die Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung. Dies würde einen großen Ermessensspielraum implizieren und könnte die Zurückhaltung der EU-Gerichte bei einer intensiveren Prüfung dieser Frage erklären. Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Bereich des allgemeinen Zugangs zu Dokumenten bereits anerkannt, dass der Ermessensspielraum in Bezug auf eine Verweigerung aus Gründen des öffentlichen Interesses weit sein muss (C-266/05 P).

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Rechtsprechung:

[http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en,](http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en)

<https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

