

Europäische Rechtsakademie
Online-Workshop für Richter und Staatsanwälte

EU-Vorschriften zur Luftqualität und das Recht auf saubere Luft

Montag, 30. Mai 2022, 09:05 Uhr bis 10:15 Uhr (Teil I) und 10:30 bis 11:15 Uhr (Teil II)

Vors. Richter Dr. Matthias Keller
Verwaltungsgericht Aachen

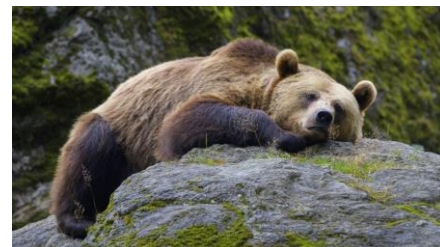
EU-Vorschriften zur Luftqualität und das Recht auf saubere Luft

- Schwerpunkt auf dem Zugang zum Recht (“Access to Justice”)
- Fälle mit Bezug zur Luftqualität (Teil I und Teil II)



Inhalt:

- Fallstudie „Thermofenster“
- Exkurs: Gedanken zur Schutznormtheorie
- Verbandsklagerecht aus der Aarhus-Konvention
- Verbandsklagerecht aus der AK i.V.m. der EuGH-Rechtspr.
- Intensität der gerichtlichen Überprüfung
- Gleichwertigkeit und Effektivität





Fallstudie: “Thermofenster”

Basierend auf:

- Schlussantrag des GA Rantos v. 3. März 2022 in der Rs. C-873/19;
- Vorlagebeschluss des VG Schleswig vom 20. Nov. 2019 - 3 K 113/18 -;
- Urteil des VG Düsseldorf vom 24. Jan. 2018 - 6 K 12341/17 -;
- Urteil des VG Berlin vom 18. April 2018 - 11 K 216.17 - („Gigaliner“)

Probleme des Zugangs zum Recht (= *Access to Justice*) am Beispiel der Verbandsklage im deutschen „Abgasskandal“



Fallfrage:

Kann in Deutschland ein anerkannter Umweltverband die **Einhaltung des EU-(Luftqualitäts-)Rechts gerichtlich erzwingen**, wenn bei der behördlichen Zulassung eines Dieselmotors möglicherweise dagegen verstoßen wurde?

Der Sachverhalt (I):

Die Klägerin ist ein gesetzlich anerkannter Umweltverband und wendet sich gegen einen vom Kraftfahrt-Bundesamts der Beklagten erlassenen Freigabebescheid, der für einen PKW-Dieselmotor eine veränderte Abschaltvorrichtung in Form eines „Thermofensters“ zulässt.

Im Zuge der sog. „Diesel-Affäre“ wurde bekannt, dass die beigeladene Automobilherstellerin bei Dieselfahrzeugen unzulässige Abschaltvorrichtungen mit „Schummel-Software“ verbaute, welche die Stickoxid-Emissionen des Dieselmotors allein auf dem Prüfstand, nicht aber im normalen Straßenbetrieb auf die zulässigen Werte reduzierte.

Der Sachverhalt (II)

Mit dem – hier streitigen – **Freigabebescheid** stellte das Kraftfahrt-Bundesamt gegenüber der Beigeladenen fest, dass nach dem Aufspielen des Software-Updates keine unzulässige Abschaltvorrichtung mehr vorhanden seien. Die noch vorhandene Abschaltvorrichtung bei niedrigen Außen-Temperaturen sei als „Thermofenster“ rechtskonform.

Dies beruhe auf Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, der Ausnahmen vom Verbot der Abschaltvorrichtungen zulasse:

„Die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist unzulässig.

Dies ist nicht der Fall, wenn:

a) die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung (...) zu schützen.“

Das Gerichtsverfahren

Der Umweltverband hat Klage erhoben und macht geltend: Die als Thermofenster verbaute Abschaltvorrichtung sei rechtswidrig und führe zu unzulässigen Stickoxid-Emissionen und beantragt,

den Freigabebescheid aufzuheben.

Die zuständige Verwaltungsrichterin stellt sich die Frage,

ob eine Umweltverbandsklage hier zulässig ist.

Allgemein: Verbandsklage in Deutschland?



- Systementscheidung: **Individualrechtsschutz**, vgl. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG.
- Verbandsklagen, die **öffentliche Interessen** (*public interest litigation*) und damit kein Individualrecht (Leben, Freiheit, Eigentum etc.) zum Inhalt haben, werden als „**Ausnahme bzw. Fremdkörper**“ angesehen.
- Erst auf **Verurteilungen durch den EuGH** („Trianel“/„Altrip“) führte Deutschland schrittweise eine (vom Individualrechtsschutz losgelöste) Umweltverbandsklage im deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) ein, um auf diese Weise **Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention** bzw. die Vorgaben der **Rechtsschutznormen der UVP-/IE-Richtlinie** zu erfüllen.

Rechtsvorschriften in Deutschland



- § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung über die Klagebefugnis:
„Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt (...) **in seinen [subjektiv-öffentlichen] Rechten** verletzt zu sein.“
- § 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes listet rechtsschutzfähige Maßnahmen für die **Umweltverbandsklage** auf:
 - § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG: **Vorhabenzulassungen**
 - § 1 Abs. 1 Nr. 6 UmwRG: **Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen** (bzgl. der rechtsschutzfähigen Entscheidungen).

Ein kurzer Blick zurück ins 19 Jh.:



„Endlich ist es (...) eine **höchst wichtige Frage**, welche formell schutzlosen Interessen zu geschützten erhoben werden sollen.“

(Georg Jellinek, System der subjectiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 70)

Konkrete Fallfrage:

Ist die behördliche Beachtung des § 5 Abs. 2 VO (EG) 715/2007
für den Umweltverband einklagbar?

Regelungskontext:

- Wir sind im für den Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) harmonisierten **Produktzulassungsrecht**,
- die **Zulassung** (Freigabebescheid) eines Fahrzeugs mit „Thermofenster“ (Motor Typ EA 189) ist eine Änderung seiner Typengenehmigung,
- die zu beachtenden Anforderungen dienen insbesondere dazu, die **Emissionen an Stickstoffdioxiden** (vgl. NO₂-Grenzwerte für die Luftqualität) gering zu halten.

Der Wortlaut der Norm:

„Die Verwendung von **Abschalteinrichtungen** [„Thermofenster“], die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist **unzulässig**.

Dies ist nicht der Fall, wenn:

- a) die Einrichtung **notwendig** ist, um den **Motor** vor Beschädigung oder Unfall zu **schützen** und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten (...);“

Objektive Rechtslage ist inzwischen geklärt:

GA Sharpston, C-693/18 und **EuGH**, Urt. v. 17. Dez. 2020, C-693/18:

„Abschalteinrichtungen [„Thermofenster“] bei der Abgasreinigung sind grundsätzlich unzulässig“.

Quid iuris? Qualis est actio? Besteht damit eine Einklagbarkeit?

Exkurs:

Gedanken zur Schutznormtheorie



Schutznormtheorie



In Anknüpfung an eine mitteleuropäische (deutschsprachige) Rechtstradition des 19. Jh. (Gerber, Jellinek, Bühler) stellen wir u.a. in Deutschland, Österreich und der Tschechischen Republik bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Drittklage die Frage nach dem

subjektiv öffentlichen Recht.

Damit ist die Rechtsmacht gemeint, mit welcher der Einzelne staatliches Handeln oder Unterlassen **gerichtlich verlangen kann**. Nach der Schutznormtheorie wäre danach zu fragen, ob die betreffende Norm neben ihrer objektiv-rechtlichen Zielrichtung zugunsten öffentlicher Interessen "zumindest auch,, dem Schutz privater Interessen des Einzelnen zu dienen bestimmt ist.

Indes: Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Sinne der AK und des EU-Rechts zielt größtenteils auf die gerichtlich erzwingbare Einhaltung von Umweltvorschriften (UVP, Pläne zur Luftqualität, Artenschutz etc.) ab, die ein „rein öffentliches Interesse“ wahren.

Das vielzitierte Urteil des EuGH (Kommission ./. Deutschland) vom 15. Okt. 2015 (C 137/14) hat zwar § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO und die Verletzung eines „Rechts“ als VA-Aufhebungsvoraussetzung (anders als noch GA Wathelet) akzeptiert. Was aber ist ein „Recht“ oder auch „Rechtsbehelf“? Der EuGH hat die Schutznormtheorie nicht übernommen. Ein „Recht“/ „Rechtsbehelf“ in Umweltangelegenheiten wird nach der Aarhus Konvention nicht anhand der Schutznormtheorie bestimmt, sondern über die Zugehörigkeit von Personen oder Verbänden zur

„betroffenen Öffentlichkeit“





Schutznormtheorie, subjektiv öffentliches Recht und prokuratorisches Klagerecht des Umweltverbandes?

- **Defizit der gesetzgeberischen Umsetzung (2006):** Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem UmwRG 2006 eine schutznormakzessorische Ausgestaltung der Verbandsklage versucht, die der EuGH in der berühmten Trianel-Entscheidung (C-115/09) aus dem Jahr 2011 als unionsrechtswidrig angesehen hat. GA Sharpston C-115/09 Rn. 77: „Neither water nor the fish swimming in it can go to court. Trees likewise have no legal standing.”
- **Frage in der Not:** Kann nicht notfalls der nationale Richter im Wege der Rechtsauslegung, die von Art. 9 Abs. 2 und 3 AK und der dazu ergangenen EuGH-Rechtsprechung determiniert wird, eine **richterrechtliche Umweltverbandsklage** schaffen? [Der Umweltverband nimmt die „Janecek-Rechte“ der betroffenen Bürger auf Erlass eines (ordnungsgemäßen) Luftreinhalteplanes wahr?]
- **Bejahend (2013)** zur Verbandsklage gegen einen **Luftreinhalteplan**: BVerwG, Urt. v. 5. Sept. 2013 - 7 C 21.12 - (Darmstadt). Dieser international durchaus anschlussfähige Ansatz („prokuratorisches Klagerecht“) ist beim BVerwG aber ein Einzelfall geblieben.
- **Bedarf an Richterrecht ist hinsichtlich der Luftreinhaltepläne entfallen (2017):** Das Umweltverbandsklagerecht gegen Luftreinhaltepläne ist an § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG („Pläne“) angeknüpft worden und nunmehr vom Wortlaut des UmwRG 2017 auch ausdrücklich als rechtsschutzfähiger Gegenstand erfasst („SUP-pflichtige Pläne und Programme“).



Schutznormtheorie, öffentliches Baunachbarrecht und das Verständnis von hoheitlicher Gewalt

Einige Thesen zur Diskussion:

- Die aus dem deutschen Spätkonstitutionalismus des 19. Jh. stammende Schutznormtheorie, die das Private (Gesundheit, Freiheit, Eigentum) „rechtsdogmatisch sauber“ vom Öffentlichen („Politischen“) in jeder einzelnen Norm herauschält, abtrennt und isoliert einklagbar macht, mag etwa im öffentlichen Baunachbarrecht (nicht nur in Deutschland) **durchaus eine Zukunft haben** (Stichwort: rechtssichere Baugenehmigungen). Die Schutznormtheorie stößt aber bei den anderen Mitgliedstaaten auf ein Vermittlungsproblem, wenn sie nicht darauf verweisen kann, dass ein „Minimum an objektiver Legalität“ durch eine Fach- und Rechtsaufsicht gewährleistet ist.
- Die EU besitzt als (fragile) Rechtsgemeinschaft gewisse Eigengesetzlichkeiten. Bei Nichtbeachtung des „objektiven EU-Rechts“ auf nationaler Ebene steht, so könnte man es zugespitzt formulieren, die Existenzberechtigung („*la raison d’être*“) oder das „*Gemeinsame*“ der Gemeinschaftsrechtsordnung auf dem Spiel. Der (gerichtlichen) EU-Rechtsdurchsetzung kommt daher eine fundamentale Bedeutung zu. Eine strenge Schutznormtheorie ist hier als systemfremd abzulehnen.
- Viele EuGH-Argumentationslinien („... es würde die praktische Wirksamkeit der Norm, also den *effet utile*, in Frage stellen, wenn ...“) lassen sich im Übrigen leichter verstehen (und akzeptieren?), wenn man etatistische Rechtstraditionen („Denken vom Staate her“) berücksichtigt, die beispielsweise in Frankreich viel positiver konnotiert sind als in West-Deutschland, dem es (anders als in Ostdeutschland) unter der Herrschaft des Grundgesetzes in historischer Weise gelungen ist, das „Denken vom Individuum her“ in allen Fragen des öffentlichen Rechts vollständig zu etablieren, nur eben nicht den „**überindividuellen Rechtsschutz**“.

Unionsrecht

[= keine (strenge) Schutznormtheorie]:



Das Unionsrecht folgt tendenziell ...

**der Interessentenklage (recours objectif) und
nicht der Verletztenklage (recours subjectif).**

Es geht auch um die ...

**„Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“
(Johannes Masing, ehemals BVerfG)**

Ist der **Einzelne** „unmittelbar betroffen“ soll er ein Klagerecht haben.

(Anm.: Wir erreichen mit Art. 2 Abs. 1 GG - Adressatentheorie - oft dasselbe Ergebnis. Aber: Bei Drittklagen zeigt sich der Unterschied!)



Günter Hirsch erklärt uns:

(ehemaliger deutscher EuGH-Richter und BGH-Präsident)



„Eine Rechtsposition, auf die der Einzelne sich im Gerichtsverfahren stützen kann, ist nach der auf den Interessenschutz abstellenden Systematik des Gemeinschaftsrechts [Unionsrechts] ... dann zu bejahen, wenn die betreffende Gemeinschaftsnorm [Unionsrechtsnorm] auch ein "individuelles Recht" verleihen will.

Vgl. Hirsch, Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBlBW 2000, 71 ff. (74/75).

Ende des Exkurses

Zurück zum Fall:

Folgt ein Verbandsklagerecht

aus der Aarhus-Konvention?

Wie sieht es mit der Aarhus-Konvention und ihren 3 Säulen aus:

1. Zugang zu Umweltinformationen
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz
3. Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten

Will bzw. kann die
Konvention hier
ein Klagerecht
verleihen?



Verbandsklagerechte im Umweltrecht sind nach der EuGH-Rechtsprechung (C-115/09- „Trianel“) in Art. 9 **Abs. 2 AK** verankert:



Voraussetzung ist, dass der Entscheidung eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 AK vorauszugehen hat.

Art. 6 AK lautet:

(1) Jede Vertragspartei

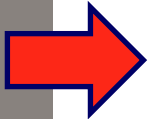
- a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;
- b) (...) auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können.

Hilft hier nicht weiter, eine Öffentlichkeitbeteiligung vor Erlass des angefochtenen Bescheids über die Zulassung eines PKW-Abgassystems ist nicht erforderlich.

Verbandsklagerechte im Umweltrecht kommen nach der
Auffangnorm (Generalklausel) in Art. 9 **Abs. 3 AK** in Betracht.



„Zusätzlich (...) stellt jede Vertragspartei sicher,
dass Mitglieder der Öffentlichkeit,
sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht
festgelegte Kriterien erfüllen,



§ 1 UmwRG blockiert den „Zugang zum gerichtlichen
Verfahren“ für den Umweltverband, weil die
„Produktzulassung“ (Motorzulassung mit Thermofenster)
nicht als rechtsschutzfähiger Gegenstand des Umweltrechts
gelistet ist.

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.

Aktuelle Fragestellung:

Besteht ein Verbandsklagerecht

aus Art.9 Abs.3 Aarhus-Konvention

i.V.m. mit dem EuGH-Fallrecht?

Folgt aus dem Fallrecht des EuGH eine Verbandsklagemöglichkeit ?

Die EU-Kommission hat dieses Fallrecht aufbereitet (vgl. US-amerikanisch: „restatement“):

- **Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (2017/C 275/01) vom 18.08.2017.**
- Mitteilung der Kommission vom 14. Oktober 2020 (COM(2020) 643 final) zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten.

[Mitteilung (2017/C 275/08) Rn.39:]
Rechtsprechung “Slowakischer Braunbär“



- C-240/09 „Braunbär I“:
- EuGH bestätigt, dass Art. 9 Abs. 3 AK, der zur Unionsrechtsordnung gehört, nach seiner Auffassung
keine unmittelbare Wirkung
besitzt.
- Vorhandene Rechtsschutzvorschriften sind aber „**soweit wie möglich**“ im Sinne des von Art. 9 Abs. 3 AK beabsichtigten weiten Zugangs zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten auszulegen.



Kann das deutsche Umweltrechtsbehelfsgesetz bei entsprechender Auslegung eine Klageberechtigung des Verbands begründen?

Art. 1 Abs. 1 des **Umweltrechtsbehelfsgesetz** nennt enumerativ die für Verbände rechtsschutzfähige Klagegegenstände im Umweltrecht.

In Nr. 5 heißt es;

„Verwaltungsakte (...) durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften (...) zugelassen werden.

Stellungnahme:

Dieser Vorhabenbegriff betrifft planerische Maßnahmen hinsichtlich ortsfester Anlagen/ortsspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft. Auch bei einer weiten Auslegung lässt er sich nicht auf die hier streitige produktrechtliche Typengenehmigung ausdehnen (Gesetzesmaterialien ergeben, dass nicht alle Behördenzulassungen erfasst werden sollten), vgl. auch VG Schleswig - 3 K 113/18 - v. 20. Nov. 2019 und VG Düsseldorf, Urteil vom 24. Jan. 2018 - 6 K 12341/17 -.



Prokuratorische Rechtsstellung?

Die Einklagbarkeit von Luftreinhalteplänen durch Umweltverbände hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2013 (- 7 C 21/12 - „Darmstadt“), wie oben bereits erwähnt, damit gerechtfertigt,

dass den betroffenen Bürgern und damit auch den betreffenden Umweltverbänden ein subjektiv öffentliches Recht (§ 42 Abs. 2, 2. Halbsatz VwGO) zustehe, das sie aufgrund ihrer **prokuratorischen Rechtsstellung** gerichtlich geltend machen können.

Hier („Thermofenster“) ist aber ein (abgegrenzter) Kreis von betroffenen Personen, dessen unionsrechtlich begründetes subjektives Recht vom Verband wahrgenommen werden könnte, nicht ersichtlich.

[Mitteilung COM(2020) 643 Rn. 23 / Fn. 24:]

„Der Braunbär lernt schwimmen“ (Wegener),
und zwar in Österreich (Wasserecht/Zulassung einer Beschneigungsanlage)



- EuGH Urteil vom 20.12. 2017 C-664/15 **„Protect“**
- Art. 9 Abs. 3 AK erschöpft sich nicht in einer Auslegungsdirektive.
- Art. 9 Abs. 3 AK wird durch das jeweils auf dem Spiel stehenden Umweltrecht der Union und
Art. 47 Abs. 1 GRCh (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf)
**verstärkt mit der Folge, dass entgegenstehendes nationales
Verfahrensrecht unangewendet (!) bleiben muss.**

Ergo:

- **Es kommt ein Umweltverbandsklage**
- **direkt aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GRCh iV.m. der Protect-Entscheidung des EuGH in Betracht.**

[Mitteilung COM(2020) 643 Rn. 23 / Fn. 24:]

„Der Braunbär lernt schwimmen“

EuGH Urteil vom 20. 12. 2017 C-664/15 **„Protect“**

Urteilsbesprechungen:

- Wegener, ZUR 2018, 217, 221
- Klinger, NVwZ 2018, 225
- Franzius, NVwZ 2018, 219
- Sobotta, EuZW 2018, 165



„Alle hinreichend bestimmten und damit unmittelbar wirksamen Umweltschutznormen des Unionsrechts sind durch anerkannte Umweltvereinigungen gerichtlich einklagbar“,

so konsequent VG Berlin,

Urteil vom 18. April 2018 - 11 K 216.17 -, Rn. 27.

Kontroverse Rechtsprechung zur Bedeutung von Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GR-Charta

- **VG Düsseldorf, Urteil vom 24. Jan. 2018 - 6 K 12341/17 -:**
- „Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 Abs. 1 der Grundrechte Charta der Europäischen Union **gebieten nicht**, Umweltverbänden in Bezug auf die Stilllegung einzelner Kraftfahrzeuge Verbandsklagerechte einzuräumen, die über das UmwRG hinausgehen.“

- **VG Berlin, Urteil vom 18. April 2018 - 11 K 216.17 -:**
- „Eine **Umweltvereinigung**, die gegen die Einführung des Regelbetriebs sowie die Verlängerung des Probetriebs bestimmter überlanger Lastkraftwagen, sog. „Gigaliner“ klagt, **ist klagebefugt**, wenn und soweit sie die Durchsetzung von Unionsumweltrecht begehrt.

In dubio pro ... Artikel 267 AEUV:

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung:

(a) über die **Auslegung** der Verträge

(b) über **Gültigkeit** und Auslegung von „EU-Handlungen“
(hier Auslegung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention)

Vorlagebeschluss (C-873/19)

VG Schleswig - 3 K 113/18 - vom 20. Nov. 2019:

- 1. Ist Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 der EU Charta der Grundrechte dahingehend auszulegen,
- dass es Umweltvereinigungen grundsätzlich möglich sein muss, einen Bescheid vor Gericht anzufechten,
- mit dem die Produktion von Diesel-Personenkraftwagen mit Abschaltvorrichtungen - möglicherweise unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 - gebilligt wird?

Stoppt der Braunbär den „Thermofenster-Diesel“? Er scheint dazu entschlossen ...



Schlussanträge des GA Rantos v. 3. März 2022 zu den Vorlagefragen des VG Schleswig (C-873/19):

Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention i.V.m.

Art. 47 der GrCh (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf)

ist dahin auszulegen, dass eine anerkannte Umweltvereinigung, die zur Einlegung von Rechtsbehelfen berechtigt ist,

eine **Verwaltungsentscheidung**, mit der eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erteilt wird, die [aufgrund eines Thermofensters] möglicherweise gegen Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verstößt,

vor einem innerstaatlichen Gericht **anfechten können muss!**

Der EuGH (C-873/19) wird in einigen Monaten verbindlich entscheiden...

Ende der Fallstudie

Intensität der gerichtlichen Überprüfung

Mitteilung (2017/C 275/22) Kasten vor Rn. 123:

„Gemäß Artikel 9 Absätze 2 und 3 der Aarhus-Konvention müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht gewährleistet ist, um die **materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit** von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die unter diese Vorschriften fallen, wenngleich im Sekundärrecht der EU nicht explizit auf einen Überprüfungsmaßstab verwiesen wird, der beide Aspekte der Rechtmäßigkeit abdeckt.“

Die Prüfung sollte, soweit erforderlich, auch die **Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsvorschriften** umfassen, wenn diese Verfahrensrechte und materielle Rechte einschränken oder verletzen.“

Mitteilung (2017/C 275/22) Rn. 123:

„Die Intensität der Prüfung bzw. der Überprüfungsmaßstab zeigt an, wie gründlich das nationale Gericht die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung, Handlung oder Unterlassung bewerten muss. **Hier gibt es große Verfahrensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.**

Die Ansätze reichen von einer Fokussierung auf **verfahrensrechtliche Fragen** bis hin zu einer umfassenden Überprüfung der angefochtenen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, wobei die Richter die Möglichkeit haben, die **Ergebnisse der Verwaltung durch ihre eigenen Bewertungsergebnisse zu ersetzen.**“

Mitteilung (2017/C 275/22) Rn. 124:

„Die Intensität der Prüfung bzw. der Überprüfungsmaßstab ist weder im Århus-Übereinkommen noch im Sekundärrecht der Union im Einzelnen geregelt.

Die **Rechtsprechung des EuGH** gibt jedoch in gewisser Hinsicht Aufschluss über die **Mindestkriterien**, die erfüllt sein müssen, damit die gerichtliche Überprüfung als wirksam angesehen werden kann.“

Grundsätze der Gleichwertigkeit und Effektivität

Szenario:

„Die fehlende Umweltprüfung des Luftqualitätsplanes“:
Eine Frage, die von Amts wegen zu prüfen ist?

Der betroffene Anwohner erhebt Klage gegen einen Luftqualitätsplan der für den Neubau einer Umgehungsautobahn rahmensetzend ist.

Die zuständige Richterin des betreffenden Mitgliedlandes studiert die Akten und entdeckt, dass der Luftqualitätsplan ohne die erforderliche strategische Umweltprüfung (SUP) erlassen wurde.

Kann die Richterin das **Fehlen der SUP von Amts wegen** im Prozess aufwerfen?

Anm.: ***lura novit curia*** oder "**the court knows the law**"
gilt nicht (!) in allen Mitgliedstaaten.

„Die fehlende SUP:
Eine Frage, die von Amts wegen zu prüfen ist?“

EU-Rechtsrahmen :

Art. 19 (1) EUV
(...)

„die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen
Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom
Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

SUP: Eine Frage, die von Amts wegen zu prüfen ist?

Die Mitgliedstaaten besitzen eine „**Verfahrensautonomie**“, um ihre jeweils eigenen Verfahrensvorschriften anzuwenden; insoweit fehlt eine Harmonisierung auf EU-Ebene.

Allerdings muss die Anwendung des nationalen Verfahrensrechts dem

Grundsatz der Gleichwertigkeit

und dem

Grundsatz der Effektivität.

genügen.

(Cf. inter alia: C-312/93 - Peterbroek -)

„Die fehlende SUP: Eine Frage, die von Amts wegen geprüft werden muss?

- **Grundsatz der Gleichwertigkeit:**

Verfahren dürfen nicht ungünstiger gestaltet werden als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen.

In Deutschland gilt die amtswegige Prüfung aller Rechtsfragen (iura novit curia); daher muss das Fehlen der SUP ex-officio geprüft werden.

- **Grundsatz der Effektivität (schwierig anzuwenden)**

Nationale Verfahrensvorschriften dürfen die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder **übermäßig erschweren**.

- **Eine nicht amtswegige Prüfung erscheint unionsrechtskonform, wenn im Mitgliedstaat keine ex-officio Befugnis besteht.**

(vgl. AG Kokott, C-416/10, para. 152 ss. „Križan and Others“)

Speziell zur Einrichtung von Luftqualitätsmessstellen: EuGH, Urteil 26. Juni 2019, C-723/17 („Crayenest“ / Brüssel)

Art. 4 Abs. 3 EUV	(Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) und
Art. 19 Abs. 1 Uabs. 2 EUV	(nationale Rechtsbehelfe) i.V.m.
Art. 288 Abs. 3 AEUV	(Bindung durch die Richtlinie) sowie
Art. 6 und 7	Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG

sind dahin auszulegen, dass einem nationalen Gericht die Prüfung zusteht,

- ob die Probenahmestellen (...)
- im Einklang mit den in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Richtlinie vorgesehenen Kriterien eingerichtet wurden, und, wenn (...) nicht, (...)
- Anordnung zu treffen, damit die Probenahmestellen im Einklang mit diesen Kriterien eingerichtet werden.

Speziell zur in Deutschland wichtigen „Präklusionsdiskussion“

EuGH, Urteil 14. Januar 2021, C-826/18 („Varken in nood“)

Art. 9 Abs. 2 AK „ist dahin auszulegen,

dass er es ausschließt, dass die **Zulässigkeit der (...) gerichtlichen Rechtsbehelfe** von nichtstaatlichen Organisationen, die zu der „**betroffenen Öffentlichkeit**“ im Sinne von Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens gehören,

davon abhängig gemacht wird, dass sich diese Organisationen am Verfahren zur Vorbereitung der angefochtenen Entscheidung **beteiligt** haben (...)“

Ergo:

Art. 9 Abs. 2 AK gewährleistet einen autonomen Gerichtszugang („eigene actio“)!

Auf die Beteiligung/den Vortrag im Verwaltungsverfahren kommt es nicht an!

Speziell zur in Deutschland wichtigen „Präklusionsdiskussion“
EuGH, Urteil 14. Januar 2021, C-826/18 („Varken in nood“)

Art. 9 Abs. 3 AK [Generalklausel]

„schließt es hingegen nicht aus, dass die Zulässigkeit eines von ihm erfassten gerichtlichen Rechtsbehelfs

davon abhängig gemacht wird, dass sich der Rechtsbehelfsführer am Verfahren zur Vorbereitung der angefochtenen Entscheidung **beteiligt hat, es sei denn**, ihm kann unter Berücksichtigung der Umstände der Rechtssache nicht der berechnigte Vorwurf gemacht werden, sich nicht an diesem Verfahren beteiligt zu haben.“

Ergo:

Art. 9 Abs. 3 AK lässt Raum für eine Präklusion im nationalen Recht, wenn die übrigen Voraussetzungen (unverschuldete Nichtbeteiligung, Grundsatz der Gleichwertigkeit und der Effektivität, Normenklarheit, Wahrung des EU-Prozessgrundrechts in Art. 47 GRCh etc.) gegeben sind.

Ende ...

