



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Einführung in das Umweltrecht der
Europäischen Union



30. November 2020



Thomas Schomerus



Inhalt

- 1. Einführung**
2. Internationale Ebene - Aarhus-Konvention
3. EU-Ebene – Mitteilung der Kommission 2017, geltendes Recht und EuGH
4. Nationale Ebene – Verbandsklage und UmwRG
5. Fazit



AARHUS CONVENTION
for our environment

28.04.2021

2



Durch die EU-Kommission wurde eine Reihe von Problemen beim Zugang zur Justiz in Umweltangelegenheiten identifiziert.

- **Privatpersonen und NRO stehen beim Zugang zu nationalen Gerichten Hürden im Wege**, was erklärt, warum der EuGH von verschiedenen nationalen Gerichten mit einer **Vielzahl von Vorabentscheidungsersuchen** befasst wurde, zur Klärung der Frage, ob Zugang gewährt werden sollte, und wenn ja, unter welchen Bedingungen.
- Öffentliche Verwaltungen und nationale Gerichte sind aufgrund von Rechtsstreitigkeiten in Fragen des Zugangs zur Justiz mit einem **hohen Arbeitsaufwand** konfrontiert. Mehr Klarheit auf Basis der geltenden Rechtsprechung des EuGH dürfte dazu beitragen, dass öffentliche Verwaltung und Rechtspflege effizienter werden.
- **Unternehmen** werden durch Verzögerungen bei der behördlichen Entscheidungsfindung (z. B. über Klagerechte und den Umfang der gerichtlichen Kontrolle) wegen anhaltender Rechtsstreitigkeiten aufgrund unklarer Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten benachteiligt. Nationale Gerichte schließen zunehmend **Lücken im nationalen Verfahrensrecht**, vor allem, was die **Klagebefugnis** betrifft; da sich ihre Urteile jedoch auf spezifische Fälle beziehen, können sie nicht die Klarheit und Berechenbarkeit bieten, die für fundierte Investitionsentscheidungen erforderlich sind.



Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 28.4.2017, C(2017) 2616 final

28.04.2021

3

Background



Zwingt uns Art. 9 Abs. 3 AK zu einer vollständigen Abkehr vom System des auf subjektiver Rechtsverletzung basierenden Rechtsschutzes?

- herkömmlicher **Individualrechtsschutz** als das deutsche Modell
 - ✓ Zulässigkeit: Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO, auch § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO
 - ✓ Begründetheit: § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO

- **überindividueller Rechtsschutz** als Durchbrechung und Fremdkörper
 - ✓ objektive Rechtskontrolle als Aufgabe der Aufsichtsbehörden
 - ✓ begrenzte Kapazität der Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - ✓ Missbrauchsgefahr – „Prämie für Aktivisten“?
 - ✓ „Privatisierung des Gemeinwohls“?
 - ✓ Rolle der Umweltverbände als Verwaltungshelfer oder dem Staat gleichgestellte Akteure?
 - ✓ „Politisierung des Umweltrechts“?
 - ✓ Gruppenegoismus anstelle des Gemeinwohls?

28.04.2021

4

Self-explanatory



Der völkerrechtliche Rahmen

- Die Aarhus-Konvention

„the most ambitious venture
in the area of **‘environmental
democracy’**,
so far undertaken under the auspices
of the United Nations“

Kofi Annan



28.04.2021

6

Background



Die Aarhus Konvention unter dem Dach der UNECE über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde am 25. Juni 1998 verabschiedet und trat am 30. Oktober 2001 in Kraft.

- **Ursprung:** Art. 10, 17 & 19 Rio Declaration
- **47 Vertragsparteien**, einschließlich EU
- späte Ratifikation durch **Deutschland** am 15. Januar 2007
- „**Umweltdemokratie**“ – Verbindung von Umweltschutz und Menschenrechten
- „**Öffentlichkeit**“, „**betroffene Öffentlichkeit**“ und „**Behörden**“
- **Organe:**
 - Meeting of the Parties
 - Working Group
 - Task Forces
 - Compliance Committee (ACCC)
- offen für **Nicht-UNECE Staaten:**



<http://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html>

Art. 19 (3) AK:
Jeder ... Staat, der Mitglied der Vereinten Nationen ist,
kann dem Übereinkommen mit Genehmigung der
Tagung der Vertragsparteien beitreten..


28.04.2021

7

Self explanatory



Die Aarhus-Konvention ist ein gemischtes völkerrechtliches Abkommen. Es gibt drei Säulen und drei Ebenen:

	I Zugang zu Umweltinformationen	II Öffentlichkeitsbeteiligung	III Zugang zu Gerichten
UNECE (Aarhus)	Art. 4, 5	Art. 6 - 8	Art. 9
EU	RL 2003/4/EG (UJRL) VO (EG) Nr. 1049/2001 (TransparenzVO)	RL 2003/35 EG RL 2001/42/EG (SUP-RL); IED-RL 2010/75/EU; VO (EG) 1367/2006 (Aarhus-VO)	RL 2003/4/EG RL 2003/35/EG C(2017) 2616 final
national (Länderebene)	UIG Bund/UIG Länder ggf. auch IFG	UmwRG UVP BlmSchG	VwGO UmwRG § 64 BNatSchG

28.04.2021

8

Structural overview



Der Zugang zu Gerichten nach Art. 9 Abs. 1 AK im Hinblick auf die erste Säule (Anträge auf Umweltinformationen) ist relativ unproblematisch.

- Adressatenklage – Umsetzung über §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 4 VwGO
- Rechtsgutachten für UBA/BMU wird in Kürze veröffentlicht

(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß jede Person, die der Ansicht ist, daß ihr nach Artikel 4 gestellter **Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet** worden ist, Zugang zu einem **Überprüfungsverfahren vor einem Gericht** oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, daß eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, daß die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen **Überprüfungsverfahren durch eine Behörde** oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, **verbindlich**. Gründe werden in **Schriftform** dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

Self explanatory



Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention erlaubt das Festhalten am System des Individualrechtsschutzes, ...

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß Mitglieder der **betroffenen Öffentlichkeit**,

(a) die ein **ausreichendes Interesse** haben oder alternativ

(b) eine **Rechtsverletzung geltend machen**, sofern das Verwaltungsprozeßrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und - sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als **ausreichendes Interesse** und als **Rechtsverletzung** gilt, bestimmt sich nach den **Erfordernissen innerstaatlichen Rechts** und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen **weiten Zugang zu Gerichten** zu gewähren.

■ nur **betroffene Öffentlichkeit**

Abgesehen von der Erfüllung einer internationalen Verpflichtung trägt der Zugang für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen zu Gerichten im Rahmen dieses Übereinkommens auch in erheblichem Maße dazu bei, dass sich die **Anwendung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten verbessert, ohne dass ein Eingreifen der Kommission notwendig wäre. (C(2017) 2616 final)**

28.04.2021 10

Self explanatory



...aber Umweltverbände gelten nach Art. 9 Abs. 2 S. 4 der Aarhus Konvention als Träger verletzbarer Rechte. Noch weiter geht Art. 9 Abs. 3.

■ Auslegung durch Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)

■ Auslegung durch EuGH

■ Umsetzung in nationales Recht durch **UmwRG**

■ **Öffentlichkeit**

■ **Vereinigungen**

Art. 9 Abs. 2 S. 4:

Zu diesem Zweck gilt das Interesse **jeder nichtstaatlichen Organisation**, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen **gelten auch als Träger von Rechten**, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Art. 9 Abs. 3:

(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.

28.04.2021 11

Self explanatory



Das ACCC und die Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz haben die Klagewege nach Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 AK wie folgt beschrieben:

- „Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, den Zugang zu Gerichten für drei allgemeine Kategorien von Handlungen und Unterlassungen durch Behörden zu gewährleisten. Abgesehen von Entscheidungen über den **Zugang zu Informationen** unterscheidet man einerseits **Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit Genehmigungen für bestimmte Tätigkeiten einer öffentlichen Behörde**, für die eine **öffentliche Beteiligung** nach Artikel 6 (Artikel 9 Absatz 2) erforderlich ist, andererseits **alle anderen Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden**, die gegen nationales Umweltrecht verstoßen (Art. 9 Abs 3). **Es ist offensichtlich, dass die Begriffe von Absatz 2 und Absatz 3 des Übereinkommens nicht identisch sind.**“
- **Art 9 Abs 3 AK** bildet daher einen **Auffangtatbestand** für Verstöße gegen nationales Umweltrecht, die nicht die Genehmigung einer in den Katalog des Art 6 iVm Anh I AK fallenden Tätigkeit durch eine öffentliche Behörde betreffen.

ACCC/C/2005/11 [Belgien]; ECE/MPPP/2008/5/Add.3.

28.04.2021

12

Self explanatory

Zur Vertiefung: Das ACCC



Grundlage des ACCC ist Art. 15 AK, der Vorkehrungen für ein „non-confrontational, non-judicial and consultative nature to review compliance with the Convention“ verlangt. Im Völkerrecht ist dieser Compliance-Mechanismus einzigartig.

Artikel 15

Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens

Die Tagung der Vertragsparteien trifft durch **Konsensentscheidung Regelungen über eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung** der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens. Diese Regelungen lassen eine angemessene **Einbeziehung der Öffentlichkeit** zu und können die Möglichkeit beinhalten, Stellungnahmen von Mitgliedern der Öffentlichkeit zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen zu prüfen.

Quelle: [www.unece.org/.../Guide to the ACCC for CC56 clean.pdf](http://www.unece.org/.../Guide%20to%20the%20ACCC%20for%20CC56%20clean.pdf)

13

Self explanatory



Die Mitglieder werden vom Meeting of the Parties (MOP) gewählt. Prof. Jonas Ebbeson ist Vorsitzender seit 2011 und auch für die jetzige Wahlperiode des ACCC 2017 – 2021.



Chair: Mr. Jonas Ebbesson (Sweden)



Vice Chair: Ms. Áine Ryall (Ireland)



Vice Chair: Mr. Alexander Kodjabashev (Bulgaria)



Ms. Fruzsina Bögös (Hungary)



Mr. Marc Clément (France)



Ms. Heghine Grigoryan (Armenia)



Mr. Jerzy Jendroška (Poland)



Mr. Peter Oliver (United Kingdom)



Mr. Dmytro Skrylnikov (Ukraine)

Seit Bestehen des ACCC 2002 gab es noch nie ein deutsches ACCC-Mitglied.

Quelle: <https://www.unep.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/aarhuscc-members.html>

14

Self explanatory



Das ACCC hat eine Vorlage als ausfüllbares word-Dokument für communications vorgegeben.

- I. Information on correspondent submitting the communication
- II. Party concerned
- III. Length of the communication - The communication should be no more than ten A4 pages.
- IV. Facts of the communication
- V. Provisions of the Convention alleged to be in non-compliance
- VI. Nature of alleged non-compliance
- VII. Use of domestic remedies
- VIII. Use of other international procedures
- IX. Confidentiality
- X. Supporting documentation (copies, not originals)
- XI. Signature
- XII. Sending the communication

Secretary to the Aarhus Convention
Compliance Committee
United Nations Economic Commission
for Europe
Environment Division
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

E-mail: aarhus.compliance@unece.org

Clearly indicate:
“**Communication to the Aarhus
Convention Compliance Committee**”

Quelle: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/Format_for_communications_v13.02.2015.docx

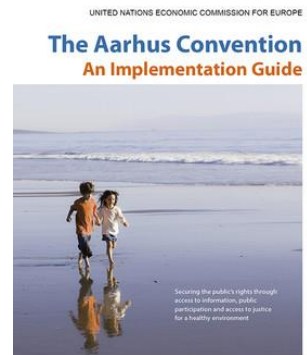
15

Self explanatory



Inhalt

1. Einführung
2. Internationale Ebene - Aarhus-Konvention
- 3. EU-Ebene – Mitteilung der Kommission 2017, geltendes Recht und EuGH**
4. Nationale Ebene – Verbandsklage und UmwRG
5. Fazit



UNITED NATIONS

28.04.2021

16



Die EU hat die AK durch den Ratsbeschluss v. 17. 2. 2005 ratifiziert. In Auslegung von Art. 9 Abs. 2 AK wurde der Zugang zu Gerichten durch den EuGH sukzessive weiterentwickelt.

- **Trianel-Entscheidung** vom 12. 5. 2011 (C-115/09):
 - Im Interesse eines weiten Zugangs zu Gericht und wegen des effet utile müssen **Umweltverbände** im Allgemeininteresse liegende Umweltrechtsvorschriften einer Gerichtskontrolle zuführen können
 - Verstoß von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG gegen UVP-RL
 - Auslegung „**im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus**“
- **Altrip-Entscheidung** vom 7. 11. 2013 (C-72/12):
 - Zugang zu Gerichten ist nicht auf die Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung aufgrund des bloßen Unterbleibens einer UVP zu beschränken, sondern auch wenn eine **UVP zwar durchgeführt wurde, aber fehlerhaft** war
- **Präklusions-Entscheidung** vom 15. 10. 2015 (C-137/14):
 - **materielle Präklusionsvorschriften** in § 2 Abs. 3 UmwRG 2006 und § 73 Abs. 4 VwVfG sind **unionsrechtswidrig**

- **Folge:** jeweils Novellierungen des **UmwRG** erforderlich

28.04.2021 17

Self explanatory



Bereits nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache Janecek (C-237/07) können juristische und natürliche Personen auf den Schutz der menschlichen Gesundheit zielendes EU-Umweltrecht geltend machen.

■ **Kein Umweltgrundrecht, aber:**

- **Gesundheit** als Anknüpfungspunkt für Zugang zu Gerichten
- Schutz der menschlichen Gesundheit fällt oft auch unter die Ziele der **EU-Umweltvorschriften**
- Verletzung von **Eigentumsrechten** infolge von Verstößen gegen Umweltrecht kann ebenfalls Zugang zu Gerichten begründen

Janecek, LS 1: Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität in der Fassung der Verordnung Nr. 1882/2003 ist dahin auszulegen, dass **unmittelbar betroffene Einzelne** im Fall der Gefahr einer **Überschreitung der Grenzwerte für die Emission von Feinstaubpartikeln PM10** oder der Alarmschwellen bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen, auch wenn sie nach nationalem Recht über andere Handlungsmöglichkeiten verfügen sollten, um diese Behörden dazu zu bringen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen.

Artikel 35 GrCh Gesundheitsschutz
Jede Person hat das **Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge** und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein **hohes Gesundheitsschutzniveau** sichergestellt.

28.04.2021 18

Self explanatory



Nach dem EuGH- Urteil zum slowakischen Braunbären (C-240/09) vom 8. März 2011 müssen Unionsrecht und innerstaatliches Recht im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK weit ausgelegt werden.

RS C-240/09, Rn. 51: „Das vorlegende Gericht hat daher das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, **so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Artikel 9 Absatz 3 des Aarhus-Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen**, um es einer Umweltschutzorganisation wie dem Zoskupenie zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.“

- Klagerechte von **NGOs** bestätigt
- **Einzelpersonen**: Ist die Schutznormtheorie zu halten?

Self explanatory



In dem Beschluss V/9h der AK-Vertragsstaatenkonferenz vom 15. Oktober 2014 wurde die unzulängliche Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK von Seiten Deutschlands beanstandet

Recommends to the Party concerned that it take the **necessary legislative, regulatory and administrative measures and practical arrangements** to ensure that:

(a) **NGOs promoting environmental protection can challenge both the substantive and procedural legality of any decision**, act or omission subject to article 6 of the Convention, without having to assert that the challenged decision contravenes a legal provision "serving the environment";

(b) **Criteria for the standing of NGOs promoting environmental protection**, including standing with respect to sectoral environmental laws, to challenge acts or omissions by private persons or public authorities which contravene national law relating to the environment under article 9, paragraph 3, of the Convention are revised, in addition to any existing criteria for NGO standing in the Environmental Appeals Act, the Federal Nature Conservation Act and the Environmental Damage Act; ...

28.04.2021

20

Self explanatory



In der „Protect“-Entscheidung des EuGH vom 20. 12. 2017 (C-664/15) zu Art. 9 Abs. 3 AK lernt der Braunbär schwimmen.

1. Art. 9 Abs. 3 ...in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass ein Bescheid, mit dem ein möglicherweise gegen die Verpflichtung aus Art. 4 der Richtlinie 2000/60/EG ... eine Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper zu verhindern, verstoßendes Vorhaben gebilligt wird, von einer nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründeten und tätigen **Umweltorganisation vor einem Gericht angefochten** werden können muss.

2. Art. 9 Abs. 3 ...in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte sowie Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 sind dahin auszulegen, dass **nationales Verfahrensrecht**, das in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens **Umweltorganisationen** nicht das Recht zuerkennt, sich an einem Bewilligungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 als Partei zu beteiligen, und das Recht, Entscheidungen, die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ergehen, anzufechten, nur Personen, die im Verwaltungsverfahren die Stellung als Partei hatten, zuerkennt, nicht mit diesen Bestimmungen vereinbar ist.

3. ...ist Art. 9 Abs. 3 und 4 ...in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen, dass mit diesen Bestimmungen nicht vereinbar ist, dass in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens für eine Umweltorganisation nach den nationalen Verfahrensvorschriften eine **Ausschlussregelung** gilt, nach der eine Person ihre Stellung als Partei im Verwaltungsverfahren verliert und deshalb keine Beschwerde gegen eine in diesem Verfahren ergangene Entscheidung erheben kann, wenn sie Einwendungen nicht rechtzeitig bereits im Verwaltungsverfahren, spätestens in dessen mündlichem Abschnitt, erhoben hat.

■ Wegener, ZUR 2018, 217:

- „unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 AK im innerstaatlichen Recht“
- „grundsätzlich jede Norm des EU-Umweltrechts klagefähig“
- „§ 42 Abs. 2 VwGO“ und UmwRG „außer Anwendung zu lassen“
- „auf rein innerstaatlich geregelte Zusammenhänge zu übertragen“

28.04.2021

21

Self explanatory



Nach dem am 24.11.2020 vom EU-Parlament gebilligten Vorschlag der Kommission und des Rates (2018/0089(COD)) soll eine Verbandsklage zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher eingeführt werden.

- erfasst **Verbraucherschutz, Datenschutz, Finanzdienstleistungen, Tourismus und Energie**
- Richtlinie soll Mitgliedstaaten **Spielraum** bei Umsetzung lassen
- auch diverse **Umweltvorschriften** erfasst
 - EU-UmweltzeichenVO 66/2010
 - EU-VO zu Verbraucherinformation über Lebensmittel 1169/2011
 - EU-VO über Energieverbrauchskennzeichnungen 2017/1369
 - Ökodesign-RL 2009/125/EG
- Folge:
 - **Verstöße gegen Unionsrecht mit Umweltbezug** können Gegenstand von direkt gegen Private gerichteten Verbandsklagen sein

Artikel 1 Gegenstand

(1) Diese Richtlinie enthält Vorschriften, die qualifizierte Einrichtungen in die Lage versetzen, Verbandsklagen zum **Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher** zu erheben, und gewährleistet gleichzeitig angemessene Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von Klagemissbrauch.
(2) Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Bestimmungen zu erlassen oder beizubehalten, die den qualifizierten Einrichtungen oder sonstigen betroffenen Personen auf nationaler Ebene **weitere verfahrensrechtliche Mittel zur Klageerhebung zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher** einräumen.

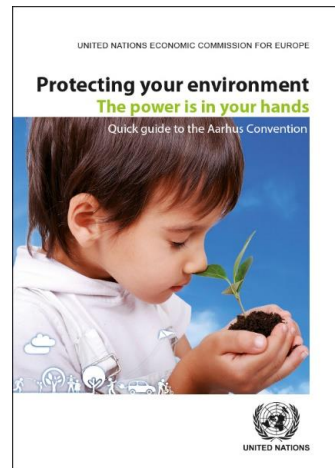
28.04.2021

22



Inhalt

1. Einführung
2. Internationale Ebene - Aarhus-Konvention
3. EU-Ebene – Mitteilung der Kommission 2017, geltendes Recht und EuGH
- 4. Nationale Ebene –
Verbandsklage und UmwRG**
5. Fazit



28.04.2021

23



Das UmwRG vom 7.12.2006 musste insbesondere aufgrund der EuGH-Rechtsprechung mehrfach geändert werden.

■ restriktive Ausgestaltung des UmwRG 2006:

- nur Verletzung von Rechtsvorschriften geltend zu machen, die dem Umweltschutz dienen, **Rechte Einzelner** begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können (§ 2 Abs. 1 Nr. 1)
- materielle **Präklusion** (§ 2 Abs. 3)
- fast nur **UVP-pflichtige Vorhaben** (§ 1 Abs. 1)
- nur Aufhebung wenn **keine UVP** durchgeführt (§ 4 Abs. 1 S. 1)

■ **Nachbesserungen** aufgrund von EuGH-Entscheidungen:

- **Trianel** (2011); Slowakischer Braunbär (2011)
 - ✓ Streichung § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG 2006 „Rechte Einzelner begründen“
- **Kommission/Deutschland** (2015)
 - ✓ Streichung § 2 Abs. 3 UmwRG 2006 „Präklusionsvorschriften“
- **Altrip** (2013)
 - Erweiterung Anwendungsbereich des UmwRG
- **Altrip** (2013)
 - Änderung § 4 Abs. 1 UmwRG „Öffentlichkeitsbeteiligung“



Das heutige UmwRG in der Fassung der Änderungen von 2017 setzt die Unterscheidung zwischen Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 AK auf nationaler Ebene fort.

- UmwRG: **kleine VwGO** auch für Einzelkläger
- „zu einem **unlesbaren und verquastem Sonderprozessrecht** ohne Kohärenzanspruch verlottert“ (Gärditz)
- daneben:
 - naturschutzrechtliche **Verbandsklage** nach § 64 BNatSchG
 - **Tierschutzverbandsklage** in Ländergesetzen
- ständiger völker- und unionsrechtlicher Anpassungsdruck sowie redaktioneller Bereinigungsdruck

Art. 3 Abs. 1 AK:

Jede Vertragspartei ergreift die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten, sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug, um einen **klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens** herzustellen und aufrechtzuerhalten.

28.04.2021

25



Ist die dem Enumerationsprinzip folgende Ausgestaltung der rechtsbehelfsfähigen Gegenstände im UmwRG völker- und unionsrechtswidrig?

■ Listenprinzip des UmwRG

- ACCC: kein Verstoß gegen Art. 9 AK und Entscheidung V/9h (ZUR 2018, 23)
- aber rechtliche Unsicherheiten

■ Klärung von Rechtsfragen im **Vorabentscheidungsverfahren** nach Art. 267 AEUV möglich

- Beispiel: **Vorlagebeschluss VG Schleswig** vom 20.11.2019 - Frage, ob es Umweltvereinigungen nach Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GRCh möglich sein muss, einen Bescheid gerichtlich anzufechten, mit dem die Produktion von Diesel-PKW mit Abschaltvorrichtungen mglw. unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gebilligt wird – Verstoß gegen § 1 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG?

§ 1 UmwRG Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz ist **anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen folgende Entscheidungen:**

1. **Zulassungsentscheidungen** im Sinne von § 2 Absatz 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach a) dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung,

...

eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann;

2. **Genehmigungen** für Anlagen, ...

5. **Verwaltungsakte** oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die **andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben** unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden,

28.04.2021

26



Ein besonderes Problem stellen die Anerkennungsvoraussetzungen für klagebefugte Vereinigungen dar.

■ offenes Verfahren vor dem ACCC (C/2016/137):

- WWF, Greenpeace
- Anforderung unverhältnismäßig
- Diskriminierung gegenüber ausl. Vereinigungen

■ UmwRG: **Demokratisierungsleitbild,** „environmental democracy“

■ andere Staaten: eher **funktionalistisches Leitbild**

§ 3 UmwRG

Anerkennung von Vereinigungen

(1) Auf Antrag wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz erteilt. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung ...

5. **jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht**, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten;



Der EuGH hat in seiner Entscheidung zur Unzulässigkeit materieller Präklusionsvorschriften im Rahmen von Art. 9 Abs. 2 AK (C-137/14) die Möglichkeit der Zurückweisung von unredlichem oder missbräuchlichem Vorbringen gebilligt.

■ **Einwendungen:**

- erstmals im Rechtsbehelfsverfahren geltend gemachtes Gegenvorbringen

■ gilt für **Vereinigungen** und **Individualkläger**

■ OVG HH, ZUR 2019, 37:

- Verbände nicht als **Quasi-Verwaltungshelfer** verpflichtet

■ OVG Lüneburg (7 KS 17/16):

- offengelassen, ob **konkludentes Verhalten** ausreichend oder arglistiges Verschweigen erforderlich

EuGH, C 137/14:

„Allerdings kann der nationale Gesetzgeber spezifische Verfahrensvorschriften vorsehen, nach denen z. B. ein **missbräuchliches oder unredliches Vorbringen** unzulässig ist, die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten.“

§ 5 UmwRG

Missbräuchliches oder unredliches Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren

Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, bleiben unberücksichtigt, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren **missbräuchlich oder unredlich** ist.



Umfrage: Halten Sie eine grundlegende Reform des Rechtsschutzsystems im Umweltrecht in Anpassung an die Aarhus-Konvention und die Rechtsprechung des EuGH für erforderlich?

■ Antwort 1:

- **Ja.** So geht es nicht weiter. Wir müssen Art. 9 Abs. 3 AK vollständig umsetzen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten weiter öffnen.

■ Antwort 2:

- **Nein.** Das „Durchwurschteln“ hat bisher funktioniert. Wir sollten das System des Individualrechtsschutzes nicht noch weiter auf dem Altar der Aarhus-Konvention opfern.

■ Antwort 3:

- **Weiß nicht.** Ich bin weder von der einen noch der anderen Meinung überzeugt und brauche mehr Informationen.





Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten basiert auf einem komplexen Mehrebenensystem von Völkerrecht, Unionsrecht und nationalem Recht.

- Das deutsche System des **Individualrechtsschutzes** steht besonders im Umweltrecht unter erheblichem Druck der Aarhus-Konvention und der EuGH-Rechtsprechung.
- Das ausdauernde Beharren auf der Schutznormtheorie im Umweltrecht hat zu einer „**verquasten**“ **Regelung des Rechtsschutzes** im deutschen Umweltrecht geführt.
- Viele **Rechtsfragen**, vor allem das Verhältnis zwischen Art. 9 Abs. 2 und 3 AK, sind weiterhin ungeklärt. Die Rechtsprechung des EuGH bringt noch nicht genügend Klarheit.
- Auch die **nationalen Gerichte** sind aufgefordert, über Vorabentscheidungsverfahren zur Klärung beizutragen.
- Die **Rechtsentwicklung** bleibt dynamisch.



Literaturhinweise

- Mitteilung der Kommission vom 28.4.2017 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final
- Klaus F. Gärditz, UmwRG und UVPG, · Die verwaltungsprozessualen „Begleitregelungen“ des UmwRG, EurUP 2018, 158
- Annette Guckelberger, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149
- Annette Guckelberger, Die Erweiterung der umweltrechtsbehelfsfähigen Gegenstände auf dem Prüfstand, NuR 2020, 217
- Annette Guckelberger, Die Ausgestaltung der Umweltrechtsbehelfe für Verbände seit der UmwRG-Novelle 2017, NuR 2020, 505
- Thomas v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272
- United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, second edition, 2014
- Bernhard Wegener, Der Braunbär lernt schwimmen, Die „Protect“-Entscheidung des EuGH stärkt den Rechtsschutz im Umweltrecht, ZUR 2018, 217



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. iur. Thomas Schomerus RiOVG
Leuphana Universität Lüneburg
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg



https://de.wikipedia.org/wiki/Thomas_Schomerus

0049-4131.677-1344

schomerus@leuphana.de

» <http://www.leuphana.de/professuren/energie-und-umweltrecht.html>

28.04.2021

33