

# 4. BERLINER ENERGIETREFF

## NABEG und EuGH: gebremste Beschleunigung?

■ „Trianel“-Entscheidung des EuGH:  
Stärkung der Umweltverbände –  
Hemmnis für die Energiewende?

Rechtsanwalt Sebastian Helmes  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Berlin, 21. Juni 2011

# Gliederung

1. Ausgangsfall
2. Bisherige Rechtslage
3. Entscheidung des EuGH
4. Auswirkungen des Urteils

# Ausgangsfall (1)

## ■ Geplantes Steinkohlekraftwerk in Lünen

- » Feuerungswärmeleistung 1.705 MW
- » elektrische Nennleistung 750 MW
- » geplante Inbetriebnahme 2012
- » in acht Kilometern Entfernung von FFH-Schutzgebiet

## ■ Verwaltungsverfahren

- » Anlage immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig
- » Genehmigungsbehörde hat zwei Bescheide erlassen:
  - Vorbescheid mit Feststellung, dass dem Vorhaben keine rechtlichen Belange entgegenstehen
  - erste Teilgenehmigung

# Ausgangsfall (2)

## Klageverfahren

- » Klage gegen beide Bescheide unter anderem von BUND
- » Begründung:
  - Verstoß gegen mehrere Vorschriften des Umwelt- und des Wasserrechts
  - fehlender Nachweis, dass das Vorhaben keine Auswirkungen auf das FFH-Gebiet habe

# Ausgangsfall (3)

## OVG Münster:

- » Klage wäre nach deutschem Recht unzulässig,
  - weil die angeführten umweltrechtlichen Vorschriften gerade keine Rechte Einzelner begründen,
  - was aber nach der deutschen Rechtslage erforderlich wäre.
- » zweifelhaft, ob dies mit EU-Recht vereinbar ist
- » Vorlage zum EuGH

# Gliederung

1. Ausgangsfall
- 2. Rechtslage**
3. Entscheidung des EuGH
4. Auswirkungen des Urteils

# Die Rechtslage (1)

## Umweltrechtliche Verbandsklage ist „Mehrebenenrecht“

### » Völkerrecht:

- Aarhus-Konvention

### » EU-Recht:

- Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie („RL“)
- dient der Umsetzung der Aarhus-Konvention
- ändert u.a. die UVP-Richtlinie und die IVU-Richtlinie

### » Nationales Recht:

- Umweltrechtsbehelfsgesetz („UmwRG“)
- dient der Umsetzung der RL und der Aarhus-Konvention

# Die Rechtslage (2)

## ■ „Drei Säulen“ der Aarhus-Konvention

- » Informationszugang
  - Anspruch der Öffentlichkeit auf Information, der kein besonderes Interesse voraussetzt
- » Öffentlichkeitsbeteiligung
  - Anspruch der Öffentlichkeit auf Beteiligung während bestimmter Verfahren
- » Zugang zu Rechtsschutzverfahren
  - Durchsetzung der ersten beiden Säulen der Konvention
  - zusätzlich auch Durchsetzung des gesamten Umweltrechts, aber weite Ausgestaltungsspielräume

# Die Rechtslage (3)

## Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention:

- » „Jede Vertragspartei stellt [...] 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 [...] 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.“

# Die Rechtslage (4)

## Art. 10a UVP-RL/Art. 16 IVU-RL

- » „Die Mitgliedstaaten stellen [...] sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die
  - a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
  - b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem [...] Gericht [...] haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten [...].“
- » „Was als [...] Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“

# Die Rechtslage (5)

## ■ Allgemeine Regelung im deutschen Verwaltungsprozess:

- » § 42 Abs. 2 VwGO:  
„Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“
- » § 113 Abs. 1 VwGO:  
„Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf.“

# Die Rechtslage (6)

## Zulässigkeit von Verbandsklagen nach § 2 Abs. 1 UmwRG:

- » „Eine [...] Vereinigung kann,  
ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen,

Rechtsbehelfe [...] gegen eine Entscheidung [...] einlegen, wenn [sie] geltend macht, dass eine Entscheidung [...]

Rechtsvorschriften,

- die dem Umweltschutz dienen,
- Rechte Einzelner begründen und
- für die Entscheidung von Bedeutung sein können,

widerspricht.“

# Die Rechtslage (7)

## ■ Begründetheit von Verbandsklagen nach § 2 Abs. 5 UmwRG:

- » § 2 Abs. 5 Nr. 1 UmwRG: „Rechtsbehelfe [...] sind begründet, soweit die Entscheidung [...] gegen Rechtsvorschriften,
  - die dem Umweltschutz dienen,
  - Rechte Einzelner begründen und
  - für die Entscheidung von Bedeutung sind,verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung [...] zu fördernden Zielen gehören.“

# Gliederung

1. Ausgangsfall
2. Rechtslage
- 3. Entscheidung des EuGH**
4. Auswirkungen des Urteils

# Entscheidung des EuGH (1)

## Vorlagebeschluss des OVG Münster vom 5. März 2009:

1. „Verlangt das EG-Recht, dass die Verbände die Verletzung aller zulassungsrelevanten Umweltvorschriften geltend machen können, auch solcher, die allein den Interessen der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind?“
2. „Für den Fall, dass Frage 1 nicht uneingeschränkt zu bejahen ist: Verlangt das EG-Recht, dass die Verbände zumindest die Verletzung aller Umweltvorschriften geltend machen können, die auf EG-Recht beruhen oder EG-Recht umsetzen [...], also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind?“
3. „Für den Fall, dass Frage 1 oder 2 zu bejahen ist: Steht den Verbänden ein über die Vorgaben des innerstaatlichen Rechts hinausgehender Anspruch auf Zugang zu Gerichten unmittelbar aus der Richtlinie zu?“

# Entscheidung des EuGH (2)

## Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 (C-115/09)

» Zu Frage 1 und 2: „Die Richtlinie steht Rechtsvorschriften entgegen, die einer Nichtregierungsorganisation [...] nicht die Möglichkeit zuerkennen, [...] die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen,

- die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und
- den Umweltschutz bezweckt,

weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.“

» Zu Frage 3: „Eine solche Nichtregierungsorganisation kann [...] das Recht herleiten, [...] die Verletzung von [Vorschriften] geltend zu machen, obwohl das nationale Prozessrecht dies nicht zulässt.“

# Entscheidung des EuGH (3)

## Begründung des EuGH - Zu beachtende Grundsätze

- » Äquivalenzgrundsatz: die Umsetzung der Rechte darf nicht ungünstiger ausgestaltet sein als die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe (+)
- » Effektivitätsgrundsatz: die Ausübung der Unionsrechte darf nicht unmöglich gemacht oder unnötig erschwert werden (-)
  - Beschränkung nimmt den Umweltverbänden die Möglichkeit, die ihnen zugedachte Rolle zu spielen: Typischerweise sind Umweltvorschriften auf das allgemeine Interesse ausgerichtet.
  - Zu den Umweltvorschriften, auf die sich Umweltverbände berufen können müssen, gehören alle nationalen Vorschriften, die das Unionsrecht im Bereich der Umwelt umsetzen.

# Gliederung

1. Ausgangsfall
2. Rechtslage
3. Entscheidung des EuGH
4. **Auswirkungen des Urteils**

# Auswirkungen des Urteils (1)

## Formelle Wirkungen des Urteils

- » EuGH-Urteil gibt „nur“ verbindliche Hinweise zur Auslegung des EU-Rechts.
- » Prüfung, ob Umweltschutzvorschriften verletzt sind, obliegt allein dem mitgliedstaatlichen Gericht.
- » Bindungswirkung für das vorlegende Gericht in dem konkreten Rechtsstreit
- » darüber hinaus: faktische Bindungswirkung für alle anderen, die an einem Infrastrukturvorhaben beteiligt sind:
  - alle Behörden und alle Gerichte
  - indirekt auch: alle Vorhabenträger, Betroffenen und Umweltverbände

# Auswirkungen des Urteils (2)

## Materielle Auswirkungen des Urteils:

- » keine neuen umweltrechtlichen Pflichten
- » „nur“ erweiterte Rügerechte der Umweltverbände
- » entspricht der bereits geltenden Rechtslage im NaturschutzR
  - z.B. bei planfeststellungsbedürftige Vorhaben

# Auswirkungen des Urteils (3)

## Faktische Auswirkungen:

- » Gerichtliche Kontrolldichte steigt.
- » Damit steigt eventuell die behördliche Prüfungsintensität.

## Praktisches Problem:

- » Vermeintliche Umweltauswirkungen werden häufig zum Zwecke der Verfahrensverzögerung „behauptet“.
- » Nach der Prüfung stellt sich heraus, dass die Auswirkungen gar nicht bestehen.

# Auswirkungen des Urteils (4)

## ■ Anpassungsbedarf im deutschen Recht

- » im UmwRG verschiedene Varianten denkbar:
- » Erfasstes Umweltrecht:
  - alle Umweltnormen? (nicht zwingend vorgegeben)
  - oder nur EU-Recht? (Umsetzung schwierig)
- » Gerichtliche Überprüfung:
  - Vollkontrolle?
  - oder nur Evidenzkontrolle?

# Auswirkungen des Urteils (5)

## ■ „Flächenbrand“: Ende der Schutznormlehre?

- » keine konkreten Aussagen im Urteil
- » personelle Gleichstellung (z.B. Nachbarn, Kommunen)?
  - in der RL angelegt: „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“
  - nicht nur Umweltverbände, sondern auch Betroffene
- » sachliche Gleichstellung (z.B. Gesundheits-, Tierschutz)?
  - nicht in der RL angelegt
  - aber Ungleichbehandlung rechtspolitisch begründungsbedürftig

## ■ weitere Konflikte mit deutschem Verfahrensrecht absehbar, z.B.

- » Heilung und Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern?
- » Präklusionsfristen für Einwendungen?

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



## SCHOLTKA & PARTNER Rechtsanwälte

Partnerschaft von Rechtsanwälten

Rechtsanwalt Sebastian Helmes  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Meinekestraße 4  
D - 10719 Berlin

Tel: (49) 30 – 50 96 95 - 0

Fax: (49) 30 – 50 96 95 - 77

E-Mail: [helmes@scholtka-partner.de](mailto:helmes@scholtka-partner.de)

Internet: [www.scholtka-partner.de](http://www.scholtka-partner.de)