

teplanung gerade kein Instrument des Klimaschutzes ist, sondern dass sie auf eine Gewährleistung des Gesundheitsschutzes abzielt. Diesem Zweck kommt bestimmende Bedeutung zu.

### 3.2 Mittelbare nachteilige Auswirkungen

Dieselfahrverbote, ja die Diskussion darüber führen zu einer gewissen Stigmatisierung des Dieselantriebs. Folge davon ist, dass die Nachfrage nach Dieselfahrzeugen stark zurückgegangen ist. Waren 2016 noch 45,9 Prozent aller in Deutschland zugelassenen PKW mit einem Dieselmotor ausgestattet, waren es 2018 nur noch 32,3 Prozent.<sup>42</sup> Geht man davon aus, dass der durchschnittliche Vorteil von Diesel-PKW beim CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei 15 % liegt,<sup>43</sup> ergibt sich daraus eine nicht unerhebliche zusätzliche CO<sub>2</sub>-Mehr-Belastung, die zumindest auch auf Dieselfahrverbote oder besser: die Diskussion um Dieselfahrverbote zurückgeführt werden kann.

Freilich: Ob dies wirklich belastbar ist, ist unsicher. Das Kaufverhalten wird durch vielfältige Aspekte gesteuert. Dabei mag für den Erwerb eines Neuwagens ein Dieselfahrverbot ein Motiv sein, auf einen Benziner umzusteigen. Ob es aber immer ausschlaggebend ist, ist angesichts der Tatsache, dass moderne Diesel der Schadstoffklasse Euro 6d-Temp wegen ihres guten Abgasverhaltens von Dieselfahrverboten nur nicht betroffen sind, sondern ihr Emissionsverhalten nach neuesten Erkenntnissen sogar besser als das von benzingetriebenen Fahrzeugen sein soll,<sup>44</sup> zweifelhaft. Freilich: Auch das wird in Abrede gestellt. So wurde kürzlich die Meldung verbreitet, dass ein Golf Diesel dem Klima mehr als ein Benzin-Golf schadet. Die Umweltorganisation International Council on Clean Transportation (ICCT) hat bei einem Vergleich von zwei ungefähr gleich leistungsstarken und zeitgleich hergestellten VW-Golf-Varianten festgestellt, dass der CO<sub>2</sub>-Ausstoß des dieselgetriebenen Fahrzeugs höher war als der des Benziners (113 zu 117 Gramm).<sup>45</sup> Genaue Untersuchungen fehlen. Ob und in welchem Umfang die Veränderung des Käuferverhaltens wegen des Dieselfahrverbotes Auswirkungen auf das Klima hat, ist auch deshalb fraglich, weil der geringere Kraftstoffverbrauch von Neuwagen häufig durch den Erwerb größerer Fahrzeuge mit großvolumigen stärkeren Motoren wieder wettgemacht wird. Die Effekte sind auch deshalb kaum bezifferbar.

## 4. Schluss

Dieselfahrverbote werden in Luftreinhalteplänen nicht mit dem Ziel festgesetzt, das Klima günstig zu beeinflussen. Es handelt sich um Maßnahmen, die dem Gesundheits- und nicht dem Klimaschutz dienen. Klimawirksam sind Dieselfahrverbote deshalb allenfalls mittelbar, indem sie einen Anreiz zum Kauf eines abgas- und verbrauchsärmeren Fahrzeugs setzen, parallel oder statt eines Dieselfahrverbotes Maßnahmen ins Werk gesetzt werden, die eine Verringerung des Individualverkehrs zur Folge haben oder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Fahrverbote oder Maßnahmen in Luftreinhalteplänen so gesteuert werden, dass sie klimawirksam sein können. Freilich sind auch gegenläufige Tendenzen auszumachen: Der Erwerb von Dieselfahrzeugen ist zugunsten von benzingetriebenen Fahrzeugen stark zurückgegangen. Wegen des höheren Verbrauchs von Benzinern können Dieselfahrverbote deshalb auch klimaschädlich sein. Soll die Luftreinhalteplanung auch klimawirksam werden, bedarf es deshalb mehr als eines Dieselfahrverbotes. Wegen ihrer Breitenwirkung ist dabei vor allem an eine City-Maut oder generelle Zufahrtsbeschränkungen zu denken. Hierfür bietet die Luftreinhalteplanung aber bislang keine Grundlage, da hiernach nur die zur Einhaltung des Grenzwertes für NO<sub>2</sub> rechtlich zulässigen Maßnahmen getroffen werden können. Für eine City-Maut oder generelle Zufahrtsbeschränkungen fehlt es indes bislang an einer hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlage.

42) Vgl. Kraftfahrtbundesamt, Neuzulassungen 2018, Stand 19. 1. 2020, abrufbar unter [www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen\\_node.html](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen_node.html).

43) So die Annahme des BDI. Vgl. BDI, Die Verbrennungstechnologien im Vergleich, Stand 19. 1. 2020, abrufbar unter [www.bdi.eu/artikel/News/die-verbrennungstechnologien-im-vergleich/](http://www.bdi.eu/artikel/News/die-verbrennungstechnologien-im-vergleich/).

44) Rheinische Post vom 21. 12. 2019.

45) Dazu: Diesel-Golf schadet dem Klima mehr als Benzin-Golf, *Spiegel-online* vom 8. 5. 2019, Stand 19. 1. 2020, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/vw-golf-diesel-stoess-laut-icct-mehr-co2-aus-als-ein-benziner-a-1265968.html>.

<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3653-x>

# Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG\*

Annette Guckelberger

© Der/die Autor(en) 2020

*Die Aarhus-Konvention kann auf eine nunmehr 20-jährige Geschichte zurückblicken. Bis heute sind aber noch keineswegs alle Rechtsfragen geklärt. Die Haltung des Aarhus Convention Compliance Committee sowie die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 2, 3 Aarhus-Konvention (nachfolgend: AK) haben erhebliche Folgen für die Ausgestaltung der Verbandsklage im UmwRG. Dieses musste mehrmals nachjustiert werden, weitere Änderungen sind zu prognostizieren.*

Prof. Dr. Annette Guckelberger,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken, Deutschland

## 1. Einführung

Die Verbandsklage im Umweltrecht ist auch heute noch so manchem ein Dorn im Auge. In Anlehnung an Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, wonach jemandem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen steht, dient der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz primär dem Individualrechtsschutz.

\* Es handelt sich um den ersten von vier Beiträgen, welche einer Langfassung ihres Vortrag in Berlin am 2. 12. 2019 auf dem „Forum Umweltrechtsschutz 2019: Erfahrungen mit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) seit 2017“, veranstaltet durch das Unabhängige Institut für Umweltfragen, entsprechen.

Dies ergibt sich auch aus § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO, wonach eine Klage nur zulässig ist, wenn der Kläger geltend macht, in *seinen* Rechten verletzt zu sein. Spiegelbildlich dazu bestimmt § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO hinsichtlich der Begründetheit der Anfechtungsklage, dass das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid aufhebt, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in *seinen* Rechten verletzt ist. Auch wenn die in § 47 VwGO geregelte Normenkontrolle als objektives Beanstandungsverfahren keine derartige Beschränkung der Begründetheitsprüfung vorsieht, kann ein solcher Antrag gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO von natürlichen oder juristischen Personen – Behörden ausgenommen – zulässigerweise nur gestellt werden, wenn sie geltend machen können, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in *ihren* Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

Vor dem Hintergrund dieser traditionellen deutschen Sicht stellen von einer subjektiven Rechtsverletzung losgelöste Verbandsklagen als Abweichung vom Grundmodell der Verletztenklage einen Fremdkörper im Verwaltungsprozessrecht dar,<sup>1</sup> zumal es auch unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung Aufgabe der demokratisch legitimierten staatlichen (Aufsichts-)Stellen und nicht der Gerichte ist, für die Einhaltung des objektiven Rechts durch die Behörden zu sorgen.<sup>2</sup> Zu den weiteren Argumenten gegen derartige Verbandsklagen,<sup>3</sup> über die man geteilter Meinung sein kann, gehören neben der mit ihnen einhergehenden Erhöhung der Arbeitslast für die Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>4</sup> sowie der Verzögerung rechtmäßiger Verwaltungsentscheidungen aufgrund missbräuchlicher oder erfolgloser Verbandsrechtsbehelfe<sup>5</sup> auch die negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.<sup>6</sup> Dies macht deutlich, weshalb sich Deutschland bis heute manchmal mit einer dem Völkerrecht und Unionsrecht geschuldeten Notwendigkeit eines weiten Gerichtszugangs im Hinblick auf die Verbandsklage schwer tut.

## 2. Der Weg bis zum UmwRG 2017

Nachdem die Europäische Union und Deutschland die Aarhus-Konvention<sup>7</sup> als gemischtes völkerrechtliches Abkommen ratifiziert haben,<sup>8</sup> muss Deutschland seine Rechtslage so ausgestalten, dass diese sowohl den eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen als auch den unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Implementierung der Rechtsschutzvorgaben der AK entspricht.<sup>9</sup> In ihrer Auslegungsmittelung über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten hob die EU-Kommission hervor, dass der Gerichtszugang für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen nach diesem Abkommen in erheblichem Maße zur Anwendung des unionalen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten beiträgt, ohne dass ein Eingreifen ihrerseits notwendig wäre.<sup>10</sup>

Zwar erlaubt es Art. 9 Abs. 2 S. 1 AK, grundsätzlich am Modell des Individualrechtsschutzes festzuhalten,<sup>11</sup> denn nach dessen lit. b) reicht es aus, wenn eine Vertragspartei sicherstellt, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht haben, um die verfahrens- und materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art. 6 AK und sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten. Aus deutscher Sicht geradezu bahnbrechend wirkt jedoch Art. 9 Abs. 2 S. 4 AK, wonach nichtstaatliche Organisationen, welche die in Art. 2 Nr. 5 AK genannten Voraussetzungen erfüllen, als Träger von verletzten Rechten im Sinne des Art. 9 Abs. 2 S. 1 lit. b) AK gelten. Während sich Art. 9 Abs. 2 AK auf Verfahren mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung i. S. d. Art. 6 AK bezieht, erlangt Art. 9 Abs. 3 AK auch bei anderen, „kleineren“ Verfahren Bedeutung. Danach muss jede Vertragspartei zusätzlich und unbeschadet der soeben genannten Überprüfungsverfahren dafür Sorge

tragen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit bei Erfüllung etwaiger, in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegter Kriterien Zugang zu gerichtlichen Verfahren erhalten, um von Privaten und Behörden vorgenommene Handlungen und begangene Unterlassungen bei Verstößen gegen umweltbezogene Vorschriften anzufechten.

Angesichts der in Deutschland verbreiteten Skepsis gegenüber überindividuellen Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände erstaunt es nicht, dass die Umsetzung zunächst sehr restriktiv ausgestaltet wurde und daher einige Male nachgebessert werden musste. Das UmwRG v. 7.12.2006<sup>12</sup> wurde u. a. zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL)<sup>13</sup>, heute ist Art. 11 UVP-RL 2011/92/EU maßgeblich,<sup>14</sup> sowie von Art. 15a IVU-Richtlinie 96/61/EG,<sup>15</sup> heute ist Art. 25 IED-Richtlinie 2010/75/EU einschlägig,<sup>16</sup> erlassen. Nach § 2 Abs. 1 S. 1

- 1) Steinbeiß-Winkelmann, NJW 2010, 1233, 1236.
- 2) Z. B. Gärditz, Gutachten Teil D zum 71. DJT, 2016, S. D 37; Koch, NVwZ 2007, 369, 371.
- 3) Siehe den Überblick bei Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 76 f. m. w. N.
- 4) Z. B. Steinbeiß-Winkelmann, NJW 2010, 1233, 1236.
- 5) Z. B. Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 42 ff. Dazu, dass dieses Argument bei unionsweiter Notwendigkeit solcher Rechtsbehelfe nicht verfängt Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 78 f.
- 6) Zu diesem Argument Breuer, Die Verwaltung 45, 2012, 171, 185; Pernice-Warmke, JZ 2015, 967, 970.
- 7) Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25. 6. 1998, BGBl. II 2006 S. 1252.
- 8) Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25. 6. 1998, BGBl. II 2006 S. 1251 ff.; Genehmigung des Beitritts der EU durch den Ratsbeschluss v. 17. 2. 2005, 2005/370/EG, ABl. 2005 L 24, S. 1 ff. – s. auch EuGH, Ur. v. 8. 3. 2011 – C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, Rdnr. 31 (Lesoochránárske zoskupenie); Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 5 ff.; s. zur Entstehung und dem Inhalt dieses Abkommens Epiney, EurUP 2019, 2 ff.
- 9) Sauer, ZUR 2014, 195.
- 10) Komm., Mitt. v. 28. 4. 2017, über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final, S. 4.
- 11) So auch die Position des EuGH in Bezug auf die unionsrechtlichen Vorgaben, s. EuGH, Ur. v. 12. 5. 2011 – C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, Rdnr. 42 (Trianel).
- 12) Gesetz über ergänzende Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) v. 7. 12. 2006, BGBl. I S. 2816; zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 17. 12. 2018, BGBl. I S. 2549.
- 13) Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, S. 40 (zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 4. 2009, ABl. 2009 L 140, S. 114).
- 14) Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 11 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, S. 40 ff.
- 15) Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. 9. 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, S. 26 ff. (zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 1. 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Art. 21), ABl. 2008 L 24, S. 8).
- 16) Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. 11. 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, S. 17 ff.

Nr. 1 UmwRG 2006 konnte eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung Rechtsbehelfe einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Allerdings wurde ihre Rügebefugnis schutznormakzessorisch ausgestaltet,<sup>17</sup> da die Vereinigung die Verletzung von Rechtsvorschriften geltend machen musste, die dem Umweltschutz dienen, *Rechte Einzelner begründen* und für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Außerdem wurde in § 2 Abs. 3 UmwRG 2006 eine materielle Präklusionsvorschrift aufgestellt, nach der eine Vereinigung, die im Verfahren nach § 1 Abs. 1 UmwRG Gelegenheit zur Äußerung hatte, im gerichtlichen Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen ist, die sie im vorherigen Verwaltungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Die in § 1 Abs. 1 UmwRG 2006 abschließend aufgezählten Rechtsbehelfsgegenstände fokussierten sich fast ausschließlich auf UVP-pflichtige Vorhaben.<sup>18</sup> Weiterhin beschränkte § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG 2006 die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit UVP-pflichtiger Vorhaben bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften auf Konstellationen, in denen die erforderliche UVP (lit. a) oder die erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit (lit. b) nicht durchgeführt und auch nicht nachgeholt wurde.

Nachdem der EuGH in der Trianel-Entscheidung vom 12.5.2011 herausgearbeitet hatte, dass es dem Ziel eines weiten Zugangs zu Gericht und dem Effektivitätsgrundsatz widerspricht, wenn Umweltverbände im Allgemeininteresse liegende Umweltrechtsvorschriften keiner Gerichtskontrolle zuführen können,<sup>19</sup> wurden durch das Gesetz zur Änderung des UmwRG vom 21.1.2013<sup>20</sup> in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG die Worte „Rechte Einzelner begründen“ gestrichen.<sup>21</sup> Es blieb damit aber weiterhin bei einer generellen Beschränkung der Rügebefugnis auf die Verletzung von dem Umweltschutz dienender Vorschriften.<sup>22</sup>

Auch die nächste Änderung des UmwRG geht auf eine Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Altrip zurück.<sup>23</sup> Nach dieser dürfen sich die zur Umsetzung des Art. 10a RL 85/337/EWG ergangenen Vorschriften nicht auf die Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung aufgrund des bloßen Unterbleibens einer UVP beschränken, sondern müssen auch zum Tragen kommen, wenn eine solche Prüfung zwar durchgeführt wurde, aber fehlerhaft war.<sup>24</sup> Selbst wenn Art. 10a lit. b) RL 85/337/EWG einer das Vorliegen einer Rechtsverletzung verneinenden nationalen Rechtsprechung nicht entgegensteht, sofern nach den Umständen des Falles nachweislich die Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler genauso ausgefallen wäre, dürfe das mit dem Rechtsbehelf befasste Gericht oder die mit ihm befasste Stelle nach dem Unionsrecht nicht dem Rechtsbehelfsführer die Beweislast dafür aufbürden.<sup>25</sup>

Durch das Gesetz zur Änderung des UmwRG vom 20.11.2015<sup>26</sup> wurde daher insbesondere § 4 Abs. 1 UmwRG modifiziert. Nun kann die Aufhebung einer Entscheidung auch dann verlangt werden, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung i. S. d. § 9 UVPG (heute: § 18 UVPG) oder § 10 BImSchG weder durchgeführt noch nachgeholt worden ist (Nr. 2) oder ein anderer nicht geheilter Verfahrensfehler vorliegt, der nach seiner Art und Schwere den in den Nrn. 1, 2 genannten Fällen vergleichbar ist und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der gesetzlich vorgesehenen Beteiligung am Entscheidungsprozess genommen hat. Des Weiteren gilt nach § 4 Abs. 1a S. 1 UmwRG 2015 die Regelung des § 46 VwVfG für die nicht unter § 4 Abs. 1 UmwRG fallenden Verfahrensfehler. Lässt sich jedoch durch das Gericht nicht aufklären, ob ein derartiger Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird nunmehr gemäß § 4 Abs. 1a S. 2 UmwRG 2015 eine solche Beeinflussung vermutet. Außerdem wurde

durch Gesetz vom 30.11.2016 zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 UmwRG durch Einfügen der Nrn. 2a und 2b etwas erweitert.<sup>27</sup>

Nur wenige Monate später wurde eine erneute Änderung des UmwRG notwendig. Wieder ging es darum, das deutsche Recht in Einklang mit dem Unions- sowie Völkerrecht zu bringen. Auslöser dafür war erneut eine Entscheidung des EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland.<sup>28</sup> Zwar wurde mit Erleichterung aufgenommen, dass die Anknüpfung der Begründetheitsprüfung an § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO bei Individualklagen mit dem Unionsrecht kompatibel ist.<sup>29</sup> Anders verhielt es sich jedoch mit der Feststellung, dass die materiellen Präklusionsvorschriften in § 2 Abs. 3 UmwRG 2006 sowie in § 73 Abs. 4 VwVfG unionsrechtswidrig sind. Diese Vorschriften enthielten besondere Bedingungen, welche die gerichtliche Kontrolle einschränkten. Solche seien aber weder nach Art. 11 RL 2011/92/EU noch nach Art. 25 RL 2010/75/EU vorgesehen. Sie ließen sich auch nicht mit dem vorgetragenen Grundsatz der Rechtssicherheit rechtfertigen, da keineswegs erwiesen sei, dass eine umfassende Gerichtskontrolle der sachlichen Richtigkeit dieser Entscheidungen der Rechtssicherheit abträglich sei.<sup>30</sup> Die unionsrechtlichen Vorschriften zielten auf einen weiten Gerichtszugang ab und sollten eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der infrage stehenden Entscheidungen ermöglichen.<sup>31</sup> Allerdings könne 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.“<sup>32</sup> Zwar stieß die Entscheidung des EuGH in Bezug auf die materielle Präklusion angesichts seiner krypt-

17) Koch, NVwZ 2007, 369, 379; *Recht*, Rechtsschutz im Rahmen des beschleunigten Stromnetzausbaus, 2019, S. 42; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1393; *Ziekow*, NVwZ 2007, 259f. Dazu, dass ursprünglich keine solche Beschränkung vorgesehen war sowie zu den Gründen für die Änderung *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung, 2018, S. 311 ff.

18) *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1393.

19) EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09, Rdnr. 46, NuR 2011, 423.

20) BGBl. I S. 95.

21) Dazu auch *Buchberger*, EurUP 2019, 377, 381 f.; *Schlacke*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts, 2019, S. 21, 24.

22) Dazu *Recht*, Rechtsschutz im Rahmen des beschleunigten Stromnetzausbaus, 2019, S. 42.

23) Dazu auch *Buchberger*, EurUP 2019, 377, 382 f.; *Schlacke*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts, 2019, S. 21, 26.

24) EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – C-72/12, NuR 2013, 878 Rdnr. 38 (Altrip).

25) EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – C-72/12, NuR 2013, 878 Rdnr. 52 (Altrip).

26) BGBl. I S. 2069.

27) BGBl. I S. 2749, 2756 unter Art. 3.

28) S. auch BT-Drs. 18/9526, S. 24; *Buchberger*, EurUP 2019, 377, 383.

29) EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, 765 Rdnr. 35 (Kommission/Deutschland).

30) EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, 765 Rdnr. 79 (Kommission/Deutschland); zur Erklärung dieser Entscheidung auch *Guckelberger*, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 188 f.

31) EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, 765 Rdnr. 80 (Kommission/Deutschland).

32) EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, 765 Rdnr. 81 (Kommission/Deutschland).

tischen Begründung auf Kritik,<sup>33</sup> jedoch sichert der EuGH gem. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Darüber hinaus wird in der Auslegungsmitteilung der EU-Kommission auf eine frühere Entscheidung des EuGH im Kontext der UVP-Richtlinie verwiesen, wonach die Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren von der gerichtlichen Anfechtung zu unterscheiden sei und gegenüber dieser auch eine andere Zielsetzung verfolge, weil sich die Anfechtung gegen die Entscheidung am Ende des Verfahrens richtet.<sup>34</sup>

Des Weiteren weist die erneute Novelle des UmwRG Bezüge zu der schon aus dem Jahre 2011 stammenden Entscheidung des EuGH zum slowakischen Braunbären I auf. Obwohl Art. 9 Abs. 3 AK keine unmittelbare Wirkung im Unionsrecht entfaltet, besteht aus Sicht des EuGH ein klares Interesse daran, diese sich sowohl auf innerstaatliche als auch unionsrechtliche Sachverhalte beziehende Vorschrift einheitlich auszulegen. Auch wenn mangels unionsrechtlicher Regelungen die Mitgliedstaaten die Verfahrensmodalitäten für Klagen nach Art. 9 Abs. 3 AK zu regeln hätten, müsse der nationale Richter im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen das nationale Recht so auslegen, dass es weitestmöglich mit den in Art. 9 Abs. 3 AK festgelegten Zielen in Einklang stehe.<sup>35</sup> Weil in Anknüpfung an dieses unionsrechtliche Verständnis anerkannte Umweltverbände die Aufstellung eines Luftreinhalteplans einklagen können müssen, der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 UmwRG aber nicht eröffnet und eine planwidrige Regelungslücke zu verneinen war, bejahte der 7. Senat des BVerwG zur Vermeidung einer erneuten Unionsrechtswidrigkeit ein prokuratorisches Recht des Verbands i. S. d. § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO auf Einhaltung der zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts.<sup>36</sup> Da durch diese Rechtsprechung das bis dahin maßgebliche Verständnis der an individuelle Interessen anknüpfenden Schutznormtheorie und das Verhältnis zwischen § 42 Abs. 2 HS 1 und HS 2 VwGO in Bezug auf Umweltverbände infrage gestellt wurde, entschloss sich der Gesetzgeber, der unzulänglichen Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG zu begegnen. Des Weiteren befand sich Deutschland infolge des Beschlusses V/9h der Vertragsstaatenkonferenz der AK im Zugzwang. In diesem wurde festgestellt, dass im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK die Rügebefugnis der Verbände nicht auf die Verletzung umweltbezogener Vorschriften beschränkt werden dürfe. Daneben wurde die unzulängliche Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK von Seiten Deutschlands beanstandet.<sup>37</sup>

### 3. Die Novelle des UmwRG im Jahr 2017

Wie dem Titel „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“<sup>38</sup> zu entnehmen ist, bestand dessen Ziel in der Beseitigung der diesbezüglich bestehenden Defizite im deutschen Umweltrechtsschutz. Die Novelle beinhaltet die größte Änderung des UmwRG seit seinem Erlass im Jahre 2006.<sup>39</sup> Angesichts des Umfangs der Änderungen wurde das UmwRG anschließend neu bekanntgemacht.<sup>40</sup> Allerdings wurde die Struktur des bestehenden UmwRG fortgeführt. So regelt § 1 UmwRG auch weiterhin den Anwendungsbereich, § 2 UmwRG die Rechtsbehelfe und § 3 UmwRG die Anerkennung von Vereinigungen. § 4 UmwRG enthält eine Vorschrift zu den Verfahrensfehlern. § 4a UmwRG mit den Maßgaben zur Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung wurde aufgehoben. Damit wurde dessen Absatz 2 ebenfalls ersatzlos gestrichen, welcher eine Regelung zur gerichtlichen Überprüfung bei Beurteilungsermächtigungen enthielt. Her-

vorzuheben ist ferner die Streichung der in Absatz 3 enthaltenen Vorschrift, wonach das Gericht die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO nur ganz oder teilweise anordnen oder wiederherstellen konnte, wenn im Rahmen einer Gesamtabwägung „ernstliche Zweifel“ an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestanden. Dagegen wird die ursprünglich in § 4a Abs. 1 UmwRG geregelte Klagebegründungsfrist nunmehr in § 6 UmwRG ausgestaltet. Wegen des Zusammenhangs zum Verhalten vor dem Rechtsbehelfsverfahren wird in § 5 UmwRG eine Regelung zum missbräuchlichen oder unredlichen Verhalten im Rechtsbehelfsverfahren getroffen. Neu hinzugekommen ist § 7 UmwRG, welcher besondere Bestimmungen für Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen enthält. Die Überleitungsvorschrift findet sich nunmehr in § 8 UmwRG.

Inzwischen sind bereits mehrere Gerichtsentscheidungen zum UmwRG 2017 ergangen. Nach einer aktuellen, noch vorläufigen Untersuchung sind die Fallzahlen der Verbandsrechtsbehelfe im Vergleich zwischen den Jahren 2013 bis 2016 und dem Zeitraum 2017/18 nur moderat angestiegen.<sup>41</sup> Der sich auf den ersten Blick ergebende erhebliche Anstieg der Gerichtsentscheidungen zum UmwRG bei einer Eingabe dieses Gesetzesbegriffs in die juristischen Datenbanken lässt sich darauf zurückführen, dass das UmwRG einige Vorschriften enthält, die gleichermaßen für Individualkläger gelten. So bezieht sich eine ganze Reihe von Gerichtsentscheidungen auf § 4 Abs. 3 UmwRG und die umstrittene Frage, ob diese Vorschrift Beteiligten i. S. d. § 61 Nrn. 1, 2 VwGO die gerichtliche Geltendmachung der Vorschriften über die Verfahrensfehler in § 4 Abs. 1, 2 UmwRG unabhängig von einer möglichen Rechtsverletzung ermöglicht oder nur bei Begründetheit des von ihnen eingelegten Rechtsbehelfs Relevanz erlangt.<sup>42</sup> Summa summarum enthält das UmwRG eben

33) Hofmann, EurUP 2015, 266, 274; Kment/Lorenz, EurUP 2016, 47, 56; Siegel, NVwZ 2016, 337, 339; Zeissler/Schmitz, UPR 2016, 1, 3; kritisch wegen der Substanzlosigkeit der Begründung Kahl, JZ 2016, 666, 670.

34) EuGH, Urt. v. 15.10.2009 – C-263/08, NuR 2009, 773 Rdnr. 38, (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförning); Komm., Mitt. v. 28.4.2017, über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final, S. 29.

35) EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09, NuR 2011, 346 Rdnr. 50 (Lesoochránárske zoskupenie); s. auch BT-Drs. 18/9526, S. 23; Buchberger, EurUP 2019, 377, 380f.

36) BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21.12, NuR 2014, 37, 41; s. auch BT-Drs. 18/9526, S. 23f.; Buchberger, EurUP 2019, 377, 380f.; Recht, Rechtsschutz im Rahmen des beschleunigten Stromnetzausbaus, 2019, S. 44f.

37) Vgl. Aarhus Vertragsstaatenkonferenz, Entscheidung V/9h betreffend die Beschwerde über Deutschland, ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, Stand 16.12.2019, abrufbar unter [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp\\_pp\\_2014\\_2\\_add.1\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_add.1_eng.pdf); s. auch BT-Drs. 18/9526, S. 23.

38) Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben v. 29.5.2017, BGBl. I S. 1298.

39) Dikaïos, Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung, 2018, S. 519.

40) Bekanntmachung der Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes v. 23.8.2017, BGBl. I S. 3290.

41) Vgl. Schmidt, Klagen gegen Windenergieanlagen – Beobachtungen im Rahmen des Projekts, Vortrag auf dem „Forum Umweltrechtsschutz 2019“, Stand 17.12.2019, abrufbar unter [https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2016/10/praesentation\\_schmidt\\_korr.pdf](https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2016/10/praesentation_schmidt_korr.pdf), Folie 6.

42) BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 30.10, NVwZ 2012, 573, 575 Rdnr. 20 verneint die Bedeutung für die Beurteilung der Klagebefugnis; so auch Held, DÖV 2019, 121, 127 m. v. N. für beide Standpunkte. Zur a. A. tendierend Franzius, NVwZ 2018, 219, 221f.

nicht nur Sonderprozessrecht für anerkannte Einrichtungen, sondern ebenso für Individualkläger.<sup>43</sup> Nichtsdestotrotz kommt dem UmwRG maßgebliche Bedeutung für Rechtsbehelfe von Umweltverbänden zu, da diese abweichend von § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO (analog) und § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO Umweltrechtsbehelfe unabhängig von einer Geltendmachung einer Verletzung in einem eigenen subjektiven Recht einlegen können und insofern privilegiert werden.<sup>44</sup> Dies spiegelt sich auch in den Schlussanträgen des Generalanwalts am EuGH *Hogan* in der Rs. C-535/18 wider, wonach ein Kläger, der keine anerkannte Umweltorganisation ist, die Aufhebung eines Verfahrensfehlers nur verlangen kann, wenn ihm selbst mindestens eine der in der UVP-RL vorgesehenen Verfahrensgarantien genommen wurde.<sup>45</sup>

Auch die Aufsatz- und Kommentarliteratur hat sich zwischenzeitlich intensiv mit dem UmwRG 2017 befasst. Auffallend ist dabei, dass entsprechende Kommentierungen sowohl im Zusammenhang mit Umweltrechtsvorschriften<sup>46</sup> als auch in einigen VwGO-Kommentaren anzutreffen sind.<sup>47</sup> Letzteres erklärt, warum das UmwRG auch als „kleine VwGO“ bezeichnet wird.<sup>48</sup> Daran ist richtig, dass das UmwRG eine bedeutende Kodifikation der Umweltrechtsbehelfe von großer Tragweite enthält, weshalb sich auch deren Darstellung in den VwGO-Kommentaren empfiehlt. Diese Bezeichnung ist aber insoweit missverständlich, als das UmwRG in Vielem auf die bestehende VwGO aufbaut. Mit der Aufstellung der dortigen sonderprozessualen Vorschriften wird die grundsätzlich zur Erschließung des Prozessrechts bis dato verfolgte Absicht einer Vereinheitlichung des prozessualen Handlungsrahmens weitgehend aufgegeben.<sup>49</sup> Außerdem darf nicht aus den Augen verloren werden, dass z. B. auch § 64 BNatSchG Rechtsbehelfe von anerkannten Naturschutzvereinigungen regelt und es in einer Reihe von Bundesländern Regelungen zur Tierschutzverbandsklage gibt.<sup>50</sup>

Wertet man die Äußerungen im Schrifttum zur Regelungstechnik des UmwRG aus, fällt das Urteil über die Art und Weise des Vorgehens der UmwRG-Novelle 2017 bescheiden aus. Der bislang eingeschlagene Weg, das bestehende Rechtsschutzsystem möglichst unangetastet zu lassen und das deutsche Recht nur stückweise, d. h. nur insoweit, wie dies unions- bzw. völkerrechtlich zwingend notwendig ist, anzupassen, wird weiterhin beschritten.<sup>51</sup> Man hat sich dazu entschieden, die Unterschiede zwischen Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 AK auf nationaler Ebene fortzuführen.<sup>52</sup> Kritiker bemängeln, dass so überkomplexe und fragmentierte Sonderregelungen<sup>53</sup> entstanden sind, die teils als unübersichtliches<sup>54</sup> oder schwer lesbares Gebilde eingestuft werden, für dessen zutreffende Erschließung Zeit benötigt wird.<sup>55</sup> *Gärditz* stellte eine Reihe an Unklarheiten, groben Unstimmigkeiten und verworrenen Verweisungsketten der UmwRG-Novelle fest, welche die Rechtsanwender vor Schwierigkeiten stellen werden.<sup>56</sup> Zu dem permanenten unions- und völkerrechtlichen Anpassungsdruck treten nunmehr ein redaktioneller Bereinigungsdruck, da das UmwRG inzwischen „zu einem unlesbaren und verquasteten Sonderprozessrecht ohne Kohärenzanspruch verlottert“ sei.<sup>57</sup> Dies ist umso bedauerlicher, als Art. 3 Abs. 1 AK den Vertragsparteien die Herstellung und Aufrechterhaltung eines klaren, transparenten und einheitlichen Rahmens zur Durchführung dieses Übereinkommens aufgibt.<sup>58</sup>

#### 4. Jüngere Entscheidungen des EuGH zu Art. 9 Abs. 2, 3 AK

Obwohl die Entscheidung des EuGH zum Slowakischen Braunbären II auf den 8. 12. 2016 datiert ist, findet sie in den Gesetzesmaterialien zum UmwRG 2017 keine Erwähnung. Sie betrifft unter anderem Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie 92/43/EWG<sup>59</sup>. Nach diesem bedürfen Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des

FFH-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen können, einer Verträglichkeitsprüfung mit den festgelegten Erhaltungszielen für dieses Gebiet. Die einzelstaatlichen Behörden dürfen diese Vorhaben nur dann billigen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben. Auf-

43) *Held*, DÖV 2019, 121.

44) Dazu, dass das UmwRG für Umweltverbände gegenüber der VwGO eine grundsätzliche Privilegierung beinhaltet, OVG Lüneburg, Beschl. v. 28. 6. 2019 – 12 ME 57/19, ZNER 2019, 254, 255. Zu dieser Privilegierung auch *Held*, DÖV 2019, 121, 125, 127.

45) GA *Hogan*, Schlussantrag v. 12. 11. 2019 – Rs. C-535/18, ECLI:EU:C:2019:957, Rdnr. 33 ff., wobei er jedoch eine Voraussetzung, dass der Person das Recht auf Beteiligung am gesamten Entscheidungsprozess genommen wurde, weil die in dieser Richtlinie vorgesehenen Rechte nicht als subjektive Rechte des Einzelnen angesehen werden, als unionsrechtswidrig einstuft.

46) Etwa *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 90. EL 6/2019, Umweltrecht Allgemeiner Teil, Titel 13; *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018; *Schieferdecker*, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018.

47) Etwa *Happ*, in: Eyermann/Fröhler, VwGO, 15. Aufl. 2019, S. 1389 ff.; *Schlacke*, in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, S. 1595 ff.

48) *Schlacke*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts, 2019, S. 21, 27.

49) So *Held*, in: Sommermann/Schaffarzik, Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Band 1, 2019, S. 989, 1007.

50) Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, s. auch die Übersicht mit Links zu den einschlägigen Gesetzen, Stand 24. 10. 2019, abrufbar unter <http://agfan.org/tierschutz-verbandsklage-im-vergleich-zugelassene-vereine-gesetze/>, möglicherweise wird Berlin ebenfalls eine Verbandsklage einführen. S. dazu etwa *Groß*, Die Rechtsdurchsetzung von Tierbelangen insbesondere durch tierschutzrechtliche Verbandsklagen, 2018; *Ley*, Das Instrument der Tierschutz-Verbandsklage, 2018; *Kloepfer/Kluge* (Hrsg.), Die tierschutzrechtliche Verbandsklage, 2016.

51) *Dikaïos*, Überindividueller Umweltrechtsschutz am Beispiel der altruistischen Verbandsklage in der deutschen, griechischen und europäischen Rechtsordnung, 2018, S. 316 spricht vom problematischen Gesetzgebungsleitbild einer bestenfalls „Minimalumsetzung“ europarechtlicher Vorgaben. S. auch *Pernice-Warneke*, DÖV 2017, 846, 855, wonach der Gesetzgeber keine impulsgebende Rolle einnimmt.

52) Dazu *Franzius*, DVBl. 2018, 410, 411 (strenge Unterscheidung); *Mager*, EurUP 2018, 50, 56. Zur Möglichkeit einer solchen Differenzierung, aber dazu, dass aus systematischen Gründen eine Gleichbehandlung zielführender gewesen wäre, *Schlacke*, NVwZ 2017, 905, 909.

53) Vgl. *Gärditz*, EurUP 2018, 158, 172 „[...] Unklarheiten, grobe[n] Unstimmigkeiten, verworrene[n] Verweisungsketten [...]“; *Schlacke*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts, 2019, S. 21, 56 f.

54) *Ingold/Münkler*, EurUP 2018, 468; *Schlacke*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts, 2019, S. 21, 56.

55) *Brigola/Hefß*, NuR 2017, 729, 734. Ohne Bezug zum UmwRG, sondern dazu, dass gesetzliche Neuregelungen des Verfahrensrechts und des materiellen Zulassungsrechts oft erst eines langjährigen Klärungsprozesses bedürfen, bevor diese einigermaßen rechtssicher angewendet werden können, *Beckmann*, DÖV 2019, 773, 779.

56) *Gärditz*, EurUP 2018, 158, 172.

57) *Gärditz*, EurUP 2018, 158, 173.

58) So ein mündlicher Diskussionsbeitrag im Rahmen des „Forum Umweltrechtsschutz 2019“.

59) Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, S. 7.

grund des zuletzt genannten Passus stellt der EuGH eine Verbindung zu Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK her, welcher einen Bestandteil der Rechtsordnung der Union bildet. Danach hat jede Vertragspartei diesen Artikel in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte, geplante Tätigkeiten anzuwenden, wenn zu erwarten ist, dass diese eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben könnten.<sup>60</sup> Aus dem Rekurs auf Art. 6 Abs. 3, 4 und 7 AK entnimmt der EuGH sodann, dass daraus für die Öffentlichkeit, zu der auch die Umweltverbände gehören, ein Recht auf effektive Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens folge.<sup>61</sup> Weil es um die Durchführung von Unionsrecht i. S. d. Art. 51 Abs. 1 GRCh<sup>62</sup> geht, zieht der EuGH bei seiner Argumentation auch Art. 47 GRCh heran.<sup>63</sup> Da die in Art. 6 Abs. 1 lit. b) AK genannten Tätigkeiten richtigerweise Art. 9 Abs. 2 AK und nicht dessen Absatz 3 unterfallen, müssen Organisationen zwingend die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung unionaler Umweltrechtsvorschriften sowie die unmittelbar anwendbaren Umweltrechtsvorschriften der Union gerichtlich geltend machen können.<sup>64</sup>

In der Rechtssache *Protect* rekurrierte der EuGH auf Art. 9 Abs. 3 AK, weil keine Beeinträchtigungen i. S. d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie 92/43/EWG festzustellen seien und Art. 9 Abs. 2 AK insoweit keine Anwendung finde. Da der Umweltverband aber Bedenken an der Einhaltung des Art. 4 der Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60/EWG<sup>65</sup> hatte, kam der EuGH erneut zu dem Schluss, dass es insoweit um die Durchführung von Unionsrecht i. S. v. Art. 51 Abs. 1 GRCh gehe. Zwar räumt er zunächst ein, dass Art. 9 Abs. 3 AK im Unionsrecht keine unmittelbare Wirkung entfalte, da die Vertragsparteien in ihrem innerstaatlichen Recht für die erwähnten Mitglieder der Öffentlichkeit zu erfüllende Kriterien festlegen dürfen. Dennoch sieht er sich nicht an der Annahme gehindert, dass die Mitgliedstaaten in Verbindung mit Art. 47 GRCh zu einem wirksamen gerichtlichen Schutz des unionalen Umweltrechts verpflichtet seien. Den Mitgliedstaaten stehe bei der Festlegung der Kriterien des Art. 9 Abs. 3 AK in ihrem innerstaatlichen Recht ein Gestaltungsspielraum zu. Sofern dieser aber derart streng ausgestaltet sei, dass Umweltorganisationen die Anfechtung von Handlungen oder Unterlassungen i. S. d. Art. 9 Abs. 3 AK praktisch unmöglich ist, seien derartige Anforderungen unzulässig. Ist dem nationalen Gericht eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich, muss es „erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet [lassen], ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste“.<sup>66</sup> Zusammengefasst lässt sich aus diesen Aussagen folgern, dass auch bei einer einfachen, nicht UVP-pflichtigen verserrechtlichen Zulassung eine Umweltrechtsbehelfsmöglichkeit bestehen muss.<sup>67</sup>

Anschließend stellt der EuGH dann noch fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedstaaten nicht zur Einräumung eines Beteiligungsrechts der Mitglieder der Öffentlichkeit am jeweiligen Zulassungsverfahren verpflichte. Sofern sie sich jedoch hierzu entschließen und dies als zwingende Voraussetzung für die Erhebung der Klage gegen die Verwaltungsentscheidung ausgestalten, stehe Art. 9 Abs. 3 AK angesichts der von den Mitgliedstaaten festzulegenden Rechtsschutzkriterien einer solchen materiellen Präklusion nicht per se entgegen. Denn „mit einer solchen Regelung können unter Umständen die streitigen Punkte schneller identifiziert und gegebenenfalls bereits im Verwaltungsverfahren gelöst werden, so dass sich eine Klage erübrigt“.<sup>68</sup> Darin könne ein wirksamer gerichtlicher Mechanismus liegen, der entsprechend den Zielen des Art. 9 Abs. 4 AK angemessenen und effektiven, aber auch fairen Rechts-

schutz bietet.<sup>69</sup> Eine solche Einschränkung des Art. 47 GRCh könne nach Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt sein, solange dadurch das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werde.<sup>70</sup> Während also der EuGH bei Art. 9 Abs. 2 AK der materiellen Präklusion ablehnend gegenübersteht, hält er eine solche im Bereich des Art. 9 Abs. 3 AK bei Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich für möglich.<sup>71</sup> Der hier in Rede stehenden österreichischen Vorschrift dürfte – anders als bei der an Art. 9 Abs. 2 AK beurteilten deutschen materiellen Präklusionsvorschrift – ein Entweder-Oder-Prinzip in dem Sinne zugrunde liegen, dass der Erhalt oder die Stellung der Partei davon abhängt, ob die Person überhaupt Einwendungen im Verwaltungsverfahren geltend macht.<sup>72</sup>

Bis heute tut man sich in Deutschland mit der Haltung des EuGH zu Art. 9 Abs. 3 AK schwer. So werden erneut erhebliche methodische Bedenken gegenüber der Interpretation des Art. 9 Abs. 3 AK durch den EuGH kombiniert mit grundrechtlichen Argumenten sowie der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Vorrangs des Unionsrechts geäußert.<sup>73</sup> Andererseits wird zu Recht darauf aufmerksam

60) Dazu, dass der Zusatz, wonach die Vertragsparteien zu diesem Zweck bestimmen, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet, nur eine Aussage in Bezug auf die Modalitäten, nicht aber das Ob der Öffentlichkeitsbeteiligung trifft, EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, NuR 2016, 840 Rdnr. 48 (Lesoochranárske zoskupenie); s. zu dieser Entscheidung auch *Beier*, UPR 2018, 161 ff.; *Recht*, Rechtsschutz im Rahmen des beschleunigten Stromnetzausbaus, 2019, S. 46 f.

61) EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, NuR 2016, 840 Rdnr. 46 ff. (Lesoochranárske zoskupenie).

62) Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), ABl. 2012 C 326, S. 391.

63) EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, NuR 2016, 840 Rdnr. 52 f. (Lesoochranárske zoskupenie).

64) EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – C-243/15, NuR 2016, 840 Rdnr. 55 ff. (Lesoochranárske zoskupenie).

65) Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2010 L 327, S. 1.

66) EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, NuR 2018, 395 Rdnr. 56 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation); Zur Aufwertung der AK durch den Rekurs auf Art. 47 GRCh *Römling*, ZEuS 2019, 147, 158; Zur Tragweite der EuGH-Entscheidung auch *Klinger*, NVwZ 2018, 231 f.; *Wegener*, ZUR 2018, 217, 221, wonach künftig alle hinreichend bestimmten und damit unmittelbar wirksamen Umweltschutznormen einklagbar sind.

67) *Durner*, Rechtsgutachten zur Wiedereinführung der Präklusion vom 7.10.2019, Stand 16.12.2019, abrufbar unter [https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2019/2019\\_10\\_07\\_durner\\_rechtsgutachten\\_wiedereinfuehrung-der-praekclusion.pdf](https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2019/2019_10_07_durner_rechtsgutachten_wiedereinfuehrung-der-praekclusion.pdf), S. 22.

68) EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, NuR 2018, 395 Rdnr. 88 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation).

69) EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, NuR 2018, 395 Rdnr. 89 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation).

70) EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, NuR 2018, 395 Rdnr. 90 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation).

71) Dazu, dass die Entscheidung des EuGH in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 AK hinsichtlich der Präklusion überrascht hat, *Wegener*, ZUR 2018, 221.

72) *Durner*, Rechtsgutachten zur Wiedereinführung der Präklusion vom 7.10.2019, Stand 16.12.2019, abrufbar unter [https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2019/2019\\_10\\_07\\_durner\\_rechtsgutachten\\_wiedereinfuehrung-der-praekclusion.pdf](https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2019/2019_10_07_durner_rechtsgutachten_wiedereinfuehrung-der-praekclusion.pdf), S. 22.

73) *Ruffert*, DVBl. 2019, 1033; s. zur Rechtslage vor dieser Entscheidung *Pernice-Wanke*, DÖV 2017, 846, 847.

gemacht, dass das BVerfG hohe Anforderungen für die Annahme eines ultra-vires-Akts aufgestellt hat,<sup>74</sup> weshalb die EuGH-Rechtsprechung zu respektieren ist. Während der EuGH keine Bedenken dagegen hatte, dass Umweltschutzvereinigungen vom persönlichen Schutzbereich des Art. 47 GRCh umfasst sein können, ließ die 2. Kammer des Ersten Senats des BVerfG in zwei neueren Entscheidungen offen, ob sich eine nach dem UmwRG anerkannte Vereinigung im Rahmen einer nach diesem Gesetz erhobenen Klage auf den Schutz des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG berufen kann<sup>75</sup> und verwies lediglich darauf, dass nach herkömmlichem Verständnis der Schutz dieses Grundrechts Naturschutzvereinigungen im Rahmen einer Verbandsklage „wohl mangels subjektiver materieller Rechte nicht zugute“ komme.<sup>76</sup>

Dass der EuGH in der Rechtssache *Protect Art.* 6 Abs. 1 lit. b) AK auch im Hinblick auf die Möglichkeit anderer erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt als nur auf das FFH-Gebiet, nämlich in Bezug auf das betroffene Gewässer und ohne Bezug zur in Art. 14 Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60/EWG geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft hat, könnte in den Worten von *Sobotta* so gedeutet werden, „dass anerkannte Umweltverbände im Anwendungsbereich des Umweltrechts der Union bei *allen* Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, Anspruch auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. b) des Übereinkommens haben und daran anknüpfend nach Art. 9 Abs. 2 eine umfassende gerichtliche Überprüfung verlangen könnten“.<sup>77</sup> Nach Auffassung der EU-Kommission liegt die Bedeutung der EuGH-Entscheidung in der Klarstellung, dass Art. 9 Abs. 2 AK i. V. m. Art. 47 GRCh auch in Bereichen des Umweltrechts ohne ausdrückliche Vorgaben zum Gerichtszugang zur Geltung käme.<sup>78</sup>

In einem allerdings auf das österreichische Recht bezogenen Verfahren, bei dem es aber um Rechtsschutzmöglichkeiten für einen öffentlichen Wasserversorger, einen Hausbesitzer sowie eine einen kommunalen Brunnen betreibende Gemeinde ging, entschied der EuGH im Oktober 2019, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit gerichtlich durchsetzen können müssen, dass nationale Behörden ein bestehendes Nitrat-Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen ergreifen, wenn der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Anpassungen die in der Nitratrichtlinie 91/676 aufgestellten Grenzwerte übersteigt oder zu übersteigen droht. Hinsichtlich der Rechtsbehelfsbefugnis verwies der EuGH erneut darauf, dass aufgrund von Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GRCh die Mitgliedstaaten einen wirksamen Rechtsschutz zum Schutz der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte, insbesondere der umweltrechtlichen Bestimmungen gewährleisten müssen, und Art. 9 Abs. 3 AK ausgehöhlt würde, wenn durch die im innerstaatlichen Recht festgelegten Kriterien bestimmten Kategorien der „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ und erst recht der Umweltorganisationen umfassenden „betroffenen Öffentlichkeit“ der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde.<sup>79</sup> Da der in Art. 2 lit. j) Nitratrichtlinie 91/676<sup>80</sup> legal definierte Begriff der Verunreinigung nach seinem Wortlaut nicht nur auf eine Gesundheitsgefährdung, sondern auch auf die Behinderung der sonstigen rechtmäßigen Nutzung der Gewässer abstellt, war für den EuGH der Umstand, dass die Überschreitung der Grenzwerte für die klage- und beschwerdewilligen Personen an sich keine Gesundheitsgefährdung bedeutet, ohne Relevanz.<sup>81</sup> Folglich sind natürliche und juristische Personen, wie die am Ausgangsverfahren Beteiligten unmittelbar betroffen, wenn das in Art. 1 der Richtlinie 91/676 ausgewiesene Hauptziel derselben, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und zu verhindern, wegen einer Verletzung bestimmter Pflichten durch den Mitgliedstaat nicht erreicht wird.<sup>82</sup> Im Unterschied

zu den Ausführungen des EuGH zum Luftqualitätsrecht wird von diesem aber keine Ergebnisverpflichtung hinsichtlich des Grenzwerts festgestellt, sondern beschränkt sich die mitgliedstaatliche Verpflichtung auf die Feststellung von Unzulänglichkeiten des Aktionsprogramms und deren Behebung.<sup>83</sup>

Eine jüngst ergangene Entscheidung vom 7. 11. 2019 bezieht sich ausschließlich auf Art. 11 UVP-RL. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der UVP müssen sich die zuständigen Behörden vergewissern, ob die verwendeten Informationskanäle vernünftigerweise zur Erreichung der Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit geeignet sind, so dass sie über angemessene Informationsmöglichkeiten verfügen.<sup>84</sup> Zur effektiven Ausübung der Rechte gehört die Zugänglichkeit der Akten unter einfachen Bedingungen, etwaige Schwierigkeiten ließen sich jedoch mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand rechtfertigen.<sup>85</sup> Gem. Art. 6 dürfe ein Mitgliedstaat die Vorkehrungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung für ein Projekt nicht auf der Ebene des Sitzes der regionalen Verwaltungsbehörde anstelle in der kommunalen Einheit, wo der Standort des Projekts liegen soll, vorsehen, wenn diese Vorkehrungen keine effektive Einhaltung der Rechte der betroffenen Öffentlichkeit gewährleisten.<sup>86</sup> Sind nach dem nationalen Recht Fehler in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung erst mit einem Rechtsbehelf gegen die endgültige Entscheidung geltend zu machen, greift Art. 11 UVP-RL.<sup>87</sup> Mangels dortiger Vorgaben fallen Vorschriften über den Beginn des Laufs von Fristen für Rechtsbehelfe und deren Berechnung in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.<sup>88</sup> Da Art. 6 Abs. 2 UVP-RL den elektronischen Weg als Medium zur Information der Öffentlichkeit benennt, seien vom vorliegenden Gericht geäußerte Bedenken an einer Veröffentlichung der Entscheidung im Internet unberechtigt.<sup>89</sup> Au-

74) *Franzius*, DVBl. 2018, 410, 414. Zu den Anforderungen des BVerfG an ultra vires-Akte BVerfG, Urt. v. 21. 6. 2016 – 2 BvR 2728/13, NJW 2016, 2473, 2478 ff.; BVerfG, Urt. v. 30. 7. 2019 – 2 BvR 1685/14, WM 2019, 1538, 1543 ff.

75) BVerfG, Beschl. v. 18. 9. 2017 – 1 BvR 361/12, NVwZ 2018, 406; BVerfG, Beschl. v. 12. 7. 2018 – 1 BvR 1401/18, NVwZ 2018, 1466.

76) BVerfG, Beschl. v. 18. 9. 2017 – 1 BvR 361/12, NVwZ 2018, 406; s. dazu auch *Kment*, in: FS für Jarass, 2015, S. 301, 311, 315.

77) *Sobotta*, EuZW 2018, 165.

78) Komm., Mitt. v. 28. 4. 2017, über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 final, S. 24.

79) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, NuR 2019, 751 Rdnr. 33 f. (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.).

80) Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. 12. 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, S. 1.

81) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, NuR 2019, 751 Rdnr. 41 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.); s. auch *Senders*, juwiss-Blog vom 22. 10. 2019, Stand 13. 11. 2019, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/94-2019/>.

82) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, NuR 2019, 751 Rdnr. 45 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.); s. zu dieser Entscheidung auch *Reinhardt*, NVwZ 2019, 1591 f.

83) *Senders*, juwiss-Blog vom 22. 10. 2019, Stand 13. 11. 2019, abrufbar unter <https://www.juwiss.de/94-2019/>.

84) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 31 ff. (Flausch).

85) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 38 f. (Flausch).

86) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 44 (Flausch).

87) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 47 ff. (Flausch).

88) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 51 (Flausch).

89) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 51 ff. (Flausch).

Berdem betont der EuGH, dass Rechtsbehelfsfristen als angemessene Ausschlussfristen zur Rechtssicherheit beitragen sowie den Betroffenen und die fragliche Behörde schützen. Sie ließen sich mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbaren, selbst wenn der Fristablauf zur vollständigen oder teilweisen Klageabweisung führe.<sup>90</sup> Nach dem EuGH stellt es keine übermäßige Behinderung dar, den Fristlauf „für die Klageerhebung von einer Bekanntgabe abhängig zu machen, die der Betroffene zur Kenntnis genommen hat oder zumindest hätte zur Kenntnis nehmen müssen“.<sup>91</sup> Anders sei dies jedoch bei einer Verspätung der Klage, die ihre Ursache im Verhalten der Behörde hat.<sup>92</sup> Unter Hinweis auf den angestrebten Gerichtszugang kommt der EuGH sodann zur Schlussfolgerung: „[D]er einfache Umstand, im Nachhinein Zugang zu einer Genehmigungsentscheidung auf einer Website des Umweltministeriums zu haben, kann nicht als zufriedenstellend im Hinblick auf den Effektivitätsgrundsatz angesehen werden, da mangels einer hinreichenden Unterrichtung über die Einleitung des Verfahrens zur Beteiligung der Öffentlichkeit niemand verpflichtet sein kann, sich über die Veröffentlichung der entsprechenden endgültigen Entscheidung auf dem Laufenden zu halten“.<sup>93</sup>

Schließlich befaste sich der EuGH in seiner Entscheidung v. 19.12.2019 mit der beharrlichen Weigerung der Verantwortlichen des Freistaats Bayern zur Befolgung einer gerichtlichen Entscheidung hinsichtlich Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in München. Zunächst stellt der EuGH heraus, dass nationale Rechtsvorschriften, die zu einer Situation der Wirkungslosigkeit eines Gerichtsurteils führen, das in Art. 47 GRCh verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzen.<sup>94</sup> Dabei misst er diesem Recht eine umso größere Bedeutung bei, „als in dem von der Richtlinie 2008/50 erfassten Bereich das Unterbleiben der von ihr vorgegebenen Maßnahmen [sogar] die Gesundheit von Personen gefährden würde“.<sup>95</sup> Aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes müsse das nationale Gericht sein nationales Recht soweit wie möglich im Einklang mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3, 4 AK auslegen.<sup>96</sup> Möglicherweise könne es so unter Anwendung der innerstaatlichen Auslegungsmethoden zu einer wirksamen Zwangsmaßnahme gelangen, wozu u. a. „mehrere hohe Geldbußen in kurzen Zeitabständen gehören [könnten], die nicht letzten Endes dem Haushalt zufließen, aus dem sie stammen“.<sup>97</sup> Zwar dürfe ein nationales Gericht nationale Rechtsvorschriften nicht anwenden, die Bestimmungen des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegenstehen.<sup>98</sup> Da das Recht auf effektiven Rechtsschutz jedoch u. a. zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer einschränkbar ist, dürfe das nationale Gericht Zwangshaft gegenüber den Amtsträgern der Behörde nur verhängen, wenn dafür in den Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage existiert und die damit verbundene Einschränkung des durch Art. 6 GRCh garantierten Rechts auf Freiheit den übrigen Voraussetzungen des Art. 52 Abs. 1 GRCh, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, genügt.<sup>99</sup> Sollte das Gericht zu dem Ergebnis gelangen, dass die Voraussetzungen für eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit vorliegen, „würde das Unionsrecht den Rückgriff auf eine solche Maßnahme nicht nur gestatten, sondern gebieten“.<sup>100</sup> Unabhängig von diesen Ausführungen bleibe die Möglichkeit, den EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens einen Verstoß gegen das Unionsrecht feststellen zu lassen.<sup>101</sup> Außerdem weist der EuGH darauf hin, dass sich die volle Wirksamkeit des Unionsrechts und der wirksame Schutz der Einzelnen zustehenden unionsrechtlichen Rechte gegebenenfalls über den Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden gewährleisten lassen.<sup>102</sup>

## 5. Gerichtszugangsregelungen in weiteren Unionsrechtsakten?

Zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK und unter Hinweis auf Art. 47 GRCh hat die EU-Kommission in die Schlussbestimmungen dreier von ihr vorgelegter Rechtssetzungsinitiativen identische Gerichtszugangsregelungen aufgenommen.<sup>103</sup> Das Ansinnen, in die Einwegplastik-Richtlinie eine Regelung des Inhalts aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, „dass natürliche oder juristische Personen oder deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen nach nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht [...] haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ im Zusammenhang mit den Art. 5–8 der Richtlinie unter bestimmten Voraussetzungen anzufechten,<sup>104</sup> konnte sich nicht durchsetzen. Die letztlich erlassene Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt<sup>105</sup> enthält keine Regelung mehr zum Rechtsschutz. Mittelbar belegt aber der von der EU-Kommission ursprünglich präsentierte Regelungsvorschlag, dass sie davon ausgeht, dass Art. 9 Abs. 3 AK nicht nur bei der Zulassung von Vorhaben, sondern auch bei produktbezogenen Entscheidungen Bedeutung erlangt. Beim Vorschlag für die Novellierung der Trinkwasserrichtlinie<sup>106</sup> möchte der Rat die Rechtsschutzregelung sowie den explizit auf die AK verweisenden Erwägungsgrund (27) streichen.<sup>107</sup> Vermutlich wird die Rechtsschutzregelung des momentan ebenfalls im informellen Trilogverfahren befindlichen Verordnungsvorschlags über die Wasserwiederverwen-

- 
- 90) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 53 (Flausch).  
 91) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 55 (Flausch).  
 92) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 56 (Flausch).  
 93) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2019 – C-280/18, NuR 2019, 828 Rdnr. 59 (Flausch).  
 94) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 35 (Deutsche Umwelthilfe).  
 95) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 38 (Deutsche Umwelthilfe).  
 96) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 39 (Deutsche Umwelthilfe).  
 97) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 40 (Deutsche Umwelthilfe).  
 98) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 42 (Deutsche Umwelthilfe).  
 99) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 43 ff. (Deutsche Umwelthilfe).  
 100) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 52 (Deutsche Umwelthilfe).  
 101) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 53 (Deutsche Umwelthilfe).  
 102) EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-752/18, NuR 2020, 38 Rdnr. 54 (Deutsche Umwelthilfe).  
 103) Sauer, EurUP 2019, 33, 42.  
 104) S. Art. 12 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, COM(2018) 340 final, S. 34 f.  
 105) Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 6. 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. 2019 L 155, S. 1 ff.  
 106) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung), COM(2017) 753 final.  
 107) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2017/0332(COD) v. 7. 10. 2019, S. 166.

dung<sup>108</sup> ein ähnliches Schicksal erfahren. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten unionsrechtlichen Rechtsschutzvorgaben aufgrund der damit einhergehenden Beschränkung ihrer Verfahrensautonomie ablehnend gegenüberstehen. Auch wenn sich diese Haltung gut nachvollziehen lässt, bleiben dadurch Unsicherheiten hinsichtlich der Reichweite des Umweltrechtsschutzes auf nationaler Ebene erhalten.

## 6. Europäische Sammelklage

Darüber hinaus hat sich der Rat am 28.11.2019 auf den Wortlaut eines Vorschlags für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz von Kollektivinteressen der Verbraucher verständigt.<sup>109</sup> Zur Begründung der Entscheidung für den Erlass einer solchen Richtlinie wird auf die unterschiedliche Rechtslage hinsichtlich kollektiver Abhilfeverfahren und die unionsweit bestehende Möglichkeit verwiesen, wirksame und effiziente Verbandsklagen anzustrengen, um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken und sie in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu bestärken.<sup>110</sup> Dabei soll die Richtlinie aber nicht an die Stelle bestehender nationaler Verfahren zum Schutz der Kollektivinteressen oder der individuellen Interessen der Verbraucher treten. Weiterhin bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie die Verbandsklage als Teil eines bestehenden oder künftigen kollektiven Unterlassungs- oder Abhilfeverfahrens oder aber als separates Verfahren konzipieren wollen, sofern wenigstens ein nationales Verfahren in Gestalt der Verbandsklage den Modalitäten in der Richtlinie entspricht.<sup>111</sup> Zusätzlich zum allgemeinen Verbraucherrecht erfasst die Richtlinie Bereiche wie den Datenschutz, Finanzdienstleistungen, den Reiseverkehr und Tourismus sowie den Energiesektor.<sup>112</sup> Weil sowohl Gerichts- als auch Verwaltungsverfahren gleichermaßen geeignet sind, wirksam und effizient dem Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher zu dienen, bleibt es der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen, ob die Verbandsklage je nach dem betreffenden Rechtsgebiet oder Wirtschaftszweig in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren oder in beiden erhoben werden kann.<sup>113</sup> Ausweislich Erwägungsgrund (43) trägt diese Richtlinie in Bezug auf das Umweltrecht der AK Rechnung. Gem. Art. 2 Abs. 1 RL findet diese Richtlinie Anwendung auf Verbandsklagen gegen Verstöße durch Unternehmer gegen die in Anhang I aufgeführten Vorschriften des Unionsrechts, auch in ihrer Umsetzung in nationales Recht, die den Kollektivinteressen der Verbraucher schaden oder schaden können. Im Anhang über die Liste der Unionsrechtsvorschriften finden sich u. a. die Verordnung (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen,<sup>114</sup> die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel,<sup>115</sup> die Verordnung (EU) 2017/1369 zur Festlegung eines Rahmens für Energieverbrauchskennzeichnungen<sup>116</sup> oder die Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.<sup>117</sup> Mit anderen Worten werden im Zuge der Europäischen Sammelklage bestimmte Unionsrechtsverstöße mit einem Umweltbezug Gegenstand von direkt gegen Private gerichteten Verbandsklagen sein können.

## 7. Fazit

Da die AK neben den Mitgliedstaaten auch die Union verpflichtet, hat diese insbesondere über den Hebel des Unionsrechts sowie die diesbezügliche Auslegungsbefugnis des EuGH erheblichen Änderungsbedarf bei der Ausgestaltung der Umweltrechtsbehelfe für Verbände im UmwRG hervorgerufen. Wie die jüngste Einigung im Rat hinsichtlich der europäischen Sammelklage zeigt, sind die Union, aber auch andere Mitgliedstaaten gegenüber Instrumenten des überindividuellen und/oder kollektiven Rechtsschutzes aufgeschlossener, als dies in Deutschland aufgrund seiner Fokussierung auf den Individualrechtsschutz der Fall ist. Ohne bereits hier eine Aussage zur gewählten Regelungstechnik des UmwRG treffen zu wollen, soll in weiteren Beiträgen durch einen Blick auf die zwischenzeitlich erschienene Literatur und ergangene Rechtsprechung entlang des normativen Aufbaus des UmwRG 2017 aufgezeigt werden, ob und inwieweit seine Neuerungen in Bezug auf Rechtsbehelfe von Umweltschutzvereinigungen Probleme aufwerfen.

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.

108) S. Art. 12 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung, COM(2018) 337 final, S. 29.

109) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0089(COD) v. 28.11.2019.

110) S. Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Erwägungsgründe 2a, 2b.

111) S. Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Erwägungsgrund 4a.

112) S. Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Erwägungsgrund 6.

113) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Erwägungsgrund 7a.

114) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier, 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Anhang 1 B. (30).

115) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier, 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Anhang 1 B. (36).

116) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier, 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Anhang 1 B. (58).

117) Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier, 2018/0089(COD) v. 28.11.2019, Anhang 1 J. (25).