
Erweiterte Klagerechte in Umweltangelegenheiten

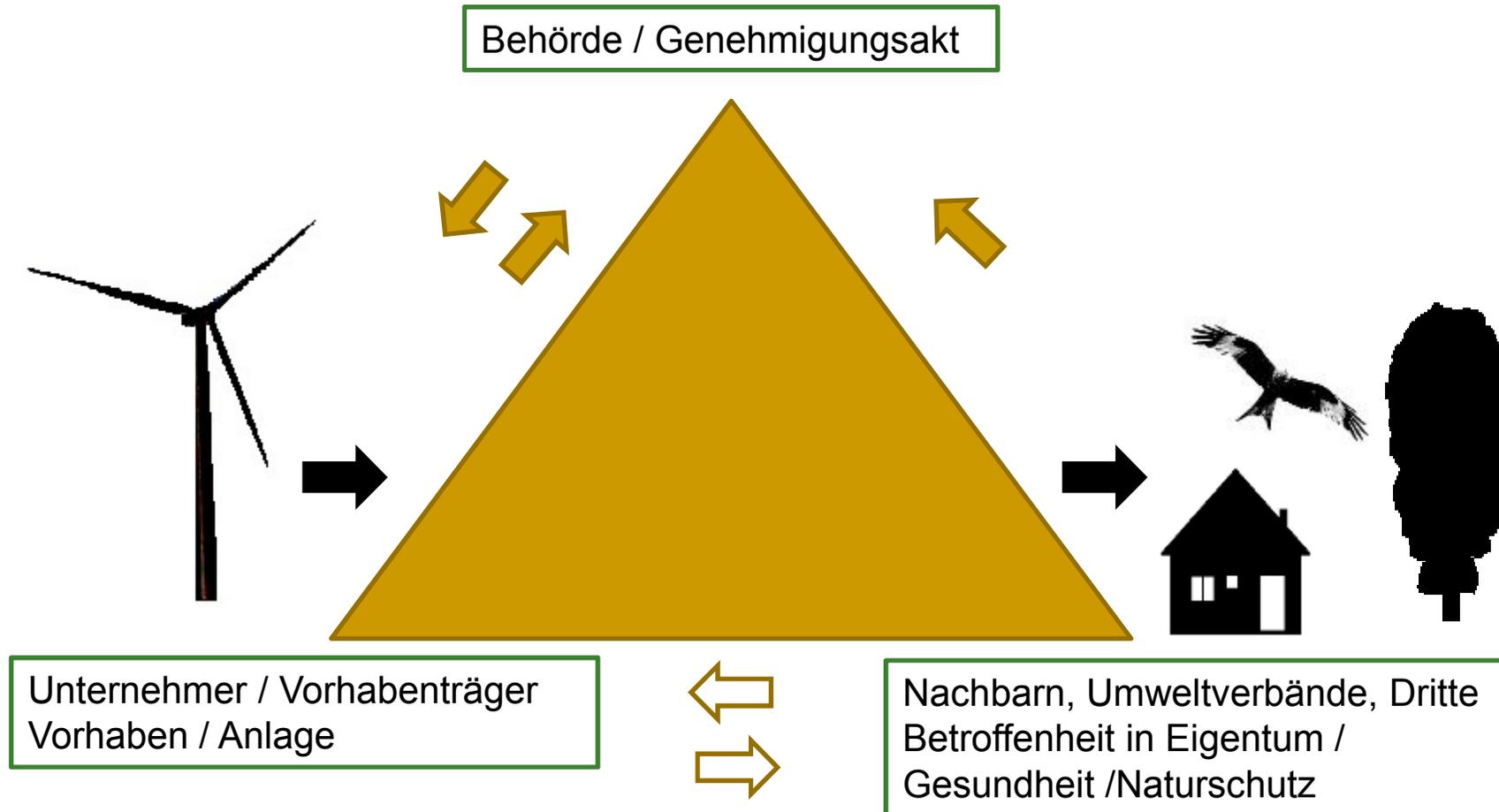
- Tobias Kroll -
(Rechtsanwalt)

Frankfurt, 12. April 2014



Informationsdienst Umweltrecht (IDUR)
www.idur.de

Ausgangssituation



Rechtspositionen der Beteiligten

- Behörde:

Hoheitliche Entscheidungsträger über die Zulässigkeit eines Vorhabens

- Vorhabenträger (privat, Unternehmer):

Art. 12 GG (Berufsfreiheit)

Art. 14 GG (Eigentumsgrundrecht)

- Vorhabenträger (öffentlich, Staat):

Fachgesetzliche Bedarfsfeststellung / Planrechtfertigung

- Dritte (Nachbarn, natürliche/juristische Privatperson):

Art. 2 GG (Gesundheitsschutz)

Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit)

Art. 12 GG (Berufsfreiheit)

- Dritte (Umweltverbände):

Öffentliche Interessen und Rechte (Umwelt-, insb. Naturschutz)

Grundlegende Ausgestaltung des Anfechtungsrechts

- Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG:

„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

- § 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.“

- Präklusion:

Bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung Ausschluss aller Einwendungen, die im Beteiligungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht worden sind.

Eigene Rechte - Schutznormtheorie

Eigenes Recht, das verletzt wird, setzt eine Norm voraus, die nicht ausschließlich dem öffentlichen Interesse, sondern zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen bestimmter Personen oder Personengruppen derart zu dienen bestimmt ist, dass die Träger dieser Interessen die Einhaltung des Rechtssatzes verlangen können sollen.

oder negativ bestimmt

Subjektive Schutzfunktion einer Norm entfällt, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die von einem Kläger geltend gemachten Rechte bestehen oder ihm zustehen können.

Bestimmung, ob Norm, zumindest auch eine Schutznorm für Dritte ist, erfolgt durch Auslegung der jeweiligen Norm.

- > Schutznormcharakter etwa bei Vorschriften des Immissionsschutzes bzw. Vorschriften zum Schutz von Gesundheit und Eigentum
- > Kein Schutznormcharakter etwa bei Vorschriften des Schutzes von Pflanzen und Tieren

Erweiterung - Stufe 1.0: Naturschutzrechtliche Verbandsklage

§ 64 BNatSchG

Anerkannte Naturschutzvereinigungen können ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, wenn

- > 1. Widerspruch einer Entscheidung gegen Vorschriften des Naturschutzrechts geltend gemacht wird,
- > 2. satzungsgemäßer Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt ist, soweit anerkannt,
- > 3. Berechtigung zur Mitwirkung und Äußerung oder keine Gelegenheit zur Äußerung bestand.

bezieht sich nur auf folgende Entscheidungen:

- Befreiungen von Geboten und Verboten besonders ausgewiesener Schutzgebiete
- Planfeststellungsverfahren
- Plangenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Ist subsidiär zu UmwRG, § 64 Abs. 1 BNatSchG und § 1 Abs. 3 UmwRG

Erweiterung - Stufe 2.0: Umweltrechtsbehelfsgesetz

§ 2 Abs. 1 UmwRG - Zulässigkeit

Eine nach § 3 anerkannte Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, wenn

- > 1. Widerspruch einer Entscheidung (oder Unterlassung) gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, geltend gemacht wird,
- > 2. satzungsgemäßer Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt ist, soweit anerkannt,
- > 3. Berechtigung zur Beteiligung und Äußerung oder keine Gelegenheit zur Äußerung bestand.

§ 2 Abs. 3 UmwRG - Präklusion

- > Bei Gelegenheit zur Äußerung im Verfahren, ist die anerkannte Vereinigung im Rechtsbehelfsverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sie im Beteiligungsverfahren nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können.

Erweiterung - Stufe 2.0: Umweltrechtsbehelfsgesetz

§ 1 Abs. 1 UmwRG - Anwendungsbereich

- > Nr. 1 Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann.
§ 2 Abs. 3 UVPG
 - Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Zulassungsentscheidung nach einem Verwaltungsverfahren,
 - Linienbestimmungen und Entscheidungen nach §§ 15, 16 Abs. 1 bis 3 UVPG,
 - Bebauungspläne für Vorhaben gem. Anlage 1 UVPG und planfeststellungsersetzende Bebauungspläne.

- > Nr. 2 - Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Anlagen, für die ein förmliches Genehmigungsverfahren gem. § 10 BImSchG durchzuführen ist,
 - Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a BImSchG,
 - Erlaubnisse nach § 8 Abs. 1 WHG, soweit mit Vorhaben i.S.d. RL 2010/75/EU (IED-RL) verbunden,
 - Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 35 Abs. 2 KrwG.

- > Nr. 3 Entscheidungen nach Umweltschadensgesetz.

Erweiterung - Stufe 2.0: Umweltrechtsbehelfsgesetz

§ 2 Abs. 5 UmwRG - **Begründetheit**

Rechtsbehelfe nach § 2 Abs. 1 UmwRG sind begründet,

- > 1. soweit die Entscheidung oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften verstößt, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, bei Rechtsbehelfen gegen Bebauungspläne, soweit die Festsetzungen des Bebauungsplans, die die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen, gegen Rechtsvorschriften verstoßen, die dem Umweltschutz dienen, und
 - > 2. der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.
 - > 3. Bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG (mögliche UVP-Pflicht) muss eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen.
-

Erweiterung - Stufe 2.0: Umweltrechtsbehelfsgesetz

§ 4 Abs. 1 UmwRG – **Nichtdurchführung einer UVP**

Aufhebung einer Vorhabenzulassung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr 1 UmwRG bei potentiell UVP-pflichtigen Vorhaben, wenn eine erforderliche UVP oder Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt und nicht nachgeholt worden ist.

Beachte: „Altrip“-Urteil des EuGH C-72/12 - **Fehlerhafte Durchführung einer UVP:**

Die UVP-Richtlinie verlangt mehr als nur die Überprüfung einer Zulassungsentscheidung auf Nichtdurchführung einer UVP bzw. UVP-Vorprüfung. Umfasst werden muss auch die Fehlerhaftigkeit einer UVP bzw. UVP-Vorprüfung. Eine fehlerhafte UVP / UVP-Vorprüfung muss nicht zwingend zur Aufhebung der Zulassungsentscheidung führen. Vielmehr kann die Ergebnisrelevanz bzw. Kausalität des Fehlers für das Ergebnis berücksichtigt werden. Allerdings darf die Beweislast dann nicht beim Kläger liegen.

Achtung: Streit über die Prüfungsebene Zulässigkeit / Begründetheit

Begründet Nichtdurchführung/fehlerhafte Durchführung einer UVP ein eigenes Recht oder ist es nur eine Erweiterung der Begründetheitsprüfung über eigene Rechte hinaus?

Anfechtungsklage gegen Windenergieanlagen - anerkannt

- > Privatpersonen nach §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO ergänzt um § 4 UmwRG bzw. Art. 11 RL 2011/92/EU

wenn die Verletzung eines eigenen Rechts wenigstens geltend gemacht werden kann.

- > Anerkannte Vereinigungen:

- > Immer bei 20 und mehr WEA, da dann immer förmliches Genehmigungsverfahren gem. § 10 BImSchG durchzuführen ist.
 - > Bei 3 – 19 WEA, wenn eine UVP erforderlich ist für die WEA-Genehmigung, dann förmliches Genehmigungsverfahren (ggfs. doppelter Anknüpfungspunkt für Klagerecht wg. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 UmwRG).
 - > Bei 1 oder 2 WEA kein Klagerecht, da erst ab 3 WEA eine UVP-Vorprüfungspflicht besteht.
-

Vorhaben unterhalb der UVP-Schwellenwerte

- > Privatpersonen nach §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO
wenn die Verletzung eines eigenen Rechts wenigstens geltend gemacht werden kann.
 - > Anerkannte Vereinigungen:
kein Klagerecht nach nationalen Rechtsvorschriften
ABER:
 - > UVP-Schwellenwerte unionsrechtskonform?!
 - > Subjektives Klagerecht für anerkannte Vereinigung in Anerkennung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention?
-

Erweiterung - Stufe 2.1: Vorprüfungspflicht nach UVP-Richtlinie

Art. 2 Abs. 1 RL 2011/92/EU

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.

Art. 4 Abs. 2 RL 2011/92/EU

Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten ..., ob das Projekt einer UVP unterzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten treffen diese Entscheidung anhand

- a) einer Einzelfalluntersuchung oder
- b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien.

Die Mitgliedstaaten können entscheiden, beide unter den Buchstaben a und b genannten Verfahren anzuwenden. > Anlage 1 UVP-G = Kombination der Kriterien

Art. 4 Abs. 3 RL 2011/92/EU

Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.

Erweiterung - Stufe 2.1: Vorprüfungspflicht nach UVP-Richtlinie

Anhang III RL 2011/92/EU

1. MERKMALE DER PROJEKTE

Die Merkmale der Projekte sind insbesondere hinsichtlich folgender Punkte zu beurteilen:

- a) Größe des Projekts; b) Kumulierung mit anderen Projekten; c) Nutzung der natürlichen Ressourcen; d) Abfallerzeugung;
- e) Umweltverschmutzung und Belästigungen; f) Unfallrisiko, insbesondere mit Blick auf verwendete Stoffe und Technologien.

2. STANDORT DER PROJEKTE

Die ökologische Empfindlichkeit der geografischen Räume, die durch die Projekte möglicherweise beeinträchtigt werden, muss unter Berücksichtigung insbesondere folgender Punkte beurteilt werden:

- a) bestehende Landnutzung;
- b) Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen des Gebiets;
- c) Belastbarkeit der Natur unter besonderer Berücksichtigung folgender Gebiete:
 - i) Feuchtgebiete,
 - ii) Küstengebiete,
 - iii) Bergregionen und Waldgebiete,
 - iv) Reservate und Naturparks,
 - v) durch die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten ausgewiesene Schutzgebiete; von den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (1) und der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (2) ausgewiesene besondere Schutzgebiete,
 - vi) Gebiete, in denen die in den Vorschriften der Union festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind,
 - vii) Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte,
 - viii) historisch, kulturell oder archäologisch bedeutende Landschaften.

3. MERKMALE DER POTENZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Die potenziellen erheblichen Auswirkungen der Projekte sind anhand der in den Nummern 1 und 2 aufgeführten Kriterien zu beurteilen; insbesondere ist Folgendem Rechnung zu tragen:

- a) dem Ausmaß der Auswirkungen (geografisches Gebiet und betroffene Bevölkerung); b) dem grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen; c) der Schwere und der Komplexität der Auswirkungen; d) der Wahrscheinlichkeit von Auswirkungen; e) der Dauer, Häufigkeit und Reversibilität der Auswirkungen.

Erweiterung - Stufe 3.0: Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Aarhus-Konvention:

- > Internationales Abkommen auf Ebene der UNECE
- > Drei Säulen:
 - I. Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4) – umgesetzt
 - II. Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6) – umgesetzt
 - III. Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten (Art. 9) – umgesetzt für Säule I + II (UI-Zugang Art. 9 Abs. 1 und Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung Art. 9 Abs. 2)

Art. 9 Abs. 3 AK (bislang nicht umgesetzt):

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.

Erweiterung - Stufe 3.0: Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Urteil des EuGH v. 08.03.2011 – C 240/09:

Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens ... hat im Unionsrecht keine unmittelbare Wirkung.

Das vorliegende Gericht hat jedoch das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines ... gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung ... zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.

Nationale Rechtsprechung (VGs und OVGs) und Literatur uneins über die Folgen:

- > Ein Teil von Rspr. und Literatur sieht ein Klagerecht gestützt auf dieses Urteil, soweit es um Umweltrecht der Union geht, z.B. hinsichtlich Artenschutzrecht und Natura 2000.
- > Ein Teil von Rspr. und Literatur sieht keine Möglichkeit für eine Anwendung, da es Aufgabe des Gesetzgebers sei, den unbestimmten Art. 9 Abs. 3 zu konkretisieren.

Erweiterung - Stufe 3.0: Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Urteil des BVerwG v. 05.09.2013 – 7 C 21/12:

- > EuGH gibt auf, nach Maßgabe interpretationsfähiger Vorschriften des nationalen Rechts auch Umweltverbänden einen möglichst weiten Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen, um so die Durchsetzung des Umweltrechts der Union zu gewährleisten.
 - > Keine unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 AK über die Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO, da Art. 9 Abs. 3 AK zu unbestimmt.
„Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ...“
 - > Aber Erweiterung des § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO möglich - „eigene Rechte“

 - > Luftreinhalteplanung unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH ist ein „eigenes Recht“ eines Umweltverbandes

 - > Naturschutzrecht der Union (FFH-RL, VSRL, WRRL), weiterhin unklar
-

Erweiterung - Stufe 3.0: Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Urteil des BVerwG v. 05.09.2013 – 7 C 21/12:

- > Umweltverbände können Träger von materiellen subjektiven Rechten nur sein, wenn sie Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind.
- > „betroffene Öffentlichkeit“ (Art. 2 Nr. 5 AK, Art. 3 Nr. 1 RL 2003/35/EG) = die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran.
- > Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse (vgl. Art. 2 Abs. 3 RL 2003/35/EG).
- > Diese Vereinigungen sollen sich die öffentlichen Belange des Umweltschutzes zum eigenen Anliegen machen können.
- > § 3 UmwRG ist die Grundentscheidung zu entnehmen, dass nur die nach dieser Vorschrift anerkannten Umweltverbände berechtigt sein sollen, vor Gericht geltend zu machen, dass dem Umweltschutz dienende Rechtsvorschriften verletzt worden seien.
- > Normative Anhaltspunkte dafür, dass grundsätzlich den Umweltverbänden eingeräumte „eigene Rechte“ an weitergehende Voraussetzungen zu knüpfen sind, sind nicht ersichtlich.