

## Europäischer Gerichtshof

### Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann von der in ihren Rechten oder »rechtlich geschützten« Interessen betroffenen Öffentlichkeit gerügt werden

Art. 11 UVP-RL 2011/92; Århus-Konvention

**Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen – wonach eine Verwaltungsentscheidung, mit der festgestellt wird, dass für ein Projekt keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, Bindungswirkung für Nachbarn hat, die vom Recht auf Erhebung einer Beschwerde gegen diese Entscheidung ausgeschlossen sind – entgegensteht, sofern diese Nachbarn, die zur »betroffenen Öffentlichkeit« im Sinne von Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie gehören, die Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf das »ausreichende Interesse« oder die »Rechtsverletzung« erfüllen.**

**Es ist Sache des vorlegenden Gerichts zu prüfen, ob diese Voraussetzung in der bei ihm anhängigen Rechtssache erfüllt ist. Ist dies der Fall, muss das vorlegende Gericht feststellen, dass eine Verwaltungsentscheidung, keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, gegenüber diesen Nachbarn keine Bindungswirkung hat.**

EuGH, Urteil vom 16.04.2015 – C-570/13 – Karoline Gruber

**Gründe:** [1] Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1).

[2] Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Bf. auf der einen Seite und dem Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten (im Folgenden: UVK), der EMA Beratungs- und Handels GmbH (im Folgenden: EMA) und dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend auf der anderen Seite über einen Bescheid, mit dem die Errichtung und der Betrieb eines Einkaufszentrums (»Fachmarktzentrum«) auf einem Nachbargrundstück einer Liegenschaft der Bf. genehmigt wurden.

[26] Zunächst ist festzustellen, dass die Bf. gegen einen Bescheid des UVK vom 21.02.2012 Beschwerde erhoben hat. Zu diesem Zeitpunkt war die Richtlinie 2011/92 bereits in Kraft. Folglich ist sie auf die vorliegende Rechtssache anwendbar.

[27] Die Bf. rügt im Rahmen dieser Beschwerde jedoch im Kern den UVP-Feststellungsbescheid der Kärntner Landesregierung vom 21.07.2010. Für die Beurteilung der Rechtsstellung, die die Bf. zu diesem Zeitpunkt hatte, könnten daher auch die Bestimmungen der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

(ABl. L 175, S. 40) in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung berücksichtigt werden.

[30] Nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der »betroffenen Öffentlichkeit«, die entweder ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der Richtlinie 2011/92 gelten.

[31] Nach der Definition in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2011/92 gehört zur »betroffenen Öffentlichkeit« die von Entscheidungsverfahren in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran.

[32] Daraus folgt, dass nicht alle unter den Begriff der »betroffenen Öffentlichkeit« fallenden natürlichen und juristischen Personen oder Organisationen ein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 11 der Richtlinie 2011/92 haben müssen, sondern nur diejenigen, die entweder ein ausreichendes Interesse haben oder gegebenenfalls eine Rechtsverletzung geltend machen.

[33] Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 nennt in Bezug auf die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe von Mitgliedern der »betroffenen Öffentlichkeit« im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie zwei Fälle. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs kann von einem »ausreichenden Interesse« oder davon abhängen, dass der Rechtsbehelfsführer eine »Rechtsverletzung« geltend macht, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel Rdnr. 38).

[34] Um die Richtlinie 85/337 gemäß dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 »ordnungsgemäß« an das Århus-Übereinkommen anzugleichen, übernimmt Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337, dem Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 entspricht, fast wortgleich Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 des Århus-Übereinkommens und ist daher im Licht der Ziele dieses Übereinkommens auszulegen (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel, Rn 41).

[35] Nach den Angaben im Leitfaden zur Anwendung des Århus-Übereinkommens, den der Gerichtshof zur Auslegung von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 heranziehen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16.02.2012 – C-182/10 – Solvay, Rdnr. 28), stellen die beiden in Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 dieses Übereinkommens genannten Möglichkeiten der Zulässigkeit von Rechtsbehelfen zwei angesichts der Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Parteien des Übereinkommens gleichwertige Mittel dar, die auf das gleiche Ergebnis abzielen.

[36] Nach Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2011/92 bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, was als ausreichendes Interesse und als Rechts-

verletzung gilt. Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 des Århus-Übereinkommens sieht insoweit vor, dass sich »nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit ... einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren«, bestimmt, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Die Umsetzung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung erfolgt unter Beachtung dieses Ziels durch das nationale Recht.

[37] Ferner ist darauf hinzuweisen, dass, wenn es mangels unionsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz) (EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel, Rdnr. 43).

[38] Somit verfügen die Mitgliedstaaten über einen weiten Wertungsspielraum bei der Bestimmung dessen, was ein »ausreichendes Interesse« oder eine »Rechtsverletzung« darstellt (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel, Rn 55 und EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2014, 1597 – Rdnr. 50 – Gemeinde Altrip).

[39] Aus dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2011/92 sowie des Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 des Århus-Übereinkommens ergibt sich jedoch, dass dieser Wertungsspielraum seine Grenzen in der Beachtung des Ziels findet, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

[40] Daher steht es dem nationalen Gesetzgeber zwar u.a. frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 11 der Richtlinie 2011/92 geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken, d.h. auf individuelle Rechte, die nach dem nationalen Recht als subjektiv-öffentliche Rechte qualifiziert werden können (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel, Rdnr. 36 und 45), doch die Bestimmungen dieses Artikels über die Rechtsbehelfsmöglichkeiten der Mitglieder der Öffentlichkeit, die von unter diese Richtlinie fallenden Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen betroffen ist, dürfen nicht restriktiv ausgelegt werden.

[41] Im vorliegenden Fall geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass die Bf. eine »Nachbarin« im Sinne von § 75 Abs. 2 der Gewerbeordnung ist, wobei unter den Begriff »Nachbar« alle Personen fallen, die durch die Errichtung, den Bestand oder den Betrieb einer Betriebsanlage gefährdet oder belästigt oder deren Eigentum oder sonstige dingliche Rechte gefährdet werden könnten.

[42] Angesichts des Wortlauts dieser Bestimmung ist ersichtlich, dass die Personen, die unter den Begriff »Nachbar« fallen, zur »betroffenen Öffentlichkeit« im Sinne von Art. 1

Abs. 2 der Richtlinie 2011/92 gehören können. Diese »Nachbarn« sind jedoch nur zur Erhebung einer Beschwerde gegen die Genehmigung zur Errichtung oder zum Betrieb einer Anlage berechtigt. Da sie im Verfahren zur Feststellung der Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht Partei sind, können sie den UVP-Feststellungsbescheid auch nicht im Rahmen einer etwaigen Beschwerde gegen den Genehmigungsbescheid anfechten. Indem das UVP-G 2000 das Beschwerderecht gegen die Entscheidungen, mit denen festgestellt wird, ob die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für ein Projekt erforderlich ist, auf die Projektwerber/Projektwerberinnen, die mitwirkenden Behörden, den Umweltschutz und die Standortgemeinde beschränkt, nimmt es einer Vielzahl von Privatpersonen, insbesondere auch den »Nachbarn«, die möglicherweise die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 erfüllen, dieses Recht.

[43] Dieser nahezu vollständige Ausschluss beschränkt die Tragweite des Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92 und ist daher nicht mit der Richtlinie vereinbar.

[44] Folglich darf eine auf der Grundlage einer solchen nationalen Regelung getroffene Verwaltungsentscheidung, keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, einen zur »betroffenen Öffentlichkeit« im Sinne der Richtlinie 2011/92 gehörenden Einzelnen, der die Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf ein »ausreichendes Interesse« oder gegebenenfalls eine »Rechtsverletzung« erfüllt, nicht daran hindern, diese Entscheidung im Rahmen eines gegen sie oder gegen einen späteren Genehmigungsbescheid eingeleiteten Rechtsbehelfs anzufechten.

[45] Die Feststellung, dass die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung mit der Richtlinie 2011/92 unvereinbar ist, beschränkt nicht das Recht des Mitgliedstaats, zu bestimmen, was in seiner nationalen Rechtsordnung als »ausreichendes Interesse« oder »Rechtsverletzung« gilt, und zwar auch hinsichtlich der zur »betroffenen Öffentlichkeit« gehörenden Privatpersonen einschließlich der Nachbarn, für die grundsätzlich eine Rechtsbehelfsmöglichkeit gegeben sein muss.

[46] Damit ein von einem Einzelnen eingelegter Rechtsbehelf zulässig ist, müssen die mit der Richtlinie 2011/92 vereinbaren Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf das »ausreichende Interesse« oder die »Rechtsverletzung« erfüllt und vom nationalen Gericht festgestellt worden sein. In einem solchen Fall muss auch die fehlende Bindungswirkung der Verwaltungsentscheidung über die Erforderlichkeit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt werden.

[47] Trotz des Wertungsspielraums, über den ein Mitgliedstaat gemäß Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2011/92 verfügt, wonach die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte oder, falls solche nicht bestehen, im Rahmen anderer den Zielen dieser Richtlinie entsprechender Verfahren durchgeführt werden kann, kann ein Verfahren wie das u.a. durch die §§ 74 Abs. 2 und 77 Abs. 1 der Gewerbeordnung geregelte nicht den Erfordernissen der Unionsregelung über die Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen.

[48] Die Bestimmungen der Gewerbeordnung sehen offenkundig zugunsten der Nachbarn die Möglichkeit vor, im Verfahren zur Genehmigung der Errichtung einer gewerblichen

Betriebsanlage Einwendungen zu erheben, wenn durch die Verwirklichung der Anlage ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihr Eigentum gefährdet würde oder sie belästigt würden.

[49] Ein solches Verfahren dient jedoch in erster Linie dem Schutz des privaten Interesses des Einzelnen und verfolgt keine spezifischen Umweltziele im Interesse der Gesellschaft.

[50] Zwar kann die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines anderen Verwaltungsverfahrens durchgeführt werden, doch müssen, wie die Generalanwältin in den Nm. 57 und 58 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, in diesem Verfahren alle Anforderungen der Art. 5 bis 10 der Richtlinie 2011/92 erfüllt werden, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat. Jedenfalls müssen die Mitglieder der »betroffenen Öffentlichkeit«, die die Kriterien des nationalen Rechts in Bezug auf das »ausreichende Interesse« oder gegebenenfalls die »Rechtsverletzung« erfüllen, die Möglichkeit haben, einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung einzulegen, keine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines solchen Verfahrens durchzuführen.

#### **Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 16.04.2015 – Rs. C-570/13 – Karoline Gruber**

**(Individualrechtsschutz aus UVP-Fehlern).** Mit der UVP und der SUP für Pläne und Projekte ist nicht zu spaßen. Wird sie überhaupt nicht oder mit erheblichen Fehlern durchgeführt, können Pläne oder Vorhaben schon einmal in eine vorzeigbare Schiefelage geraten. Das wissen wir eigentlich schon, seitdem damals Delena Wells (EuGH, Urteil vom 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 517 = EurUP 2004, 57) sich aufgerafft hatte, gegen die englische Krone zu klagen – ein Vorgang, der nach britischem Verständnis in Großbritannien ohnehin nicht zum guten Ton gehört. Denn gegen die Queen juristisch vorzugehen und auch noch zu gewinnen, das geht eigentlich gar nicht. Und auch auf dem europäischen Festland wird es nicht immer gern gesehen, wenn aufmüpfige Bürger oder gar Umweltverbände sich gegen die Obrigkeit auflehnen, am Ende sich sogar noch verbünden und gemeinsam ihre Rechte einfordern. Aber schon aus den Zeiten des Müllers Arnold von Sanssouci wissen wir: »Es gibt noch Richter in Berlin« – und wohl nicht erst seit gestern auch am Kirchberg in Luxemburg.

Wo aber ist die Grenze zwischen Willkür der Obrigkeit und zügelloser Rechthaberei? Gilt es bereits als Majestätsbeleidigung, wenn der Wille der Regierenden nicht unwidersprochen bleibt oder im 18. Jahrhundert mit einem »Mit Nichten, Frau Äbtissin« (Bernhard Garbrock, Borghorst 1750) die nach Unabhängigkeit strebenden Bauern die Hand- und Spanndienste beanspruchenden adeligen Damenstifte selbstbewusst beschieden? Und wo sind Querulanten am Werk, die Widerstand gegen die Staatsgewalt auch dort für berechtigt halten, wo das öffentliche Interesse eindeutig überwiegt?

Und frisst am Ende die Umwelt-Revolution nicht ihre eigenen Kinder, wenn nach Jahrzehnte lang dauernden Verwaltungsverfahren und einem anschließendem gerichtlichen Schlagabtausch nur noch ein juristischer Scherbenhaufen zurückbleibt? Soll etwa die Fangschrecke »Europäische Gottesanbeterin« (Mantis religiosa) die Szene bestimmen, die nach dem Paarungsakt ihre männlichen Artgenossen einfach auffrisst, zugleich aber als »Rote-Liste-Art« der Geradflügler

nach den Bestimmungen des BNatSchG und der BArtSchV weder gefangen, getötet noch gehalten werden darf und daher nicht einmal ein trauriges Zoodasein fristen muss? Und sollen Infrastruktur-Großprojekte bereits dann auf der Stecke bleiben, wenn ein Einsiedler sich durch die Veränderung der näheren oder weiteren Umgebung in seiner naturverbundenen Lebensweise gestört sieht (ablehnend OVG Koblenz, Urteil vom 22.11.2001 – 1 C 10395/01-OVG – UPR 2002, 80 = BauR 2002, 677 – Hochmoselbrücke – Sonnemann)?

In Deutschland stellt sich vor diesem Hintergrund vor allem die Frage, ob die Schutznormtheorie, die eine Klagebefugnis nur dann begründet, wenn der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO), und die Begründetheit der Klage von einer Rechtsverletzung abhängig macht (§ 113 VwGO), noch zeitgemäß ist oder doch im stauigen Kleiderschrank der Rechtsgeschichte eingemottet werden sollte. Den in ihrem Aussehen von den Motten nicht immer unterscheidbaren orientierungslos umherfliegenden Dunklen Wiesenknopf-Ameisenbläulingen (*Maculinea Nausithus*) ist bisher ein solches Schicksal allerdings zu recht erspart geblieben (BVerwG, Urteil vom 12.03.2008 – 9 A 3.06 – BVerwGE 130, 299 = DVBl 2008, 1199 – A 44 Hessisch Lichtenau II).

Aus der Sicht des tradierten nationalen Rechtsschutzsystems drohen Gefahren vor allem wegen des immer größeren Einflusses und einer zunehmenden Überformung der deutschen Rechtsvorschriften durch das Europarecht. Ist die einst elegante Pyramide der Schutznormtheorie nicht längst eingestürzt und wir haben es nur noch nicht bemerkt? Kann nicht am Ende dann jeder gegen alles klagen und ist das vielleicht sogar gut so? Suchen wir mit der Schutznormtheorie nicht eine schwarze Katze im dunklen Keller der wissenschaftlichen Dogmatik – eine Katze, die es in Wahrheit gar nicht mehr gibt und einer sagt auch noch: »Ich hab sie«?

**(EuGH-Rechtsprechung).** Zur für Projekte geltenden UVP-RL (Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.06.1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 85/337/EWG – ABl. L 175, S. 40; Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 2011/92/EU, ABl. vom 28.01.2012, L 26, S. 1) und zur für Pläne und Programme geltenden SUP-RL (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl. vom 21.07.2001, Nr. L 197, S. 30) hat der EuGH inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt (zum Folgenden Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1377). Die Begriffe der »Projekte« oder »Pläne und Programme«, die eine UVP- bzw. SUP-Pflicht auslösen, sind sehr weit (EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08 – NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel) und erfasst auch Änderungen von Vorhaben (EuGH, Urteil vom 28.02.2008 – C-2/07 – NuR 2008, 255 – Flughafen Lüttich-Bierset). Auch Aktionsprogramme mit Umweltauswirkungen fallen unter die SUP-RL (EuGH, Urteil vom 17.06.2010 – C-105/09 – und C-110/09 – ZUR 2010, 475 = EurUP 2010, 245 – Terre wallone und Inter-Environnement Wallonie ASBL und Wallonische Region).

**(Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit).** Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 10a der



UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 muss ein ausreichender Rechtsschutz eröffnet sein – gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung an diesem Verfahren spielen konnten (zum Folgenden Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1377). Diese Beteiligung hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts (EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08 – NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel). Auch muss die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes bestehen (EuGH, Urteil vom 15.01.2013 – C-416/10 – NVwZ 2013, 347 – Abfalldeponie zur IVU-RL 96/61/EG).

Generalanwältin Juliane Kokott hatte in ihren Schlussanträgen in diesem Verfahren vom 13.11.2014 zu den Rechten Einzelner hinzugefügt: Der Gerichtshof hat entschieden, dass es dem nationalen Gesetzgeber prinzipiell freisteht, diese auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken. Allerdings ist das Recht der betroffenen Öffentlichkeit auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ein solches subjektiv-öffentliches Recht, welches die Mitgliedstaaten nicht seiner Wirksamkeit berauben können, indem sie den Berechtigten die gerichtliche Durchsetzung verweigern.

Die UVP-Richtlinie verleiht nämlich den Betroffenen bestimmte Rechte, wenn ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Vor allem sind sie berechtigt, durch das von der Richtlinie geschaffene Verfahren über die Umweltauswirkungen des betreffenden Projekts unterrichtet zu werden (insbesondere Art. 5 und 6) und in diesem Rahmen dazu Stellung zu nehmen (Art. 6 und 7). Auch müssen die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über das Projekt berücksichtigt werden (Art. 8) und die wichtigsten Angaben zu der Entscheidung über das Projekt sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 9). Diese Rechte sind kein Selbstzweck. Zum einen dienen sie der Verbesserung der Entscheidung über das Projekt, denn sie können die Entscheidungsgrundlage und ihre Begründung verbessern. Zum anderen helfen die in diesem Verfahren gewonnenen und verbreiteten Informationen den Betroffenen, weitere Rechte wahrzunehmen, die in den materiellen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt niedergelegt sind – etwa bestimmte Grenzwerte für die Qualität der Umgebungsluft. Zumindest ermöglichen diese Informationen den Betroffenen, sich auf die Umweltauswirkungen des Projekts einzustellen, indem sie etwa den Lärmschutz ihrer Immobilie verbessern (Kokott/Sobotta, DVBl 2014, 132).

Subjektive öffentliche Rechte können vom Unionsrecht begründet oder dem nationalen Umsetzungsgesetzgeber vorgegeben werden, worauf Rennert (DVBl 2015, Heft 13) hinweist und hinzufügt: So räumt das Unionsrecht selbst bereits etliche subjektive Umweltrechte ein, großenteils durch Richtlinien, die insoweit aber ausnahmsweise unmittelbar verbindlich sind (m. Hinw. auf EuGH, Urteil vom 25.07.2008 – Rs. C-237/07 – Slg. I-6221 Rdnr. 36 – Janecek m.w.N.). Besonders den unionsrechtlichen Umweltstandards erkennt der Europäische Gerichtshof individualschützende Bedeutung zu (Kokott/Sobotta, DVBl 2014, 132).

**(Rechtsschutz der Verbände).** Auch Verbände müssen einen ausreichenden Rechtsschutz haben. Art. 10a UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 steht daher Rechtsvorschriften entgegen, die anerkannten Umweltverbänden nicht die Mög-

lichkeit zuerkennt, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen genehmigt werden, vor Gericht 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 (EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel; Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1377).

**(Zulässigkeit und Begründetheit).** Solange die Rechtsschutzmöglichkeiten zwar erweitert werden, den Entscheidungsträgern zugleich aber ein entsprechender Beurteilungs-, Einschätzungs- und Ermessensspielraum zugebilligt wird, ist das alles ja noch einigermaßen pflegeleicht. Die betroffene Öffentlichkeit kann zwar klagen, verfängt sich aber in der Begründetheitsprüfung in einem Knäuel juristischer Fallstricke. Aus der Sicht der Investoren und Projektentwickler wird die kritische Grenze aber überschritten, wenn jedermann gegen alles klagen kann und dann auch noch jeder kleine Fehler zur Aufhebung der Entscheidung führt. Fällt die deutsche Schutznormtheorie, so könnte ein Dammbbruch eintreten, der in der Begründetheitsprüfung nicht mehr aufgehalten werden kann.

Der EuGH zeigt hier Schranken auf, die dazu beitragen, dass die deutsche Schutznormtheorie nicht einfach aufgegeben und in einem wehevollen juristischen Erster-Klasse-Staatsbegebnis beerdigt werden muss. Für deutsche Verhältnisse kommen die Aussagen des EuGH allerdings eher durch die Hintertür. Denn anders als in Österreich ist die UVP in Deutschland Bestandteil eines einheitlichen Verwaltungsvorgangs und in ein einheitliches Entscheidungsprogramm integriert. Zudem können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden (§ 44a Satz 1 VwVfG). Eine Aufspaltung der UVP als eines gesonderten Verfahrens und einer davon isolierten abschließenden Verwaltungsentscheidung ist daher im deutschen Recht nicht vorgesehen. Beteiligungs- und Klagerechte, die sich auf die Schlussentscheidung beziehen, müssen daher auch in dem vorangehenden UVP-Verfahren gegeben sein, urteilten die EuGH-Richter.

**(Gestaltungsspielräume des nationalen Gesetzgebers).** Von besonderen Interesse sind allerdings auch für das deutsche Rechtssystem die Aussagen des EuGH zur Klagebefugnis der betroffenen Öffentlichkeit. Nicht jeder, der individuelle Belange geltend macht, muss auch mit entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten ausgestattet werden. Dieser Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers – das ist die eigentliche Botschaft aus Luxemburg. Die in ihren Belangen betroffene Öffentlichkeit (BVerwG, Beschluss vom 09.11.1979 – 4 N 1.78 – BVerwGE 59, 87 = DVBl 1980, 233) hat Rechtsschutzmöglichkeiten nur dann, wenn sie in einem eigenen Interesse oder in entsprechenden Rechten verletzt ist. Und ob eine solche Beeinträchtigung von Interessen oder gar Rechten vorliegt, entscheiden die jeweiligen Mitgliedstaaten – allerdings nicht völlig frei, sondern in den Grenzen der europäischen Zielvorstellungen, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen. Das führt zwar einerseits nicht zu einer Popularklage, weitet die Rechtsschutzmöglichkeiten allerdings doch insoweit etwas auf, dass der nationale Gesetz-

geber ein in der Tendenz rechtsschutzfreundliches System bereitstellen muss. Dies soll der Gesetzgeber durch die Gewährung von eigenen Rechten aber auch durch die Bestimmung entsprechender Interessen sicherstellen.

**(Tendenz zu behutsam erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten).** Da wäre die Schutznormtheorie dann am Ende doch noch einmal davon gekommen, wenn die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen durch den nationalen Gesetzgeber behutsam dahingehend erweitert würden, dass neben den eigenen Rechten auch nachteilig betroffene Interessen zu entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten führen würden, zugleich aber die Tür für eine Popularklage verschlossen bliebe. Wie der Gesetzgeber sich in diesem Spagat verhält und ob er betroffene, zu Rechtsschutzmöglichkeiten führende Interessen gegenüber nicht zu einer Klagemöglichkeit führenden Anliegen der allgemeinen Öffentlichkeit sachgerecht abgrenzt, das wird wohl erst die Zukunft erweisen. Immerhin hat der deutsche Gesetzgeber jetzt eine Plattform, auf der er in dem aufgezeigten Rahmen eigenständige Vorstellungen entwickeln kann. Der Damm des bisherigen deutschen Rechtsschutzsystems hat bisher gehalten. Und das letzte Stündlein der Schutznormtheorie hat daher wohl auch noch nicht geschlagen. Der nationale Gesetzgeber dürfte gut beraten sein, wenn er die Rechtsschutzmöglichkeiten in Fortschreibung der Trianel- und Altrip-Entscheidungen des EuGH behutsam im Sinne einer Interessentenklage erweitert.

**(Normative Interessentenklagen bei UVP-pflichtigen Vorhaben).** Einige Ergänzungen dürften jedoch bei UVP-pflichtigen Vorhaben zweckmäßig sein. Die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL verlangt hier einen Rechtsschutz der in ihren Rechten oder Interessen betroffenen Öffentlichkeit mit dem Ziel, dieser Personengruppe einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Es spricht einiges dafür, bei der Planung und Zulassung von UVP-pflichtigen Vorhaben auch die betroffene Öffentlichkeit nach diesen Grundsätzen abzugrenzen, wie sie das BVerwG zur Zusammenstellung des Entscheidungsmaterials entwickelt hat.

Unter der »betroffenen Öffentlichkeit« ist daher bei UVP-pflichtigen Vorhaben derjenige Teil der Öffentlichkeit zu verstehen, dessen Belange für die Entscheidung relevant und die ggf. rechtzeitig im Verfahren vorgetragen worden sind. Zur allgemeinen Öffentlichkeit rechnen über diesen Kreis hinaus auch solche Personen, die keine entscheidungserheblichen Interessen ihr Eigen nennen, sondern nur allgemein an der Entscheidung interessiert sind. Die Abgrenzung dieses Personenkreises obliegt dem nationalen Gesetzgeber.

Dabei kann die Reichweite der individuellen Betroffenheiten durchaus auch Umweltbelange dann betreffen, wenn sie einen individuellen Bezug etwa als Gesundheitsbelang haben. Allgemeine Interessen an der Wahrung der Umwelt, das Interesse an der Schönheit der Landschaft oder andere Belange des Natur- und Landschaftsschutzes rechnen demgegenüber nicht dazu. Auch der europäische Gebiets- und Artenschutz wird in aller Regel nicht einen entsprechenden Bezug zu Individualbelangen haben, sodass mit solchen Belangen auch eine Klagebefugnis gegen Planungen oder Zulassungsentscheidungen nicht begründet werden kann (Rennert, DVBl 2015, Heft 13).

**(Erweiterte Schutznormtheorie auch in der Begründetheitsprüfung).** Auch bei der Begründetheitsprüfung muss

die Schutznormtheorie nicht aufgegeben werden. Sie ist allerdings nach Einschätzung des Gesetzgebers eher behutsam zu erweitern. Nach dem bisherigen Rechtsschutzsystem ist die Klage begründet, wenn die angefochtene Verwaltungsentscheidung rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113VwGO). Die Vorgaben des Europarechts und der Århus-Konvention verlangen keine grundsätzliche Abkehr von einer auf die Belange des Klägers eingeschränkten Begründetheitsprüfung und den mutigen und scheinbar ebenso notwendigen Schritt in eine allgemeine Popularklage.

Wenn das Europarecht und das völkerrechtliche Vertragsrecht einen effektiven Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit fordern, dann wird hierdurch nicht nur der Rahmen für eine Zulässigkeit des Rechtsschutzes umschrieben. Die Unterscheidung zwischen der allgemeinen und der betroffenen Öffentlichkeit wirkt sich auch auf den Umfang der Begründetheitsprüfung aus. Diese umfasst daher nur diejenigen Teile der rechtlichen Voraussetzungen, die einen Bezug zu den betroffenen Belangen des jeweiligen Klägers haben oder zu deren Überwindung dienen sollen. Die Reichweite dieser Rechte legt der nationale Gesetzgeber fest.

Die Schutznormtheorie wäre dann für viele unerwartet trotz der europäischen Vorgaben in der UVP-RL und den völkerrechtlichen Vereinbarungen in der Århus-Konvention erst einmal aus dem Schneider – auch wenn dabei eine durchaus vorzeigbare Menge juristisches Schwarzbrot verzehrt werden muss. Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung der Rechtsschutzmöglichkeiten Gestaltungsspielräume. Und diese sollte er im Interesse des traditionellen nationalen Rechtsschutzsystems nutzen. Und das wird ihm durch den EuGH auch ermöglicht.

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Münster/Osnabrück, und Dr. Bernhard Garbrock, Steinfurt

## Zugang zu Schriftsätzen eines Vertragsverletzungsverfahrens

Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV; Art. 6 VO/EG Nr. 1049/2001

**Der Beschluss der Europäischen Kommission vom 03.04.2012, mit dem die Kommission es abgelehnt hat, Herrn Patrick Breyer umfassenden Zugang zu Dokumenten betreffend die von der Republik Österreich vorzunehmende Umsetzung der RL 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der RL 2002/58/EG, sowie zu Dokumenten, die sich auf die Rechtssache beziehen, in der das Urteil vom 29.07.2010, Kommission/Österreich (C-189/09), ergangen ist, zu gewähren, wird für nichtig erklärt, soweit mit ihm der Zugang zu den von der Republik Österreich im Rahmen dieser Rechtssache eingereichten Schriftsätzen verweigert wird.**

EuG (2. K.), Urteil vom 27.02.2015 – T-188/12 – (Breyer) – nicht rechtskräftig  
(Beim EuGH anhängige Rechtssache – C-213/15 P –)