

Auswertung des EuGH-Urteils vom 12. Mai 2011 zum Klagerecht von Umweltverbänden (Rechtssache C-115/09, „Trianel-Verfahren“)

1. Kurzzusammenfassung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit seinem Urteil vom 12. Mai 2011 die Rechte von Umweltverbänden gestärkt. Er stellte fest, dass eine Beschränkung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden auf die Verletzung subjektiver Rechte nicht den europäischen und internationalen Vorgaben genügt. Das Urteil erging im sogenannten Vorabentscheidungsverfahren. Hintergrund war, dass das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) dem EuGH drei Fragen zum Klagerecht von Umweltverbänden vorgelegt hatte. Anlass war eine Klage des BUND Nordrhein-Westfalen vor dem OVG NRW gegen die Zulassung eines Steinkohlekraftwerks in Lünen. Das Verfahren ist nach der Trianel AG benannt, einem Zusammenschluss von Stadtwerken, der das Steinkohlekraftwerk bauen möchte.

Vorlagefragen des OVG NRW, Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston und das EuGH-Urteil sind abrufbar unter:

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=Submit&numaff=C-115/09>.

a. Mehr Rechte für Umweltverbände

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 12. Mai 2011 entschieden, dass die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie den Umweltverbänden das Recht verleiht, die Verletzung aller für die Zulassung eines Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften, die auf europäischen Vorgaben basieren, gerichtlich geltend zu machen (Antwort auf Vorlagefragen 1 und 2).

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), der die Klagerechte von anerkannten Umweltvereinigungen auf solche Umweltvorschriften begrenzt, die Rechte Einzelner begründen, verstößt damit gegen europäisches Recht.

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG lautet:

„Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht“.

Deutschland muss durch eine Änderung des UmwRG die Klagerechte von anerkannten Umweltvereinigungen den Vorgaben des EuGH entsprechend erweitern.

b. Unmittelbares Berufen auf EU-Recht möglich

Bis zum Inkrafttreten der Gesetzesänderung können sich anerkannte Umweltvereinigungen zur Begründung ihrer Klagerechte unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht (Art. 10a UVP-Richtlinie 85/337/EWG in der durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG geänderten Fassung) berufen (Antwort auf Vorlagefrage 3).

2. Zu den Vorlagefragen im Einzelnen:

a. Vorlagefrage 1 und 2: Reichweite der Klagerechte von Umweltverbänden

Das OVG NRW legte die Frage vor, ob die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie den Umweltverbänden das Recht verleiht, die Verletzung aller für die Zulassung eines Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften gerichtlich geltend zu machen (d.h. auch solcher, die allein den Interessen der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind) (Vorlagefrage 1) bzw. die Verletzung aller solcher Vorschriften, die auf europäischen Vorgaben basieren (Vorlagefrage 2).

aa. Privilegierung von Umweltverbänden

In der relativ knappen Begründung der Entscheidung erläutert das Gericht zunächst die Rechtsgrundlagen (EuGH-Urteil, Rn. 38 – 41).

Maßgebliche Vorschrift ist Art. 10a der UVP-Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG, mit der der europäische Gesetzgeber die rechtsschutzbezogenen Vorgaben der Zweiten Säule der Aarhus-Konvention umsetzt. Die Mitgliedstaaten müssen danach (Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337/EWG) im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherstellen, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit (u.a. Umweltverbände) Zugang zu Gerichten oder anderen unabhängigen Stellen haben, um die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen zu überprüfen. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs darf nach der Richtlinie – je Gestaltung in der nationalen Rechtsordnung – von einem „ausreichenden Interesse“ (Fall a) oder davon abhängen, dass der Rechtsbehelfsführer eine „Rechtsverletzung“ (Fall b) geltend macht. Nach Art. 10a Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 85/337/EWG können die Mitgliedstaaten – im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren - bestimmen, was als „ausreichendes Interesse“ bzw. „Rechtsverletzung“ gilt. Entscheidend für die weitere Argumentation des Gerichts ist, dass nach Art. 10a Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Richtlinie 85/337/EWG die Umweltverbände im Fall b (s.o.) als „Träger von Rechten [gelten], die verletzt werden können“. Abschließend weist das Gericht darauf hin, dass diese Regelungen im Lichte der Ziele der Aarhus-Konvention auszulegen sind. Der EuGH stellt damit fest, dass das europäische Recht und die diesem zugrunde liegende Aarhus-Konvention Umweltverbänden eine privilegierte Stellung einräumen. Es stünde dem nationalen Gesetzgeber zwar frei, die Rechte zu beschränken, deren Verletzung rechtsschutzbe-

wehrt ist. Diese Beschränkung darf auf Rechtsbehelfe von Umweltverbänden wegen ihrer Privilegierung gerade keine Anwendung finden.

Ähnlich hatte bereits die Generalanwältin Sharpston in den Schlussanträgen plädiert und zur Begründung ausgeführt: „Eine nichtstaatliche Umweltorganisation ist Ausdruck kollektiver Interessen und verfügt über einen Grad an technischer Sachkunde, die der Einzelne nicht haben kann. Da eine einzige Klage, die von einer nichtstaatlichen Umweltorganisation erhoben wird, eine Vielzahl entsprechender Klagen ersetzen kann, die sonst die Einzelpersonen erhoben hätten, kann das Verfahren rationalisiert, die Zahl gerichtlich anhängiger Klagen verringert und die Effektivität der Rechtsprechung und des Rechtsschutzes [...] gesteigert werden.“ (Schlussanträge der Generalanwältin, Rn. 51).

bb. Keine Aushöhlung der Privilegierung durch nationales Recht

Das Gericht stützt sich auf den europarechtlichen Effektivitätsgrundsatz. Danach darf die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (EuGH-Urteil, Rn. 43). Der EuGH beschränkt seinen Ausspruch damit auf das europäisch determinierte Umweltrecht. Eine Beschränkung des Rügerechts von Umweltverbänden auf Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, nähme diesen „weitgehend die Möglichkeit, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind“ (EuGH-Urteil, Rn. 46). Sie könnten damit nicht die Rolle spielen, die ihnen Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG und die Aarhus-Konvention zuerkennen (EuGH-Urteil, Rn. 44).

Das Gericht hat damit zwar nicht über die Einklagbarkeit rein nationalen Umweltrechts entschieden. Aufgrund der Vorlagefragen war jedoch eine solche Entscheidung auch nicht zu erwarten. Entscheidend ist, dass der EuGH das Ziel der Richtlinie, „der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren“, explizit hervorhebt (EuGH-Urteil, Rn. 46). Inwiefern dies auch die rein nationalen Umweltrechtsvorschriften betrifft, bleibt nun hinsichtlich einer geplanten Gesetzesänderung und der Auslegung durch die nationalen Gerichte abzuwarten.

b. Vorlagefrage 3: Unmittelbare Anwendung von Art. 10a Sätze 2 und 3 der Richtlinie 85/337/EWG

Die Frage nach der unmittelbaren Anwendung der Art. 10a Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Richtlinie 85/337/EWG (Vorlagefrage 3) bejaht das Gericht knapp unter Hinweis auf die hierfür in ständiger Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen (EuGH-Urteil, Rn. 54: „inhaltlich unbedingt und hinreichend genau“). Die Regelung ließe den Mitgliedstaaten keinen Spielraum bei der Umsetzung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten von Umweltverbänden.

Der EuGH bescheinigt der Richtlinie mithin den sogenannten "self-executing"- Charakter: Unmittelbar umsetzbare Richtlinien bezeichnen ihren Adressaten (Mitgliedstaaten oder Individuen) individuell (ausdrücklich oder individualisierbar) und sind für ihn hinsichtlich des vorgegebenen Ziels unmittelbar verbindlich (individuelle Geltung). Bis zum Inkrafttreten der Ge-

setzesänderung können sich anerkannte Umweltvereinigungen somit zur Begründung ihrer Klagerechte unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht berufen.

3. Fazit und Bewertung

Der EuGH hat die allgemein erwartete Entscheidung gefällt und den Umweltverbänden in Deutschland damit zu deutlich mehr Klagerechten verholfen, als das deutsche Recht ihnen bisher zuerkannt hat. Indem er sich auf die privilegierte Stellung von Umweltverbänden in den maßgeblichen Regelungen der Richtlinie 85/337/EWG und der Aarhus-Konvention stützt, ist die deutsche Doktrin des subjektiven Rechtsschutzes durch das Urteil nicht in Frage gestellt. Sie findet allerdings auf Umweltverbände keine Anwendung, so dass diese nun nicht mehr darauf beschränkt sind, ausschließlich Verstöße gegen drittschützende Regelungen geltend zu machen. Damit wird das Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage gestärkt, der Vollzug des Umweltrechts verbessert und dem Umweltschutz mehr Gewicht verliehen.

Da eine europarechtskonforme Auslegung des UmwRG nicht möglich ist, ist Deutschland jetzt verpflichtet, das UmwRG zu ändern. Das Umweltbundesamt setzt sich im Rahmen der anstehenden Novellierung des UmwRG dafür ein, dass die Umweltverbände einen möglichst weiten Zugang zu den Gerichten erhalten.