

Stellungnahme

**Roadmap der Europäischen
Kommission zum Vorschlag für eine
Novelle der Aarhus-Verordnung**

(Verordnung (EG) Nr. 1367/2006)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Forderungen der Industrie im Allgemeinen	7
Begründung im Einzelnen	10
Interne Überprüfung der Rechtsakte von allgemeiner Tragweite auf EU-Ebene wird abgelehnt.....	10
Überprüfung jedweder Handlungen und Unterlassungen mit Bezug zu geltendem Umweltrecht nicht erforderlich.....	11
Ausweitung der Klagerechte über Umweltverbände hinaus von Aarhus-Konvention nicht vorgesehen	11
Keine Ausweitung auf generelle staatliche Handlungen und Unterlassungen ohne Rechtsverbindlichkeit und Außenwirkung ..	12
Über den BDI	15
Impressum	15

Einleitung

In der Mitteilung¹ über den Europäischen Green Deal hat sich die Kommission verpflichtet, "eine Überarbeitung der Aarhus-Verordnung in Betracht zu ziehen, um den Zugang zu administrativer und gerichtlicher Überprüfung auf EU-Ebene für Bürger und NGOs zu verbessern, die Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt haben", und "Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Zugang zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern“.

Die EU ist Vertragspartei der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Verpflichtungen der Aarhus-Konvention hat der Europäische Gesetzgeber mit der sog. Aarhus-Verordnung² in europäisches Recht überführt.

Das für die Prüfung der Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsparteien zuständige Organ der Aarhus-Konvention, das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)³, hat im Fall ACCC/C/2008/32⁴ festgestellt, dass die EU die Anforderungen der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Gerichten nicht vollständig erfüllt. Die Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention soll diese Feststellungen im Jahr 2021 erörtern, um über ihre Annahme zu entscheiden.⁵

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten war in den vergangenen Jahren Teil verschiedener Konsultationen der Öffentlichkeit sowie Gespräche mit Interessengruppen.

Der Europäische Rat hat die Kommission am 18. Juni 2018 aufgefordert, bis zum 30. September 2020 einen Vorschlag zur Änderung der Aarhus-Verordnung vorzulegen oder den Rat über andere Maßnahmen zu informieren.⁶ Am 30. Oktober 2019 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Kommission ersucht, an der Verbesserung des Zugangs der Zivilgesellschaft zum Recht vor den EU-Gerichten zu arbeiten.⁷ Das Europäische Parlament hat die Kommission am 15. Januar 2020 aufgefordert,

¹ [European Green Deal Communication COM\(2019\)640](#)

² [Regulation \(EC\) No 1367/2006](#)

³ [Aarhus Convention Compliance Committee \(ACCC\)](#)

⁴ [Findings in case ACCC/C/2008/32](#)

⁵ See first [Roadmap on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters](#)

⁶ [Council Decision \(EU\) 2018/881](#)

⁷ [A more constructive role for civil society in implementing environmental law](#)

die Einhaltung des Übereinkommens durch die EU sicherzustellen und begrüßte eine Überarbeitung der Aarhus-Verordnung.⁸

Im Anschluss an eine Studie⁹ und einen Bericht¹⁰ der Europäischen Kommission im Herbst 2019 über die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Europäische Union und nach einer Bewertung, wie die Einhaltung der Aarhus-Konvention in einer Weise gewährleistet werden kann, die mit dem Primärrecht der EU, insbesondere den neuen Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), die durch den Vertrag von Lissabon zu Art. 263 Abs. 4 AEUV eingeführt wurden, vereinbar ist, schlägt die aktuelle Roadmap¹¹ der Europäischen Kommission zwei mögliche Änderungen der Aarhus-Verordnung vor:

1. *Die Aarhus-Verordnung deckt derzeit nur Verwaltungsakte von individueller Tragweite ab (im Gegensatz zu Verwaltungsakten von allgemeiner Tragweite).*

Ausgehend von den Erfahrungen mit der administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene ist dies die wichtigste Einschränkung für Umwelt-NGOs, die eine interne Überprüfung von Verwaltungsakten auf EU-Ebene anstreben.¹²

2. *Die Verordnung gilt für Rechtsakte "unter" dem Umweltrecht.*

Die Formulierung „die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres (...) Rechts verstoßen“ in Artikel 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK), umfasst die Überprüfung von Rechtsakten, die "gegen" das Recht „in Bezug auf die Umwelt" verstoßen. Daher ist es wichtig klarzustellen, dass der überprüfbare Rechtsakt selbst nicht ein Umweltziel haben muss. Im Einklang mit der Aarhus-Konvention kann ein Rechtsakt im Rahmen der Aarhus-Verordnung überprüft werden, wenn er gegen die für ihn geltenden Umweltbestimmungen verstößt.¹³

Ausgehend von den Erfahrungen mit den derzeitigen internen Verfahren in der Kommission sind die bestehenden Fristen zu kurz für das Überprüfungsverfahren nach der Aarhus-Verordnung.

⁸ [European Parliament resolution \(2019/2956\(RSP\)\)](#)

⁹ [Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters](#)

¹⁰ [Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters](#)

¹¹ [Roadmap – Access to justice in environmental matters](#)

¹² See also [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17 March 2017, No 51-53

¹³ See also [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17 March 2017, No 96-101

Der Zugang zu Gerichten im Umweltbereich ist auch auf nationaler Ebene weiterhin ein Thema, das in Mitgliedstaaten Anlass zur Sorge gibt. Insbesondere gibt es Probleme mit der nach nationalem Recht erforderlichen Klagebefugnis, um ein Vorlageersuchen eines nationalen Gerichts an den EuGH gemäß Artikel 267 AEUV zu beantragen.

Die Initiative der Europäischen Kommission zielt darauf ab, die festgestellten Mängel beim Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU durch Maßnahmen, die sowohl auf die EU als auch auf die nationale Ebene abzielen, zu beheben. Was den Zugang zu Gerichten und das Zusammenspiel zwischen der EU und der nationalen Ebene betrifft, so berücksichtigt die Initiative insbesondere, dass die EU über eine integrierte Rechts- und Gerichtsordnung verfügt, in der nichtlegislative EU-Rechtsakte, die keiner Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene bedürfen, nur auf EU-Ebene angefochten werden können, aber diejenigen, die nationale Umsetzungsmaßnahmen erfordern, vor nationalen Gerichten der Mitgliedsstaaten überprüft werden können. Die Initiative soll aus folgenden Elementen bestehen, die im Folgenden als Maßnahmenpaket aufgeführt werden:

Eine gezielte Überarbeitung der Aarhus-Verordnung mit folgenden Änderungen:

- *Erweiterung des Geltungsbereichs des Überprüfungsmechanismus auf nicht-legislative Rechtsakte, die auch die Änderungen des AEUV durch den Vertrag von Lissabon widerspiegeln (siehe Artikel 263 Abs. 4 AEUV).¹⁴*
- *Spezifizierung, dass die Verwaltungsakte und Unterlassungen, die vom internen Überprüfungsmechanismus erfasst werden, diejenigen sind, die gegen die Bestimmungen des Umweltrechts im Einklang mit der Aarhus-Konvention verstoßen.¹⁵*
- *Verbesserung der Qualität der Entscheidungsfindung und der Funktionsweise der Überprüfung, insbesondere durch Gewährung von mehr Zeit für die Verfahrensschritte für NGOs und die die Überprüfungen handhabenden Institutionen der Europäischen Union*

¹⁴ Based on case-law of the Court of Justice of the European Union, see in particular Joined Cases C-622/16P to C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873

¹⁵ Based on case-law of the Court of Justice of the European Union, see in particular Case T-33/16, paragraphs 44 to 46, ECLI:EU:T:2018:135

Eine neue Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten:

- *Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten, auch gegen nationale Umsetzungsmaßnahmen der einschlägigen nichtlegislativen EU-Rechtsakte von allgemeiner Tragweite, ist eine wesentliche Anforderung, um den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten. Die Mitteilung wird eine Reihe von Initiativen skizzieren, die die Kommission zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation verfolgen wird.*

Das ACCC hat darüber hinaus folgende Anpassungen der derzeitigen europäischen Gesetzgebung angeregt, die zwar in der Roadmap nicht aufgegriffen, jedoch in einer öffentlichen Umfrage¹⁶ der Europäischen Kommission zur Diskussion gestellt worden sind:

- *Die Überprüfung von staatlichen Entscheidungsverfahren in Umweltbelangen, soll nicht nur anerkannten Umweltverbänden offenstehen, sondern auch weiteren Mitgliedern der Öffentlichkeit.¹⁷*
- *Nicht nur staatliche Handlungen, die rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben, sollen überprüft werden können, sondern auch sonstige staatliche Handlungen ohne Außenwirkung und Rechtsverbindlichkeit.¹⁸*

Sollten die Anregungen der Roadmap oder auch die weiteren des ACCC in das europäische Recht umgesetzt werden, könnten sämtliche staatlichen Handlungen mit Bezug zu Umweltangelegenheiten administrativ und gerichtlich überprüft werden.

¹⁶ [Public consultation "EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access of justice in environmental matters"](#)

¹⁷ See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March 2017, No 93-94

¹⁸ See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March 2017, No 102-105

Forderungen der Industrie im Allgemeinen

Der BDI lehnt eine Novelle der Aarhus-Verordnung zur weiteren Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrags der Aarhus-Konvention ab. Eine von der Aarhus-Konvention vorgesehene, weitere Ausweitung von Überprüfungs- und Klagerechten würde die Rechts- und Planungssicherheit von Unternehmen stark einschränken und eine Verschlechterung der Bedingungen für Investitionsentscheidungen in Europa nach sich ziehen.

Die von der Aarhus-Konvention vorgesehenen weitgehenden Überprüfungs- und Klagerechte in Umweltangelegenheiten stehen diametral im Kontrast zu den Europäischen Verträgen und der in ihnen niedergelegten europäischen Rechts- und Gerichtsordnung. Zudem sieht kein vergleichbares Rechtsgebiet derart weitgehende Überprüfungs- und Klagerechte vor. Die Europäische Kommission sollte sich für die Europäische Union, als Vertragsmitglied der Aarhus-Konvention, auf völkerrechtlicher Ebene für eine Neuverhandlung dieser fraglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention einsetzen.

Ein Recht auf Überprüfung sämtlicher staatlichen Rechtsakte in Umweltangelegenheiten, d.h. insbesondere aller staatlichen Handlungen und Unterlassungen von allgemeiner Geltung bzw. mit nur Bezug zum Umweltrecht, würde zu einer Flut von Überprüfungen und Klagen führen. Dies würde die Arbeitsbelastung der Behörden und Gerichte auf europäischer Ebene erheblich steigern.

Als Folge würde sich die Dauer von Genehmigungsverfahren zur Realisierung wichtiger Infrastrukturvorhaben sowie anschließender Gerichtsverfahren nochmals deutlich erhöhen. Die lange Verfahrensdauer würde zu Planungsunsicherheiten für Investoren führen, innovative Vorhaben verzögern und eine wirtschaftliche Entwicklung schlicht blockieren.

Genehmigungsverfahren dauern bis zu einer rechtssicheren Entscheidung durch die Komplexität von Umweltschutzvorgaben und daraus resultierenden Entscheidungsunsicherheiten bei Genehmigungsbehörden bereits heute sehr lange. Eine noch längere Dauer würde für Europa erhebliche Nachteile im weltweiten Wettbewerb bedeuten, da die zeitnahe Genehmigung von Anlagen für die Herstellung von Produkten und für die Entwicklung von Innovationen essentiell ist.

Der BDI spricht sich folglich für die Beibehaltung der derzeitigen Überprüfungs- und Klagerechte aus, denn diese bieten bereits umfassende Möglichkeiten gegen staatliche Rechtsakte vorzugehen, die den Umweltschutz betreffen. Anstatt Überprüfungs- und

Anfechtungsmöglichkeiten gegen staatliche Rechtsakte auszuweiten, sollten die Abstimmungsprozesse vor Entscheidungen in Umweltangelegenheiten optimiert werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Aarhus-Verordnung sind nicht erforderlich

Könnten jedwede staatlichen Handlungen oder Unterlassungen mit Umweltbezug und allgemeiner Geltung gerichtlich überprüft werden, so käme dies einer im Vergleich zu entsprechenden Rechtsgebieten beispiellosen Ausweitung der Überprüfungs- und Klagemöglichkeiten gleich. Gerade die Begrenzung in Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung auf Handlungen von individueller Tragweite anstelle von allgemeiner Tragweite, dient einem angemessenen Ausgleich von Rechtsschutz in Umweltsachen auf der einen und der Funktionsfähigkeit der europäischen Rechts- und Gerichtsordnung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung auf der anderen Seite.

Eine Überprüfung jedweder Handlungen und Unterlassungen mit Bezug zu geltendem Umweltrecht ist ebenfalls nicht erforderlich. Im Ergebnis entspricht die Aarhus-Verordnung hier bereits der Aarhus-Konvention, da der Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung bzgl. des „Umweltrechts“ weit ausgelegt wird. Folglich wird jede Rechtsvorschrift der Union, die zur Verfolgung der Ziele der Umweltpolitik der Union beiträgt, unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage erfasst.

Unabhängig von den durch die Aarhus Verordnung garantierten Rechten, ermöglichen darüber hinaus Art. 263, 267 und 277 AEUV die juristische Überprüfung von Handlungen europäischer Organe. Diese müssen bei der Beurteilung der Umsetzung der Aarhus Konvention zusätzlich zur Aarhus-Verordnung sowie in ihrem Zusammenspiel mit dieser betrachtet werden.

Eine Gewährung von mehr Zeit für die Verfahrensschritte für NGOs und die die Überprüfungen handhabenden Institutionen der Europäischen Union wird abgelehnt. Dies würde die ohnehin schon langen Genehmigungs- und Gerichtsverfahren nochmals verlängern, mit den o.g. weitreichenden Folgen für die Wirtschaftsstandorte in Europa. Eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungsfindung und der Funktionsweise der Überprüfung sollte insbesondere durch Einstellung von mehr sowie qualifiziertem Personal in den entsprechenden Institutionen erfolgen.

Auch die weiteren Empfehlungen des ACCC sind weder erforderlich, noch mit europäischen Recht vereinbar

Rein vorsorglich weist der BDI darauf hin, dass auch die weiteren von der Europäischen Kommission in der Roadmap nicht genannten Empfehlungen des ACCC weder erforderlich noch mit europäischem Recht vereinbar sind. Eine Ausweitung der besonderen Klagerechte von Umweltverbänden auf weitere Mitglieder der Öffentlichkeit ohne individuelle Rechtsbetroffenheit ist nicht von der Aarhus-Konvention vorgesehen. Jeder Einzelne kann gegen staatliche Rechtsakte klagen, die ihn in seinen eigenen Rechten verletzen. Allen natürlichen und juristischen Personen stehen Klagemöglichkeiten bei individueller Betroffenheit gleichermaßen zu. Eine Ausweitung der Klagebefugnis auf weitere Mitglieder der Öffentlichkeit ohne eine eigene Rechtsbetroffenheit lässt sich aus dem europäischen und dem deutschen auf subjektive Rechtsverletzungen zugangsbeschränkten Verwaltungsrechtssystem nicht herleiten. Zudem fordern die Bestimmungen der Aarhus Konvention laut ACCC zur Überwachung der Einhaltung der Aarhus Konvention keine Klageberechtigung für Einzelne ohne individuelle Rechtsbetroffenheit („[...] *the Committee itself has expressly declared that an actio popularis is not what the Convention requires [...]*“).¹⁹

Stattdessen erkennen die Aarhus-Konvention und der europäische Gesetzgeber den Umweltverbänden aufgrund ihres Sachverstandes eine besondere Verantwortung zu. Sie können staatliche Entscheidungen in Umweltbelangen überprüfen lassen, auch ohne eine individuelle Rechtsbetroffenheit nachzuweisen. Dass diese besonderen Rechte auf Umweltverbände beschränkt sind, liegt im Gleichbehandlungsgrundsatz begründet, der unter Artikel 263 AEUV gleiche Zugangsvoraussetzungen zu Gerichten bei individueller Betroffenheit gebietet. Eine Ausweitung der besonderen Klagerechte auf weitere Mitglieder der Öffentlichkeit ohne individuelle Rechtsbetroffenheit würde diesem Grundsatz widersprechen.

Auch eine Ausweitung der derzeitigen Klagemöglichkeiten auf andere staatliche Handlungen als Verwaltungsakte, ist strikt abzulehnen, denn auch dies steht im Widerspruch zum deutschen wie europäischen Verwaltungsrechtssystem. Sollte es möglich werden, staatliche Handlungen ohne Außenwirkung und Rechtsverbindlichkeit gerichtlich überprüfen zu lassen, könnten sogar Klageerhebungen gegen bloße Verwaltungsvorschriften ohne Außenwirkung und politische Programme in Frage kommen. Eine solche Ausweitung würde nicht nur die Anzahl der Klagen erhöhen, sondern auch einem Interessenausgleich von staatlicher Seite entgegenstehen, indem Entscheidungen, die im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung getroffen werden, behindert werden könnten.

¹⁹ See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March 2017, No 36

Der BDI spricht sich daher gegen eine Novelle der Aarhus-Verordnung und für die Beibehaltung der derzeitigen Überprüfungs- und Klagerechte aus. Die Aarhus-Konvention ist in diesem Sinne dringend zu novellieren.

Begründung im Einzelnen

Interne Überprüfung der Rechtsakte von allgemeiner Tragweite auf EU-Ebene wird abgelehnt

Nach Art. 10 Abs. 1 der Aarhus-Verordnung können Umweltverbände eine interne Überprüfung von Verwaltungsakten, die nach dem Umweltrecht angenommen wurden oder die im Falle einer Unterlassung hätten angenommen werden sollen, beantragen. Art. 1 lit. g Aarhus-Verordnung definiert den „Verwaltungsakt“ als *„jede Maßnahme des Umweltrechts zur Regelung eines Einzelfalls, die von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft getroffen wird, rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“*.

Das ACCC bemängelt diese Einschränkung auf Verwaltungsakte in der Aarhus-Verordnung und fordert eine Ausweitung auf generelle staatliche Handlungen und Unterlassungen ohne Einzelfallbezug. Begründet wird dies damit, dass in Art. 9 Abs. 3 AK die Worte „Handlungen“ und „Unterlassungen“ verwendet werden ohne eine Einschränkung derselben auf Handlungen oder Unterlassungen mit Auswirkungen auf individuelle Rechte.

Überprüfung von Handlungen allgemeiner Tragweite gewahrt

Art. 9 Abs. 3 AK ermöglicht die Anfechtung von Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Der Wortlaut ist sehr offen und erfasst alle gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßenden Handlungen und Unterlassungen. Er spricht dafür, alle denkbaren Handlungen zu erfassen, also auch solche allgemeiner Tragweite.

Aufgrund ihres Sinn und Zwecks sowie der Ziele der Aarhus-Konvention ist diese Norm jedoch insoweit einschränkend auszulegen, dass die allgemeine Tragweite nicht erfasst ist. Ansonsten würde der Schutz zu weit ausufern und dies dazu führen, dass das in der Einleitung und in Art. 9 Abs. 4 AK genannte Ziel der Aarhus-Konvention, Zugang zu wirkungsvollen (gerichtlichen) Rechtsschutzmechanismen zu gewährleisten, konterkariert würde. Einer angemessenen Wahrung der Funktionsfähigkeit der europäischen Institutionen und Gerichte sowie der wirtschaftlichen Entwicklung würde dadurch ebenfalls widersprochen.

Zudem können Handlungen von allgemeiner Tragweite alternativ über Art. 263 Abs. 1 AEUV überprüft werden.

Überprüfung jedweder Handlungen und Unterlassungen mit Bezug zu geltendem Umweltrecht nicht erforderlich

Nach Auffassung des ACCC können auch solche Rechtsakte gegen das Umweltrecht verstoßen, die nicht im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung nach dem Umweltrecht erlassen wurden. Art. 9 Abs. 3 AK, der alle Handlungen und Unterlassungen erfasse, die gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften über die Umwelt generell verstoßen, wolle aber auch gegenüber solchen Handlungen wie Unterlassungen Schutz gewähren.²⁰

Art. 10 Abs. 1 der Aarhus-Verordnung entspricht bereits der Aarhus-Konvention

Der Wortlaut Art. 10 I Aarhus-Verordnung lautet wie folgt: *„Organ oder Einrichtung der Gemeinschaft, die einen Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht angenommen hat oder [...] einen solchen Akt hätte annehmen sollen“*. Der Zusatz *„einen Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht angenommen hat“* wird weit ausgelegt, sodass dieser jede Rechtsvorschrift der Union unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage erfasst, die zur Verfolgung der Ziele der Umweltpolitik der Union beiträgt. Im Ergebnis entspricht die Aarhus-Verordnung hier bereits Art. 9 Abs. 3 AK.²¹

Ausweitung der Klagerechte über Umweltverbände hinaus von Aarhus-Konvention nicht vorgesehen

Das ACCC ist der Ansicht, dass der Begriff „Mitglieder der Öffentlichkeit“ in Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zwar NGOs einschlieÙe, aber nicht auf NGOs beschränkt sei und bemängelt, dass Art. 11 der Aarhus-Konvention zu erfüllende Kriterien für NGOs festlegt, um einen Antrag auf interne Überprüfung gemäß Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung zu stellen. Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention beinhalte jedoch den Zusatz, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, *sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen*, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben.

Die Europäische Union hat durch Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung solche zu erfüllenden Kriterien festgelegt und entspricht daher Art. 9 Abs. 3 AK. Diese Kriterien stehen zudem in Einklang mit der Definition einer betroffenen Öffentlichkeit mit einem Interesse an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 5 AK. Diese Definition hebt NGOs, die sich für den Umweltschutz einsetzen, explizit hervor.

Daher ist durch diese Begrenzung keine Verletzung der Aarhus-Konvention gegeben. Die Öffentlichkeit ist in Art. 2 Abs. 4 AK legaldefiniert als *„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen, in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften oder der nationalen Praxis, deren*

²⁰ See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March, No. 96-101

²¹ [Judgement of 14. 3. 2018 - CASE T-33/16](#)

Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Art. 9 Abs. 3 AK spricht jedoch nur von „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ und nicht von „der Öffentlichkeit“. Dieses deutet darauf hin, dass die Überprüfungsmöglichkeit nicht allen Personen und unter allen Umständen gegeben sein müssen.

Des Weiteren käme es bei einer derartig weiten Auslegung zu einer „*actio popularis*“, was aber auch nach Aussagen des ACCC selbst nicht von der Konvention gefordert sei.²²

Die Klagerechte der Art. 263 Abs. 4, 267, 277 AEUV sind im Zusammenspiel mit der Aarhus-Verordnung zu betrachten

Aus diesen Gründen würde Art. 9 Abs. 3 AK die Vertragsparteien nicht dazu verpflichten, jedem Mitglied bedingungslosen Zugang zu den Überprüfungsverfahren zu gewähren. Zudem haben die Mitglieder der Öffentlichkeit, die nicht nach Art. 10 Aarhus-Verordnung erfasst sind, noch die Möglichkeit, zusammen mit den Gerichten der Mitgliedstaaten nach Art. 263 Abs. 4, 267, 277 AEUV den EuGH anzurufen. Dies ist ausreichend, da Art. 9 Abs. 3 AK nur entweder verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsschutz verlange. Diese Klagerechte der Art. 263 Abs. 4, 267, 277 AEUV sind daher im Zusammenspiel mit der Aarhus-Verordnung zu betrachten.

Keine Ausweitung auf generelle staatliche Handlungen und Unterlassungen ohne Rechtsverbindlichkeit und Außenwirkung

Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung beschränkt die Möglichkeit zur Überprüfung auf Verwaltungsakte, die laut Definition in Art. 2 Abs. 1 lit. g rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben. Das ACCC befindet, dass der Ausschluss aller Handlungen und Unterlassungen, die nicht rechtsverbindlich sind und die keine Außenwirkung haben, mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention nicht vereinbar seien.²³ Das ACCC stellt jedoch gleichzeitig nur fest, dass auch Handlungen, die keine rechtsverbindliche oder externe Wirkung haben, von Art. 9 III AK abgedeckt werden *könnten*.

Das ACCC bezieht sich außerdem auf ein Urteil²⁴ des Gerichtshofs der EU von 2012. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil die Gültigkeit von Art. 10 Abs. 1 der Aarhus-Verordnung geprüft, welcher den Begriff „Handlungen“ aus Art. 9 Abs. 3 AK auf „Verwaltungsakte“ beschränkt. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Beschränkung der Verordnung auf „Verwaltungsakte“ dem Ziel des Art. 9 Abs. 3 AK nicht entspricht. Eine Einschränkung auf Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen sei zu eng, da die meisten Handlungen mit Umweltbezug Handlungen mit allgemeiner Geltung seien. Zudem hat der Gerichtshof festgestellt, dass sich der Begriff „Handlungen“ in der Konvention nicht nur auf Handlung zur Regelung von

²² See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March 2017, No. 36, 92

²³ See [Findings and Recommendations of the Compliance Committee](#) of 17. March 2017, No 102-105

²⁴ [Judgement of 14. 6. 2012 - Case T-338/08](#)

Einzelfällen bezieht. Dieses Urteil wurde jedoch durch den EuGH wieder aufgehoben.²⁵

Die Begrenzung auf rechtsverbindliche Maßnahmen mit Außenwirkung steht mit Art. 9 Abs. 3 AK im Einklang

Art. 9 Abs. 3 AK ermöglicht die Anfechtung von Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Für den offenen Wortlaut gilt oben Gesagtes. Er ist sehr offen und erfasst alle gegen umweltbezogene Bestimmungen verstößenden Handlungen und Unterlassungen. Er spricht dafür, alle denkbaren Handlungen zu erfassen, also auch solche, die keine rechtsverbindliche oder externe Wirkung haben.

Aufgrund ihres Sinn und Zwecks sowie der Ziele der Aarhus-Konvention ist diese Norm jedoch auch bezüglich der Rechtsverbindlichkeit und Außenwirkung von Rechtsakten insoweit einschränkend auszulegen, dass die o.g. Handlungen nicht erfasst sind. Ansonsten würde der Schutz zu weit ausufern und dies dazu führen, dass das in der Einleitung und in Art. 9 Abs. 4 AK genannte Ziel der Aarhus-Konvention, Zugang zu wirkungsvollen (gerichtlichen) Rechtsschutzmechanismen zu gewährleisten, konterkariert würde.

Des Weiteren ist die Belastung bei Maßnahmen, die nicht rechtsverbindlich sind und keine externe Wirkung haben, oftmals nicht so stark. Daher besteht in diesen Fällen kein Bedarf nach dem in Art. 9 Abs. 3 AK geforderten Verfahren.

Es ist außerdem anzuführen, dass Maßnahmen, die keine Außenwirkung haben, die „Öffentlichkeit“ nicht betreffen. Maßnahmen ohne Außenwirkung sind solche, die nur behördenintern Wirkung entfalten. Die Öffentlichkeit i.S.d. Art. 2 Nr. 4 AK meint zwar „*eine oder mehrere natürliche Personen*“ und behördeninterne Maßnahmen können auch natürliche Personen betreffen, jedoch dann aber nur in ihren Betriebs- und nicht in ihrem Grundverhältnis, also dem grundrechtlich relevanten Bereich. Die Einleitung zur Aarhus-Konvention zielt jedoch darauf ab, dass es bei der Stärkung der Rechte der Öffentlichkeit insbesondere um solche Personen geht, die gerade außerhalb der Verwaltung stehen und daher die Abläufe nur schwer nachverfolgen können.

Dafür, dass nur Maßnahmen mit Außenwirkung erfasst sein könnten, spricht zudem, dass die Einleitung der Aarhus-Konvention auch davon spricht, dass „*ein angemessener Schutz der Umwelt für [...] die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben unabdingbar ist*“. Das zeigt, dass es insbesondere um den Schutz der Menschenrechte der Personen geht. Sobald die Maßnahmen sich auf Grund- oder Menschenrechte beziehen, liegt direkt eine Maßnahme im Grundverhältnis und somit eine

²⁵ [Judgement of 13. 1. 2015 - Joined Cases C-404/12 P and C-405/12 P](#)

Außenwirkung vor. Dieses Ziel der Aarhus-Konvention wird daher auch dann gewährleistet, wenn nur Maßnahmen mit Außenwirkung erfasst sind.

Ein weiteres Argument stellt überdies die Gewaltenteilung dar. Wenn auch interne Rechtsakte von der Überprüfung erfasst wären, würde die Justiz der Union in die Bereiche anderer Organe eingreifen und das institutionelle Gleichgewicht stören. Zudem sind Rechtsakte mit Außenwirkung wegen ihrer größeren Folgen auch wesentlich relevanter. Außerdem können Rechtsakte nur dann i.S.d. Art. 9 Abs. 3 AK gegen nationale Umweltvorschriften verstoßen, wenn sie Rechtswirkungen haben.

Es spricht mithin vieles dafür, dass durch die Begrenzung auf Maßnahmen mit Außenwirkung kein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention gegeben ist.

Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung muss im Sinne des Primärrechts angewandt werden

Außerdem ist die Begrenzung auf rechtsverbindliche Maßnahmen zulässig, da sich der Rechtsbehelf nach Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung dem nach Art. 263 AEUV anpassen muss. Denn durch die verwaltungsrechtliche Überprüfung nach der Aarhus-Verordnung öffnet sich automatisch die Tür zur gerichtlichen Kontrolle nach Art. 263 Abs. 4 AEUV. Aus diesem Grund müssen auch bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nach der Aarhus-Verordnung die Grenzen des Art. 263 AEUV beachtet werden. Art. 263 Abs. 1 AEUV schließt jedoch ausdrücklich Empfehlungen und Stellungnahmen aus, so dass bewusst rechtlich nicht verbindliche Maßnahmen ausgenommen wurden. Genauso bezieht sich auch Art. 263 Abs. 5 AEUV nur auf Rechtsakte, die Rechtswirkungen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen entfalten. Hieraus muss folgen, dass Art. 263 AEUV nur die gerichtliche Kontrolle von rechtlich verbindlichen Rechtsakten regelt. Diese entsprechende Anwendung des Art. 10 Abs. 1 Aarhus-Verordnung hat zur Wahrung einer rechtssicheren wie einheitlichen Rechts- und Gerichtsordnung der Europäischen Union sowie ihres Primärrechts zu erfolgen.

Auch die Begrenzung auf rechtsverbindliche Maßnahmen steht mithin mit Art. 9 Abs. 3 AK im Einklang. Die Begrenzung auf rechtsverbindliche Maßnahmen mit Außenwirkung ist daher zulässig und steht der ordnungsgemäßen Durchsetzung der Aarhus-Konvention nicht im Weg.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

BDI Dokumentennummer: D 1156