



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Umweltrecht

zum Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (COM(2020) 642 final)

Stellungnahme Nr.: 37/2021

Berlin, im Mai 2021

Mitglieder des Ausschusses Umweltrecht

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen Muggenborg, Aachen (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Münster
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Kiel
- Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Stuttgart
- Rechtsanwalt Prof. Hartmut Gaßner, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klingler, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Winfried Porsch, Stuttgart
- Rechtsanwalt Dr. Herbert Posser, Düsseldorf
- Rechtsanwältin Claudia Schoppen, Bochum

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Ansprechpartnerin in Brüssel

- Hannah Adzakpa, LL.M.

Verteiler

Deutschland

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Arbeitsgruppen Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit der Bundestagsfraktionen
Arbeitsgruppen Inneres der Bundestagsfraktionen
Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktionen
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
Innenminister und -ministerinnen / Innensenatoren der Länder
Justizminister und -ministerinnen / Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung
Bundesrechtsanwaltskammer
Bundesverband der Freien Berufe
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften Verwaltungsrecht der Bundesländer
Mitglieder des DAV-Verwaltungsrechtsausschusses
Mitglieder des DAV-Umweltrechtsausschusses
Redaktion NJW, DVBI, NVwZ, ZUR, NuR, AbfallR und UWP

Europa

Europäische Kommission

- Generaldirektion Umwelt

Europäisches Parlament

- Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI)
- Rechtsausschuss (JURI)

Rat der Europäischen Union

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU

Justizreferenten der Landesvertretungen

Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

Agence Europe

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 62.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 252 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

1. Vorbemerkung

Der Deutsche Anwaltverein nimmt nachstehend zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (COM(2020) 642 final) Århus Stellung (in weiterer Folge Århus-Änderungsverordnungsvorschlag).

Gegenstand der Stellungnahme ist nebst dem Århus-Änderungsverordnungsvorschlag das Verhandlungsmandat des EU-Parlaments¹ vom 19. Mai 2021.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf einzelne rechtssystematische Anmerkungen.

2. Begriff des Verwaltungsakts

Nach Art. 10 Abs. 1 der Århus Verordnung (EG Nr. 1367/2006) kann jede Nichtregierungsorganisation, die die in Art. 11 der Århus-Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, bei dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft, die einen Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht angenommen hat oder — im Falle einer behaupteten Unterlassung — einen solchen Akt hätte annehmen sollen, eine interne Überprüfung beantragen. Im Anschluss kann sie gemäß den einschlägigen

¹ ([P9_TA\(2021\)0254](#)).

primärrechtlichen Bestimmungen Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben (Art. 12 Århus-Verordnung). Verwaltungsakt i. S. d. Århus-Verordnung ist nach Art. 2 Abs. 1 lit. g „jede Maßnahme des Umweltrechts zur Regelung eines Einzelfalls, die von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft getroffen wird, rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“.

Nach dem Århus-Änderungsverordnungsvorschlag soll in der Legaldefinition des Begriffs des „Verwaltungsakts“ (administrative act) die Beschränkung auf Einzelfallregelungen entfallen. Erfasst werden sollen hiernach insbesondere auch Pläne und Programme ohne eine den Einzelfall regelnde Wirkung. Es steht dem Verordnungsgeber frei, im Kontext der Århus-Verordnung eine eigene Begrifflichkeit zu verwenden. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass der Begriff des Verwaltungsakts nach überkommenem Verständnis eher auf Einzelfallregelungen abzielt. Daher läge es aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins nahe, für Regelungen mit allgemeiner Geltung eine abweichende Begrifflichkeit zu verwenden.

Überdies wird der Begriff des Verwaltungsaktes in der Definition mit materiellen Elementen aufgeladen, die nur im Kontext der Århus-Verordnung relevant sind. So soll für die Frage, ob überhaupt ein rechtsschutzrelevanter Verwaltungsakt vorliegt, geprüft werden, ob dieser gegen das Umweltrecht im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. f Århus-Verordnung verstoßen kann. Die Frage des materiellen Rechtsverstoßes wird dadurch mit der Begriffsbestimmung vermischt.

Der Århus-Änderungsverordnungsvorschlag sieht kein Überprüfungsverfahren bei Bestimmungen eines Verwaltungsakts vor, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene vorschreibt. Begründet wird dies im Wesentlichen und nachvollziehbar damit, dass es bei diesen Bestimmungen möglich ist, vor einem nationalen Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen und auch den EuGH gemäß Art. 267 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit der Frage zu befassen. Die Århus-Konvention widerspricht einer solchen Lösung entgegen der Auffassung des Århus Convention Compliance Committee (ACCC) nicht. Laut dem Verhandlungsmandat des EU-Parlaments soll diese Beschränkung hingegen entfallen. Der Deutsche Anwaltverein weist darauf hin, dass die Anpassung mit einer sehr

erheblichen Ausweitung der Überprüfungsverfahren bereits auf Unionsebene einhergehen könnte.

3. Kriterien für die Klageberechtigung auf Unionsebene

Es soll ein neuer Art. 11 Abs. 1 lit. a eingefügt werden. Neben den Nichtregierungsorganisationen, die die Kriterien des Art. 11 Århus-Verordnung erfüllen, sollen damit auch Mitglieder der Öffentlichkeit die Möglichkeit für die Einleitung eines Verfahrens zur internen Überprüfung von Verwaltungsakten erhalten (Art. 10 Abs. 1 Verhandlungsmandat des EU-Parlaments).

Die Antragsberechtigung soll denjenigen Mitgliedern der Öffentlichkeit zustehen, die „ein ausreichendes Interesse geltend machen oder die Verletzung eines subjektiven Rechts“ darlegen können. Diese Formulierung knüpft an Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention an, der bei den unter Art. 6 Århus-Konvention fallenden Entscheidungen den Vertragsstaaten die Wahl lässt, ob sie ein Klagerecht an das Vorliegen eines ausreichenden Interesses knüpfen wollen oder ob sie die Verletzung eines subjektiven Rechts verlangen. Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention gewährt den Vertragsstaaten also zwei Alternativen. Die Vertragsstaaten können den Zugang zu Überprüfungsverfahren (für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit) von dem Vorliegen eines ausreichenden Interesses abhängig machen (Art. 9 Abs. 2 Unterabsatz 1 lit. a) Århus-Konvention). Damit muss für den Verfahrenszugang kein rechtlich geschütztes Interesse gegeben sein, sondern es wird lediglich eine Schutzwürdigkeit des Interesses gefordert (vgl. EuGH, Rechtssache C-570/13 („Gruber“), ECLI:EU:C:2015:231, Rn. 32). Alternativ kann eine Rechtsverletzung gefordert werden; dieser alternative Ansatz zielt vornehmlich auf den Schutz von Rechten Einzelner ab (vgl. auch EuGH, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 38; siehe auch Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Århus-Konvention, 1. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 21 m.w.N.). Letztlich bleibt es somit nach Art. 9 Abs. 2 der Århus-Konvention den Vertragsparteien überlassen, für ein Klagerecht entweder nur ein rechtlich geschütztes Interesse zu verlangen oder eine subjektive Rechtsverletzung.

Das Verhandlungsmandat des EU-Parlaments will indes einen Überprüfungsmaßstab begründen, der Art. 9 Abs. 3 der Århus-Konvention umsetzt. Die Union muss hier selbst festlegen, an welche Kriterien sie das Überprüfungsrecht knüpfen will. Sie ist dabei auch nicht auf eine der beiden in Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention genannten Modelle (schutzwürdiges Interesse oder Rechtsverletzung) beschränkt. Die unterbliebene Entscheidung führt im Ergebnis allerdings dazu, dass immer schon ein ausreichendes Interesse genügt, da die Darlegung einer subjektiven Rechtsverletzung deutlich enger ist und vom Begriff des ausreichenden Interesses erfasst wird. Wenn eine individuelle Überprüfmöglichkeit geschaffen und hierfür schon ein ausreichendes Interesse genügen soll, wäre aus Gründen der Rechtsklarheit die Variante der Verletzung eines subjektiven Rechts aus der Änderungsverordnung zu streichen.

Weiter ist nach Art. 12 des Verhandlungsmandats des EU-Parlaments auch die Möglichkeit eines Klagerechts für Mitglieder der Öffentlichkeit vorgesehen. Der Kommissionsvorschlag erachtet ein solches Klagerecht für nicht geboten. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich nicht mit der Frage, ob ein individuelles Klagerecht auf Unionsebene von der Århus-Konvention gefordert ist. Es soll aber darauf hingewiesen werden, dass auch die Regelung des Art. 12 des Verhandlungsmandats des EU-Parlaments in wesentlichen Punkten unklar ist und daher zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen würde. Es bleibt unklar, ob Mitglieder der Öffentlichkeit schon dann ein Klagerecht haben sollen, wenn sie berechtigt sind, das interne Überprüfungsverfahren einzuleiten (s. vorstehend) oder ob die allgemeinen Anforderungen des Art. 263 AEUV gelten sollen. Hierzu sollte eine klare Regelung getroffen werden. Ferner bleibt das Verhältnis zwischen Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 des Århus-Änderungsverordnungsvorschlags unklar. Es hat den Anschein, dass Art. 12 Abs. 1 der Regelung des Art. 9 Abs. 2 Århus-Konvention nachgebildet ist, während Art. 12 Abs. 2 sich an Art. 9 Abs. 3 Århus-Konvention anlehnt. Es wird empfohlen, Art. 12 Abs. 2 des Verhandlungsmandats des EU-Parlaments zu streichen. In Art. 12 Abs. 1 sollte für den Fall, dass ein Klagerecht für Mitglieder der Öffentlichkeit geschaffen werden soll, eine klare Regelung zu den Voraussetzungen getroffen werden, unter denen ein Klagerecht bestehen soll.