

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA  
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

**SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
vom 20. Juni 2013<sup>1</sup>**

**Rechtssache C-72/12**

**Gemeinde Altrip,  
Gebrüder Hört GbR,  
Willi Schneider  
gegen  
Land Rheinland-Pfalz**

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Richtlinie 85/337/EWG – Art. 10a – Umfang des Rechts zur Anfechtung von Entscheidungen über die Genehmigung von Projekten, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist – Zeitliche Anwendbarkeit – Kontrollumfang“

<sup>1</sup> – Originalsprache: Deutsch.

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts bietet dem Gerichtshof zwei Jahre nach seiner Entscheidung in der Rechtssache Trianel<sup>2</sup> die Gelegenheit, erneut zur Auslegung des Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG (im Folgenden: UVP-Richtlinie)<sup>3</sup> in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG<sup>4</sup> im Kontext des deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts Stellung zu beziehen.

2. Während die Entscheidung der Rechtssache Trianel den Zugang von nichtstaatlichen Umweltorganisationen zu den Gerichten eines Mitgliedstaats im Rahmen des Art. 10a der UVP-Richtlinie betraf, geht es im vorliegenden Verfahren einerseits um die zeitliche Anwendbarkeit der Vorschrift, andererseits und insbesondere um den von ihr vorgeschriebenen Kontrollumfang.

3. Die Fragen stellen sich im Rahmen einer Klage gegen einen wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss des Landes Rheinland-Pfalz, in der die Kläger geltend machen, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVP) fehlerhaft durchgeführt wurde.

## **I – Rechtlicher Rahmen**

### *A – Völkerrecht*

4. Das UN-ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Aarhus-Konvention) wurde von der Europäischen Gemeinschaft am 25. Juni 1998 unterzeichnet, es trat am 30. Oktober 2001 in Kraft und wurde am 17. Februar 2005 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt<sup>5</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland zeichnete die Aarhus-Konvention am 25. Juni 1998 und ratifizierte sie am 15. Januar 2007.

<sup>2</sup>- Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, „Trianel“ (C-115/09, Slg. 2011, I-3673).

<sup>3</sup>- Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

<sup>4</sup>- Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156, S. 17).

<sup>5</sup>- Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124, S. 1). Der Wortlaut der Aarhus-Konvention wird auf den S. 4 ff. der genannten Ausgabe des *Amtsblatts der Europäischen Union* wiedergegeben.

5. Die Regelungen der Aarhus-Konvention werden üblicherweise als Drei-Säulen-Modell dargestellt, wobei eine Säule den Zugang zu Umweltinformationen, eine weitere die Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren in Umweltangelegenheiten und eine dritte den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten betrifft<sup>6</sup>.

6. Die Erwägungsgründe 6, 7, 8, 13 und 18 der Aarhus-Konvention lauten wie folgt:

„[6] in der Erkenntnis, dass ein angemessener Schutz der Umwelt für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben, unabdingbar ist;

[7] ... in der Erkenntnis, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern;

[8] in Erwägung dessen, dass Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen, und in Anbetracht der Tatsache, dass sie in dieser Hinsicht gegebenenfalls Unterstützung benötigen, um ihre Rechte wahrnehmen zu können;

...

[13] ferner in der Erkenntnis der wichtigen Rolle, die einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können;

...

[18] mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird“.

7. Art. 1 der Aarhus-Konvention legt deren Ziel fest:

<sup>6</sup>- United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Aufl. 2013, S. 6; Beyerlin, U., und Grote Stoutenburg, J., „Environment, International Protection“, in: Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Randnr. 73.

„Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“

8. Art. 2 Abs. 5 definiert „betroffene Öffentlichkeit“ als „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ beinhaltet gemäß Art. 2 Abs. 4 auch „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen“.

9. Art. 3 Abs. 1 trifft die folgenden Bestimmungen:

„Jede Vertragspartei ergreift die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten, sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug, um einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens herzustellen und aufrechtzuerhalten.“

10. Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention lautet:

„Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. ...

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.“

## B – Unionsrecht

11. Zur Angleichung des Unionsrechts an die Aarhus-Konvention wurde vor der Ratifikation der Konvention durch die Gemeinschaft die Richtlinie 2003/35 erlassen<sup>7</sup>. Diese änderte die UVP-Richtlinie und Richtlinie 96/61/EG (im Folgenden: IVU-Richtlinie)<sup>8</sup>, „um ihre vollständige Übereinstimmung mit den Bestimmungen [der Aarhus-Konvention], insbesondere mit ... Artikel 9 [Abs.] 2 ... sicherzustellen“<sup>9</sup>.

12. Der neunte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 bestimmt:

„Artikel 9 Absätze 2 und 4 [der Aarhus-Konvention] sieht Bestimmungen über den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Verfahren zwecks Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Fällen vor, in denen gemäß Artikel 6 [der Konvention] eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.“

13. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2003/35 lautet:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 25. Juni 2005 nachzukommen.“

14. Art. 3 der Richtlinie 2003/35 enthält mehrere Änderungen der UVP-Richtlinie. So wird u. a. in Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie die folgende Bestimmung des Begriffs „betroffene Öffentlichkeit“ eingefügt: „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ beinhaltet gemäß einer weiteren Begriffsbestimmung ebenso wie im Rahmen der Aarhus-Konvention „[e]ine oder mehrere natürliche oder juristische Personen“.

15. Die Richtlinie 2003/35 schafft zudem einen neuen Art. 10a in der UVP-Richtlinie. Er lautet wie folgt:

<sup>7</sup>- Siehe fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie.

<sup>8</sup>- Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257, S. 26).

<sup>9</sup>- Elfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35.

„Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

- a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. ...

Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.“

16. Die UVP-Richtlinie wurde am 17. Februar 2012 aufgehoben und durch die Richtlinie 2011/92/EU kodifiziert und ersetzt<sup>10</sup>, wobei Art. 11 der neuen Richtlinie dem Art. 10a der UVP-Richtlinie entspricht. Angesichts des Zeitpunkts des vorliegenden Sachverhalts ist die UVP-Richtlinie anzuwenden.

### *C – Nationales Recht*

17. § 61 der Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO)<sup>11</sup> lautet:

„Fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, sind

1. natürliche und juristische Personen,
2. Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann“

<sup>10</sup>- Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1).

<sup>11</sup>- In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl I S. 686).

18. § 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (im Folgenden: VwVfG)<sup>12</sup> über die Folgen von Verfahrens- und Formfehlern legt fest:

„Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.“

19. Die Bestimmungen zur Umsetzung der Vorschriften über Rechtsbehelfe der Richtlinie 2003/35 finden sich im Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, im Folgenden: UmwRG)<sup>13</sup>. § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes lautet:

„Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen

1. Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach

a) dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ...

eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann“.

20. § 4 des UmwRG lautet:

„(1) Die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 kann verlangt werden, wenn eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ...

1. erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder

2. erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit

nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist. ...

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nr. 1 und 2 der Verwaltungsgerichtsordnung.“

<sup>12</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl I S. 102).

<sup>13</sup> Vom 7. Dezember 2006 (BGBl I S. 2816). Die Änderung dieses Gesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (BGBl I S. 95) ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

21. Als Übergangs- und Überleitungsvorschrift bestimmt § 5 Abs. 1 des UmwRG: „Dieses Gesetz gilt für Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen“.

22. § 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (im Folgenden: UVPG)<sup>14</sup> trifft folgende Bestimmung:

„(1) Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. ...

(3) Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind

1. Bewilligung, Erlaubnis, ... Planfeststellungsbeschluss“.

## **II – Sachverhalt und Ausgangsverfahren**

23. Bei dem Ausgangsrechtsstreit handelt es sich um eine Klage gegen einen wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss des Landes Rheinland-Pfalz, der die Errichtung einer Wasserrückhaltung in der Oberrheinebene südlich der Städte Mannheim und Ludwigshafen (Waldsee/Altrip/Neuhofen) zum Gegenstand hat.

24. Die geplante, dem Hochwasserschutz dienende Wasserrückhaltung umfasst eine Fläche von ca. 327 Hektar. Ein Teil hiervon soll in Abhängigkeit vom Wasserstand des Rheins regelmäßig überschwemmt, ein anderer Teil zum Schutz von den in der Rheinniederung liegenden Siedlungs-, Gewerbe- und Infrastrukturflächen bei extremen Hochwasserereignissen geflutet werden. Das geplante Vorhaben soll einen Schutz vor einem 200jährigen Hochwasserereignis gewähren. Zur Verwirklichung der Wasserrückhaltung sind zahlreiche bauliche Maßnahmen geplant.

25. Die Planung betrifft vor allem landwirtschaftlich genutzte Grundstücke und Waldflächen. Ein Teil der Rückhaltung soll jedoch in dem 2004 gemeldeten Fauna-Flora-Habitat (FFH-Gebiet) „Rheinniederung Speyer-Ludwigshafen“ liegen. In der Nähe des Vorhabens befinden sich ein weiteres FFH-Gebiet und zwei Europäische Vogelschutzgebiete.

26. Die untere Wasserbehörde des beklagten Landes beantragte als Trägerin des Vorhabens mit Schreiben vom 31. Januar 2002 bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd des Landes Rheinland-Pfalz die Feststellung des Plans für den Bau der Wasserrückhaltung. Der Plan wurde mit Beschluss vom 20. Juni 2006 festgestellt.

<sup>14</sup>- In der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl I S. 94).



27. Gegen diesen Planfeststellungsbeschluss klagten die Gemeinde Altrip, die Gebrüder Hört GbR und Herr Schneider (im Folgenden: Kläger). Sie machten u. a. geltend, dass die für die Wasserrückhaltung durchgeführte UVP an erheblichen Fehlern leide.

28. 12 % des Gemeindegebiets der Gemeinde Altrip sind von den geplanten Rückhalteräumen erfasst. Die Gemeinde ist zudem Eigentümerin mehrerer Grundstücke im Bereich des planfestgestellten Vorhabens.

29. Die Gebrüder Hört GbR baut Obst und Gemüse an. Ihre Gesellschafter sind Eigentümer und Pächter von Flächen innerhalb der Rückhaltung, von denen einige auch für die Herstellung von Deichen in Anspruch genommen werden sollen.

30. Herrn Schneider gehören mehrere nahe der geplanten Rückhaltung liegende Grundstücke, darunter ein Wohngrundstück und Grundstücke in einem Naherholungsgebiet, die für einen Campingplatz genutzt werden.

31. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 13. Dezember 2007 ab.

32. Die hiergegen gerichtete Berufung der Kläger wies das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 12. Februar 2009 zurück. Nach Ansicht des Gerichts sind die Kläger nicht befugt, Mängel der UVP unter Berufung auf das UmwRG geltend zu machen, da dieses Gesetz laut seines § 5 Abs. 1 nur auf Verfahren Anwendung finde, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden seien. Es könne insoweit dahinstehen, ob den Klägern bei fehlerhafter Durchführung einer UVP überhaupt aus § 4 Abs. 1 UmwRG ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zustehen könne, obwohl diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut nur den Totalausfall der UVP regle. Auch sei es zweifelhaft, ob die Kläger das von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellte Kausalitätserfordernis erfüllen.

33. Die Kläger erhoben Revision beim Bundesverwaltungsgericht.

### **III – Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

34. Das Bundesverwaltungsgericht sieht sich, wie schon das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, gemäß § 5 Abs. 1 UmwRG, nach dem das UmwRG nur für Verfahren gilt, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind, schon in zeitlicher Hinsicht an der Anwendung des Gesetzes gehindert. Es zweifelt jedoch daran, ob dies den Vorgaben des Unionsrechts entspricht.

35. Selbst wenn das UmwRG zeitlich anwendbar wäre, könnten die Kläger nach dem Vorbringen des Bundesverwaltungsgerichts mit einer Rüge der Fehlerhaftigkeit der UVP nach der deutschen Umsetzung der Richtlinie 2003/35 keinen Erfolg haben. Nach § 4 Abs. 1 UmwRG, der gemäß § 4 Abs. 3 UmwRG

und § 61 Nr. 1 VwGO anwendbar sei, könne die Aufhebung einer Entscheidung nur verlangt werden, wenn die erforderliche UVP oder die erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit überhaupt nicht durchgeführt und nicht nachgeholt worden sei. Eine andere Auslegung des § 4 Abs. 1 UmwRG sei angesichts des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte der Norm nicht möglich. Eine vor dem Hintergrund der Entscheidung in der Rechtssache Wells<sup>15</sup> ursprünglich als notwendig angesehene weiter gehende Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern im Gesetzesentwurf für das UmwRG<sup>16</sup> habe sich nämlich im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen können. Auch hinsichtlich dieser Norm hegt das Bundesverwaltungsgericht Zweifel, ob sie den Vorgaben der Richtlinie genügt.

36. Sollte diese Einschränkung der Anfechtungsmöglichkeiten einer Entscheidung nicht zulässig sein, stellt sich für das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob die im nationalen Recht in ständiger Rechtsprechung angewandten Kriterien, die die Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Anfechtung der verfahrensmäßigen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen einschränken, europarechtskonform sind.

37. Angesichts dieser Erwägungen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 10. Januar 2012 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof um Klärung der folgenden Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV gebeten:

1. Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind, die zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337 ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch für solche behördlichen Genehmigungsverfahren für anwendbar zu erklären, die zwar vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden waren, in denen die Genehmigungen aber erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurden?

2. Falls die Frage 1 zu bejahen ist:

Ist Art. 10a der Richtlinie 85/337 des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 geänderten Fassung dahin

<sup>15</sup>- Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, Slg. 2004, I-723).

<sup>16</sup> BT-Drucks. 16/2495.

auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind, die Anwendbarkeit der im Hinblick auf die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337 ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch auf den Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstrecken?

3. Falls die Frage 2 zu bejahen ist:

Ist Art. 10a der Richtlinie 85/337 in den Fällen, in denen das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats entsprechend Art. 10a Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 85/337 vom Grundsatz her bestimmt, dass für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängt, dahin auszulegen,

a) dass eine gerichtliche Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, nur dann Erfolg haben und zur Aufhebung der Entscheidung führen kann, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre, und wenn durch den Verfahrensfehler zudem zugleich eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betroffen ist, oder

b) dass im Rahmen der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit Verfahrensfehler bei Entscheidungen, für die die Bestimmungen der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, in weiterem Umfang beachtlich sein müssen?

Wenn die vorgenannte Frage im Sinne von b) zu beantworten ist:

Welche inhaltlichen Anforderungen sind an Verfahrensfehler zu stellen, damit diese bei der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Entscheidung zugunsten eines Klägers Berücksichtigung finden können?

38. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, das Land Rheinland-Pfalz, die Bundesrepublik Deutschland, Irland und die Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

39. Dieselben Beteiligten äußerten sich in der mündlichen Verhandlung vom 16. Januar 2013.

#### IV – Rechtliche Würdigung

40. Das Bundesverwaltungsgericht stellt dem Gerichtshof drei Fragen, die alle den durch Art. 10a der UVP-Richtlinie gewährten Zugang zu einem Überprüfungsverfahren betreffen, wobei die zweite und die dritte Frage jeweils bedingt für das Bejahen der vorherigen Frage gestellt werden. Die erste Frage soll die zeitliche Anwendbarkeit der entsprechenden Norm klären. Falls der Gerichtshof die Norm *ratione temporis* für anwendbar hält, muss er sich in der zweiten und dritten Vorlagefrage mit der Reichweite einer solchen Überprüfung auseinandersetzen. Die zweite Vorlagefrage behandelt die Zulässigkeit der Beschränkung der Anwendbarkeit der im Hinblick auf die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zur Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auf den Fall der Nichtdurchführung einer UVP. Falls eine solche Beschränkung nicht rechtmäßig ist, soll mit der dritten Vorlagefrage eine Klärung des Kontrollumfangs erlangt werden, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die in der nationalen Rechtsprechung angewandten Bedingungen des Kausalitätserfordernisses und der Verletzung eines subjektiven Rechts für den Erfolg der Anfechtung einer Entscheidung in Hinsicht auf ihre verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit mit dem Europarecht in Einklang stehen.

##### A – Zulässigkeit

41. Irland hält die zweite und die dritte Vorlagefrage für unzulässig. Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts enthalte keinerlei Angaben darüber, welche Fehler der UVP die Kläger geltend machen. Insofern werde der Gerichtshof aufgefordert, über Fragen hypothetischer Natur zu entscheiden, deren Antwort keine Auswirkung auf den Rechtsstreit habe.

42. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt es grundsätzlich dem nationalen Gericht, bei dem ein Rechtsstreit anhängig ist, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Rechtssache die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung und die Erheblichkeit der von ihm dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen<sup>17</sup>.

43. Der Gerichtshof kann von diesem Grundsatz nur abweichen, wenn die Auslegung des Unionsrechts „offensichtlich“<sup>18</sup> für die anhängige Rechtssache bedeutungslos ist. Dem folgend kam der Gerichtshof nur in seltenen Fällen angesichts der vom vorlegenden Gericht gemachten Ausführungen zum nationalen Recht und zum Sachverhalt zu dem Schluss, dass die gestellten Fragen rein

<sup>17</sup>- Urteile vom 29. November 1978, Redmond (83/78, Slg. 1978, 2347, Randnr. 25), und vom 30. November 1995, Esso Española (C-134/94, Slg. 1995, I-4223, Randnr. 9).

<sup>18</sup>- Urteil vom 16. Juni 1981, Salonia (126/80, Slg. 1981, 1563, Randnr. 6).

hypothetischer Natur<sup>19</sup> oder gar der vorliegende Rechtsstreit künstlich geschaffen<sup>20</sup> seien.

44. Aus dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich, dass die für das streitgegenständliche Vorhaben erforderliche UVP durchgeführt und von den Klägern als fehlerhaft bemängelt wurde. Es geht jedoch nicht aus ihm hervor, welche Fehler die Kläger im Klageweg geltend gemacht haben.

45. Dies führt jedoch nicht zur Unzulässigkeit der zweiten und dritten Vorlagefrage. Hinsichtlich der zweiten Frage folgt dies schon daraus, dass nach Angabe des Bundesverwaltungsgerichts nach dem derzeit geltenden deutschen Recht bei durchgeführter UVP ein Anspruch auf Aufhebung der Entscheidung unabhängig von der Art des geltend gemachten verfahrensrechtlichen Fehlers nicht besteht. Schon die Überprüfbarkeit der UVP auf Fehler an sich würde nach Aussage des vorlegenden Gerichts zur Zurückverweisung des Verfahrens an das Oberverwaltungsgericht führen. Für diesen Fall stellt sich die mit der dritten Vorlagefrage gestellte Frage nach der Europarechtskonformität der im deutschen Recht bisher von der Rechtsprechung angewandten Kriterien oder anderer Kriterien, die das Bundesverwaltungsgericht nach seinen Angaben als rechtliche Beurteilung dem Oberverwaltungsgericht vorgeben muss. Auch wenn die ausgebliebenen Angaben zur Natur der Verfahrensfehler im vorliegenden Verfahren keine endgültige, detaillierte Antwort auf die dritte Frage zulassen, wie die Kommission zutreffend anmerkt, verfügt der Gerichtshof doch über ausreichende Informationen, um im Rahmen des Kooperationsverhältnisses zwischen dem Gerichtshof und dem vorlegenden Gericht eine hilfreiche Antwort auf die Frage zu geben.

46. Die zweite und die dritte Vorlagefrage sind damit zulässig.

#### B – Erste Vorlagefrage

47. Mit der ersten Vorlagefrage fragt das Bundesverwaltungsgericht nach der zeitlichen Anwendbarkeit des durch die Richtlinie 2003/35 eingeführten Art. 10a der UVP-Richtlinie angesichts der im nationalen Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35 enthaltenen, oben beschriebenen, Vorschrift des § 5 Abs. 1 UmwRG. Die Richtlinie 2003/35 bestimmt insoweit, dass die Mitgliedstaaten ihr bis zum 25. Juni 2005 nachkommen müssen (Art. 6 Abs. 1 Satz 1). Fraglich ist aber, ob dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten den von Art. 10a der UVP-Richtlinie vorgesehenen Zugang zu einem Überprüfungsverfahren für ab diesem Stichtag eingeleitete behördliche Genehmigungsverfahren gewähren müssen, oder ob ein solcher Zugang auch für Verfahren gewährt werden muss, die zwar vor

<sup>19</sup>- Urteil vom 16. Juli 1992, Meilicke (C-83/91, Slg. 1992, I-4871, Randnrn. 31 bis 34).

<sup>20</sup>- Urteil vom 11. März 1980, Foglia (104/79, Slg. 1980, 745, Randnrn. 10 und 11).

dem Stichtag eingeleitet wurden, in denen die Genehmigungen aber erst danach erteilt wurden.

48. Die Bundesrepublik Deutschland und Irland sind der Auffassung, dass die Richtlinie 2003/35 die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, die von Art. 10a der UVP-Richtlinie vorgesehene Überprüfungsmöglichkeit für Genehmigungsverfahren vorzusehen, die vor dem Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35 eingeleitet wurden, auch wenn die Genehmigung erst nach Ende der Umsetzungsfrist erteilt wurde. Ihre Ausführungen zu den weiteren Vorlagefragen erfolgen insofern hilfsweise. Rheinland-Pfalz schließt sich der Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland an.

49. Die Kläger hingegen vertreten, dass Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35 die Mitgliedstaaten verpflichte, die nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie auf behördliche Genehmigungsverfahren zur Anwendung zu bringen, in denen die Genehmigung nach dem 25. Juni 2005 erteilt worden sei, unabhängig davon, wann die Verfahren eingeleitet worden seien. Auch die Kommission hält Art. 10a der UVP-Richtlinie für auf am 25. Juni 2005 bereits eingeleitete Genehmigungsverfahren anwendbar.

50. Meiner Ansicht nach ist Art. 10a der UVP-Richtlinie auf Fälle wie den hier vorliegenden anzuwenden.

51. Mitgliedstaaten müssen Richtlinien innerhalb der jeweils vorgesehenen Umsetzungsfrist in nationales Recht umsetzen<sup>21</sup>. Von einer Richtlinie gewährte Rechte sind innerhalb dieser Frist zu gewähren, insoweit die Richtlinie nicht ausdrücklich Ausnahmen vorsieht. Kommt ein Mitgliedstaat dieser Pflicht nicht nach, droht unter den bekannten Voraussetzungen eine unmittelbare Wirkung dafür in Betracht kommender Bestimmungen der Richtlinie<sup>22</sup>.

52. Problematisch kann dieser Grundsatz sein, wenn dadurch eine neue Bestimmung auf einen bereits begonnenen oder gar abgeschlossenen Sachverhalt Anwendung finden soll. Trifft ein Rechtsakt der Union für einen solchen Fall keine ausdrückliche Übergangsbestimmung, so ermittelt der Gerichtshof die zeitliche Anwendbarkeit durch Auslegung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Rechtssicherheit (Rückwirkungsverbot), des Vertrauensschutzes und der Erhaltung der praktischen Wirksamkeit des Rechtsakts<sup>23</sup>.

<sup>21</sup>- Vgl. nur Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Italien (C-68/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 60).

<sup>22</sup>- Urteil vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Randnr. 11).

<sup>23</sup>- Vgl. Urteil vom 12. November 1981, Meridionale Industria Salumi u. a. (212/80 bis 217/80, Slg. 1981, 2735, Randnr. 10).

53. Der Gerichtshof hatte diesen Grundsatz wiederholt anzuwenden. So entschied er, dass Verfahrensvorschriften auch für bei ihrem Inkrafttreten anhängige Rechtsstreitigkeiten, materiell-rechtliche Bestimmungen des Unionsrechts jedoch in der Regel nur für nach ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte gelten<sup>24</sup>. Auf die künftigen Auswirkungen eines Sachverhalts ist hingegen eine neue Vorschrift grundsätzlich anwendbar<sup>25</sup>. Im Hinblick auf die Pflicht zur Durchführung einer UVP stellte der Gerichtshof fest, dass diese Pflicht dann nicht gilt, wenn das Datum der förmlichen Stellung des Antrags auf Genehmigung eines Vorhabens vor dem Datum liegt, an dem die Frist für die Umsetzung der UVP-Richtlinie abließ<sup>26</sup>.

54. Der vorliegende Fall betrifft die Frage der Anwendung der durch Art. 10a der UVP-Richtlinie garantierten, neuen Rechtsschutzmöglichkeit mit Ablauf der Umsetzungsfrist auf zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleitete Genehmigungsverfahren. Die Richtlinie 2003/35 enthält keine Übergangsregelung für diesen Fall.

55. Eine Auslegung des Art. 10a der UVP-Richtlinie unter Berücksichtigung der Grundsätze der Rechtssicherheit (Rückwirkungsverbot), des Vertrauensschutzes und des Erhalts der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie ergibt, dass die Bestimmung auf behördliche Genehmigungsverfahren angewandt werden muss, die vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/35 eingeleitet wurden, zu dem Zeitpunkt aber noch nicht bestandskräftig abgeschlossen waren.

56. Das Interesse an einer effizienten und rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinie spricht für eine Anwendung des Art. 10a der UVP-Richtlinie mit Ablauf der Umsetzungsfrist. Selbst wenn man in der Anwendung neuer Rechtsschutzmöglichkeiten auf zu dem Zeitpunkt der Schaffung der Rechtsschutzmöglichkeiten laufende Verfahren – wie Deutschland und Irland –

<sup>24</sup> Urteil *Meridionale Industria Salumi u. a.* (oben in Fn. 23 angeführt, Randnr. 10); Schlussanträge von Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache *Budějovický Budvar*, Urteil vom 22. September 2011 (C-482/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nr. 106), und von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache *Toshiba Corporation u. a.*, Urteil vom 8. September 2011 (C-17/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nrn. 42 bis 46).

<sup>25</sup> Urteile vom 14. April 1970, *Brock* (68/69, Slg. 1970, 171, Randnr. 7), vom 10. Juli 1986, *Licata/CES* (270/84, Slg. 1986, 2305, Randnr. 31), vom 11. Dezember 2008, *Kommission/Freistaat Sachsen* (C-334/07 P, Slg. 2008, I-9465, Randnr. 43), vom 6. Juli 2010, *Monsanto Technology* (C-428/08, Slg. 2010, I-6765, Randnr. 66).

<sup>26</sup> Urteile vom 18. Juni 1998, *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* (C-81/96, Slg. 1998, I-3923, Randnr. 23), *Wells* (oben in Fn. 15 angeführt, Randnr. 43), und vom 15. Januar 2013, *Križan u. a.* (C-416/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 94).

ein schwaches Element der Rückwirkung<sup>27</sup> erkennen will, stehen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der Anwendung der Norm in solchen Fällen nicht entgegen. Diese Grundsätze und nicht eine in Fällen wie dem vorliegenden wenig hilfreiche Einteilung in verfahrens- und materiell-rechtliche Vorschriften sind für die Frage der Auslegung der Richtlinie hinsichtlich ihrer zeitlichen Anwendbarkeit entscheidend.

57. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur zeitlichen Anwendbarkeit der Pflicht zur Durchführung einer UVP ergibt sich, entgegen dem Vorbringen Deutschlands und Irlands, nichts anderes.

58. Der Gerichtshof stellte im Rahmen dieser Rechtsprechung darauf ab, dass die UVP-Richtlinie vermehrt Projekte größeren Umfangs trifft, deren Durchführung viel Zeit erfordert. Eine zusätzliche Verzögerung bereits eingeleiteter Verfahren durch die spezifischen Anforderungen der Richtlinie beeinträchtigt bereits entstandene Rechtspositionen<sup>28</sup>. Der Vorhabenträger kann sich insofern auf seine Annahmen über den Verfahrensverlauf bei Antragstellung verlassen und muss nicht eine weitere Erschwerung des Verfahrens erwarten.

59. Wie das Bundesverwaltungsgericht zu Recht feststellt, werden im vorliegenden Fall keine neuen Anforderungen für das Verwaltungsverfahren oder für laufende gerichtliche Verfahren geschaffen. Es geht vielmehr um die Verbesserung des Zugangs zu Überprüfungsverfahren hinsichtlich der Einhaltung schon zuvor verbindlicher rechtlicher Vorgaben. Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann nicht das Vertrauen darauf umfassen, dass die Einhaltung des geltenden Rechts nicht überprüft wird. Zwar muss bei einer Ausweitung von Rechtsschutzmöglichkeiten bei Projekten größeren Umfangs faktisch mit Verzögerungen gerechnet werden. Diese sind jedoch nur als ein Reflex der rechtlichen Überprüfung bereits verbindlicher Vorschriften zu betrachten. Vom Vorhabenträger sind solche Verzögerungen in Kauf zu nehmen. Das Interesse an der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie geht insofern vor.

60. Das Interesse an einer effizienten und rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinie wird im vorliegenden Fall zusätzlich dadurch gestärkt, dass die Richtlinie die Vorgaben der Aarhus-Konvention umsetzt, die am 17. Februar 2005 für die Gemeinschaft in Kraft trat und gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV die Organe der Union und die Mitgliedstaaten bindet<sup>29</sup>. Wäre Art. 10a der UVP-Richtlinie erst auf nach Abschluss der Umsetzungsfrist eingeleitete Verfahren anwendbar, so

<sup>27</sup>- Zur Problematik der Rückwirkung siehe neben der in den vorigen Fußnoten zitierten Rechtsprechung Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, 2. Aufl. 2006, S. 252 bis 273.

<sup>28</sup>- Urteil Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (oben in Fn. 26 angeführt, Randnr. 24).

<sup>29</sup>- Zum Stand der Aarhus-Konvention im EU-Recht siehe Urteil vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Slg. 2011, I-1255, Randnrn. 29 bis 31).



wäre der nach Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention zu garantierende Zugang zu einem Überprüfungsverfahren angesichts der erheblichen Dauer der einschlägigen Genehmigungsverfahren auf Jahre hinaus nicht gewährt.

61. Es ist somit festzuhalten, dass Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die zur Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch für solche behördlichen Genehmigungsverfahren für anwendbar zu erklären, die vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurden und zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestandskräftig abgeschlossen waren. Somit ist auf die für den Fall einer positiven Antwort auf die erste Vorlagefrage gestellte zweite Frage zu antworten.

#### *C – Zweite Vorlagefrage*

62. Mit der zweiten Vorlagefrage will das Bundesverwaltungsgericht wissen, ob Art. 10a der UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Anwendbarkeit der im Hinblick auf die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zur Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch auf den Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften UVP zu erstrecken.

63. Alle Beteiligten des Verfahrens mit Ausnahme Irlands vertreten die Auffassung, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die gerichtliche Überprüfbarkeit auch auf den Fall der fehlerhaften Durchführung einer UVP zu erstrecken. Die Bundesrepublik Deutschland ist der Ansicht, dass das deutsche Recht diese Anforderungen bereits erfüllt, da nach Maßgabe des neben § 4 Abs. 1 UmwRG anzuwendenden § 46 VwVfG die Aufhebung einer Genehmigungsentscheidung auch bei einer fehlerhaften Durchführung einer UVP verlangt werden könne. Irland verweist angesichts der fehlenden Informationen hinsichtlich der Art der in diesem Fall gerügten Fehler auf die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, die in Übereinstimmung mit den Zielen der Richtlinie ausgeübt werden müsse.

64. Hinsichtlich der Ausführungen der Bundesrepublik Deutschland sei zunächst festgestellt, dass der Gerichtshof keine Kompetenz zur Auslegung des nationalen Rechts besitzt. Im Rahmen des Kooperationsverhältnisses mit den nationalen Gerichten muss er sich insoweit auf deren Aussagen über das nationale Recht verlassen.

65. Schon der Wortlaut des Art. 10a der UVP-Richtlinie ist hinsichtlich der grundsätzlichen Reichweite der Überprüfung durch das vorgesehene Verfahren eindeutig. Laut der Bestimmung stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die alternativ eine der beiden in der Norm genannten Voraussetzungen erfüllen, „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht ... haben, *um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen ... anzufechten*, für die die Bestimmungen

dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten<sup>30</sup>. Die hervorgehobene Passage setzt wortgleich Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention um<sup>31</sup>.

66. Der Gerichtshof hat folgerichtig in der Rechtssache Trianel festgehalten, dass die Vorschrift in keiner Weise die Gründe, die zur Stützung des entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können, beschränkt<sup>32</sup>.

67. Mit diesen Vorgaben ist eine Beschränkung der Anfechtungsmöglichkeiten eines UVP-pflichtigen Genehmigungsverfahrens auf den Fall der Nichtdurchführung der UVP („Totalausfall“) nicht vereinbar. Die Rüge der Fehlerhaftigkeit der UVP darf grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden.

68. Auf die zweite Frage ist demnach zu antworten, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass in dem von der Vorschrift vorgesehenen Überprüfungsverfahren die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung auch im Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften UVP möglich sein muss. Damit ist auch auf die dritte und letzte Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts zu antworten, die für den Fall eines Erstreckens des Überprüfungsverfahrens auf die Fehlerhaftigkeit einer UVP gestellt ist.

#### D – Dritte Vorlagefrage

69. Mit der dritten Vorlagefrage begehrt das vorlegende Gericht die Klärung der Frage, in welchem Umfang die gerichtliche Anfechtung von Entscheidungen, für die die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, wegen Verfahrensfehlern möglich sein und zur Aufhebung der Entscheidung führen können muss in den Fällen, in denen das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats nach Art. 10a Abs. 1 Buchst. b der UVP-Richtlinie den Zugang von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren *von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung* abhängig macht. Dabei will das Gericht insbesondere wissen, ob zwei von der nationalen Rechtsprechung kumulativ angewandte Einschränkungen der Relevanz von Verfahrensfehlern zulässig sind: das Kausalitätserfordernis und die Betroffenheit einer materiellen Rechtsposition des Klägers.

<sup>30</sup> - Hervorhebung nur hier.

<sup>31</sup> - In der englischen und französischen Fassung werden die Worte „materiellrechtlich“ und „verfahrensrechtlich“ in der Aarhus-Konvention jeweils mit „und“, in der UVP-Richtlinie jedoch mit „oder“ verbunden. Dabei handelt es sich um eine rein redaktionelle Veränderung.

<sup>32</sup> - Urteil „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 37).

## 1. Die Kriterien der nationalen Rechtsprechung

70. Zum besseren Verständnis bietet es sich an, diese beiden Kriterien der nationalen Rechtsprechung anhand des Vorbringens der Parteien und des Vorlagebeschlusses in der gebotenen Kürze darzustellen.

71. Das sogenannte „Kausalitätserfordernis“ besagt, dass für eine erfolgreiche Anfechtung einer Entscheidung aufgrund eines Verfahrensfehlers nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit bestehen muss, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre<sup>33</sup>.

72. Zudem muss durch den Verfahrensfehler eine dem Kläger zustehende „materielle Rechtsposition“ betroffen sein. Nach der nationalen Rechtsprechung vermitteln aber, so das Bundesverwaltungsgericht, das UVPG und die Verfahrensvorschriften anderer Fachgesetze dem von einem UVP-pflichtigen Vorhaben Betroffenen keine selbständig durchsetzbaren Verfahrenspositionen<sup>34</sup>. Das Kriterium der dem Kläger zustehenden materiellen Rechtsposition, so ergibt sich aus dem Vorbringen der Beteiligten, ist auch im Rahmen der Begründetheit der Klage von Bedeutung. Dies würde bedeuten, dass es den Kontrollumfang jener Klagen einschränkt, die das Erfordernis der Klagebefugnis im Rahmen der Zulässigkeit erfüllen – typischerweise z. B., weil der Kläger sich auf eine mögliche Beeinträchtigung seines Eigentumsrechts beruft<sup>35</sup>.

## 2. Die Positionen der Beteiligten

73. Die Beteiligten vertreten klar unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die dritte Vorlagefrage. Die Kläger halten die beiden oben beschriebenen Kriterien für nicht europarechtskonform. Stattdessen seien Verfahrensfehler in weiterem Umfang beachtlich. In Anlehnung an Art. 263 Abs. 2 AEUV müssten jedenfalls Verstöße gegen wesentliche Verfahrensvorschriften bei der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Entscheidung berücksichtigt werden, es sei denn, dass im Einzelfall offensichtlich ausgeschlossen werden könne, dass der Fehler das Ergebnis in der Sache beeinflusst habe. Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung und Art. 3 der UVP-Richtlinie seien insoweit wesentliche Verfahrensvorschriften.

74. Im Rahmen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten hält die Bundesrepublik Deutschland das von der Rechtsprechung entwickelte

<sup>33</sup>- Siehe nur BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995, 4 C 4.94, und BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007, 4 C 9.06.

<sup>34</sup>- Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Nr. 34).

<sup>35</sup>- Vgl. Winter, G., *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ 1999, 467.

Kausalitätskriterium für europarechtskonform. Das Land Rheinland-Pfalz schließt sich dieser Auffassung an.

75. Irland ist der Ansicht, dass es angesichts der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten diesen selbst obliege, zu bestimmen, welche Handlungen, Unterlassungen oder Entscheidungen der Kontrolle gemäß Art. 10a der UVP-Richtlinie unterliegen und was eine Rechtsverletzung darstelle, wobei sie diese Bestimmung im Einklang mit dem Ziel der Richtlinie treffen müssen, nämlich den Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu Rechtsschutz zu gewähren.

76. Die Kommission schließlich ist der Auffassung, der nationale Richter müsse in der Begründetheit zumindest alle verfahrens- und materiell-rechtlichen Vorschriften überprüfen, die sich aus dem Unionsrecht und dessen nationaler Umsetzung ergeben, ohne dass die Prüfung auf die die Klagebefugnis vermittelnden Rechtsnormen oder die Verletzung einer materiellen Rechtsposition beschränkt sei.

77. Für schwere Verfahrensfehler dürfe kein Kausalitätserfordernis gelten, weniger bedeutende Verfahrensfehler führten allerdings dann nicht zur Aufhebung einer Entscheidung, wenn die Behörde schlüssig darlege, dass nach den Umständen des Falles nicht die konkrete Möglichkeit bestehe, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre.

78. Verfahrensfehler bei Entscheidungen, für die die Bestimmungen der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, seien im Rahmen der gerichtlichen Anfechtung beachtlich, sofern sie nicht von unerheblicher Bedeutung für die Erreichung der Ziele der UVP-Richtlinie seien.

### 3. Auslegung des Art. 10a der UVP-Richtlinie

79. Das vorliegende Verfahren ist nicht die erste Gelegenheit, bei der sich der Gerichtshof mit der Auslegung des Art. 10a der UVP-Richtlinie beschäftigt. Bereits zu Beginn meiner Ausführungen habe ich darauf hingewiesen, dass insbesondere die Rechtssache Trianel Anlass zu einer Auseinandersetzung mit der Bestimmung gab.

80. In jener Rechtssache setzte sich der Gerichtshof im Wesentlichen mit der Reichweite des Zugangs von Nichtregierungsorganisationen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie zu einem Überprüfungsverfahren im Sinne des Art. 10a selbiger Richtlinie auseinander. Der Gerichtshof erkannte diesbezüglich für Recht, dass solchen Nichtregierungsorganisationen nicht die Möglichkeit verweigert werden darf, im Rahmen eines Rechtsbehelfs nach Art. 10a der UVP-Richtlinie gegen eine relevante Genehmigungsentscheidung vor Gericht die Verletzung von Vorschriften geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen sind und den Umweltschutz bezwecken, weil diese Vorschriften nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützen. Dabei lässt sich der Entscheidung entnehmen, dass eine solche

Einschränkung weder auf der Ebene der Zulässigkeit der Klage noch auf der Ebene ihrer Begründetheit vorgenommen werden darf<sup>36</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland, deren nationales Recht Anlass für die Vorlage der Rechtssache Trianel gegeben hatte, hat die Konsequenzen aus dem Urteil gezogen<sup>37</sup>.

81. Das vorliegende Verfahren betrifft im Gegensatz zur Rechtssache Trianel natürliche und juristische Personen, die alle gemäß Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie Teil der betroffenen Öffentlichkeit sind, ohne jedoch eine dort genannte Nichtregierungsorganisation darzustellen.

82. In meiner Antwort zur zweiten Vorlagefrage habe ich bereits dargestellt, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie für diese die Beschränkung der Anfechtungsmöglichkeit einschlägiger Entscheidungen auf die Nichtdurchführung einer erforderlichen UVP nicht erlaubt.

83. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass das Unionsrecht im Rahmen des Art. 10a der UVP-Richtlinie detaillierte Vorgaben für den Kontrollumfang des entsprechenden Rechtsschutzes trifft. Vielmehr verfügen die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgrund ihrer Verfahrensautonomie grundsätzlich über einen Gestaltungsspielraum bei der Durchführung von Art. 10a der UVP-Richtlinie (und dem hiervon implementierten Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention). Sie können insofern selbst das Verfahren regeln, mit dem der entsprechende Zugang zu Rechtsschutz gewährt wird. Dabei unterliegen sie zwei Begrenzungen: Die Regelungen dürfen nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzprinzip), und die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte darf nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (Effektivitätsprinzip)<sup>38</sup>.

84. Unionsrechtliche Vorgaben hinsichtlich des Kontrollumfangs des von Art. 10a der UVP-Richtlinie vorgesehenen Überprüfungsverfahrens folgen insbesondere aus dem Effektivitätsprinzip. Einen Hinweis auf eine Verletzung des Äquivalenzprinzips gibt es im vorliegenden Verfahren nicht.

85. Wie ich bereits im Rahmen meines Vorschlags zur zweiten Vorlagefrage erläutert habe, trifft Art. 10a der UVP-Richtlinie vom Wortlaut her eine klare Aussage in Bezug auf die Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit

<sup>36</sup>- Urteil „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 60).

<sup>37</sup>- Zunächst erfolgte eine Anpassung des nationalen Rechts im Rahmen der Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 29. September 2011, 7 C 21.09. Nunmehr wurde das entsprechende Gesetz geändert: Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (BGBl I S. 95), vgl. BT-Drucks. 17/10957.

<sup>38</sup>- Urteile Wells (oben in Fn. 15 angeführt, Randnr. 67), vom 18. Oktober 2011, Boxus und Roua (C-128/09 bis C-131/09, C-134/09 und C-135/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 52), „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 43).

von Entscheidungen in dem von der Norm vorgesehenen Verfahren. Sie schränkt diesbezüglich in keiner Weise die Gründe ein, die zur Stützung des entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können.

86. Allerdings erlaubt Art. 10a der UVP-Richtlinie den Mitgliedstaaten, den Zugang von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit zu dem von der Vorschrift vorgesehenen Überprüfungsverfahren an eine Bedingung zu knüpfen. Dabei können die Mitgliedstaaten als Ausdruck ihrer Verfahrensautonomie unter zwei Alternativen wählen. Die erste Alternative ist der Besitz eines „ausreichende[n] Interesse[s]“, die zweite und von Deutschland gewählte die Geltendmachung „ein[r] Rechtsverletzung ..., sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert“. Die Mitgliedstaaten bestimmen des Weiteren gemäß Art. 10a der UVP-Richtlinie selbst, was als Rechtsverletzung gilt. Diese Bestimmung muss jedoch im Einklang mit dem Ziel erfolgen, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

87. Haben diese beiden von Art. 10a aufgezählten Alternativen eine Auswirkung auf den Prüfungsumfang im Rahmen des zu gewährenden Überprüfungsverfahrens?

88. Der Wortlaut der Norm legt nahe, dass es sich bei den beiden in Art. 10a der UVP-Richtlinie genannten Alternativen um die Beschreibung einer Zulässigkeitsvoraussetzung für den entsprechenden Rechtsbehelf handelt. Ist diese erfüllt, erfolgt eine Begründetheitsprüfung der „materiellrechtliche[n] und verfahrensrechtliche[n] Rechtmäßigkeit von Entscheidungen“. Auch der Gerichtshof bezieht sich in Bezug auf die Alternativen ausdrücklich auf „die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe“.<sup>39</sup>

89. Eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des Art. 10a der UVP-Richtlinie mit Rücksicht auf Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention<sup>40</sup> bestätigt, dass die beiden in Art. 10a der UVP-Richtlinie genannten Alternativen die Beschränkung der Zulässigkeit des Überprüfungsverfahrens, nicht seines Prüfungsumfangs, ermöglichen sollen. Der für die Konvention als Auslegungshilfe heranziehbare *Implementation Guide*<sup>41</sup> nämlich nennt die entsprechenden Kriterien bezeichnenderweise als solche des *standing*<sup>42</sup>.

<sup>39</sup>- Urteil „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 38).

<sup>40</sup>- Siehe neunter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35.

<sup>41</sup>- Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay u. a. (C-182/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 28).

<sup>42</sup>- United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Aufl. 2013, S. 20 bis 204.

90. Ich schließe mich insoweit der Ansicht von Generalanwältin Sharpston an, die die beiden Alternativen ebenfalls damit erklärt, dass die Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention durch sie den unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen hinsichtlich der Klagebefugnis Rechnung tragen wollten<sup>43</sup>.

91. Hinsichtlich des Prüfungsumfangs in verfahrensrechtlicher Hinsicht bleibt es demnach dabei, dass die UVP-Richtlinie die Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen vorsieht und in keiner Weise die Gründe einschränkt, die zur Stützung des entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können. Gemäß dem Effektivitätsprinzip darf diese Rechtsschutzmöglichkeit bezüglich der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen und den Umweltschutz bezweckenden Vorschriften nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden. Ein diesen Vorgaben folgender nationaler Rechtsschutz entspricht auch Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, nach dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Weiter gehende Aussagen hinsichtlich des Prüfungsumfangs sind angesichts der fehlenden Darstellung der konkret gerügten Verfahrensfehler nicht möglich.

#### 4. Überprüfung der nationalen Kriterien

92. Im Folgenden möchte ich zunächst überprüfen, ob das Kriterium der Betroffenheit einer materiellen Rechtsposition des Klägers in der vom Bundesverwaltungsgericht beschriebenen Form im Bereich des Art. 10a der UVP-Richtlinie den Vorgaben der Richtlinie entspricht. Die Verwaltungsrechtswissenschaft im betroffenen Mitgliedstaat hat sich in den letzten Jahren intensiv mit dem Thema beschäftigt und auch unter Einfluss der Trianel-Rechtsprechung kontrovers diskutiert, inwieweit das Erfordernis der Verletzung eines subjektiven Rechts im Bereich des Umweltrechts und gerade auch hinsichtlich Verfahrensfehler bei der UVP aufrechterhalten werden kann<sup>44</sup>.

93. Eine sorgfältige Auslegung des Art. 10a der UVP-Richtlinie, insbesondere auch nach seinem Sinn und Zweck, zeigt, dass das Kriterium in der vom Bundesverwaltungsgericht beschriebenen Form nicht den Vorgaben der Richtlinie entspricht.

<sup>43</sup>- Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Nr. 44).

<sup>44</sup>- Vgl. nur Kment, M., *Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG?*, NVwZ 2012, 481; Siegel, T., *Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit*, DÖV 2012, 709; Ziekow, J., *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, NVwZ 2007, 259. Bereits zuvor grundlegend: Calliess, C., *Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte*, NVwZ 2006, 1; Schoch, F., „Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrechts“, in: Schmidt-Assmann, E. und Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1999, S. 279; Kokott, J., *Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Die Verwaltung 31 (1998), 335.

94. Wie oben festgestellt, sieht der Wortlaut des Art. 10a ein Überprüfungsverfahren zur Anfechtung (auch) der verfahrensmäßigen Rechtmäßigkeit ohne jeden Hinweis auf eine Beschränkung der insofern zur Stützung vorgebrachten Gründe vor. Dabei erlaubt die Norm eine Beschränkung des Zugangs zu dem Überprüfungsverfahren auf solche Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die eine Rechtsverletzung geltend machen. Dieses Konzept legen die Mitgliedstaaten selbst fest unter ausdrücklicher Berücksichtigung des Ziels, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Bei dem Kriterium handelt es sich allerdings – auch hierauf habe ich bereits hingewiesen – um ein erlaubtes Zulässigkeitskriterium, nicht um eine mögliche Einschränkung des Prüfungsumfangs. Eine Einschränkung des Prüfungsumfangs kann also mit ihm nicht gerechtfertigt werden.

95. Weiter ist zu beachten, dass die Aarhus-Konvention, deren Umsetzung Art. 10a der UVP-Richtlinie dient, wertvolle Hinweise auf den Zweck der Norm gibt. Diese soll laut ihrem Art. 1 zum Schutz des Rechts auf ein Leben in einer dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beitragen. Hierfür werden bestimmte Verfahrensvorschriften vorgesehen (Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung) und ein effektiver Zugang zu Gerichten gewährt.

96. Die Erwägungsgründe 7 und 8 der Konvention erläutern den Hintergrund des Rechts auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten weiter. Der Zugang wird Bürgern zur Wahrnehmung ihres Rechts auf eine gesunde Umwelt und zur Erfüllung ihrer Pflicht, die Umwelt zum Wohl gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern, gewährt.

97. Hieraus resultiert meines Erachtens zweierlei. Zum einen haben Verfahrensvorschriften und die Einhaltung solcher Vorschriften gerade auch im Umweltrecht eine wesentliche Funktion zum Schutz der gewährten Rechte. Hieraus erklärt sich die wachsende Bedeutung von Beteiligungsrechten im Umweltrecht, die heute nicht nur als Element der Legitimierung von Entscheidungen, sondern auch als solches der Verbesserung des Umweltschutzes gelten<sup>45</sup>. Ebenso erklärt dieses Verständnis des Verfahrens den Wert der korrekten Durchführung einer UVP<sup>46</sup>. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weswegen Art. 10a der UVP-Richtlinie die Überprüfung der materiell-rechtlichen und der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit in einem Atemzug nennt.

98. Zum anderen sieht die Aarhus-Konvention den Schutz der Umwelt nicht als spezifische Funktion dafür geschaffener Nichtregierungsorganisationen, sondern betrachtet den Einzelnen als befugt, ja verpflichtet, Umweltbelange zu verfolgen<sup>47</sup>. Eine Beschränkung des Prüfungsumfangs bei Klagen von Einzelnen

<sup>45</sup>- Ebbesson, J., „Public Participation“, in: Bodansky, D., u. a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, OUP, 2007, S. 681.

<sup>46</sup>- Clément, M., *Droit Européen de l'Environnement*, Bruxelles, Larcier, 2. Aufl. 2012, S. 119.

<sup>47</sup>- Erwägungsgründe 7 und 8 der Aarhus-Konvention.



lässt sich insofern nicht damit rechtfertigen, dass sich ja Umweltverbände für Umweltbelange im Allgemeinen einsetzen können. Hinsichtlich der Klagebefugnis ist die Position der Umweltverbände zwar gemäß Art. 10a Abs. 3 Sätze 2 und 3 dadurch privilegiert, dass sie nach der Bestimmung Rechte haben, die verletzt werden können<sup>48</sup>. Im Rahmen der Begründetheit jedoch gibt es keinen Hinweis darauf, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit schlechter stehen als Umweltverbände. Der Bürger wird insoweit, dies zeigen die erwähnten Bestimmungen der Aarhus-Konvention, selbst zur Durchsetzungsinstanz des Umweltschutzes,<sup>49</sup> eine Aufgabe, die – wie die Kläger darlegen – Umweltschutzverbände aufgrund mangelnder finanzieller Mittel nur begrenzt wahrnehmen können.

99. Nach alledem darf das nationale Recht Fragen der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit im (umweltrechtlichen) Rahmen der UVP-Richtlinie nicht vom Prüfungsumfang der Gerichte bei Klagen von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit ausnehmen. Dies würde das Effektivitätsprinzip verletzen und keine adäquate europarechtskonforme Umsetzung des Art. 10a der UVP-Richtlinie darstellen. Insofern ein Kriterium der Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung aus dem Unionsrecht hervorgehende und den Umweltschutz bezweckende Vorschriften vom Prüfungsumfang des Überprüfungsverfahrens im Sinne des Art. 10a der UVP-Richtlinie ausschließt, wie dies nach der Darstellung des Bundesverwaltungsgerichts der Fall ist, kann es meines Erachtens nicht aufrechterhalten werden.

100. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die Äußerung des Gerichtshofs in der Rechtssache Trianel verstehen, nach der „es dem nationalen Gesetzgeber ... frei[steht], die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 10a der Richtlinie 85/337 geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken ...“<sup>50</sup>. Der Begriff der subjektiv-öffentlichen Rechte muss so ausgelegt werden, dass unionsrechtliche, dem Umweltschutz dienende Vorschriften von Einzelnen im Rahmen der Begründetheit geltend gemacht werden können. Insofern konvergiert – dies deutet auch das in Art. 1 der Aarhus-Konvention erwähnte Recht auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt an – ein objektiv und ein subjektiv verstandener Rechtsschutz.

<sup>48</sup>- Urteil „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnrn. 40 und 42).

<sup>49</sup>- Das Konzept des Bürgers als Wächter der Einhaltung des Rechts ist dem Europarecht keineswegs fremd. Urteil vom 5. Februar 1963, van Gend & Loos (26/62, Slg. 1963, 1). Vgl. Weiler, J. H. H., „The Transformation of Europe“, in: *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, 10, 20.

<sup>50</sup>- Urteil „Trianel“ (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 45).

101. Auch das Compliance Committee der Aarhus-Konvention hält den Ausschluss umweltrechtlicher Ansprüche von Klagen aufgrund einer Begrenzung von Nachbarklagen auf eigene Rechte und den Ausschluss von Umweltrecht von diesem Konzept für eine Verletzung von Art. 9 Abs. 2. Obwohl diese Vorgabe für den Gerichtshof nicht bindend ist<sup>51</sup>, stützt sie doch meine Auslegung der Konvention<sup>52</sup>.

102. Für das Kausalitätsprinzip sind ähnliche Maßstäbe zu beachten. Auch hier besitzen die Mitgliedstaaten zweifellos Verfahrensautonomie. Nach dieser ist ein Kausalitätskriterium zur Beurteilung der Relevanz von Verfahrensfehlern nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Dabei müssen allerdings das Äquivalenz- und das Effektivitätsgebot eingehalten werden. Auch das Kausalitätserfordernis muss sich also insbesondere an dem Effektivitätsgebot messen lassen<sup>53</sup>. Wiederum ergibt sich kein Hinweis auf eine Verletzung des Äquivalenzgebots.

103. Das Kausalitätserfordernis darf demnach die Ausübung der Rechte aus Art. 10a der UVP-Richtlinie nicht behindern.

104. Gerade im hier betroffenen Bereich kommt – darauf habe ich oben hingewiesen – dem Verfahren eine besondere Rolle zu, um einen effektiven Umweltschutz zu gewährleisten. Zugang zu einem Überprüfungsverfahren in Bezug auf Verfahrensfehler ist allerdings nur dann effektiv, wenn ein Erfolg der Rüge nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Die Ausgestaltung des Kausalitätskriteriums muss der besonderen Bedeutung des Verfahrens, gerade auch im Rahmen des europäischen Umweltrechts, gerecht werden und darf Verfahrensfehler vom Prüfungsumfang nicht faktisch ausschließen.

105. Dies bedeutet keinesfalls, dass jeder Verfahrensfehler zur Aufhebung einer Entscheidung führen muss. Dies zeigt schon die Parallele zu den Folgen von Fehlern bei Rechtsakten der Union. Art. 263 Abs. 2 AEUV bestimmt insoweit, dass der Gerichtshof „für Klagen zuständig [ist], die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen ... Verletzung wesentlicher Formvorschriften ... erhebt“. Von der Rechtsprechung wird dies – vereinfachend – so gehandhabt, dass ein Akt bei Verletzung besonders

<sup>51</sup>- Vgl. Art. 15 der Aarhus-Konvention, der die nichtstreitige, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens vorsieht, sowie Meeting of the Parties, Decision I/7, Review of Compliance, UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8 vom 2. April 2004.

<sup>52</sup>- Economic Commission for Europe, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria. Adopted by the Compliance Committee on 16 December 2011, UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2012/4 vom 17. April 2012, S. 14. Mangels ausreichender Informationen stellte das Committee keine Verletzung fest und argumentierte hypothetisch.

<sup>53</sup>- Vgl. insofern von Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2008, S. 541.

bedeutender Verfahrensvorschriften ohne Weiteres nichtig ist<sup>54</sup>, bei weniger bedeutenden Vorschriften eine Auswirkung zeitigen muss<sup>55</sup>. Die im Rahmen dieser Vorschrift entwickelten Kriterien sind wegen der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten nicht ohne Weiteres auf Art. 10a der UVP-Richtlinie zu übertragen.

106. Vielmehr ist bei der Anwendung des Kausalitätskriteriums das Effektivitätsprinzip zu beachten. Dies bedeutet, dass durch das Kriterium, insbesondere auch durch die Ausgestaltung der Darlegungs- und Beweislast im Rahmen des Kriteriums, die Geltendmachung von aus dem Unionsrecht hervorgegangenen und den Umweltschutz bezweckenden Verfahrensvorschriften nicht praktisch ausgeschlossen werden darf. Für besonders wichtige Verfahrensvorschriften muss insoweit auf das Erfordernis einer Kausalität für das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens vollständig verzichtet werden.

## V – Ergebnis

107. Aus den oben genannten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35 ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die zur Umsetzung von Art. 10a der UVP-Richtlinie ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch für solche behördlichen Genehmigungsverfahren für anwendbar zu erklären, die vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurden und zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestandskräftig abgeschlossen waren.
2. Art. 10a der UVP-Richtlinie ist dahin auszulegen ist, dass in dem von der Vorschrift vorgesehenen Überprüfungsverfahren die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung auch im Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften UVP möglich sein muss.
3. Art. 10a der UVP-Richtlinie ist dahin auszulegen, dass in den Fällen, in denen das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats entsprechend Art. 10a Abs. 1 Buchst. b der UVP-Richtlinie bestimmt, dass für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängt,

<sup>54</sup>- Urteil vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat (138/79, Slg. 1980, 3333, Randnr. 33).

<sup>55</sup>- Divergierend hinsichtlich der konkret verlangten Auswirkung Urteile vom 29. Oktober 1980, van Landewyck u. a./Kommission (209/78 bis 215/78 und 218/78, Slg. 1980, 3125, Randnr. 47), und vom 2. Oktober 2003, Thyssen Stahl/Kommission (C-194/99 P, Slg. 2003, I-10821, Randnr. 31).

- eine Beschränkung der Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, auf Fälle, in denen durch den Verfahrensfehler zudem zugleich eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betroffen ist, unzulässig ist, insoweit dadurch aus dem Unionsrecht hervorgegangene und den Umweltschutz bezweckende Vorschriften vom Prüfungsumfang ausgeschlossen werden;
- eine Beschränkung der Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, auf Fälle, in denen nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre, unzulässig ist, insoweit dadurch die Geltendmachung von aus dem Unionsrecht hervorgegangene und den Umweltschutz bezweckende Vorschriften praktisch ausgeschlossen wird und insoweit sich dieses Kriterium auch auf besonders wichtige solcher Verfahrensvorschriften bezieht.

Die Beurteilung der an Verfahrensfehler zu stellenden Anforderungen, damit diese bei der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zugunsten eines Klägers Berücksichtigung finden können, unterliegt der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, die allerdings den Rechtsschutz bezüglich der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen und den Umweltschutz bezweckenden Vorschriften nicht praktisch unmöglich machen, übermäßig erschweren oder ungünstigeren Regelungen unterwerfen dürfen als Sachverhalte innerstaatlicher Art.