

<https://doi.org/10.1007/s10357-022-4000-1>

Die neue Aarhus-Verordnung der Europäischen Union – ein Schritt zu mehr Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Organe und Einrichtungen der Union

Eckard Rehbinder

© Der/die Autor(en) 2022. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Die am 28. Oktober 2021 in Kraft getretene Änderungsverordnung zur Aarhus-Verordnung der EU modernisiert den administrativen und gerichtlichen Rechtsschutz gegen Rechtsakte der Organe und Einrichtungen der EU. Die Verordnung setzt einen Schlusspunkt unter das jahrelange Tauziehen zwischen dem Compliance-Ausschuss der Aarhus-Konvention und der EU über die Vereinbarkeit des administrativen Überprüfungsverfahrens nach der Verordnung mit den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention. Wesentliche Regelungen sind die Ausdehnung des Kreises der anfechtbaren Entscheidungen auf alle Rechtsakte nicht-legislativer Natur und die Anerkennung von Antragsrechten Einzelner, wenngleich unter einschränkenden Voraussetzungen. Kritisch zu bewerten sind insbesondere die fehlende Unabhängigkeit des administrativen Überprüfungsverfahrens und die Bevorzugung der Umweltverbände beim Zugang zum Gericht der EU.

1. Einleitung

Am 8. Oktober 2021 ist die Verordnung (EU) 2012/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung (EG) 1367/2006 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, der sog. Aarhus-Verordnung, im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden.¹ Sie ist am 28. Oktober 2021 in Kraft getreten. Damit kommt ein seit 2008 andauernder Streit zwischen dem Compliance-Ausschuss der Aarhus-Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) und der EU über die Vereinbarkeit des verwaltungsinternen Rechtsschutzes gegen Handlungen und Unterlassungen der Organe und Einrichtungen der EU mit den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK)² zu einem vorläufigen Ende. Diese Regelung verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährung von verwaltungsinternem oder gerichtlichem Rechtsschutz gegen Handlungen und Unterlassungen der Behörden in Umweltangelegenheiten. Die Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention haben auf ihrer 7. Tagung vom 18.–20. Oktober 2021³ die Feststellungen des Compliance-Ausschusses hinsichtlich des Verstoßes gegen die Konvention gebilligt, aber anerkannt, dass die Neuregelung im Wesentlichen eine Erfüllung der Verpflichtungen der EU als Vertragspartei aus Art. 9 Abs. 3 AK darstellt. Allerdings wird der (verwaltungsinterne) Rechtsschutz gegen Kommissionsentscheidungen über die Vereinbarkeit nationaler Beihilfen mit dem Umweltrecht, der wesentlich später Gegenstand einer Beschwerde wurde, erst

auf der nächsten Tagung der Vertragsstaaten abschließend behandelt werden.⁴

2. Verlauf des Compliance-Verfahrens

Im Jahr 2008 hatte die Umweltorganisation Client Earth Beschwerde beim Compliance-Ausschuss mit dem Ziel eingelegt, wesentliche Regelungen der Aarhus-Verordnung für unvereinbar mit der Konvention zu erklären. Hauptstreitpunkte waren die Beschränkung der Verordnung auf Verwaltungsakte, d. h. Entscheidungen zur Regelung von Einzelfällen, und das Fehlen von Regelungen, die über die Rechte von Umweltverbänden hinaus auch Einzelnen Zugang zum verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren gewähren. Nach Auffassung des Compliance-Ausschusses ist die Beschränkung der verwaltungsinternen Überprüfung auf Verwaltungsakte, die nach den einschlägigen Regelungen des sekundären Unionsrechts Seltenheitswert haben, nicht mit Art. 9 Abs. 3 AK vereinbar, da diese Vorschrift sich nicht auf Verwaltungsakte und deren Unterlassung beschränkt, sondern weitergehend alle Handlungen und Unterlassungen der Behörden erfasst. Der Compliance-Ausschuss hat weiterhin den Standpunkt vertreten, dass Art. 9 Abs. 3 AK nicht nur eine Antragsbefugnis von Umweltverbänden, sondern auch von Einzelnen fordere. Es bestehe eine nicht vertretbare Schiefelage zwischen den auf Art. 9 Abs. 3 AK gestützten Anforderungen des EuGH an den Gerichtszugang vor nationalen Gerichten und den Gerichten der Union.⁵

Die Verteidigungsstrategie der Europäischen Kommission bestand im Wesentlichen in der Argumentation, dass das besondere, zweistufige Rechtssystem der Union als Einheit gesehen werden müsse und als solches die Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK erfülle. Das Unionsrecht begründe einen weiten Zugang zu den Behörden

- 1) Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.10.2021 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 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, ABl. 2021 L 356, S. 1.
- 2) Case ACCC/C/2008/32, part II, ECE/MP.PP/C.1/2017/7 v. 17.3.2017; zur Vereinbarkeit der EuGH-Rechtsprechung zu Art. 263 Abs. 3 AEUV mit Art. 9 Abs. 3 AK s. schon *Compliance-Ausschuss*, ACCC/C/2008/32, part I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4 Add. 1 v. 14.4.2011.; *Lutz/Sauer*, EurUP 2018, 118, 123 ff.
- 3) Economic Commission for Europe, Report of the seventh session of the Meeting of the Parties, Decisions adopted by the Meeting of the Parties, Decision VII/8f, Ziff. 3–6, ECE/MP.PP/2021/2/Add.1.
- 4) Case ACCC/C/2015/128.
- 5) ACCC/C/2008/32, part II, ECE/MP.PP/C.1/2017/7 v. 17.3.2017, Ziff. 78, 81 ff., 115 ff.

Prof. Dr. jur. Eckard Rehbinder,
Emeritierter Prof. für Wirtschafts- und Umweltrecht,
Goethe-Universität, Frankfurt am Main,
Frankfurt am Main, Deutschland

und Gerichten der Mitgliedstaaten, die als Hauptakteure der Rechtmäßigkeitskontrolle auch von Handlungen und Unterlassungen der Organe und Einrichtungen der EU in Umweltangelegenheiten fungierten. In Verbindung mit dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV und der verwaltungsinternen Überprüfung von Verwaltungsakten der Union nach der Aarhus-Verordnung werde der Rechtsschutz hinreichend gewährleistet.⁶ Dem hat sich der Compliance-Ausschuss nicht anschließen können und außer der EU hat keine der Vertragsparteien den Standpunkt der EU geteilt. Zu einer Entscheidung über die Feststellungen des Compliance-Ausschusses kam es jedoch auf der 6. Tagung der Vertragsstaaten im Jahre 2017 nicht, da die EU eine einvernehmliche Entscheidung blockierte. Dies gilt als ein einmaliger Vorgang. Der Mechanismus der Vollzugskontrolle nach Art. 10 Abs. 2 AK beruht auf gegenseitigem Vertrauen und Konsens. Eine derartige Blockadehaltung hatte es in der Praxis der Vollzugskontrolle noch nie gegeben.

Mit dem „Green Deal“ hat sich in der EU jedoch ein gewisser Sinneswandel vollzogen, wenngleich dieser zunächst noch durch erhebliche Zurückhaltung gegenüber Veränderungen des sekundären Unionsrechts in Anpassung an die Aarhus-Konvention geprägt war. Die Kommission schlug im Jahre 2020 eine Änderung der Aarhus-Verordnung dahingehend vor, dass auch nicht-legislative Rechtsakte mit allgemeiner Geltung in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen sollten; dazu sollte ein neuer, weiterer Begriff des Verwaltungsakts eingeführt werden.⁷ Allerdings blieb die Reichweite der geplanten Neuregelung recht begrenzt, da nicht-legislative Rechtsakte, die auf eine Durchführung durch die Organe und Einrichtungen der Union oder die Behörden der Mitgliedstaaten angelegt sind, ausgenommen werden sollten. Eine Individualbeschwerde war nicht vorgesehen, jedoch sollte der Rechtsschutz vor den nationalen Instanzen dadurch verstärkt werden, dass bei der Überprüfung von Durchführungsakten auch die Ermächtigung einbezogen werden kann, sofern sie ihrerseits in einem nicht-legislativen Rechtsakt eingeräumt ist. Der Rat hat sich diesen Vorschlägen im Wesentlichen zunächst angeschlossen.⁸

Bewegung in die unionsinterne Diskussion brachte die von der Kommission erbetene Stellungnahme des Compliance-Ausschusses vom 12. Februar 2021.⁹ Der Ausschuss bestand darauf, dass nach Art. 9 Abs. 3 AK nicht-legislative Rechtsakte der Union auch dann überprüfbar sein müssen, wenn sie einer Durchführung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Ferner lehnte der Ausschuss die Beschränkung des Zugangs zu einem verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren auf Umweltverbände ab. Diesen Ball nahm dann das Europäische Parlament auf. Hinsichtlich des Gegenstands der Überprüfung sollte nach den Vorschlägen des Parlaments klargestellt werden, dass grundsätzlich alle nicht-legislativen Rechtsakte der EU, mit Ausnahme solcher Rechtsakte, die von den Mitgliedstaaten erlassen werden, der Überprüfung unterliegen; der Durchführungsvorbehalt sollte also gestrichen werden. Darüber hinaus schlug das Europäische Parlament vor, dass auch Mitglieder der Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse oder eine Verletzung ihrer Rechte geltend machen können, antragsberechtigt sein sollen.¹⁰

Im anschließenden Trilogverfahren¹¹ wurde die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des verwaltungsinternen Überprüfungsverfahrens akzeptiert. Dagegen wurde zur Vermeidung einer Popularbeschwerde die Antragsbefugnis Einzelner deutlich eingeschränkt und von Voraussetzungen abhängig gemacht, die Auslegungs- und Beweisprobleme aufwerfen könnten. Mit dieser Maßgabe wurde dann die Änderungsverordnung beschlossen.¹²

Die Tagung der Vertragsstaaten hat auch die Feststellungen des Compliance-Ausschusses, dass der Rechtsschutz gegen Kommissionsentscheidungen über die Vereinbarkeit

nationaler Beihilfen mit dem Umweltrecht nicht den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK entspreche, geprüft.¹³ Die von der EU grundsätzlich zugesagte Anpassung wird allerdings erst auf der nächsten Tagung der Vertragsstaaten abschließend behandelt werden.

3. Antragsbefugnis

Die Änderungsverordnung begründet neben der beibehaltenen Antragsbefugnis von Umweltverbänden (Art. 11 Abs. 1 Aarhus-VO) auch eine Antragsbefugnis Einzelner, die aber von einschränkenden Voraussetzungen abhängig ist (Art. 11 Abs. 1a Aarhus-VO n.F.). Zum einen stellt die Regelung auf eine Rechtsverletzung ab, zum anderen führt sie zusätzlich eine Art kollektiver Antragsbefugnis im öffentlichen Interesse ein.

3.1 Antragsbefugnis wegen Rechtsverletzung

Die Antragsbefugnis wegen einer Rechtsverletzung knüpft nicht an das für das Klagerecht vor europäischen Gerichten nach Art. 263 Abs. 4 AEUV maßgebliche Kriterium der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit an. Nach der sog. Plaumann-Formel¹⁴ würde dies erfordern, dass der Antragsteller wegen besonderer persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Betroffenen heraushebenden Umstände unmittelbar und individuell betroffen ist. Diese Auslegung hatte der Compliance-Ausschuss ausdrücklich verworfen. Andererseits soll nach den Absichten der Verordnungsverfasser eine Popularklage vermieden werden. Weit entfernt von der Plaumann-Formel hat man sich daher nicht. Der Antragsteller muss in einem Recht beeinträchtigt und im Vergleich zur allgemeinen Öffentlichkeit unmittelbar betroffen sein. Die Erwägungsgründe (Ziff. 19) nennen dafür eine unmittelbare Gefahr für die Gesundheit oder Sicherheit oder eine Beeinträchtigung eines Rechts gemäß dem Unionsrecht im Sinne der Rechtsprechung des EuGH zu Klagerechten vor nationalen Gerichten aus Umweltrichtlinien. Genannt werden die Urteile in den Fällen *Janecek*, *Folk* und *Was-*

- 6) Die extreme Position eines einzelnen Urteils des EuGH, die Aarhus-Verordnung diene überhaupt nicht der Umsetzung der Konvention (so EuGH, Urt. v. 13.1.2015, C-401 – 403/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, Rdnr. 58–61 – Kommission und Rat/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network) wurde allerdings nicht übernommen; kritisch *Krämer*, JEEPL 14, 2017, 159 ff.; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, Kap. 6 Rdnr. 61; a.M. auch schon EuGH, Urt. v. 20.12.2017, C-664/115, ECLI:EU:C:2017:987, Rdnr. 14 – Protect.
- 7) COM (2020)642 final; Grundlage waren die Feststellungen in: *Kommission*, Report on the European Union's implementation of the Aarhus Convention on the access to information, public participation and access to justice in environmental matters, SWD (2019) 378.
- 8) Council Document 2020/0289 (COD), No. 14208/20 v. 18.12.2020.
- 9) ACCC/M/2017/3 Ziff. 23 ff.
- 10) P9_TA (2021) 0254 v. 20.5.2021, Amendment 32, Article 1 – paragraph 1 – point 2d (new).
- 11) Vgl. *Europäisches Parlament*, P9_TA (2021) 0397 v. 5.10.2021; *Kommission*, COM (2021) 532.
- 12) *Europäisches Parlament*, Standpunkt v. 5.10.2021, P9_TA (2021) 0397; *Rat der Europäischen Union*, Beschl. v. 6.10.2021, Outcome of the Council Meeting, 12572/21, p. 8; Aarhus-Verordnung: Rat legt Standpunkt in erster Lesung fest, Presse-Mitteilung v. 6.10.2021.
- 13) Fall ACCC/C/2015/128; vgl. ECE/MP.PP/2021/29, Draft Decision VII/8f, Ziff. 11 f.; zur Anwendbarkeit des Art. 11 AEUV auf Beihilfen vgl. EuGH, Urt. v. 22.9.2020, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742 Rdnr. 41 ff. – Österreich/Kommission.
- 14) EuGH, Urt. v. 15.7.1963, Rs. 25/62, ECLI:EU:C:1963:17, Slg. 1963, 217, 238 f. – Plaumann/Kommission.

serleitungsverband Nördliches Burgenland,¹⁵ in denen Klagerrechte Einzelner zum Schutz der menschlichen Gesundheit, wegen Beeinträchtigung eines Fischereirechts und wegen Beeinträchtigung eines Rechts zur Förderung und Nutzung von Grundwasser anerkannt worden sind. Daher ist wohl davon auszugehen, dass Verstöße gegen Richtlinien oder Verordnungen, die Individualrechte begründen, geltend gemacht werden können. Allerdings ist angesichts der wiederholten Aussage des EuGH, bei keiner Umweltrichtlinie könne grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass deren Verletzung von Einzelnen geltend gemacht werden kann,¹⁶ und der bisher bestehenden Unklarheiten über die Kriterien der individuellen Betroffenheit¹⁷ zweifelhaft, wie weit das Antragsrecht reicht. Eine Vielzahl von Betroffenen dürfte, wie sich im Gesundheitsschutz zeigt, die Antragsbefugnis nicht per se ausschließen. Darin liegt ein erheblicher Unterschied zur Plaumann-Formel.

Die Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen über eine Eigentumsverletzung hinaus dürfte für die Antragsbefugnis nicht ausreichen. Meist werden die Träger solcher Interessen als Antragsteller direkte Klagerechte besitzen. Im Stoffrecht sieht die REACH-Verordnung ein Widerspruchsverfahren zugunsten der Registranten und unmittelbar und individuell betroffener Dritter vor (Art. 91, 92 Abs. 1). Ob der Schutz wirtschaftlicher Interessen Dritter, etwa von Wettbewerbern, als unmittelbar und individuell Betroffene oder nur durch Weiterentwicklung des Art. 263 Abs. 4 AEUV erfolgen kann, ist zweifelhaft. Die Aarhus-Verordnung jedenfalls schützt nur Umwelt- und Gesundheitsbelange.

Problematisch erscheint, dass die Änderungsverordnung nach ihrem Wortlaut (Art. 11 Abs. 1a lit. a) auf eine Beeinträchtigung in der Vergangenheit („beeinträchtigt wurden“) abstellt. Das passt nicht in jedem Fall für einen Überprüfungsantrag vor Vollzug des betreffenden Rechtsakts. Z. B. kann eine Wirkstoffgenehmigung für ein Pflanzenschutzmittel streng genommen zur Beeinträchtigung von einzelnen, in ihrer Gesundheit gefährdeten Dritten frühesten führen, wenn aufgrund dieser Entscheidung eine Zulassung eines Präparats erfolgt. Es widerspräche aber dem Rechtsschutzanliegen der Verordnung, dass ein Antragsteller dies abwarten muss. Man wird die Regelung daher wohl dahin auslegen müssen, dass der – in der Vergangenheit erlassene – Rechtsakt als Quelle künftiger potentieller Beeinträchtigung wegen Rechtswidrigkeit beanstandet werden kann.

3.2 Antragsbefugnis im öffentlichen Interesse

Auch die Antragsbefugnis im öffentlichen Interesse wirft Zweifelsfragen auf. Die erforderliche Unterstützung durch mindestens 4000 Mitglieder der Öffentlichkeit aus mindestens fünf Mitgliedstaaten, darunter mindestens 250 aus jedem dieser Mitgliedstaaten, soll eine ausreichende quantitative Repräsentativität des Überprüfungsverlangens gewährleisten. Angesichts der guten Möglichkeiten der Mobilisierung der Öffentlichkeit über digitale Kommunikationsmedien dürfte es im Regelfall nicht schwerfallen, eine ausreichende Zahl von Antragstellern zusammenzubringen. Umweltverbände können dabei behilflich sein, was die Neufassung der Verordnung in Art. 11 Abs. 1a auch voraussetzt. Das Kriterium der quantitativen Repräsentativität ist aber kaum sachgerecht, wenn es sich um Umweltprobleme handelt, die nur einen kleinen Kreis von Mitgliedstaaten betreffen. Man denke an den Schutz von Rentieren oder Robben.

Auf jeden Fall ist der daneben erforderliche Nachweis eines „ausreichenden öffentlichen Interesses“ problematisch. Bei den Beanstandungsklagen im Recht einzelner Mitgliedstaaten wird im Allgemeinen geprüft, ob der Kläger aufgrund seiner räumlichen Nähe zum Gegenstand des Rechtsstreits oder besonderen Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes ein hinreichendes Interesse an der Erhebung der Klage besitzt und daher geeignet für eine sachgerechte Durchführung des Klageverfahrens ist.¹⁸ Es versteht sich eigentlich von

selbst, dass ein öffentliches Interesse an der Einhaltung der Anforderungen des EU-Umweltrechts grundsätzlich zu bejahen ist, da die betreffenden Regelungen des Unionsrechts durchweg, wenngleich nicht ausschließlich, dem öffentlichen Interesse dienen. Wenn aber das Kriterium des öffentlichen Interesses nicht praktisch irrelevant sein soll, könnte es hier einschränkender Gründe bedürfen. Diese könnten etwa im Gewicht des jeweils betroffenen Umweltproblems und in der Art und dem Umfang der schädlichen Auswirkungen des beanstandeten Verhaltens der Behörden auf die Umwelt liegen, was allerdings kaum mit Sicherheit im Voraus zu beurteilen sein wird. Im Ergebnis ist das Kriterium des öffentlichen Interesses daher entweder irrelevant oder aber mit erheblichen Auslegungsrisiken behaftet; im letzteren Fall dürfte es entgegen dem generellen Rechtsschutzanliegen der Änderungsverordnung eine Wirkung entfalten, die potentielle Antragsteller eher abschreckt.

4. Gegenstand und Maßstäbe der behördlichen Überprüfung

4.1 Kreis der anfechtbaren Entscheidungen

Die Beschränkung der Aarhus-Verordnung auf Verwaltungsakte i. e. S., also Entscheidungen zur Regelung von Einzelfällen, hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass eine Vielzahl von Überprüfungsanträgen mangels Verwaltungsaktqualität der angefochtenen Entscheidungen abgelehnt worden ist. Da die Organe und Einrichtungen der Union, soweit sie zur Durchführung und Konkretisierung von umweltrechtlichen Verordnungen und Richtlinien ermächtigt sind, selten durch Rechtsakte zur Regelung von Einzelfällen entscheiden, vielmehr Rechtsakte mit allgemeiner Wirkung ohne Gesetzesqualität erlassen, hatte diese Beschränkung auf Einzelakte praktisch zu einem Leerlauf des Überprüfungsverfahrens geführt. Es ist daher in der Sache zu begründen, wenngleich terminologisch problematisch, dass Art. 2 Abs. 1 lit. g) Aarhus-VO n. F. als Verwaltungsakt grundsätzlich jeden von den Organen oder Einrichtungen der EU erlassenen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter bezeichnet, der eine rechtliche Wirkung und eine Außenwirkung hat. Entsprechendes gilt für die Definition der Verwaltungsunterlassung (Art. 2 Abs. 1 lit. h Aarhus-VO n. F.). Nicht erfasst sind zum einen Entscheidungen mit Gesetzescharakter, also Verordnungen und Richtlinien, die im Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Art. 289 Abs. 3 AEUV),¹⁹ zum anderen nicht verbindliche Rechtsakte wie Empfehlungen, Leitlinien und politische Pläne und Programme. Entgegen den ursprünglichen Vorstellungen von Kommission und Rat steht die Notwendigkeit, die betreffenden Rechtsakte durch Durchführungsregelungen auf Unions- oder nationaler Ebene zu konkretisieren, der Einordnung als überprüfbarer Rechtsakt nicht entgegen. Mit dieser Regelung wird es insbesondere möglich, Listenentscheidungen und Zu-

15) EuGH, Urt. v. 28.7.2008, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, Rdnr. 34 ff. – Janecek; Urt. v. 1.6.2017, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419, Rdnr. 44 ff. – Folk; Urt. v. 1.10.2019, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 30 ff. – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

16) Zuletzt EuGH, Urt. v. 1.10.2019, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 31 ff., 62 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland; Urt. v. 28.5.2020, C-535/18, IECLI:EU:C:2020:391, Rdnr. 121 – L. u. a./Nordrhein-Westfalen.

17) Vgl. Rehbinder, EurUP 2021, 199, 202 ff.

18) Vgl. Grundhewer, Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2020, S. 35 ff., 45 ff., 84 ff.

19) Vgl. zur unstrittenen Auslegung des Begriffs des Rechtsakts mit Verordnungsscharakter nach Art. 263 Abs. 4 AEUV: EuGH, Urt. v. 3.10.2013, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, Rdnr. 58–61 – Inuit Tapiriit Kanatami; Schwarze, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rdnr. 51 m. w. N.

lassungen im Stoffrecht durch Organe oder Einrichtungen der EU für die verwaltungsinterne Überprüfung zu öffnen. Dies gilt auch dann, wenn man sie, wie das bei Zulassungen von Einzelstoffen durch die Kommission denkbar ist, als Verwaltungsakte zur Regelung von Einzelfällen einordnen sollte, da auch diese von der Neuregelung erfasst sind. In Betracht kommen etwa die Genehmigung von Wirkstoffen für Pflanzenschutzmittel und Biozide, die Festsetzung von Rückstandshöchstgehalten für Lebensmittel, die harmonisierte Einstufung von Stoffen und Gemischen, die Gewährung von Ausnahmen für Detergenzien, die Zulassung von gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln und eine Vielzahl von Entscheidungen nach der REACH-Verordnung, wie die Aufnahme von Stoffen in die Liste besonders besorgniserregender Stoffe, die Zulassung solcher Stoffe, die Beschränkung von Stoffen zur allgemeinen Verwendung und die Änderung bestimmter Anhänge.²⁰

4.2 Maßstäbe der Überprüfung

Die verwaltungsinterne Überprüfung bezieht sich auf eine Verletzung des Umweltrechts der Union durch den betreffenden Rechtsakt. Entgegen der bisherigen Regelung kommt es nicht mehr darauf an, ob der Rechtsakt nach EU-Umweltrecht erlassen worden ist (Art. 10 Abs. 1 Aarhus-VO a.F.), sondern darauf, ob ein Verstoß gegen Umweltrecht möglich ist bzw. geltend gemacht wird (Art. 2 Abs. 1 lit. g und h, 10 Abs. 1 Aarhus-VO n.F.).²¹ Dies dürfte die Nichtbeachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts einschließen, die, auch wenn sie nicht spezifisch umweltrechtlicher Natur sind, in umweltrechtlichen Entscheidungen anzuwenden sind. Zu nennen ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 2 EUV). Erfasst sind sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Verstöße.

Die Überprüfung von Verstößen erfolgt nur in dem Umfang, wie sie vom Antragsteller geltend werden. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 Aarhus-VO n.F. verlangt die Angabe der Gründe für die Überprüfung. Der Antrag und die Gründe legen den Gegenstand der Überprüfung fest. Hieraus ist zu folgern, dass wie bei der Nachprüfung erstinstanzlicher Urteile durch den Gerichtshof eine umfassende Nachprüfung der Ausgangsentscheidung nicht stattfindet.²² Der Antragsteller hat es aber in der Hand, die Gründe des Antrags so umfassend zu formulieren, dass der Ausgangsrechtsakt in vollem Umfang überprüft werden muss.

Nicht ganz eindeutig sind allerdings die Mindestanforderungen der Begründung und Substantiierung geltend gemachter Rechtsfehler in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Art. 10 Abs. 2 Satz 1 Aarhus-VO n.F. ist nach seinem Wortlaut im Sinne eines negativen Evidenzvorbehalts zu verstehen. Danach sind nur solche Rügen als unzulässig abzulehnen, die offensichtlich unbegründet oder offensichtlich unsubstantiiert sind. In den Erwägungsgründen (Ziff. 21) wird jedoch darauf abgestellt, dass alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände anzugeben seien, die erhebliche Zweifel an der Beurteilung durch das Organ oder die Einrichtung der Union begründen. Das hierfür herangezogene Urteil des EuGH in der Rechtssache *TestBioTech*²³ bezieht sich zwar auf die frühere Fassung des Art. 10 Abs. 2 Aarhus-VO, die das Kriterium der Offensichtlichkeit auf die Begründung beschränkte. Es liegt aber nahe, das Urteil auch auf die neue Rechtslage anzuwenden. Andererseits ist diese Auslegung vom Wortlaut der Verordnung nicht gedeckt. Das in Art. 9 Abs. 4 AK niedergelegte Gebot effektiven Rechtsschutzes spricht dafür, den Wortlaut der Verordnung ernst zu nehmen und den rechtsschutzfreundlicheren Maßstab der Offensichtlichkeit mangelnder Begründetheit oder Substantiierung anzuwenden. Statt „erheblicher Zweifel“ würde es dann für die Zulässigkeit einer Rüge genügen, dass nach dem Vortrag des Antragstellers gewisse Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Ausgangsentscheidung bestehen.

Die Frage, ob die Rüge ausreicht, um die Rechtswidrigkeit des streitigen Rechtsakts zu begründen, ist dann erst Gegenstand der inhaltlichen Überprüfung.

4.3 Inhalt der Entscheidung

Im administrativen Prüfungsverfahren kann nur die Rechtswidrigkeit der Ausgangsentscheidung festgestellt werden. Eine Ermächtigung, die Entscheidung aufzuheben oder das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung der Union zur Aufhebung oder Abänderung der Entscheidung zu verpflichten, sieht die Verordnung nicht vor. Es liegt in der Verantwortung des Organs oder der Einrichtung der Union, aus der Prüfungsentscheidung selbst die Konsequenzen zu ziehen.

5. Rechtsschutz

5.1 Anforderungen an die Ausgestaltung des verwaltungsinternen Rechtsschutzes

Art. 9 Abs. 3 AK begnügt sich mit dem Erfordernis einer Überprüfungsmöglichkeit durch ein Verwaltungsverfahren. Gerichtlicher Rechtsschutz stellt eine Alternative oder zusätzliche Möglichkeit dar, die der Vertragsstaat nicht vorsehen muss. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 AK besagt die Regelung nach ihrem Wortlaut nicht, dass ein unabhängiges und unparteiisches Verwaltungsverfahren geboten ist. Allerdings stellt Art. 9 Abs. 4 AK allgemeine Anforderungen an den Rechts- und Interessenschutz, die auch für die verwaltungsinterne Überprüfung nach Art. 9 Abs. 3 AK maßgeblich sind. Das Prüfungsverfahren muss adäquat, wirksam, fair und gerecht sein. Es ist recht zweifelhaft, ob das verwaltungsinterne Prüfungsverfahren nach der neuen Aarhus-Verordnung diesen Anforderungen genügt, da es – im Gegensatz etwa zum Widerspruchsverfahren nach der REACH-Verordnung (Art. 89, 91) – völlig in die Behördenstruktur integriert ist, so dass die Entscheidungsträger einer möglichen Einflussnahme durch die Behördenleitung ausgesetzt sind. Der Compliance-Ausschuss hat sich mit Recht auf den Standpunkt gestellt, dass diese Organisationsstruktur nicht den Anforderungen der Konvention genügt.²⁴ Daher kann die Aarhus-Konformität des

20) Art. 13 EG-PflSchMVO (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über Pflanzenschutzmittel); Art. 4, 9 EG-BiozidVO (Verordnung (EG) Nr. 528/2012 über Biozidprodukte); Art. 14f. RückstandshöchstmengenVO (Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in Lebensmitteln); Art. 37 Abs. 5 CLP-VO (Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen); Art. 5 EG-DetergenzienVO (Verordnung (EG) Nr. 648/2004 über Detergenzien); Art. 7, 19 VO über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel (VO (EG) Nr. 1829/2003 über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel); Art. 58, 60, 68, 73, 138 Abs. 4, 5 und 9 REACH-VO (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe).

21) Zur Unvereinbarkeit der bisherigen Beschränkung auf Entscheidungen „nach Umweltrecht“ mit Art. 9 Abs. 3 AK s. *Compliance-Ausschuss*, Case ACCC/C/2008/32, part II, ECE/MP/PP/C.1/2017/7 v. 17.3.2017, Ziff. 92–94.

22) Vgl. EuGH, Urt. v. 12.9.2019, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, Rdnr. 39 – *TestBioTech/Kommission*; Urt. v. 25.3.2021, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252, Rdnr. 91 f. – *Carvalho u. a./Europäisches Parlament und Rat*.

23) EuGH, Urt. v. 12.9.2019, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, Rdnr. 68 f. – *TestBioTech/Kommission im Anschluss an Gericht*, Urt. v. 16.12.2016, T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, Rdnr. 67, 83, 88 (Vorinstanz) – *TestBioTech/Kommission*.

24) ACCC/C/2008/32, part II, ECE/MP/PP/C.1/2017/7 v. 17.3.2017, Ziff. 113–115; so auch *Pallemaerts*, in: ders. (Hrsg.), *The Aarhus Convention at Ten*, 2011, S. 271, 286; *Rehbinder*, *EurUP* 2012, 23, 26.

Unionsrechts, wie der Compliance-Ausschuss annimmt, erst durch den in Art. 12 AK vorgesehenen Rechtsschutz durch die Gerichte hergestellt werden. Auch unabhängig davon ist es für die Beurteilung der Effektivität des Überprüfungsverfahrens von erheblicher Bedeutung, ob und inwieweit Antragsteller, deren Überprüfungsgesuch abgelehnt worden ist, nach Art. 12 Aarhus-VO und allgemeinen, zu Art. 263 Abs. 4 AEUV entwickelten Grundsätzen hiergegen im Wege der Klage vorgehen können.

5.2 Bevorzugung der Verbandsklage

Im Mittelpunkt der Regelung des Art. 12 Aarhus-VO über den Rechtsschutz steht die Verbandsklage. Mit der Regelung sollen die Defizite des Rechtsschutzes der Umweltverbände nach der engen Auslegung des Art. 263 Abs. 4 AEUV durch den EuGH²⁵ kompensiert werden. Nach Art. 12 Abs. 1 Aarhus-VO kann eine Umweltvereinigung, die einen Überprüfungsantrag gestellt hat, gemäß den einschlägigen Bestimmungen des AEUV Klage vor dem Gerichtshof erheben. Zuständig ist das Gericht der EU (Art. 256 Abs. 1 AEUV). Art. 12 Abs. 2 Aarhus-VO n.F. bestimmt ferner, dass Umweltvereinigungen und andere Mitglieder der Öffentlichkeit, die einen Überprüfungsantrag gestellt haben, nach den einschlägigen Bestimmungen des AEUV Klage erheben können, wenn das Organ oder die Einrichtung der Union es unterlässt, gemäß Art. 10 Abs. 2 oder 3 der Verordnung tätig zu werden. Da das Europäische Parlament eine umfassende Klagebefugnis nicht nur von Umweltverbänden, sondern auch von Einzelnen gegen Entscheidungen im Überprüfungsverfahren vorgeschlagen hatte,²⁶ wird man davon ausgehen müssen, dass die in dieser Differenzierung zwischen Nichtigkeits- und Unterlassungsklagen liegende Bevorzugung der Umweltverbände beim Rechtsschutz gewollt ist. Dies enthebt allerdings nicht der Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Primärrecht zu untersuchen.

5.3 Kriterien für den Gerichtszugang

In der Vergangenheit ist der Rechtsschutz von Umweltverbänden nach der Aarhus-Verordnung überwiegend darauf gestützt worden, dass die in Art. 10 Abs. 2 Aarhus-VO vorgesehene „Antwort“ auf das Überprüfungsbegehren unabhängig von ihrer Form²⁷ als eine Entscheidung zu qualifizieren sei, so dass nach der sog. Adressatentheorie im Rahmen der Plaumann-Doktrin für die Antragsteller der Rechtsweg offenstehe.²⁸ Man mag im Hinblick auf das Bestreben des Juristischen Dienstes der Kommission im Verordnungsverfahren, durch die Formulierung als bloße Antwort eine Qualifizierung als Verwaltungsakt auszuschließen, an dieser Deutung zweifeln.²⁹ Anstelle der Adressatentheorie wäre dann das Klagerecht auf die Gewährung von Verfahrensgarantien und deren Ausübung im Überprüfungsverfahren zu stützen³⁰ – allerdings mit gewissen Zweifeln hinsichtlich des Umfangs der Nachprüfbarkeit.³¹ Jedoch hat der EuGH³² in der Folgezeit die „Antwort“ auf einen Überprüfungsantrag selbst als Verwaltungsakt gewertet und hierauf die Anerkennung der Klagebefugnis gestützt. Schon die Verfahrensregelung im Beschluss 2008/401/EG spricht von Entscheidungen über die materielle Begründetheit des Überprüfungsantrags (Anhang, Art. 5). Vor allem bezeichnet die geänderte Verordnung selbst trotz Beibehaltung des Ausdrucks „Antwort“ (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 n.F.) derartige Antworten als „abschließende Entscheidungen“ über die Überprüfungsanträge (Art. 11a Abs. 1 n.F.). Handelt es sich daher nach neuerem Verständnis um Verwaltungsakte, so sind alle Antragsteller Adressaten des betreffenden Verwaltungsakts und nach allgemeinem Primärrecht im Rahmen der Plaumann-Doktrin zur Nichtigkeitsklage berechtigt. Insofern geht die Absicht, den Rechtsschutz bei der Individualklage sekundärrechtlich einzuschränken, im Hinblick auf das vorrangige Primärrecht ins Leere. Zugleich ist aber – vorbehaltlich der Schließung

der Lücke hinsichtlich der Überprüfung von Beihilfeentscheidungen – auch grundsätzlich von der Aarhus-Konformität der Gesamtregelung der Verordnung auszugehen.

5.4 Umfang der Nachprüfbarkeit

Gegenstand der gerichtlichen Nachprüfung ist nicht der Ausgangsverwaltungsakt, sondern die abschließende Entscheidung im administrativen Überprüfungsverfahren. Entgegen Zweifeln im Schrifttum³³ bezieht sich die gerichtliche Nachprüfung aber nicht nur auf die formale Ordnungsmäßigkeit des administrativen Verfahrens, sondern auf die verfahrens- und materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit der abschließenden Entscheidung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verletzung einer anzuwendenden Rechtsnorm und eines Beurteilungsfehlers.³⁴ In diesem Rahmen kann auch eine fehlerhafte Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ausgangsentscheidung durch die abschließende Entscheidung inzident Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung sein. Wie bereits für den Gegenstand der administrativen Überprüfungsentscheidung dargelegt, kann es daher im Ergebnis zu einer weitgehenden Überprüfung durch das Gericht kommen.³⁵ Voraussetzung ist zunächst eine umfassende und substantiierte Rüge von verfahrens- und materiell-rechtlichen Rechtsfehlern der Ausgangsentscheidung einschließlich der betreffenden Tatsachenfeststellungen. Ferner müssen diese Rügen im administrativen Verfahren überprüft wurden oder die Überprüfung rechtswidrig unterlassen worden sein. Sofern also der

25) Dazu kritisch etwa Krämer, EurUP 2019, 17, 27 ff.

26) P9-TA (2021) 0245, Amendment 32 – Article 1 – paragraph 1 – part 2d (new).

27) S. dazu allgemein statt aller: EuGH, Urt. v. 20.3.1997, C-57/95, ECLI:EU:C:1997:164 Rdnr. 22 – Frankreich/Kommission; Urt. v. 13.10.2011, C-463/10 P, C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:665 Rdnr. 36 – Parlament und Deutschland/Kommission.

28) Guckelberger, NuR 2008, 78, 86; Pallemarts, in: ders. (Hrsg.), The Aarhus Convention at Ten, 2011, S. 271, 295; Grundheuer, Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2020, S. 266f.; Crossen/Niessen, RECIEL 16, 2007, 332, 337f., 339; in der Sache auch Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2. Aufl. 2019, § 3 Anhang Aarhus-Konvention Rdnr. 213.

29) Rehbinder, EurUP 2012, 23, 27; Dikaios, Überindividueller Rechtsschutz, Teilband II, 2018, S. 106f.; zur Entstehungsgeschichte s. Pallemarts, in: ders. (Hrsg.), The Aarhus Convention at Ten, 2011, S. 271, 287ff.

30) Rehbinder, EurUP 2012, 23, 28f.; als Alternative zur Adressatentheorie auch Grundheuer, Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2020, S. 266; Crossen/Niessen, RECIEL 16, 2007, 332, 339.

31) Vgl. EuGH, Beschl. v. 5.5.2009, C-355/08 P, ECLI:2009:EU:C:2009:286, Rdnr. 43 – WWF UK/Rat: „in der Regel“ keine Überprüfung auf materielle Rechtsverletzungen. Die Entscheidung ist allerdings kaum repräsentativ; s. Rehbinder, EurUP 2012, 23, 29.

32) EuGH, Urt. v. 12.9.2019, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, Rdnr. 39 – TestBioTech/Kommission; Urt. v. 13.1.2015, C-404 und 405/12 P, ECLI:EU:C:15, Rdnr. 59ff. (Abweisung eines Antrags als unbegründet) – Kommission und Rat/Stichting Natuur en Milieu & PAN; Urt. v. 13.1.2015, C-401 und 403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, Rdnr. 65f. (Ablehnung der Überprüfung) – Rat/Milieudéfense; ebenso Kommission, COM (2020) 642 final S. 14.

33) Pallemarts, in: ders. (Hrsg.), The Aarhus Convention at Ten, 2011, S. 271, 295.

34) EuGH, Urt. v. 12.9.2019, C-82/17 P, ECLI:EU:C:2019:719, Rdnr. 39 – TestBioTech/Kommission; Gericht, Urt. v. 16.12.2016, T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, Rdnr. 56, 59 (Vorinstanz) – TestBioTech/Kommission; dazu Berkemann, ZUR 2015, 221, 229; Grundheuer, Torhüter zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2020, S. 269f.

35) So auch Gericht, Urt. v. 16.12.2016, T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, Rdnr. 56f., ferner Rdnr. 71ff., 82ff., 121ff. – TestBioTech/Kommission; ebenso Schlacke/Römling, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2. Aufl. 2019, § 3 Anhang Aarhus-Konvention Rdnr. 233.

Kläger die aus seiner Sicht bestehenden Mängel der Überprüfungsentscheidung umfassend und substantiiert rügt, muss sich das Gericht auch inzident mit wesentlichen Aspekten der Ausgangsentscheidung befassen. Allerdings lässt sich kaum bestreiten, dass über die beiden oder – bei Berufung gegen das Urteil des Gerichts – drei Stufen der Nachprüfung des Ausgangsrechtsakts eine trichterförmige Verengung des Rechtsschutzes stattfinden kann und dass hier so manche prozessuale Fallstricke bestehen.

5.5 Inhalt der gerichtlichen Entscheidung

Gibt das Gericht der Klage statt, stellt es die Nichtigkeit der abschließenden Entscheidung im Überprüfungsverfahren oder die Rechtswidrigkeit der Unterlassung der Überprüfung fest. Der Ausgangsrechtsakt wird dadurch nicht unmittelbar berührt. Es liegt in der Verantwortung des betroffenen Organs oder der betroffenen Einrichtung der Union, selbst die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Art. 266 Abs. 1 AEUV). Dazu kann eine erneute administrative Überprüfung, aber auch die Aufhebung oder Abänderung des Ausgangsrechtsakts gehören.³⁶

6. Schlussbemerkungen

Die neue Aarhus-Verordnung stellt einen wichtigen Schritt in Richtung auf Verbesserung des Rechtsschutzes gegen Handlungen und Unterlassungen der Organe und Einrichtungen der Union in Umweltangelegenheiten dar. Sie dient der Erfüllung der Pflichten aus der Aarhus-Konvention, von denen die EU lange mit allen Mitteln versuchte, sich davonzustehlen. Ohne ständigen Druck des Compliance-Ausschusses hätte sich wohl kaum etwas bewegt. Die Verordnung trägt dazu bei, die Schieflage hinsichtlich des Umweltrechtsschutzes auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene zu verringern. Allerdings bleiben auch viele Wünsche offen. Der Geist der Aarhus-Konvention wird nicht überall spürbar. Die Unabhängigkeit der Stelle, die behördenintern die Zuständigkeit für die Durchführung

des Widerspruchsverfahrens besitzt, ist nicht gewährleistet und kann nur durch Rückgriff auf Art. 9 Abs. 4 AK im Wege der Auslegung begründet werden. Anders als nach der Regelung in Art. 93 Abs. 3 REACH-VO hat die für die Durchführung des Widerspruchsverfahrens zuständige Stelle nicht die Befugnisse der Ausgangsbehörde; die Entscheidung über den Widerspruch hat nicht einmal eine echte kassatorische Wirkung. Schließlich ist es bedauerlich, dass eine Regelung fehlt, die Umweltverbände und Einzelne beim Rechtsschutz vor dem Gericht gegen Entscheidungen, die das Überprüfungsverfahren abschließen, gleichstellt. Wiederum muss man die Auslegung, diesmal des Art. 263 Abs. 4 AEUV zur Adressatentheorie, bemühen, um eine Gleichbehandlung herzustellen. Damit dürfte feststehen, dass noch einige Feinarbeit beim Eigenrechtsschutz der Union in Umweltangelegenheiten zu leisten ist.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

36) Vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 266 AEUV Rdnr. 1f.

30 Jahre FFH-Richtlinie – Erfolge und Defizite beim Schutz des europäischen Naturerbes

Jochen und Anke Schumacher

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2022.

Im Jahr 1992 wurde von der Europäischen Gemeinschaft die FFH-Richtlinie¹ beschlossen.² Seither sind drei Jahrzehnte vergangen, gleichwohl gibt es bis heute Defizite bei der Anwendung der FFH-Richtlinie sowohl im Gebietsschutz als auch im Bereich des Artenschutzes. Zudem zeigen sich erhebliche Akzeptanzprobleme bei der Anwendung der Vorgaben aus der FFH-Richtlinie und der Konkurrenz zu den Erneuerbaren Energien.

Ziel der FFH-Richtlinie ist der Schutz und die Bewahrung des europäischen Naturerbes. Zusammen mit der bereits 1979 erlassenen Vogelschutzrichtlinie³ bildet die FFH-Richtlinie die

Dipl. Biol. Anke Schumacher; Ass. Jur. Jochen Schumacher,
Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht,
Tübingen, Deutschland

- 1) Vom 21.5.1992, ABl. EG Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20.11.2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens (ABl. EG Nr. L 363 vom 20.12.2006, S. 368).
- 2) Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie wurde allein vom Rat der Europäischen Gemeinschaften beschlossen, dieser bestand 1992 aus zwölf Mitgliedstaaten. Im gleichen Jahr wurde auch das internationale Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention – CBD; BGBl. 1993 II S. 1741) verabschiedet.
- 3) Vom 30.11.2009, ABl. EG Nr. L 20 vom 26.1.2010, S. 7 (kodifizierte Fassung), zuletzt geändert durch VO (EU) 2019/1010 vom 5.6.2019, ABl. EU Nr. L 170 vom 25.6.2019, S. 115).