
Aktuelle Rechtsprechung des EuGH und ihre Bedeutung für das deutsche Umweltrecht - Zugang zu Gericht, Präklusion -

**Dirk Teßmer
Rechtsanwalt**

**Vortrag zum Forum Umweltrechtsschutz 2021
2. März 2021**

**Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Teßmer
Niddastr. 74 • 60329 Frankfurt am Main
069 / 4003 40013; kanzlei@pg-t.de**

Wichtige Urteile des EuGH zum Zugang zu gerichtlicher Prüfung in Umweltangelegenheiten (2009 - 2015)

- **Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08 – „Djurgarden“)**
-> Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen [strittig]
- **Urteil vom 08.03.2011 (C-240/09 – „slowakischer Braunbär“)**
-> Zugang zu nationalen Gerichten aufgrund von Art. 9 Abs. 3 AK
- **Urteil vom 12.05.2011 (C-115/09 – „BUND vs Trianel“)**
-> EU-Rechtswidrigkeit des UmwRG hinsichtlich Einschränkung gerichtlicher Kontrolle auf „drittschützende Vorschriften“
- **Urteil vom 07.11.2013 (C-72/12 – „Altrip“)**
-> Bedeutung von Verfahrensfehlern; tlw. EU-rechtswidrigkeit von „Unbeachtlichkeitsvorschriften“
- **Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14 – „Kommission ./.. Deutschland“)**
-> EU-Rechtswidrigkeit des UmwRG hinsichtlich Präklusionsregelung (u.a.)

Wichtige Urteile des EuGH zum Zugang zu gerichtlicher Prüfung in Umweltangelegenheiten (seit 2015)

- **Urteil vom 08.11.2016 (C-243/15 – „slowakischer Braunbär II“)**
 - > Über Art. 11 UVP-RL hinausgehender Zugang zu Gericht aus Art. 9 Abs. 2 AK i.V.m. Art. 47 EU-Menschenrechts-Charta
- **Urteil vom 07.11.2018 (C-293, 294/17 – „Vereniging Leefmilieu“)**
 - > Weite Auslegung des Projektbegriffs der UVP- und FFH-RL
- **Urteil vom 20.12.2017 (C-664/15 – „Protect“)**
 - > Zugang zu Gericht aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 EU-Menschenrechts-Charta
- **Urteil vom 28.05.2020 (C-535/18 – „Ummeln“)**
 - > Zulässigkeit einer Beschränkung gerichtlicher Kontrolle auf bestimmte Verfahrensfehler und Bezug zu BeteiligungsR-Verletzung;
 - > Zugang zu Gericht aus WRRL i.V.m. Art. 19 EUV und Art. 288 AEUV
 - > Anforderungen an den Inhalt der Öffentlichkeitsbeteiligung
- **Urteil vom 14.01.2021 (C-826/18 – „Stichting Varkens in Nood“)**
 - > unterschiedlicher Zugang zu Gericht nach Art. 9 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AK; differenzierte Bewertung von Präklusionsregelungen

Generelle Leitlinien des EuGH zur Gewährleistung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheit

- **Bedeutung der AK bei Auslegung europarechtlicher wie nationaler Vorschriften bzgl. des Zugangs zu Gericht**
 - > Entwicklung der Rspr. des EuGH: rechtsschutz-freundliche Auslegung der Vorgaben von UVP-RL / FFH-RL / WRRL sowie unmittelbarer Rückgriff auf AK über Vorschriften des EUV und der EG-MRC;
 - > insbesondere für die „betroffene Öffentlichkeit“ (inkl. Umweltvereinigungen); Weiterungen (nur) nach Maßgabe des nationalem Recht; Betonung von Unterschieden zw. Art. 9 Abs. 2 u. 3 AK
- **Reichweite des Zugangs zu Gericht in Bezug auf mögliche Klagegegenständen**
 - > weites Verständnis des Projektbegriffs in UVP-RL, FFH-RL, welches auch nach deutschen Recht „genehmigungsfreie“ Tätigkeiten erfasst;
 - => Fragliche EU-Rechtskonformität der Begrenzung des § 1 Abs. 1 UmwRG auf dort genannte Klagefälle
- **Reichweite der gerichtlichen Prüfung in verfahrensrechtlicher und materieller Hinsicht**
 - > wiederkehrende Betonung der Erforderlichkeit umfassender Prüfungen der Rechtmäßigkeit in verfahrens- und materiell-rechtlicher Hinsicht;
 - > umfassende Prüfung der FFH-Verträglichkeit / Umweltverträglichkeit
 - > geringe Bedeutung von Bestandskraft; Durchbrechung zur Durchsetzung von EU-Recht

Stand der EuGH-Rspr insbesondere zu präklusionsbedingtem Ausschluss gerichtlicher Prüfung

- **Urteil vom 15.10.2009 (C-263/08 – „Djurgarden“)**
 - > Für betroffene Öffentlichkeit / Umweltvereinigungen darf Zugang zu gerichtlicher Prüfung im Anwendungsbereich von Art. 11* UVP-RL nicht an (Recht auf) Beteiligung am Verwaltungsverfahren geknüpft sein

- **Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14 – „Kommission ./ Deutschland“)**
 - > Zugang zu gerichtlicher Überprüfung von UVP-Verfahrensfehlern
 - > Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 11 UVP-RL / Art. 25 IE-RL

- **Urteil vom 20.12.2017 (C-664/15 – „Protect“)**
 - > Bestätigung der Rspr. zum Zugang zu gerichtlicher Prüfung aus Art. 9 Abs. 3 AK iVm Art. 47 EG-MRC (hier zusätzlich auch iVm Art. 14 WRRL)
 - > Tendenz: Keine generelle Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK

* damals Art. 10a UVP-RL

Stand der EuGH-Rspr insbesondere zu präklusionsbedingtem Ausschluss gerichtlicher Prüfung

■ **Urteil vom 14.01.2021 (C-826/18 – „Stichting Varkens in Nood“)**

- > Bestätigung der Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 AK; Betonung, dass nationaler Spielraum zur Gestaltung des Zugangs zu Gericht nur gering und auf Details beschränkt ist.
- > Keine generelle Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK;

ABER:

- Gewährleistung des Zugangs zu gerichtlicher Kontrolle der Einhaltung von umweltR Vorschriften über Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47, 52 EG-MRC jedenfalls für betroffene Öffentlichkeit (inkl. Umweltvereinigungen);
 - für Beschränkungen des Zugangs zu Gericht / die Reichweite gerichtlicher Kontrolle besteht ein erweiterter Gestaltungsspielraum, der aber unter Beachtung von Art. 47, 52 EG-MRC auszuüben ist;
 - national eingeräumte Klagerechte müssen konsequent und widerspruchsfrei gewährleistet werden.
- => Restriktive Handhabung von Präklusionsregelungen; diese müssen legitime Zwecke verfolgen sowie sachlich gerechtfertigt, diskriminierungsfrei und deren Anwendung und Reichweite muss klar vorhersehbar sein.

Kritische Betrachtung der Anwendung von Präklusionsvorschriften in der deutschen VerwG-Rspr

-> Im Laufe der Jahre im höhere Anforderungen an „präklusion-vermeidenden“ Vortrag im VerwVerf; verlangt wurde bspw.:

- sehr konkretes, sehr spezifisches Vorbringen;
- Art für Art, räumliche Zuordnungen, detaillierte Auseinandersetzungen mit Planungsunterlagen und Fachliteratur;
- auch bei sehr umfangreichen, in die hunderte Seiten gehenden Einwendungen wurden Vortragsteile noch für präkludiert erachtete;
- klägerbezogene Beurteilung, unabhängig davon, ob Behörde die Thematik / Problematik aufgrund der Unterlagen oder anderweitig vorhandener Informationen bereits kennt (bspw anderweitig vorgetragen wurden / außerhalb des Verfahrens (aber vor der Entscheidung) eingegangen sind);
- Unterschiedliche Behandlung der Vortragslast in Bezug auf die Person des Klägers (obwohl gleiche normative Grundlage)
- besondere Frist- und Formstrenge,
- keine Fristverlängerungen – unabhängig vom Umfang der Unterlagen / Zeitpunkt deren Offenlage

Prognose zu einer etwaigen Bewertung von nationalen Rechtsvorschriften, welche gerichtliche Prüfungen einschränken

- > Präklusion nach § 7 Abs. 3 UmwRG
- > Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG
- > Ausschluss von Vortrag nach „Klagebegründungsfrist“ (§ 6 UmwRG) / § 87b VwGO
- > „Fehlerunbeachtlichkeitsregelung“ (§§ 214, 215 BauGB, § 11 ROG und entspr. LandesR)

- => Soweit der EuGH zu diesen Fragen künftig Entscheidungen zu treffen haben wird, dürfte seine Beurteilung am Maßstab von Art. 9 Abs. 2 bzw. Abs. 3 jeweils i.V.m. Art. 47, 52 EU-MRC ausgerichtet sein. Sachdienliche Regelungen des nationalen Rechts, welche in geeigneter Weise legitime Zwecke verfolgen und einen grundsätzlich zu gewährleistenden Zugang zu einer umfänglichen gerichtlichen Prüfung nicht in unverhältnismäßiger ausschließen oder erheblich beschränken, dürften nicht beanstandet werden.**

- > Entwicklung der Handhabung der Vorschriften durch die nationale Rechtsprechung wird entscheidend sein.

- > Gesetzgeber muss EU-rechtskonforme Handhabung solcher Vorschriften durch den Gesetzeswortlaut sicherstellen

Ausblick und Handlungsempfehlung

-> schrittweise Verabschiedung von substanziellen Präklusionsregelungen (auch in Deutschland), die bereits außerprozessual ansetzen oder (auch innerprozessual) unverhältnismäßig sind – sei es durch Gesetzesänderungen oder A

Konsequenzen:

- > gerichtliche Prüfung der Einhaltung von Recht und Gesetz wird nicht (substanziell) begrenzt; dies entspricht dem Grundverständnis der VwGO und dem Rechtsstaatsprinzip;
- > verhältnismäßige und sachgerechte Fristsetzungen mit Ausschlusswirkung sind nicht ausgeschlossen, insbesondere nicht wenn dieser in Ansehung des Einzelfalls und unter Würdigung von Gesamtumständen erfolgen;

Maßnahmen zu frühzeitiger Problemerkennung und ggf. -lösung

- > frühzeitiges Einbringen von Erkenntnissen und Sichtweise aus der Öffentlichkeit / von Seiten potentieller künftiger Kläger erwirken durch:
 - Steigerung der Attraktivität einer umfassenden Beteiligung und Erleichterung;
 - Vereinfachung der Zugänge zu Unterlagen und Informationen;
 - Erleichterungen des Austausches mit beteiligten Genehmigungs- und Fachbehörden

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

- Dirk Teßmer -

**Niddastraße 74, 60329 Frankfurt a. M.
Telefon: 069/4003 400 13 Fax: 069/4003 400 23
kanzlei@pg-t.de**
