Zum Verhältnis von Art. 47 Grundrechtecharta und Art. 9 Aarhus-Konvention in der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Dominik Römling*

Inhalt

A. Einführung 147
B. Bestandsaufnahme 149
I. Slowakischer Braunbär II-Entscheidung 149
1. Zum Sachverhalt 149
2. Schlussanträge Kokott 150
3. Entscheidung des EuGH 153
II. Protect-Entscheidung 155
1. Zum Sachverhalt 155
2. Schlussanträge Sharpston 156
3. Entscheidung des EuGH 157
III. Zwischenergebnis: Prozessrechtsunabhängige Deutung von Art. 47 GRCh im Unionsumweltrecht 158
C. Konsequenzen für die Interpretation des Art. 47 GRCh 159
I. Art. 47 GRCh als Ausdruck einer Systementscheidung für den Individualrechtsschutz 160
II. Verbandsklagerechte als Rechte und Freiheiten i.S.v. Art. 47 GRCh? 162
1. Verbandsklagerecht als eigenes Recht der Verbände 163
2. Interesse am Umweltschutz als eigenes Recht der Verbände 164
D. Konsequenzen für die Verbandsklagerechte 165

A. Einführung

Die Entwicklung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten, insbesondere in Bezug auf Verbände, wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des EuGH geprägt. In diesem Kontext stehen zwei Entscheidungen aus jüngerer Zeit, die unter den Bezeichnungen „Slowakischer Braunbär II“[1] und „Protect“[2] bekannt sind. Hinsicht-

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umwelt- und Planungsrecht, Geschäftsführende Direktorin: Prof. Dr. Sabine Schlacke, WWU Münster.

1 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, 86.

2 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, 225.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

lich ihrer wesentlichen Aussagen wurden sie bereits besprochen.[3] Ein Aspekt blieb dabei bisher weitgehend unbeachtet: In beiden Urteilen aktiviert der EuGH – soweit ersichtlich, erstmals – die Rechtsschutzgarantie aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) zugunsten von Verbandsklägern. Dies geschieht sowohl unter Bezugnahme auf den Anwendungsbereich von Art. 9 II als auch Art. 9 III der Aarhus-Konvention (AK) und zieht einige Fragen nach sich, um deren Klärung sich der vorliegende Beitrag bemüht. Zu analysieren ist dabei, ob die Verknüpfung der Rechtsschutzgarantien aus der AK und aus der GRCh methodisch erklär- und vertretbar ist. Auch ist zu fragen, ob sie eine Aufwertung des Art. 9 AK bedeutet, die mit weitreichenderen Umsetzungsverpflichtungen als bisher angenommen einhergeht, oder ob sich die Heranziehung von Art. 47 GRCh als bloße argumentative Abstützung der Begründungen des EuGH erweist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Entstehungsgeschichte und Kontext des Art. 47 GRCh – Vorbild sind Art. 6, 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), ergänzend zu lesen ist Art. 19 I UAbs. 2 EUV[4] –, die Vorschrift eher als Kodifikation bestehender Rechtsschutzstandards, denn als Grundlage für die Schaffung neuer Ansprüche erscheinen lassen.[5]

Zu berücksichtigen ist im Rahmen einer solchen Wertung stets die integrative Perspektive, die der EuGH einnimmt: Judiziert werden keine unionsweit und in jedem Mitgliedstaat gleichförmig geltenden Festlegungen, sondern die einheitliche Anwendung der das Unionsrecht fördernden Auslegungsmaßstäbe, die ihrerseits durch den nationalen Richter zu implementieren sind.[6] Deshalb müssen im Folgenden zunächst die Konstellationen, die den Urteilen zugrunde lagen, sowie die konkreten Konse-

3 Zum Braunbär II-Urteil: *Klinger*, ZUR 2017, S. 90 f.; *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 41; *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 6, Rn. 18; *Epiney*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, Kap. 4, Rn. 52. Zum Protect-Urteil: *Wegener*, ZUR 2018, S. 217 ff.; *Klinger*, NVwZ 2018, S. 231 f.; *Sobotta*, EuZW 2018, S. 165 f.; *ders.,* JEEPL 15 (2018), S. 241 ff.; *Franzius*, NVwZ 2018, S. 219 ff.; *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3, Rn. 57 (i.E.); *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 44; s.a. *Beier,* UPR 2018, S. 161 ff. Vgl. im Kontext der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie auch *Ludwigs*, NVwZ 2018, S. 1421 f.

4 *Folz,* in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 47 GRCh, Rn. 1; s.a. *Alber*, in: Stern/Sachs (Hrsg.), GRCh, 2016, Vor Art. 47, Rn. 5.

5 Vgl. *Giegerich/Lauer*, ZEuS 2014, S. 464: „[…] das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf erfuhr mit Art. 47 GrCh keine komplette Neuausrichtung. Vielmehr stellt der Katalog eine schriftliche Ausformulierung und damit auch Effektivierung bereits bestehenden europäischen Richterrechts auf Unionsebene dar, das besser sichtbar gemacht werden soll."; s.a. *Dörr*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Rn. 215.

6 Dazu *Berkemann*, DVBl. 2013, S. 1144 anhand des die Auslegung von Art. 9 III AK maßgeblich beeinflussenden Urt. d. EuGH v. 08.03.2011, Rs. C-240/09, *Slowakischer Braunbär I*, Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, S. 673; zu diesem Urteil aus der umfangreichen Literatur z.B. *Berkemann*, DVBl. 2011, S. 1253 ff.; *Schlacke*, ZUR 2011, S. 312 ff.; *Franzius*, DVBl. 2014, S. 543 ff. Allg. zur Rolle des EuGH und seiner Bedeutung für die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen *Wahl*, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 99 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

quenzen, die der EuGH für das jeweils in Rede stehende, mitgliedstaatliche Verfahrensrecht erkannte, dargelegt werden (B.), bevor – auf einer abstrakteren Ebene – das Verhältnis dieser Konsequenzen zum hergebrachten Verständnis des Art. 47 I GRCh erörtert wird (C.). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf mögliche zukünftige Folgerungen aus Art. 47 GRCh i.V.m. der AK (D.).

B. Bestandsaufnahme

Um aus den Entscheidungen Schlussfolgerungen für die Interpretation des Art. 47 GRCh herleiten zu können, sind sowohl die jeweiligen Sachverhalte als auch die Methodik der Einbeziehung von Art. 47 GRCh in den Schlussanträgen der Generalanwältinnen und den Entscheidungen des Gerichtshofs darzustellen. Entscheidend ist, welche konkreten Vorgaben der EuGH aus der Berücksichtigung von Art. 47 GRCh entwickelt. So kann herausgearbeitet werden, welche Bedeutung der Vorschrift für die Urteilsbegründungen zukommt und insbesondere, ob sie Anforderungen an die mitgliedstaatliche Verfahrens- und Prozessgestaltung formuliert, die über die bekannten Anforderungen aus Art. 9 II, III AK hinausgehen.

I. Slowakischer Braunbär II-Entscheidung

1. Zum Sachverhalt

Gegenstand der Entscheidung ist die Verweigerung einer slowakischen Behörde, einem Umweltverband in einem Verfahren über die Genehmigung der Errichtung einer Einzäunung eines Geheges in einem Naturschutzgebiet gemäß Art. 6 III der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)[7] die Stellung als Verfahrensbeteiligte zuzuerkennen.[8] Diese Beteiligtenstellung ist nach slowakischem Recht ihrerseits notwendige Voraussetzung für die Berechtigung zur Anfechtung der Genehmigung,[9] weshalb der Verband gezwungen war, zunächst den die Beteiligtenstellung ablehnenden Antrag anzufechten.[10] Die Genehmigung wurde sodann jedoch erteilt, noch bevor über die Beteiligungsberechtigung entschieden wurde. Infolgedessen wurde auch die die Beteiligtenstellung betreffende Klage abgewiesen, da dieses Verfahrensrecht nunmehr gegenstandslos geworden war.[11] Mit der Klage des Umweltverbandes gegen diese Ablehnung – die einer späteren Anfechtung der Genehmigung nach slowakischem Recht grundsätzlich vorgeschaltet war – war das vorlegende Gericht befasst.

7 RL 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. L 206/7, zuletzt geändert durch RL 2013/17/EU, Abl. L158/193.
8 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, 86, Rn. 19 ff.
9 Vgl. *Epiney*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, Kap. 4, Rn. 52.
10 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, 86, Rn. 25.
11 Ebd., Rn. 28.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Es legte dem EuGH die Frage vor, ob das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Art. 47 GRCh auch dann ordnungsgemäß gewährleistet werden kann, wenn eine i.S.v. Art. 9 AK anerkannte Umweltvereinigung bei einer behaupteten Verletzung von Art. 6 III FFH-RL darauf verwiesen wird, zunächst die Beteiligtenstellung einzuklagen, bevor sie die Genehmigung anfechten kann.[12] Der EuGH fokussierte die Vorlagefrage darauf, ob Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 AK dahingehend auszulegen ist, dass er in der geschilderten Situation einer Auslegung von Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts entgegensteht, nach der über die Beteiligungsberechtigung nicht zwingend vor Genehmigungserteilung entschieden werden muss, sodass die Vereinigung, um die Genehmigungsentscheidung überprüfen lassen zu können, auf die Erhebung einer anderen Klage verwiesen ist.[13]

2. Schlussanträge Kokott

Generalanwältin *Kokott* beantwortet die Frage nach dem Gewährleistungsgehalt von Art. 47 GRCh in der konkreten Situation, indem sie prüft, ob die Umweltvereinigung Rechte und Freiheiten i.S.v. Art. 47 GRCh geltend machen kann.[14] Herauszuarbeiten war folgerichtig, ob es unionsrechtlich geregelte Rechtspositionen der Vereinigung gibt, die durch Art. 47 GRCh geschützt werden könnten.[15] Art. 47 GRCh wird mithin nicht isoliert betrachtet, sondern – dem Wortlaut entsprechend, der „durch das Recht der Union garantierte Rechte und Freiheiten" erfasst – als methodischer Einstieg verwendet, um das Unionsrecht auf Rechte und Freiheiten hin zu untersuchen.[16] Konkretisiert wird dies – in Abgrenzung zur Berechtigung zur Beteiligung – auf die Berechtigung, die Genehmigung gerichtlich angreifen zu können.[17] Damit ist die zentrale Frage in der Terminologie der Schlussanträge: Vermittelt das Unionsrecht der Vereinigung ein Klagerecht, das seinerseits als Recht durch Art. 47 GRCh geschützt ist?

Zur Begründung eines solchen Klagerechts werden in den Schlussanträgen Art. 6 III FFH-RL und Art. 9 AK herangezogen. In Bezug auf Art. 6 III FFH-RL wird insoweit zunächst auf die ständige EuGH-Rechtsprechung zur verbindlichen Richtlinienwirkung (Art. 288 III AEUV) hingewiesen, die fordert, dass sich unmittelbar betroffene natürliche und juristische Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte

12 Ebd., Rn. 38.
13 Ebd., Rn. 39.
14 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.06.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491 , Rn. 5.
15 So ausdrücklich die Erläuterung des Vorgehens: GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.06.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 31.
16 Da die in Art. 47 GRCh bezeichneten „Freiheiten" ein Unterfall der „Rechte" sind, *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 47, Rn. 6, wird im Folgenden lediglich der Terminus „Rechte" verwendet.
17 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.06.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 35.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verpflichtung berufen können müssen.[18] Fraglich ist somit, ob eine Umweltorganisation von einer Verletzung des Art. 6 III FFH-RL betroffen wäre. Aus einer Verletzung eigener Rechte könne sich dies nicht ergeben;[19] *Kokott* argumentiert jedoch weiter, dass es – ganz grundsätzlich – Umweltorganisationen nach den Maßgaben des EuGH im Braunbär I-Urteil möglich sein müsse, eine Verwaltungsentscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum Unionsumweltrecht steht, anzufechten.[20] Präzisiert wird dies dahingehend, dass sich dieses Anfechtungsrecht nicht aus einer irgendwie subjektiv gearteten Betroffenheit ergebe, sondern daraus, dass das Interesse der Organisation am Umweltschutz rechtlich anerkannt sei: „Aufgrund des rechtlich anerkannten Interesses dieser Verbände am Umweltschutz sind sie von einer Verletzung direkt anwendbarer Bestimmungen des Umweltrechts der Union ausreichend betroffen, um sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf diese Bestimmungen zu berufen."[21] Es kommt nach den Schlussanträgen mithin nicht darauf an, dass der klagende Verband in tatsächlicher Weise von der geltend gemachten Unionsrechtsverletzung betroffen ist. Entscheidend sei einzig sein – rechtlich geschütztes – Interesse am Umweltschutz. Festzuhalten ist damit zugleich, dass begrifflich differenziert wird zwischen „eigenen Rechten" der Vereinigung – die durch die Verweigerung des Klagerechts nicht betroffen sind – und dem Klagerecht als solchem, das unabhängig von der „eigenen Rechtsverletzung" im Sinne der Grundsätze über die gerichtliche Geltendmachung verbindlichen Richtlinienbestimmungen bestehen kann und das konkret in Art. 6 III FFH-RL begründet ist. Diese Differenzierung ist entscheidend für das Verständnis der Herleitung des Klagerechts aus Art. 9 AK:

Ausgangspunkt der Argumentation sind insoweit die Stellung der AK als integraler Bestandteil des Unionsrechts, wie sie aus Art. 216 II AEUV resultiert, und damit die Zuständigkeit des EuGH für die Ermittlung und Auslegung derjenigen Vorschriften der AK, die die Europäische Union – und nicht nur die Mitgliedstaaten – verpflichten,[22] was für die im Ausgangsfall einschlägigen Art. 6, 9 II AK in Gestalt der Umsetzung durch die UVP-Richtlinie der Fall ist.[23] Der EuGH ist damit ohne weitere Einschränkung für die Auslegung von Art. 6, 9 II AK zuständig. Im Kontext des

18 EuGH, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging und Vogelbeschirmingsvereniging*, Slg. 2004, I-7405 = EuZW 2004, S. 730, Rn. 66; EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, NVwZ 2008, S. 984, Rn. 37; mit Fokus auf die Einklagbarkeit dieser Verpflichtungen EuGH, Rs. C-165/09 bis C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu u.a.*, NuR 2011, S. 642, Rn. 100.

19 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.6.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 45.

20 EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-240/09, *Slowakischer Braunbär I*, Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, 673, Rn. 51.

21 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.6.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 48 f.; Anders noch z.B. GA *Kokott*, Schlussanträge v. 29.1.2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging und Vogelbeschirmingsvereniging*, ECLI:EU:C:2004:60, Rn. 138 ff.: Berufung auf Art. 6 III FFH-RL nur im Rahmen ohnehin bestehender mitgliedstaatlicher Rechtsbehelfe möglich.

22 So bereits EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-240/09, *Slowakischer Braunbär I*, Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, 673, Rn. 30 f. m.w.N.

23 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.6.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 58.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Art. 6 AK war im vorliegenden Fall nicht Abs. 1 a) i.V.m. Anhang I zur AK, sondern Abs. 1 b) einschlägig, da die in Rede stehende Genehmigung nicht vom Anhang umfasst war und ihre Umweltauswirkungen deshalb durch die Genehmigungsbehörde gesondert zu prüfen waren.[24]

Vor diesem Hintergrund eröffnen Art. 6, 9 II AK, so die Schlussanträge, den Anwendungsbereich des Art. 47 GRCh zugunsten von Umweltverbänden unter zwei Voraussetzungen: Ihnen muss erstens eine unmittelbare Wirkung zukommen, und sie müssen – zweitens – Umweltschutzvereinigungen begünstigen.[25] Dies knüpft an die oben geschilderte Differenzierung an, wie sie bereits in der Ermittlung eines (Klage-)Rechts aus Art. 6 III FFH-RL zum Ausdruck kommt. Denn es wird vorausgesetzt, dass Art. 6, 9 II AK Rechte i.S.v Art. 47 GRCh begründen – und es kommt nur noch darauf an, ob die Vorschriften unmittelbar wirken und gerade für Umweltverbände gelten. Dieser Terminologie folgend ist die zweitgenannte Voraussetzung bereits damit erfüllt, dass die AK eben auf die Begründung von Rechten von Vereinigungen zielt[26] – dies lässt sich nur so verstehen, dass hiermit Klagerechte gemeint sind. Und die unmittelbare Wirkung von Art. 9 II AK ergibt sich daraus, dass dem umsetzenden Art. 11 UVP-RL anerkanntermaßen ebenfalls unmittelbare Wirkung zukommt.[27] Die Wirkung von Art. 9 II AK verhält sich damit akzessorisch zur derjenigen seiner Umsetzungsvorschrift,[28] weshalb eine Prüfung der unmittelbaren Wirkung nur noch für den nicht von Art. 11 UVP-RL umgesetzten Art. 6 I b) AK notwendig ist. Diese Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass jedenfalls das „Ob" einer Öffentlichkeitsbeteiligung nicht im Ermessen der Vertragsparteien stehe und Art. 6 I b) AK insoweit unmittelbare Wirkung entfalte.[29] Diese grundsätzliche Verpflichtung zur Eröffnung einer Öffentlichkeitsbeteiligung zieht nach der Argumentation der Generalanwältin zugleich ein Recht der zur Beteiligung Berechtigten auf Prüfung der Notwendigkeit der Beteiligung nach sich, das seinerseits gerichtlich durchsetzbar sein muss.[30] Wo also Art. 6 I AK ein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung vermittelt, be-

24 Vgl. zur Systematik des Art. 6 I AK *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 6, Rn. 11; s. ferner zur Orientierung d. Art. 6 I AK an den Maßstäben der UVP-RL *Rodenhoff*, RECIEL 11 (2002), 343 (347).

25 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.6.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 59.

26 Ebd., Rn. 61.

27 Allg. zu den Anforderungen, die der EuGH an die unmittelbare Wirkung einer Bestimmung eines Abkommens, das zwischen der Union, den Mitgliedstaaten und Drittstaaten besteht, stellt, EuGH, Rs. C-265/03, *Simutenkov*, EuZW 2005, S. 337, Rn. 21: Die Bestimmung muss unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Zweck und die Natur eine klare und präzise Verpflichtung enthalten, deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen. Zur Herleitung der unmittelbaren Wirkung von Art. 11 UVP-RL: EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, NVwZ 2011, S. 801 (m. Anm. *Schlacke*), Rn. 54 ff.

28 I.d.S. die Interpretation der Schlussanträge bei *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), S. 252: "[…] Article 9 of the Convention could be read into the direct effect of the specific provision of EU environmental law in question".

29 GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.6.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 69.

30 Ebd., Rn. 74.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

steht dank Art. 9 II AK auch ein Klagerecht, das das Öffentlichkeitsbeteiligungsrecht absichert.

Generalanwältin *Kokott* begründet nach alledem die unmittelbare Wirkung von Art. 6 III FFH-RL und Art. 9 II AK, um feststellen zu können, ob diese Vorschriften eigene Rechte zugunsten von Umweltverbänden begründen. Diese Rechte sind, so die eindeutige Formulierung, Klagerechte; sie werden dergestalt mit Art. 47 GRCh in Verbindung gebracht, dass nur dann, wenn Art. 6 III FFH-RL, Art. 9 II AK Rechte vermitteln, ein auf Art. 47 GRCh beruhendes Klagerecht bestehen kann. Es schließt sich die Frage an, ob dieser argumentative Weg im Angesicht dessen, dass Art. 6 III FFH-RL, Art. 9 II AK nach den Ergebnissen der Generalanwältin ohnehin unmittelbar wirken, überhaupt notwendig war, könnte aus ihnen bei Zugrundelegung der Schlussanträge ein Klagerecht doch direkt abgeleitet werden; diese Frage kann im Anschluss an die Darstellung der Rezeption der Schlussanträge im Urteil des EuGH beantwortet werden.

3. Entscheidung des EuGH

Auch der EuGH bringt die in Art. 288 AEUV angeordnete Verbindlichkeit der Richtlinien in Stellung, um die Wirkung von Art. 6 III FFH-RL zu erörtern: Die Wirksamkeit der Vorschrift sei nur gewährleistet, wenn sich die Öffentlichkeit vor Gericht auf sie berufen kann.[31] Da Art. 6 III FFH-RL ferner eine – fakultative – Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehe, sei er in Verbindung mit Art. 6 I b) AK zu lesen, der eine – verpflichtende – Öffentlichkeitsbeteiligung für Vorhaben, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, enthalte.[32] Da die klagende Vereinigung zur Öffentlichkeit im Sinne der AK gehöre, stehe ihr deshalb ein Beteiligungsrecht zu, zumal Art. 6 I b) AK nur die Modalitäten des Beteiligungsverfahrens zur Disposition der Mitgliedstaaten stelle.[33] Art. 6 I b) AK enthält deshalb in der insoweit den Schlussanträgen folgenden Interpretation des EuGH ein unmittelbar abzuleitendes Beteiligungsrecht für anerkannte Umweltverbände im Genehmigungsverfahren.[34]

Dieses Beteiligungsrecht verknüpft der EuGH nun mit der Frage nach dem Anspruch auf Zugang zu Gericht. Ausgehend davon, dass der Mitgliedstaat, indem er verfahrensrechtliche Vorschriften erlässt, die auf die gerichtliche Geltendmachung von – soeben begründeten – Beteiligungsrechten von Umweltvereinigungen anwend-

31 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, 86, Rn. 44.
32 Ebd., Rn. 45.
33 Ebd., Rn. 47 ff.
34 *Epiney*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, Kap. 4, Rn. 52; *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 41.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

bar sind, i.S.v. Art. 51 I GRCh Unionsrecht durchführe,[35] gelangt der EuGH zur Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh für im Rahmen von Art. 6 III FFH-RL getroffene Verwaltungsentscheidungen.[36] Da Art. 47 GRCh das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht enthalte[37] und im Übrigen die in Rede stehende Genehmigung zugleich dem Anwendungsbereich von Art. 9 II AK unterfalle,[38] der nach gefestigter Rechtsprechung den mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielraum insoweit begrenzt, als jedenfalls ein Klagerecht für Umweltorganisationen in Bezug auf Umweltunionsrecht im Anwendungsbereich der Art. 9 II, 6 AK eingeräumt werden müsse,[39] kommt der EuGH zu dem Ergebnis, das Umweltorganisationen ein Recht zur gerichtlichen Geltendmachung von Verstößen gegen Art. 6 III FFH-RL zukommen müsse.[40] Die in Rede stehenden Vorschriften des mitgliedstaatlichen Rechts, die verhinderten, dass die Umweltorganisation die Vereinbarkeit der Genehmigungsentscheidung mit Art. 6 III FFH-RL überprüfen lassen konnten, wurden folgerichtig für unvereinbar mit Art. 47 GRCh, Art. 9 II AK erklärt.[41]

Ableiten lässt sich hieraus zunächst, dass – wie schon in den Schlussanträgen festgehalten – immer dort, wo Art. 6 I AK der betroffenen Öffentlichkeit ein Beteiligungsrecht vermittelt, auch eine gerichtliche Geltendmachung derjenigen Vorschriften des Unionsumweltrechts möglich sein muss, die im Anwendungsbereich von Art. 6 I AK ergehen.[42] Dies bedeutet zugleich, dass ein Klagerecht selbst dann besteht, wenn der Rechtsakt aus dem Unionsumweltrecht – hier: Art. 6 III FFH-RL – den Gerichtszugang nicht ausdrücklich regelt.[43] Die Zusammenschau von Art. 6, 9 II AK, einer Vorschrift des Umweltunionsrechts und schließlich Art. 47 I GRCh begründet folglich ein eigenständiges Klagerecht. Dies sagt noch nichts darüber aus, ob dieses Klagerecht ein Recht i.S.v. Art. 47 I GRCh ist. Dass aber das Fehlen einer expliziten Klagebefugnis im Unionsumweltrecht – hier in Art. 6 III FFH-RL – durch das Zusammenspiel von Aarhus-Konvention und Art. 47 GRCh überwunden werden kann,

35 EuGH, Rs. C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, S. 86 – Slowakischer Braunbär II, Rn. 50 ff. Vgl. i.Ü. grundlegend zum Begriff der „Durchführung von Unionsrecht" i.S.v. Art. 51 I S. 1 GRCh; EuGH, Rs. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 = EuZW 2013, S. 302 – Åkerberg Fransson, Rn. 19 ff.: Bindung der mitgliedstaatlichen Organe an die Unionsgrundrechte im gesamten Anwendungsbereich des Unionsrechts; vertiefend *Stotz*, ZEuS 2017, S. 266 ff.; *Edenharter*, Der Staat 57 (2018), S. 229 f.

36 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, S. 86, Rn. 50.

37 Ebd., Rn. 54.

38 Ebd., Rn. 55 ff.

39 Vgl. für die Begrenzung des Umsetzungsspielraums im Kontext d. Art. 9 II AK EuGH, Rs. C-570/13, *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231 = NuR 2015, S. 321, Rn. 34 ff.; für die umfassende Rügebefugnis im Kontext d. Art. 11 UVP-RL, der Art. 9 II AK umsetzt, EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683 = EuZW 2016, S. 66 (m. Anm. *Sobotta*), Rn. 92.

40 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838 = ZUR 2017, S. 86, Rn. 61.

41 Ebd., Rn. 62.

42 *Epiney*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, Kap. 4, Rn. 52.

43 *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 41.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

spricht dafür, dass Art. 47 GRCh eine eigenständige Funktion für die Effektuierung der Aarhus-Konvention zukommt: Die Vorschriften über den Zugang zu Gericht aus der Aarhus-Konvention sind nicht mehr auf eine unionsrechtliche Umsetzung – wie sie für Art. 9 II AK etwa durch Art. 11 UVP-RL vorgenommen wurde – angewiesen, sondern enthalten dank des originär unions(primär)rechtlichen Art. 47 GRCh in Verbindung mit dem Unionsumweltrecht stets eine Rechtsbehelfsbefugnis, soweit es um Administrativentscheidungen geht, die den Anwendungsbereich des in Rede stehenden Unionsumweltrechts berühren. Insoweit kann bereits eine maßgebliche Bedeutung der Braunbär II-Entscheidung darin gesehen werden, dass sie Art. 9 AK in einem Maße aufwertet, das der bis hierher ergangenen EuGH-Rechtsprechung unbekannt war.[44] Zu konstatieren ist zugleich, dass es für die Zwecke des Art. 9 AK, soweit es um Verbandsklagen geht, nicht darauf ankommt, ob die als verletzt gerügte Vorschrift des Unionsumweltrechts (auch) dem Schutz Einzelner zu dienen bestimmt ist[45] – dies ist bei Art. 6 III FFH-RL dem Wortlaut nach recht eindeutig nicht der Fall.[46]

II. Protect-Entscheidung

1. Zum Sachverhalt

Gegenstand der Protect-Entscheidung ist die Erteilung einer nicht umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen, wasserrechtlichen Bewilligung für die Beschneiungsanlage einer Skistation.[47] Protect, eine anerkannte Umweltorganisation, beantragte die Zuerkennung der Parteistellung im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren und machte Verstöße gegen Art. 6 III FFH-RL geltend.[48] Die zuständige Behörde verweigerte Protect die Parteistellung, da keine Verstöße gegen Wasserrecht geltend gemacht worden seien, und erteilte die in Rede stehende Genehmigung.[49] Diesen Genehmigungsbescheid focht Protect unter Berufung auf Art. 9 III AK und Verletzungen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)[50] an.[51] Diese Beschwerde wurde in erster Instanz zurückgewiesen, da die Verstöße gegen die Wasserrahmenrichtlinie

44 So – kritisch – unter Hinweis darauf, dass z.B. in der Braunbär I-Entscheidung aus der Stellung der Aarhus-Konvention im Unionsrecht noch keine dergestalt unmittelbare Wirkung gefolgert wurde, *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 41.

45 *Klinger*, ZUR 2017, S. 90 f.; krit. zu dieser fehlenden Differenzierung unter dem Gesichtspunkt der Funktion des Rechtsschutzes *Storost*, UPR 2018, S. 55.

46 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 26.4.2007, 4 C 12/05, NVwZ 2007, S. 1074, Rn. 33 ff.; s.a. *Gärditz*, in: ders. (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 42, Rn. 69: fehlender personaler Bezug des Naturschutzrechts.

47 Zusammenfassung des Sachverhalts auch bei *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), S. 242.

48 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 21 f.

49 Ebd., Rn. 23 f.

50 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Abl. L 327/1, zuletzt geändert durch RL 2014/101/EU, Abl. L 311/32.

51 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 26.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

schon im Verwaltungsverfahren hätten vorgebracht werden müssen.[52] Die im Zuge der Entscheidung über die Revision hiergegen formulierten Vorlagefragen richten sich primär darauf, ob Art. 4 WRRL einer Umweltorganisation Rechte einräumt, zu deren Schutz sie nach Art. 9 III AK Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren hat.[53] Im Übrigen betrifft die Vorlage die Anforderungen, die das mitgliedstaatliche Recht an die Verknüpfung von behördlichem und gerichtlichem Verfahren stellen darf.[54] Der EuGH konkretisierte dies zu der Frage, ob Art. 4 WRRL dahingehend auszulegen ist, dass ein Bescheid über die rein wasserrechtliche Bewilligung eines nicht UVP-pflichtigen Vorhabens nach Art. 9 III AK von einer Umweltorganisation vor einem Gericht angefochten werden können müsse.[55]

2. Schlussanträge Sharpston

Generalanwältin *Sharpston* stellt heraus, dass auch Art. 4 WRRL keine eigenständige, Art. 9 III AK umsetzende Klagebefugnis vorsieht,[56] begründet aber infolge einer zentral auf die Begrenzung des mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielraums abstellenden[57] Gesamtschau der Ziele von Aarhus-Konvention und Wasserrahmenrichtlinie eine aus Art. 9 III AK resultierende Klagebefugnis anerkannter Umweltorganisationen für verbindliche Vorschriften des Unionsumweltrechts[58] und damit auch für Verstöße gegen Art. 4 WRRL. Erst infolge dieses Ergebnisses wird Art. 47 GRCh herangezogen: Da die Anwendung von Art. 4 WRRL die Durchführung von Unionsrecht i.S.v. Art. 51 GRCh darstelle, sei auch Art. 47 GRCh Auslegungsmaßstab für Art. 4 WRRL.[59] Indem die Vorschrift den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftige und damit das unverhältnismäßige Einschränken oder grundsätzliche und praktische Erschweren des Zugangs zu Rechtsschutz verbiete, sei ihre Bedeutung nicht auf Fälle beschränkt, in denen das Unionssekundärrecht eine ausdrückliche Klagebefugnis vermittelt.[60] Wenn also das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht die Geltendmachung von Verstößen gegen Art. 4 WRRL erheblich erschwere, sei es mit Art. 47 GRCh unvereinbar.[61]

Insgesamt erscheint die Behandlung von Art. 47 GRCh in den Schlussanträgen der Generalanwältin *Sharpston* als weniger zentral als noch in denen der Generalanwältin *Kokott* zum Braunbär II-Urteil. Gemein ist den Argumentationslinien jedoch, dass

52 Ebd., Rn. 27.
53 Ebd., Rn. 29.
54 Vgl. *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), S. 242.
55 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 30.
56 GA *Sharpston*, Schlussanträge v. 12.10.2017, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:760, Rn. 64.
57 Dies betonend *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), S. 253 f.
58 GA *Sharpston*, Schlussanträge v. 12.10.2017, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:760, Rn. 84.
59 Ebd., Rn. 86 ff.
60 Ebd., Rn. 88.
61 Ebd., Rn. 89.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sie jeweils das Fehlen einer sekundärrechtlich normierten Klagebefugnis in Bezug nehmen und dieses Fehlen aufgrund von Art. 47 GRCh als unerheblich einordnen.

3. Entscheidung des EuGH

Parallel zur – und unter Verweis auf die – Argumentation im Braunbär II-Urteil geht der EuGH von der verbindlichen Wirkung der in Rede stehenden Richtlinie aus, die verlange, dass Einzelne oder Umweltorganisationen sich vor Gericht auf sie berufen können müssen.[62] Sei im konkreten Fall, dies letztlich in Ermangelung einer UVP-Pflicht, auch nicht Art. 9 II AK anwendbar[63] und bliebe es bei einer nicht unmittelbaren Anwendung von Art. 9 III AK,[64] so verpflichte diese Vorschrift i.V.m. Art 47 GRCh die Mitgliedstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Unionsrecht garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten.[65] Der in Art. 9 III AK eingeräumte Umsetzungsspielraum dürfe deshalb nicht in Form innerstaatlicher Kriterien genutzt werden, die es anerkannten Umweltvereinigungen praktisch unmöglich machen, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen.[66] Soweit also nationale Vorschriften die Anfechtung eines wasserrechtlichen Bewilligungsbescheides durch eine Umweltorganisation gänzlich verwehren, verstoßen sie gegen Art. 9 III AK i.V.m. Art. 47 GRCh.[67] So ausgestaltete Vorschriften des nationalen Rechts müssen, sollten sie einer nach diesen Maßgaben vorgenommenen, unions- und völkerrechtskonformen Auslegung nicht zugänglich sein, sogar unangewendet bleiben.[68]

Im Ergebnis verhilft die Protect-Entscheidung Art. 9 III AK zu unmittelbarer Anwendung im innerstaatlichen Recht.[69] Die Mitgliedstaaten sind so dazu verpflichtet, anerkannten Umweltorganisationen eine Möglichkeit zur Durchsetzung objektiven Unionsumweltrechts, soweit es unmittelbar wirksam ist, einzuräumen.[70] Die Rolle von Art. 47 GRCh ist für die Erreichung dieses Ergebnisses durchaus zentral: Der EuGH nutzt die Vorschrift als Verknüpfung zwischen Völker- und Unionsrecht, um

62 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 34. Im Falle des Verschlechterungsverbots aus Art. 4 WRRL gilt dies umso mehr, da es nicht nur programmatische, sondern vorhabenbezogene Wirkung entfaltet, s. EuGH, Rs. C-461/13, *Weservertiefung*, ECLI:EU:C:2015:433 = ZUR 2015, S. 546, Rn. 43.

63 Hierzu EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 36 ff.; s. aber zu den beteiligungsrechtlichen Implikationen der Entscheidung im Kontext von Art. 6 AK *Sobotta*, EuZW 2018, S. 165 f.

64 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 45 unter Verweis auf EuGH, Rs. C-240/09, *Slowakischer Braunbär I*, Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, S. 673, Rn. 45.

65 EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987 = NVwZ 2018, S. 225, Rn. 45.

66 Ebd., Rn. 46 ff.

67 Ebd., Rn. 52, 58.

68 Ebd., Rn. 54 ff.

69 *Wegener*, ZUR 2018, S. 221.

70 *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3, Rn. 57 (i.E.).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Art. 9 III AK trotz fehlender unmittelbarer Wirkung zum Maßstab für das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht zu machen.[71] Wiederum kommt es hierfür nicht auf eine sekundärrechtliche Norm, die eine Klagebefugnis statuiert, an. Hinreichend – und zur Begründung der Durchführung von Unionsrecht i.S.v. Art. 51 I GRCh auch notwendig – sind eine unmittelbar wirkende Vorschrift des Unionsumweltrechts – hier: Art. 4 WRRL –, Art. 9 AK als völkerrechtlicher Ausgangspunkt und Art. 47 GRCh als unionsprimärrechtlich bindende Rechtsschutzgarantie. Mit Blick auf diese Zusammenschau der Rechtsgrundlagen liegt das Protect-Urteil auf der Linie des Braunbär II-Urteils. Weniger entscheidend ist dabei, ob die in Rede stehende mitgliedstaatliche Entscheidung Art. 9 II oder III AK unterfällt, denn in beiden Fällen ist der mitgliedstaatliche Umsetzungsspielraum jedenfalls hinsichtlich der grundsätzlichen Notwendigkeit der Einräumung einer Klagebefugnis abschließend determiniert.[72] Wie auch in Zusammenhang mit Art. 6 III FFH-RL ist eine etwaige individualschützende Zielrichtung der als verletzt gerügten Vorschrift nicht Voraussetzung ihrer Rügefähigkeit.[73]

III. Zwischenergebnis: Prozessrechtsunabhängige Deutung von Art. 47 GRCh im Unionsumweltrecht

Fasst man die vorstehend analysierten Rechtsprechungslinien zusammen, erscheinen zwei Aspekte als zentral. Zunächst ist – erstens – eine deutliche Aufwertung der Aarhus-Konvention zu konstatieren, die im Kontext der Braunbär II-Entscheidung in der unmittelbaren Verknüpfung von Beteiligungs- und Klagerecht und in der Protect-Entscheidung in der Begründung eines Anwendungsvorrangs der völker- und unionsrechtlichen Rechtsschutzgarantien vor dem nationalen Verfahrensrecht zu sehen ist. Diese Aufwertung ist – zweitens – auf das Verhältnis von Aarhus-Konvention und materiellem Unionsumweltrecht zurückzuführen, das unter Berücksichtigung von Art. 47 GRCh eine Klagebefugnis selbst dort erfordert, wo das Sekundärrecht eine solche nicht ausdrücklich vorsieht. Art. 47 GRCh kommt insoweit eine Scharnierfunktion zu: Die Vorschrift stellt die für die Begründung einer solchen Klagebefugnis notwendige unionsprimärrechtliche Einbindung dar und macht so insbesondere die Herleitung einer etwaigen unmittelbaren Wirkung von Art. 9 III AK entbehrlich.

In der Sache ist dies nicht gänzlich neu: Schon im Zuge der Braunbär I-Entscheidung entwickelte der EuGH prozessuale Vorgaben aus dem materiellen (Unionsumwelt-)Recht heraus.[74] Neuartig sind aber sowohl die Intensität der Überlagerung des nationalen Rechts – die über die im Braunbär I-Urteil geforderte, weitestmöglich im

71 Tendenziell anders *Sobotta*, JEEPL 15 (2018), S. 254, der die Wirkung von Art. 47 GRCh eher als unterstützend einordnet.

72 In Bezug auf Art. 9 III AK ebenso *Epiney*, EurUP 2017, S. 231 f.; s.a. *Seifert*, ZEuS 2016, S. 69.

73 *Wegener*, ZUR 2018, S. 220.

74 *Berkemann*, DVBl. 2011, S. 1256 f.; *Franzius*, NVwZ 2018, S. 221.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Einklang mit Art. 9 III AK vorzunehmende Auslegung[75] hinausgeht – als auch die Anknüpfung an das Unionsprimärrecht, Art. 47 GRCh. Im letztgenannten Zusammenhang lässt sich die Aktivierung der Rechtsschutzgarantie als Fortschreibung einer Interpretation begreifen, die als prozessrechtsunabhängig, d.h. als losgelöst vom Rechtsschutzsystem des AEUV und der Rechtsschutzgarantien aus dem Sekundärrecht charakterisiert werden kann.[76] Nachdem das gemeinschaftseigene Rechtsschutzsystem keine Verbandsrechtsbehelfe vorsieht[77] und in keinem der hier besprochenen Urteile das sekundäre Prozessrecht Grundlage einer Klagebefugnis war,[78] können die Anforderungen, die der EuGH an das mitgliedstaatliche Prozessrecht stellt, nicht im Primär- und Sekundärrecht gefunden, sondern durch eine Methodik erklärt werden, die über Art. 47 GRCh Lücken des Prozessrechts zu schließen sucht.[79] Art. 47 GRCh wirkt damit aus sich heraus, ohne auf eine unions(sekundär-)rechtliche Konkretisierung angewiesen[80] oder durch Maßstäbe des primärrechtlichen Rechtsschutzsystems begrenzt zu sein[81] und kann deshalb, zwischen Aarhus-Konvention und materiellem Umweltrecht vermittelnd, eigenständig Klagerechte vermitteln – und ebendies verlangt der EuGH in den hier besprochenen Urteilen zugunsten von Verbänden. Legt man ein solches Verständnis zugrunde, wird zugleich die – grundsätzlich zutreffende – Kritik, dass dort, wo Art. 9 III AK kein Klagerecht vermittelt, ein solches auch nicht durch Art. 47 GRCh aufgewertet werden könne,[82] gemildert, denn die Funktion von Art. 47 GRCh ist dann keine aufwertende, sondern eine begründende.[83] Die Rolle von Art. 47 GRCh geht, lässt man sich auf eine solche Deutung ein, über die der bloßen Konsolidierung bestehender Gewährleistungen[84] erheblich hinaus.

C. Konsequenzen für die Interpretation des Art. 47 GRCh

Dass Art. 47 GRCh nach alledem grundsätzlich anspruchsbegründend ausgelegt werden kann, macht aber eine Überprüfung der durch den EuGH gefundenen Ergebnisse

75 EuGH, Rs. C-240/09, *Slowakischer Braunbär I*, Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, S. 673, Rn. 50.
76 Ausführlich zur Grundlegung einer solchen prozessrechtsunabhängigen Auslegung *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union, 2014, S. 152 ff.
77 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 387 ff.
78 Allg. zur Klagebefugnis aus sekundärem Prozessrecht *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union, 2014, S. 158 ff.
79 Nachweise dazu, dass dies der EuGH-Rechtsprechung nicht fremd ist, bei *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union, 2014, S. 163 ff.
80 Deutlich i.d.S., wenn auch ohne Bezug zum Umweltprozessrecht, jüngst EuGH, Rs. C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2018:257 = NJW 2018, S. 1869, Rn. 78.
81 *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union, 2014, S. 168 f.
82 *Gärditz*, EurUP 2018, S. 162 mit Fn. 44; ähnlich *Fellenberg/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 44, die im Kern vorbringen, dass Art. 9 III AK durch Art. 47 GRCh nicht bestimmter werde.
83 Zuzugeben ist gleichwohl, dass so die – im Protect-Urteil wiederholte – fehlende unmittelbare Wirkung von Art. 9 III AK letztlich bedeutungslos bleibt.
84 Dazu oben Fn. 5; s. ferner *Nehl*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Art. 47 GRCh, Rn. 18 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

in den Rs. Braunbär II und Protect anhand der tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsschutzgarantie nicht entbehrlich. Was also bedeutet eine Auslegung des Art. 47 GRCh, die auf prozessualer Ebene überindividuelle Rechtsbehelfe in Abhängigkeit vom materiellen (Umwelt-)Recht kreiert, für seine inhaltliche Ausgestaltung? Macht sie insbesondere die in Art. 47 I GRCh vorgesehene Geltendmachung von „Rechten und Freiheiten" obsolet, indem sie solche stets dort als gegeben annimmt, wo das Unionsumweltrecht unabhängig von der individual- oder kollektivorientierten Natur der als verletzt gerügten Norm unmittelbar wirkt? Zu erinnern ist insoweit an den systematischen Hintergrund des Art. 47 GRCh.

I. Art. 47 GRCh als Ausdruck einer Systementscheidung für den Individualrechtsschutz

Art. 47 GRCh zielt – in Fortführung der vor Inkrafttreten der GRCh maßgeblichen Rechtsprechung zum Grundrecht effektiven Rechtsschutzes als allgemeiner Unionsrechtsgrundsatz[85] – auf ein komplettes und weitgehend kohärentes System des Primär- und Sekundärrechtsschutzes zum Zweck der Wahrung und Durchsetzung der von der Unionrechtsordnung gewährten subjektiven Rechte.[86] Die Rechtsschutzgarantie aus Art. 47 GRCh ist damit akzessorischer Natur: Sie gewährt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, wenn der Kläger die Verletzung seiner Rechte rügt.[87] Ihre Anwendbarkeit hängt damit davon ab, ob ein solches Recht ermittelt werden kann;[88] umfasst sind insoweit sämtliche durch das Unionsprimär- und Sekundärrecht garantierten Rechte.[89] Aufgrund dieser Anknüpfung an Rechte Einzelner wird Art. 47 GRCh im Kontext mit dem primärrechtlichen Rechtsschutzsystem[90] als Ausdruck einer positiven Systementscheidung für effektiven Individualrechtsschutz gesehen,[91] die die individuelle Dimension der Rechtsstellung des Einzelnen im Unionsrecht betont[92] und gerade die Einklagbarkeit dieser Individualrechte ermöglichen

85 Vgl. *Dörr*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Rn. 215 m.w.N.
86 *Nehl*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Art. 47 GRCh, Rn. 5, 15.
87 *Last*, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, 2008, S. 189; *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 47, Rn. 6.
88 *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union, 2014, S. 173.
89 *Jarass*, NJW 2011, S. 1394; *Guckelberger*, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone (Hrsg.), Festschrift Wendt, 2015, S. 1169; *Alber*, in: Stern/Sachs (Hrsg.), GRCh, 2016, Art. 47, Rn. 22. Auch juristische Personen des Privatrechts können die Garantie in Anspruch nehmen, s. EuGH, Rs. C-279/09, *DEB*, Slg. 2010, I-13880 = EuZW 2011, S. 137, Rn. 40.
90 Hierzu ausf. *Everling*, in: Grote/Härtel/Hain et al. (Hrsg.), Festschrift Starck, 2007, S. 535 ff.
91 *Gärditz*, Funktionswandel des Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand, Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, 2016, S. D 21 ff.
92 *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014, S. 132; vgl. a. *Munding*, Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union, 2010, S. 129 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

soll.[93] Wenn auch das Auffinden i.d.S. subjektiver Rechte im Unionsrecht unter weniger hohen Voraussetzungen möglich ist als z.B. nach dem deutschen, in der Schutznormlehre zum Ausdruck kommenden Verständnis,[94] so ist dennoch auch auf Unionsrechtsebene ein an Schutznormen orientiertes Denken aufzufinden, wenn es um die Ermittlung der Zielrichtung einer Norm geht,[95] denn die in Rede stehende Norm muss regelmäßig wenigstens auch den Schutz von Interessen Einzelner zum Ziel und Gegenstand haben, sodass die verfolgten Ziele auch dem Interesse von natürlichen oder juristischen Personen dienen sollen.[96] Nachweisen lässt sich dies etwa dort, wo der EuGH im Umweltrecht zur Begründung der Rechte Einzelner das personale Schutzgut der in Rede stehenden Bestimmung in Bezug nimmt.[97] In der Dichotomie der Modelle subjektiv und objektiv orientierten Rechtsschutzes fügt sich Art. 47 GRCh im Zusammenwirken mit Art. 19 I EUV[98] damit tendenziell auf Seiten der Individualrechtsschutzsysteme ein,[99] wenngleich nicht übersehen werden darf, dass jedes subjektive Rechtsschutzmodell insoweit doppelfunktional ist, als der Überprüfung der Geltendmachung eines subjektiven Rechtsverletzung notwendigerweise auch eine objektive Rechtskontrolle innewohnt.[100] Jedenfalls aber kann zusammengefasst werden, dass Art. 47 GRCh verlangt, dass eine Norm als verletzt gerügt wird,

93 *Last*, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, 2008, S. 144.

94 *Gärditz*, in: ders. (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 42, Rn. 70; *Guckelberger*, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 52 ff.; *Dörr*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Rn. 227.

95 *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 27; *Classen*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 4, Rn. 113.

96 *Epiney*, EurUP 2017, S. 225 ff.; *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 154 f., 183.

97 Anschaulich z.B. EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, Slg. 2008, I-6221 = NVwZ 2008, S. 984, Rn. 34 ff.; zu berücksichtigen ist gleichwohl, dass, ist nach den genannten Maßstäben ein individualbezogenes Schutzgut betroffen, eine weitergehende, besondere Individualisierung des Klägers nicht notwendig ist; hierzu *Wollenschläger*, VVdStRL 75 (2016), S. 225 m.w.N. Die Schutzzweckermittlung im Unionsrecht hat deshalb nicht die etwa der deutschen Schutznormlehre innewohnende klagerechtsbeschränkende Funktion, *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 156.

98 *Gärditz*, Funktionswandel des Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand, Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, 2016, S. D 22.

99 *Last*, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, 2008, S. 145; ähnlich *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 187: „parallele normative Ansätze" der Modelle der EuGH-Rechtsprechung und der deutschen, den individualschützenden Ansatz prägenden Schutznormlehre.

100 Ausf. hierzu *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 13 ff.; *Krüper*, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 220 ff.; ferner zu die Dichotomie ebenfalls relativierenden Konvergenzbewegungen im traditionell der objektiven Rechtskontrolle verpflichteten französischen System *Marsch*, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, 2011, S. 178 ff.; rechtsvergleichend *Sommermann*, in: Schenke/Suerbaum (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union, 2016, S. 189 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

die im Kern – d.h. einschließlich aller unionsrechtlichen Modifikationen dieses Begriffs – eine subjektiv-individualisierende Rechtsposition verleiht.[101]

II. Verbandsklagerechte als Rechte und Freiheiten i.S.v. Art. 47 GRCh?

Wie passt dieser Befund zur Einbeziehung von Verbandsklagen in den Schutzbereich des Art. 47 GRCh? Charakterisiert man die völker- und unionsrechtlich vorgesehenen Klagebefugnisse zugunsten von Verbänden als Instrument zur Durchsetzung von Vollzugsdefiziten, die aus der fehlenden subjektiv-rechtlichen Natur der Mehrzahl der umweltrechtlichen Vorschriften resultieren,[102] sollen Verbandsklagen nicht subjektive Rechte schützen und absichern,[103] sondern – überindividuell[104] – auf Grundlage der völker- und unionsrechtlichen Zuordnung[105] Interessen und Rechte, die dem Allgemeinwohl zugutekommen, wahrnehmen[106] und so Anstoß zu verwaltungsgerichtlicher Kontrolle geben.[107] Diese Funktionen stehen in deutlichem Widerspruch zu denjenigen Eigenschaften, die Art. 47 GRCh, wie gezeigt, als Ausprägung einer individualschützenden Systementscheidung erscheinen lassen; die Verbandsklage ist *aliud* zur Individualklage und zu den zugehörigen Fragen subjektiv-öffentlicher Rechte.[108] Eben deshalb kommt es für die Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh in den besprochenen Urteilen darauf, dass die als verletzt gerügten Normen subjektiv-individualisierende Rechtspositionen vermitteln, nicht an.[109] Im Lichte dieser klar unterschiedlichen Zielsetzungen ist die Anwendung von Art. 47 GRCh, also einer Rechtsschutzgarantie, die Rechte Einzelner durchsetzen soll, auf Verbandsklagen wenig intuitiv und damit erklärungsbedürftig. Denkbar sind zwei in einem Alternativverhältnis stehende Begründungsstränge: Einerseits könnten die Klagerechte als solche als Individualrechte i.S.v. Art. 47 I GRCh gedeutet werden (dazu 1.), andererseits könnte das rechtlich anerkannte Interesse der Verbände am Umweltschutz ein Recht i.d.S. sein (dazu 2.).

101 *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 47, Rn. 7.
102 *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 18; *Wiesinger*, Innovation im Verwaltungsrecht durch Internationalisierung, 2013, S. 57; *Eifert*, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 5, Rn. 182.
103 So die Funktion d. Art. 47 GRCh bei *Nehl*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Art. 47 GRCh, Rn. 3.
104 *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 8 ff.
105 *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014, S. 339.
106 S. zu weiteren Leitbildern der Aarhus-Konvention, die durchweg Bezug zu Gemeinwohlinteressen aufweisen, *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 247 ff.; *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 23 ff.; vertiefend *Krüper*, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 157 ff.
107 *Groß*, DV 43 (2010), S. 371 f.
108 *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 19.
109 Dass diese Einschränkung für Verbandsklagen nicht im Unionsrecht angelegt ist, ist in Deutschland spätestens seit 2011 bekannt, als der EuGH die Begrenzung der Rügebefugnis von Verbänden auf individualschützende Vorschriften, die in § 2 I Nr. 1 UmwRG a.F. vorgesehen war, für unionsrechtswidrig erklärte, EuGH, Rs. C-115/09, *Trianel*, Slg. 2011, I-3673 = NVwZ 2011, S. 801 (m. Anm. *Schlacke*), Rn. 46 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Verbandsklagerecht als eigenes Recht der Verbände

Eine Interpretation, die die Rechtsbehelfsbefugnis als solche als eigenes Recht i.S.v. Art. 47 GRCh ansieht, würde ohne weiteres immer dort, wo eine irgendwie geartete Rechtsbehelfsbefugnis – hier etwa diejenige aus Art. 9 III AK – besteht, einen Rückgriff auf Art. 47 GRCh ermöglichen. Ausreichend für die Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh wäre dann die Rechtsmacht, mittels der die Rechtsbehelfsbefugnis enthaltenden Vorschrift Allgemeininteressen zu verfolgen.[110] Als Ausprägung eines solchen Ansatzes erscheint die Terminologie in den Schlussanträgen der GA *Kokott*, die ausdrücklich ermittelt, ob es eine unionsrechtlich geregelte Klagerechtsposition zugunsten des Verbandes gibt, die durch Art. 47 GRCh geschützt ist.[111] Entscheidend ist dann nicht mehr, ob das Recht personalen Bezug aufweist.

Ebendiese Einschränkung ist es aber, die an der Einordnung eines Klagerechts als Recht i.S.v. Art. 47 GRCh zweifeln lässt. Art. 47 GRCh als Systementscheidung für den Individualrechtsschutz soll, wie gezeigt, subjektive Rechte aus dem Unionsrecht schützen und die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Geltendmachung absichern. Deshalb aber muss ein Recht i.S.v. Art. 47 GRCh stets ein personales Schutzgut, das die Schutzwürdigkeit des Einzelnen ausdrückt, enthalten. Würde man ein Klagerecht als ein solches Recht anerkennen, würde die Differenzierung zwischen Rechten Einzelner und einem allgemein-objektiven Kontrollanspruch unterlaufen. Das Unionsrecht unterscheidet selbst zwischen einem subjektiv-materiellen Anspruch und einem – ggf. akzessorischen – Durchsetzungsanspruch. Verbandsklagen ist es eigen, den letztgenannten isoliert, also unabhängig von einem eigenen Recht, geltend machen zu können.[112] Wenn aber Art. 47 GRCh das subjektiv-materielle Recht aufgreift, dann kann dieses – ungeachtet aller unions- und umweltrechtlicher Weiterungen[113] – nicht zugleich der prozessuale Durchsetzungsanspruch sein, da die beiden Kategorien dann ohne Unterscheidungswert blieben.[114] Ähnliche Argumentationsstrukturen bestehen in Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Darmstädter Luft-

110 So, wenngleich ohne nähere Begründung, *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 47, Rn. 7.
111 Dazu ausf. oben B.I.2.
112 *Nettesheim*, AöR 132 (2007), S. 347 ff.
113 Dazu *Epiney*, EurUP 2017, S. 226.
114 Deutlich i.d.S. *Nettesheim*, AöR 132 (2007), S. 359: „ Die Verleihung subjektiver Berechtigungen wird auch vom Unionsrecht nur dann angestrebt, wenn der Mitgliedstaat dazu verpflichtet werden soll, Rechtsgüter zu fördern, die in dieser Weise individualisiert sind. Keinesfalls genügt es dem Unionsrecht, wenn der einzelne aus ideellen oder altruistischen Motiven das Ziel verfolgt, der allgemeinen Rechtmäßigkeit oder jedenfalls Rechten Dritter zur Geltung verhelfen zu wollen." Nur auf den ersten Blick anders ist die Einschätzung von *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 207, dergemäß „unter den eingeforderten Rechten [...] folglich nach gemeinschaftsrechtlichem Verständnis lediglich prozessuale Klagerechte zu verstehen [seien], welche den Zugang zu Überprüfungsverfahren eröffnen – gleichgültig, ob dieses an materiell-rechtliche Positionen anknüpfen [...] oder nicht.", da dies die Reichweite der Umsetzungsverpflichtung der Rechtsbehelfsbefugnisse aus der Öffentlichkeitsrichtlinie betrifft und die Frage, wann das Unionsrecht ein subjektives Recht vermittelt, nicht berührt.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

reinhalteplan.[115] Das BVerwG erkannte dort einer anerkannten Umweltvereinigung im Lichte von Art. 9 III AK und des Braunbär I-Urteils ein Klagerecht aus § 42 II 2. Hs. VwGO, also aus eigener Rechtsverletzung, in Bezug auf die Geltendmachung von Mängeln eines Luftreinhalteplans zu[116] und qualifizierte in Anbetracht der Subsumtion unter § 42 II 2. Hs. VwGO das Verbandsklagerecht als subjektives Recht.[117] Auch hieran wurde aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen Individual- und Verbandsklage, insbesondere der nicht individual-, sondern gemeinwohlbezogenen Kontrollfunktion der letztgenannten[118] sowie der Entwertung der individualbezogenen Funktion materieller Rechte[119] Kritik geübt. Dies ist strukturell insoweit auf die hier behandelte Frage übertragbar, als es ebenfalls um die Notwendigkeit der Trennung materieller Rechte und akzessorischer Klagebefugnisse einerseits und prozessualer Klagerechte andererseits geht. Eine Auslegung, die im Ergebnis einen isolierten Kontroll- bzw. Rechtsdurchsetzungsanspruch aus Art. 47 GRCh hervorbringt, kann deshalb nicht überzeugen.

2. Interesse am Umweltschutz als eigenes Recht der Verbände

Es bleibt eine Interpretation, die das durch die Aarhus-Konvention geschützte Interesse der Verbände am Umweltschutz als Recht i.S.d. Art. 47 GRCh einordnet. Besonders deutlich wird der Schutz dieses Interesses nach der Systematik der Aarhus-Konvention in Art. 2 Nr. 5 AK, demgemäß ein Interesse anerkannter Umweltorganisationen an umweltbezogenen Verfahren, welches sie als „betroffene Öffentlichkeit" i.S.d. Aarhus-Konvention qualifiziert, als von vornherein angenommen gilt.[120] Soweit die Einhaltung von dem Umweltschutz dienenden Vorgaben in Rede steht, sind Umweltverbände folglich stets in ihren Interessen betroffen.[121] Die Verwehrung einer Rechtsbehelfsbefugnis für die Geltendmachung von Unionsumweltrecht würde dann eine Beeinträchtigung dieses – rechtlich geschützten – Interesses darstellen. In Bezug auf einen konkret klagenden Verband läge in der Versagung der Rechtsbehelfsbefugnis konsequenterweise eine konkrete, individuell-faktische Betroffenheit im durch die Aarhus-Konvention anerkannten Interesse am Umweltschutz[122] – und so ließe sich die Betroffenheit des Verbandes in die im Unionsrecht

115 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, NVwZ 2014, S. 64.
116 Ebd., Rn. 46.
117 *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 22.
118 *Mangold/Wahl*, DV 48 (2015), S. 22 f.
119 *Gärditz*, EurUP 2014, S. 43 f.
120 *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2, Rn. 30 f.; dies bedeutet, dass die Systematik der Aarhus-Konvention eine Privilegierung von Verbandsgegenüber Individualklägern vorsieht, vgl. *Schlacke/Römling*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 3, Rn. 47 (i.E.).
121 *Epiney*, EurUP 2017, S. 231.
122 Auch für ein solches Verständnis finden sich Anhaltspunkte in den Schlussanträgen der GA *Kokott*, wenn in Rn. 49 festgestellt wird, dass Umweltverbände aufgrund ihres rechtlich anerkannten Interesses am Umweltschutz von einer Verletzung direkt anwendbarer Bestimmungen des Umweltrechts der Union ausreichend betroffen sind, um sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf diese Bestimmungen zu berufen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bekannten Anforderungen an die Individualisierung des Klägers einfügen.[123] Dies berücksichtigt zugleich die strukturellen Unterschiede zwischen Individual- und Verbandsrechtsschutz: Die Verbandsklage hätte insoweit eine kompensatorische Funktion für fehlenden Individualrechtsschutz, als sie Interessen Einzelner dort geltend machen könnte, wo dies aufgrund fehlender Betroffenheit andernfalls nicht möglich wäre.[124] So besteht auch keine Gefahr einer Popularklage: Eine Eingrenzung der Klageberechtigten erfolgt über die innerstaatliche Anerkennung des rechtlichen Interesses am Umweltschutz. Ohne Anerkennung kommt eine Betroffenheit in diesem Interesse nicht in Betracht, da es dann an normativer Anknüpfung fehlen würde.[125]

Im Ergebnis ist nach alledem das rechtlich geschützte Interesse anerkannter Umweltverbände am Umweltschutz als eigenes Recht i.S.v. Art. 47 GRCh zu verstehen. Eine solche Interpretation nimmt die völker- und unionsrechtliche Zuordnung umfassender Anfechtungsrechte zu den Umweltverbänden sowie die systematische Privilegierung der Verbände in der Aarhus-Konvention ernst, unterläuft aber nicht die Differenzierung zwischen materiellen Rechten und isolierten Rechtsdurchsetzungsansprüchen. Sie passt damit zur Struktur des Art. 47 GRCh: Die Anwendbarkeit der Rechtsschutzgarantie wird nicht vom materiellen Recht entkoppelt, indem ein solches aus der Aarhus-Konvention hergeleitet wird – und einen Anknüpfungspunkt für Art. 47 GRCh bieten kann.

D. Konsequenzen für die Verbandsklagerechte

Ist nach dem Vorstehenden ein Versuch zur Klärung der Methodik der Aktivierung von Art. 47 GRCh durch den EuGH im Umweltprozessrecht unternommen, bleibt zu fragen, welche Perspektiven die jüngere Rechtsprechung für die Verbandsklagerechte eröffnet. Kann Art. 47 GRCh „transformative effects" nach sich ziehen, ebenso, wie es die Aarhus-Konvention getan hat?[126] Konstatiert wurde bereits, dass, soll die Verletzung von Unionsumweltrecht gerügt werden, Art. 47 GRCh i.V.m. dem entspr. Absatz des Art. 9 AK eine Rechtsbehelfsbefugnis garantiert.[127] Diese ist zwar auf die Geltendmachung von aus dem Unionsrecht stammenden Umweltrecht begrenzt,[128] aktualisiert aber die Zweifel am enumerativ-abschließenden Rechtsbehelfskatalog des § 1 UmwRG.[129] Der Geltungsanspruch der Aarhus-Konvention geht nach dem Verständnis des EuGH über die in § 1 UmwRG aufgezählten Klagegenstände hinaus, er

123 Vgl. *Nettesheim*, AöR 132 (2007), S. 351 f.; *Bast*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2014, § 35, Rn. 8; vgl. zu einer solchen Argumentation i.R.d. UVP auch *Schlacke*, ZUR 2006, S. 362.

124 *Epiney*, EurUP 2017, S. 227, 231.

125 Zu beachten sind dann die Rahmenvorgaben des Unionsrechts für die Anerkennung im innerstaatlichen Recht; s. dazu EuGH, Rs. C-263/08, *Djurgården*, EuZW 2010, 65, Rn. 40 ff., wonach etwa eine Mindestmitgliederzahl von 2000 unzulässig ist.

126 Hierzu *Sommermann*, ZaöRV 2017, S. 321, insbes. S. 333 ff.

127 Dazu oben B.II.3. m.w.N.

128 Vgl. *Sobotta,* EuZW 2018, S. 165; GA *Kokott*, Schlussanträge v. 30.06.2016, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:491, Rn. 33.

129 Hierzu *Schlacke*, EurUP 2018, S. 139 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

erstreckt sich über Art. 47 GRCh auf all jene Bereiche des Unionsumweltrechts, in denen Umweltorganisationen ein rechtlich geschütztes Interesse am Umweltschutz innehaben, das seinerseits durch ein Klagerecht abzusichern ist.

Ob neben diesen die Verbandsklage betreffenden Schlussfolgerungen auch Änderungen in Bezug auf die Rechtsbehelfsbefugnis von Individualklägern notwendig sind,[130] ist, soweit es um die Geltendmachung von Verstößen gegen das Verschlechterungsverbot aus Art. 4 WRRL geht, Gegenstand eines durch das Bundesverwaltungsgericht initiierten Vorlageverfahrens.[131] Dafür spricht, dass der EuGH nicht schematisch zwischen Individual- und Verbandsklage unterscheidet,[132] Veränderungen der einen deshalb durchaus von Einfluss auf die andere Rechtsschutzform sein können; zu bedenken ist jedoch auch, dass das Unionsrecht keine Anhaltspunkte für das Erfordernis einer Popularklage liefert.[133] Als eine Andeutung in Richtung eines erweiterten Individualrechtsschutzes mag die durch den EuGH in beiden besprochenen Urteilen gebrauchte Wendung verstanden werden, dass es mit der unmittelbaren Richtlinienwirkung unvereinbar wäre, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.[134] In jedem Falle bleibt die Fortentwicklung des Umweltrechtsschutzes mit Spannung zu beobachten.[135] Sie hat mit Art. 47 GRCh eine interessante Facette hinzugewonnen.

BIBLIOGRAPHIE

ALBER, SIEGBERT, *Kommentierung d. Art. 47 GRCh*, in: Stern, Klaus; Sachs, Michael (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, München, 2016

BAST, JÜRGEN, *Rechtsschutz im Europäischen Verwaltungsrecht*, in: Leible, Stefan; Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Baden-Baden, 2014, S. 1335 - 1356

130 Andeutungen i.d.S. bei *Epiney*, EurUP 2017, S. 232 f.; *Franzius*, NVwZ 2018, S. 221; im Kontext der Geltendmachung von UVP-Fehlern *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, § 4 UmwRG, Rn. 60; s. aber auch OVG Münster, Urt. v. 11.12.2017, 8 A 926/16, ZUR 2018, S. 288, das die senatseigene Rechtsprechung, dergemäß § 4 I, III UmwRG ein absolutes Verfahrensrecht und damit eine eigenständige Klagebefugnis begründen, aufgibt; damit steht nunmehr die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geschlossen auf dem Standpunkt, dass § 4 I UmwRG die Zulässigkeit einer Individualklage nicht berührt.

131 BVerwG, Beschl. v. 25.04.2018, 9 A 16.16, ZUR 2018, S. 615, Rn. 51 ff.

132 *Franzius*, NVwZ 2018, S. 221.

133 *Epiney*, EurUP 2017, S. 231; *Fellenberg/Schiller,* in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 86. EL April 2018, Vor § 1 UmwRG, Rn. 45. Restriktiv i.d.S. z.B. VGH Kassel, Urt. v. 26.10.2017, 9 C 873/15.T, ZUR 2018, S. 167, Rn. 49 ff.; krit. dazu *Franzius*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2018, vor § 1 UmwRG, Rn. 11.

134 EuGH, Rs. C-243/15, *Slowakischer Braunbär II*, ECLI:EU:C:2016:838, Rn. 44; EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rn. 34.

135 S. die jüngsten Richtlinienvorschläge der Kommission in den Bereichen Trinkwasser (COM [2017] 753 final), die jeweils ein auf Art. 9 III Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 GRCh gestütztes Recht auf Gerichtszugang vorsehen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

BEIER, ARNO, *Umweltrechtsbehelfsgesetz - kein Ende in Sicht?*, Umwelt- und Planungsrecht, 2018, Vol. 38, S. 161 - 165

BERKEMANN, JÖRG, *Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH - Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt "so nicht" und in Bedrängnis*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2011, Vol. 126, S. 1253 - 1262

BERKEMANN, JÖRG, *Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2013, Vol. 128, S. 1137 - 1148

CLASSEN, CLAUS DIETER, *Rechtsschutz*, in: Schulze, Reiner; Zuleeg, Manfred; Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht, Baden-Baden, 2015, S. 228 - 270

DÖRR, OLIVER, *Europäischer Verwaltungsrechtsschutz*, in: Sodan, Helge ; Ziekow, Jan (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Baden-Baden, 2018

EDENHARTER, ANDREA, *Auflösung von Jurisdiktionskonflikten durch eine Variierung der richterlichen Prüfungsdichte*, Der Staat, 2018, Vol. 57, S. 227 - 265

EIFERT, MARTIN, *Umweltschutzrecht*, in: Schoch, Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, München, 2018, S. 759 - 873

EPINEY, ASTRID, *Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht*, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 2017, Vol. 15, S. 223 - 233

EPINEY, ASTRID, *Umweltschutz durch Verfahren*, in: Proelß, Alexander (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin / Boston, 2017, S. 105 - 132

EPINEY, ASTRID; DIEZIG, STEFAN; PIRKER, BENEDIKT; REITEMEYER, STEFAN, *Aarhus-Konvention*, Baden-Baden, 2018

EVERLING, ULRICH, *Das Verfahren der Gerichte der EG im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Mitgliedstaaten*, in: Grote, Rainer; Härtel, Ines; Hain, Karl-E.; Schmidt, Thorsten Ingo; Schmitz, Thomas; Schuppert, Gunnar Folke; Winterhoff, Christian (Hrsg.), Festschrift für Christian Starck, Tübingen, 2007, S. 535 - 554

FELLENBERG, FRANK; SCHILLER, GERNOT, *Vorbemerkung zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, in: Landmann, Robert v.; Rohmer, Gustav (Begr.), Umweltrecht, München, 2018

FELLENBERG, FRANK; SCHILLER, GERNOT, *Kommentierung d. § 4 UmwRG*, in: Landmann, Robert v.; Rohmer, Gustav (Begr.), Umweltrecht, München, 2018

FOLZ, HANS-PETER, *Kommentierung d. Art. 47 GRCh*, in: Vedder, Christoph; Heintschel v. Heinegg, Wolff (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden, 2018

FRANZIUS, CLAUDIO, *Möglichkeiten und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung zur Bestimmung der Klagebefugnis im Umweltrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2014, Vol. 129, S. 543 - 550

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

FRANZIUS, CLAUDIO, *Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2018, Vol. 37, S. 219 - 222

FRANZIUS, CLAUDIO, *Vorbemerkung zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, in: Schink, Alexander; Reidt, Olaf; Mitschang, Stephan (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz / Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, München, 2018

GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Die Resubjektivierung der Umweltverbandsklage zwischen prozessualem Vorbehalt des Gesetzes und unionsrechtlicher Rechtsschutzeffektuierung*, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 2014, Vol. 12, S. 39 - 44

GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts*, in: Deutscher Juristentag e.V. (Hrsg.), Verhandlungen des 71. Deutschen Juristentages, München, 2016, S. D 9 - D 102

GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Kommentierung d. § 42 VwGO*, in: Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Köln, 2018

GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND, *Die verwaltungsprozessualen "Begleitregelungen" des UmwRG*, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 2018, Vol. 16, S. 158 - 173

GIEGERICH, THOMAS; LAUER, SABRINA, *Der Justizgewährleistungsanspruch in Europa: Art. 47 GRCh, Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und das deutsche Verwaltungsprozessrecht*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2014, Vol. 17, S. 461 - 483

GROß, THOMAS, *Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs*, Die Verwaltung, 2010, Vol. 43, S. 349 - 377

GUCKELBERGER, ANETTE, *Effektiver Rechtsschutz nach Art. 47 GRCh und seine Folgen für den nationalen (Verwaltungs-)Rechtsschutz*, in: Jochum, Heike; Elicker, Michael; Lampert, Steffen; Bartone, Robert (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Wendt, Berlin, 2015, S. 1167 - 1184

GUCKELBERGER, ANETTE, *Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck*, Baden-Baden, 2017

JARASS, HANS D., *Bedeutung der EU-Rechtsschutzgewährleistung für nationale und EU-Gerichte*, Neue Juristische Wochenschrift, 2011, Vol. 64, S. 1393 - 1398

JARASS, HANS D., *Charta der Grundrechte der EU*, München, 2016

KLINGER, REMO, *Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 08.11.2016 - C-243/15*, Zeitschrift für Umweltrecht, 2017, Vol. 28, S. 90 - 91

KLINGER, REMO, *Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 20.12.2017 - C 664/15*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2018, Vol. 37, S. 231 - 232

KRÜPER, JULIAN, *Gemeinwohl im Prozess*, Berlin, 2009

LAST, CHRISTINA, *Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union*, Tübingen, 2008

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

LUDWIGS, MARKUS, *Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2018, Vol. 37, S. 1417 - 1422

MANGOLD, ANNA KATHARINA; WAHL, RAINER, *Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept*, Die Verwaltung, 2015, Vol. 48, S. 1 - 28

MARSCH, NIKOLAUS, *Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich*, Baden-Baden, 2011

MUNDING, CHRISTOPH-DAVID, *Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union*, Berlin, 2010

NEHL, HANNS PETER, *Kommentierung d. Art. 47 GRCh*, in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten; Häde, Ulrich (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Tübingen, 2017

NETTESHEIM, MARTIN, *Subjektive Rechte im Unionsrecht*, Archiv des öffentlichen Rechts, 2007, Vol. 132, S. 333 - 392

RADEMACHER, TIMO, *Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union*, Tübingen, 2014

RODENHOFF, VERA, *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, 2002, Vol. 11, S. 343 - 357

SAURER, JOHANNES, *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, 2014

SCHLACKE, SABINE, *Zum Drittschutz bei Nichtdurchführung einer gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung*, Zeitschrift für Umweltrecht, 2006, Vol. 17, S. 360 - 364

SCHLACKE, SABINE, *Überindividueller Rechtsschutz*, Tübingen, 2008

SCHLACKE, SABINE, *Stärkung überindividuellen Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts*, Zeitschrift für Umweltrecht, 2011, Vol. 22, S. 312 - 317

SCHLACKE, SABINE; RÖMLING, DOMINIK, *Rechtsbehelfe im Umweltrecht*, in: Schlacke, Sabine; Schrader, Christian; Bunge, Thomas (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, Berlin, 2019, S. 443 - 557

SCHWERDTFEGER, ANGELA, *Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention*, Tübingen, 2010

SEIFERT, ULRICH, *Fortschritte beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention?*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2016, Vol. 19, S. 49 - 84

SOBOTTA, CHRISTOPH, *Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 20.12.2017 - C 664/15*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2018, Vol. 29, S. 165 - 166

SOBOTTA, CHRISTOPH, *New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention*, Journal for European Environmental & Planning Law, 2018, Vol. 15, S. 241 - 258

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

SOMMERMANN, KARL-PETER, *Die Europäisierung der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit in rechtsvergleichender Perspektive*, in: Schenke, Ralf-Peter; Suerbaum, Joachim (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden, 2016, S. 189 - 212

SOMMERMANN, KARL-PETER, *Transformative Effects of the Aarhus Convention in Europe*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2017, Vol. 77, S. 321 - 337

STOROST, ULRICH, *Rechtsschutz der Natur in der gerichtlichen Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen*, Umwelt- und Planungsrecht, 2018, Vol. 38, S. 52 - 59

STOTZ, RÜDIGER, *Aktuelle Rechtsprechung zur EU-Charta der Grundrechte*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2017, Vol. 20, S. 259 - 281

WAHL, RAINER, *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin, 2006

WEGENER, BERNHARD, *Der Braunbär lernt schwimmen - Die "Protect"-Entscheidung des EuGH stärkt den Rechtsschutz im Umweltrecht*, Zeitschrift für Umweltrecht, 2018, Vol. 29, S. 217 - 222

WIESINGER, NICOLA, *Innovation im Verwaltungsrecht durch Internationalisierung*, Tübingen, 2013

WOLLENSCHLÄGER, FERDINAND, *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2016, Vol. 75, S. 187 - 264

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2019-1-147 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -