



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 24. Mai 2012
Sj.h(2012)721798

**AN DEN HERRN PRÄSIDENTEN UND DIE DAMEN UND HERREN MITGLIEDER
DES GERICHTSHOFES DER EUROPÄISCHEN UNION**

STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 23 Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union

in der Rechtssache C-72/12

eingereicht von der KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN UNION, vertreten durch Peter OLIVER, Rechtsberater und Günter WILMS, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Antonio ARESU, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Bâtiment Bech, 2721 Luxemburg,

wegen Vorabentscheidung

gemäß Artikel 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, beantragt vom Bundesverwaltungsgericht in dem Rechtsstreit

Gemeinde Altrip, u.a.

- Kläger -

gegen

Bundesrepublik Deutschland und Land Rheinland-Pfalz

- Beklagte -

Zur Klärung verschiedener Fragen zur Umsetzung der Richtlinie 1985/337 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (UVP-RL)

I. Einleitung

1. Das vorliegende Verfahren betrifft zum einen die Frage der zeitlichen Anwendung der UVP-RL (dazu siehe unten unter IV.1.) und zum anderen die grundsätzliche Frage, inwieweit Verfahrensfehler bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses führen können bzw. unionsrechtlich müssen (dazu siehe unten unter IV.2. und 3.).
2. Hintergrund sind die Vorschriften des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der Richtlinie 2003/35/EG vom 7. Dezember 2006 (kurz: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, im Folgenden UmwRG), das der Umsetzung der UVP-RL dienen. Das UmwRG bestimmt hinsichtlich seiner zeitlichen Anwendung, dass es nicht auf Verfahren anwendbar ist, die vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet wurden.
3. Hinsichtlich der Kontrolldichte bei einer gerichtlichen Überprüfung lässt das UmwRG die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung nur bei völligem Fehlen einer UVP zu, nicht jedoch bei einer lediglich fehlerhaft durchgeführten UVP.

II. Rechtlicher Rahmen

1. Völkerrecht

4. Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Beschluss des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (Aarhus-Konvention).¹

"(...)

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

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

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

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

Artikel 1

Ziel

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

Artikel 3

Allgemeine Bestimmungen

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

(6) Dieses Übereinkommen verlangt keine Verdrängung geltender Rechte auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

¹ ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 124ff.

Artikel 9

Zugang zu Gerichten

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ

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

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können."

2. Unionsrecht:

5. Die relevanten Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten (im Folgenden: Richtlinie 2003/35/EG) lauten wie folgt:

"Art. 6 Abs. 1 Satz 1

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

6. Art. 10 a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40) in der Fassung des Art. 3 Nr. 7 der Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17) - im Folgenden: UVP-RL - lautet:²

"Art. 10a Satz 1

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

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

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht [...] haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen [...] anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten."

3. Nationales Recht:

7. Die relevanten Bestimmungen des nationalen Rechts finden sich im Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten

² Die Neufassung durch die Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011, ABl. EU L 26 vom 28. Januar 2012 ist für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung.

nach der Richtlinie 2003/35/EG vom 7. Dezember 2006 (im Folgenden: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG):³

"§ 1 Abs. 1 Satz 1

Dieses Gesetz findet Anwendung für Rechtsbehelfe gegen

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

a) dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [...] eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.

§ 4 Abs. 1 Satz 1

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

1. erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder

2. erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit

nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist.

§ 4 Abs. 3

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

§ 5 Übergangs- und Überleitungsvorschrift

(1) Dieses Gesetz gilt für Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen; Halbsatz 1 findet keine Anwendung auf Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1, die vor dem 15. Dezember 2006 Bestandskraft erlangt haben."

³

<http://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/BJNR281600006.html>

8. Des Weiteren ist das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (im Folgenden: UVPG) von Bedeutung:

"§ 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen und

Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind 1. [...] Planfeststellungsbeschluss [...]."

9. Die relevanten Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (im Folgenden: VwVfG)⁴ lauten:

"§ 46

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

§ 73 Anhörungsverfahren

- (1) Der Träger des Vorhabens hat den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.*
- (2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlasst, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, ausgelegt wird.*
- (3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.*

⁴

<http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>

- (3a) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen werden nicht mehr berücksichtigt, es sei denn, die vorgebrachten Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung.
- (4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen."

10. Von Bedeutung ist ferner das Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (LWG),⁵ das einen Verweis auf § 73 VwVfG enthält

§ 114

"Planfeststellung, Bewilligung, Erlaubnis nach § 27 Abs. 2

(1) Für die Planfeststellung gelten die §§ 72 bis 77 des
Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) (...)"

Somit ist für Einwendungen gegen die Planfeststellung Präklusionsfrist von 2 Wochen vorgesehen, vgl. § 114 LWG in Verbindung mit § 73 Abs. 4 VwVfG.

III. Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

11. Der Ausgangsrechtsstreit betrifft einen wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss der Beklagten für den Bau einer Wasserrückhaltung. Die geplante Hochwasserrückhaltung

⁵

http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/z0j/page/bsrlpprod.psm/action/portlets.jw.MainAction?p1=4f&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-WasGRP2004pP114&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint

soll in einem früheren Überschwemmungsgebiet des Rheins gebaut werden. Sie soll eine Fläche von ca. 327 ha umfassen. Mit der Errichtung der Rückhalteräume sind weitere bauliche Maßnahmen geplant.

12. Von dem Bau sind in erster Linie landwirtschaftlich genutzte Grundstücke und Waldflächen betroffen. Ein Teil der Rückhaltung liegt in dem gemeldeten FFH-Gebiet 'Rheinniederung Speyer-Ludwigshafen'. In der Nähe des Vorhabens befinden sich ein weiteres FFH-Gebiet sowie zwei Europäische Vogelschutzgebiete.
13. Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind Eigentümer von Grundstücken, welche im Bereich der geplanten Rückhaltungsräume, beziehungsweise in deren unmittelbarer Nähe liegen. Sie wenden sich gegen den geplanten Bau der Hochwasserrückhaltung. Sie machen insbesondere geltend, dass das UmwRG die unionsrechtlichen Vorgaben nur unzureichend umsetze. Die Kläger sind der Ansicht, aufgrund des Unionsrechts müsse das nationale Recht die Möglichkeit vorsehen, einen Planfeststellungsbeschluss auch bei einer lediglich fehlerhaften UVP aufzuheben.
14. Der Plan für den Bau der Hochwasserrückhaltung wurde mit Beschluss der der Beklagten vom 20. Juni 2006 festgestellt. Gegenstand der Klage waren Fehler in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) des Projekts. Die Klage gegen den Beschluss zu dem Bau der Hochwasserrückhaltung wurde vom Verwaltungsgericht abgewiesen.
15. Das Oberwaltungsgericht hatte die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts mit Urteil vom 12. Februar 2009 (**Anlage 1**) zurückgewiesen. Seiner Ansicht nach gibt das UmwRG, welches die Richtlinie 2003/35/EG umsetze, den Klägern nicht die Befugnis, Mängel der UVP gerichtlich geltend zu machen. Nach der Übergangsvorschrift des § 5 UmwRG finde das Gesetz nur auf solche Verfahren Anwendung, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden seien. Stehe mithin bereits § 5 UmwRG der Anwendung dieses Gesetzes entgegen, könne dahinstehen, ob sich aus § 4 Abs. 1 UmwRG überhaupt ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses ergeben könne. Falls § 4 Abs. 1 UmwRG anwendbar wäre, bestünden Bedenken, ob der nach dessen Wortlaut geregelte Totalausfall einer UVP auch den von den Klägern geltend gemachten Fehlertyp des Defizits einer UVP umfasse. Selbst wenn dies der Fall wäre, spräche vieles dafür, dass ein Anspruch der Kläger an dem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten Kausalitätserfordernis scheitern würde.

16. Die Kläger erhoben Revision beim Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht stellt Ihrem Gerichtshof folgende Vorlagefragen:

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

Falls die Frage 1 zu bejahen ist:

2. *Ist Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 geänderten Fassung dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind, die Anwendbarkeit der im Hinblick auf die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch auf den Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstrecken?*

Falls die Frage 2 zu bejahen ist:

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

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

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

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

IV. Rechtliche Bewertung

A. Zur ersten Vorlagefrage:

Zeitliche Anwendbarkeit der Richtlinie 2003/35/EG

17. Mit der ersten Vorlagefrage ersucht der iudex a quo im Wesentlichen um Klärung der Frage, ob die UVP-RL in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG auch auf solche behördlichen Genehmigungsverfahren anwendbar ist, die zwar vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden waren, in denen die Genehmigungen aber erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurden.
18. Einleitend gestattet sich die Kommission die zeitliche Abfolge der relevanten Ereignisse darzustellen. Am 30. Juni 1995 wurde unter anderem die streitgegenständliche Hochwasserrückhaltung in einem Raumordnungsverfahren als mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung für vereinbar erklärt. Diese Entscheidung wurde am 27. November 2000 bestätigt. Ein neues Raumordnungsverfahren wurde ausdrücklich als

nicht erforderlich angesehen (Anlage 1 S. 5 unten). Am 31. Januar 2002 leitete das beklagte Land mit dem Antrag auf Planfeststellung das förmliche Verfahren ein.

19. Die Richtlinie 2003/35 wurde am 26. Mai 2003 angenommen und am 25. Juni 2003 veröffentlicht. Ihr Art. 6 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzungsmaßnahmen bis zum 25. Juni 2005 erlassen müssen.
20. Der streitbefangene Planfeststellungsbeschluss datiert vom 20. Juni 2006. Er ist somit beinahe ein ganzes Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist erlassen worden. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie 2003/35 mit Gesetz vom 7. Dezember 2006 – also mit fast 18-monatiger Verspätung - umgesetzt.
21. § 5 UmwRG sieht vor, dass das Gesetz nur für behördliche Genehmigungsverfahren gilt, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind. Die Planfeststellung im vorliegenden Verfahren wurde bereits am 31. Januar 2002 beantragt. Das UmwRG findet somit keine Anwendung. Die Planfeststellungsentscheidung datiert vom 20. Juni 2006. Sie wurde also fast viereinhalb Jahre nach dem Antrag (und fast ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2003/35) erlassen.
22. Nach Auffassung der Kommission führt die deutsche Rechtslage zu einer zu späten Anwendung der Richtlinie 2003/35. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
23. Die Richtlinie 2003/35 dient der Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Unionsrecht. Nach ständiger Rechtsprechung sind Bestimmungen des Unionsrechts nach Möglichkeit im Licht des Völkerrechts auszulegen, insbesondere wenn mit ihnen ein von der Gemeinschaft geschlossener völkerrechtlicher Vertrag durchgeführt werden soll.⁶ Nach Ansicht der Kommission gilt dies auch hinsichtlich des zeitlichen Anwendungsbereiches. Die Aarhus-Konvention ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten, für die Europäische Union wurde sie am 17. Februar 2005 verbindlich.⁷
24. Überdies ist zu beachten, dass manche Projekte mehreren Arten von Genehmigungsverfahren durchlaufen müssen. Zum Beispiel kann eine Genehmigung nach der Richtlinie 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der

⁶ St. Rspr. vgl. bspw. Urteil vom 17. April 2008 in der Rechtssache C-456/06, *Peek & Cloppenburg*, Randnr. 30.

⁷ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en

Umweltverschmutzung⁸ erforderlich sein. In einigen Mitgliedstaaten – allerdings nicht notwendigerweise in Deutschland – werden diese Verfahren nacheinander und nicht gleichzeitig durchgeführt. In solchen Fällen können zwischen der Einleitung des ersten Genehmigungsverfahrens und der endgültigen Entscheidung deutlich mehr als vier Jahre, manchmal sogar acht Jahre oder mehr, liegen.

25. Wäre allein die deutsche Rechtslage maßgeblich, befände sich die Union auf Jahre hinaus im Widerspruch zum Völkerrecht. Dies ist nicht mit dem oben erwähnten Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung vereinbar.
26. Diesem Ergebnis steht die Rechtsprechung des Gerichtshofes bezüglich der Anwendung der ursprünglichen Fassung der UVP-RL nicht entgegen.
27. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die UVP-RL, jedenfalls für nach dem 3. Juli 1988 begonnene und bereits laufende Genehmigungsverfahren gilt.⁹ Der deutsche Gesetzgeber wendet anscheinend diesen Grundsatz analog auf die Richtlinie 2003/35 an. Nach Auffassung der Kommission liegen jedoch die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung dieser Rechtsprechung nicht vor.
28. Die analoge Anwendung setzt nach allgemeiner juristischer Methodenlehre zum einen eine Regelungslücke und zum anderen eine weitgehend identische Interessenlage des unregulierten mit dem geregelten Sachverhalt vor. Die Interessenlage der Richtlinie 2003/35 ist allerdings eine andere als diejenige, die der Anwendung der ursprünglichen UVP-RL 85/337 zugrunde lag. Wäre letztere auch auf Projekte angewendet worden, die bereits beantragt, aber noch nicht beendet waren, hätte dies deren Durchführung erheblich verzögert. Es wären erhebliche Kosten für die beteiligten Unternehmen entstanden, die sie zum Teil nicht oder nur schwer hätten vorhersehen können. In einer solchen Situation wären auf die Mitgliedstaaten unter Umständen erhebliche Schadenersatzansprüche zugekommen. Es hätte sich die Frage des Vertrauensschutzes der Unternehmen gestellt etc.

⁸ Abl. L 24 vom 29 Januar 2008, S. 8.

⁹ Urteile vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92, *Kommission / Deutschland*, Randnr. 33, m.w.N.; vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-150/97, *Kommission / Portugal*, Randnr. 18; vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-81/96, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude u.a. / Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, Randnr. 23-28 und vom 22. Oktober 1998 in der Rechtssache C-301/95, *Kommission / Deutschland*, Randnr. 29.

29. Die Interessenlage hinsichtlich der Anwendung *ratione temporis* der Richtlinie 2003/35 ist gänzlich anders. Sie fordert hinsichtlich des Zugangs zu Gericht (Art. 10a UVP-RL), dem sogenannten Dritten Pfeiler der Aarhus-Konvention, lediglich, dass die bereits bestehende Rechtslage auf ihre Beachtung hin gerichtlich überprüft werden kann.¹⁰ Es gibt keinen Vertrauensschutz dahingehend, dass ein rechtswidriges Genehmigungsverfahren nicht aufgehoben werden kann. Dies muss zumindest hinsichtlich derjenigen Verpflichtungen gelten, die schon aufgrund der Vorfassung der UVP-RL bestanden.

Schlussfolgerung

30. Die Kommission ist der Auffassung, dass auf Genehmigungsverfahren, die am 25. Juni 2005 anhängig waren zumindest die Verfahrensvorschriften, bspw. diejenigen über den Rechtsschutz, insbesondere der Art. 10a der UVP-RL, anwendbar sind.

B. Zur zweiten Vorlagefrage:

Ist Art. 10 a) UVP-RL auch auf eine fehlerhafte UVP anwendbar?

31. Die zweite Vorlagefrage bezieht sich auf die Kontrolldichte von verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Mit anderen Worten ersucht das vorliegende Gericht um Klärung der Frage, ob auch Mängel des Verfahrens bei der Durchführung einer UVP zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes führen können.
32. § 4 Abs. 1 UmwRG sieht eine Aufhebung nur bei Nichtdurchführung einer UVP vor. Eine lediglich fehlerhaft durchgeführte UVP kann demnach nach deutschem Recht nicht zur Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen.
33. Nach Auffassung der Kommission beschränkt diese Vorschrift die gerichtliche Überprüfung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit über das unionsrechtlich zulässige Maß hinaus. Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention bestimmt hierzu Folgendes:

¹⁰ So auch *Berkemann*, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2010, S. 1403-1413, 1407.

"Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, (...)Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten" (Hervorhebung hinzugefügt)

34. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat diese Regel in Art. 10a der UVP-RL übernommen: Sein zweiter Absatz sieht vor, dass die nationalen Gerichte sowohl die materiellrechtliche als die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der betroffenen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen überprüfen müssen. Der 9. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 hat den gleichen Wortlaut. Es findet sich keine Einschränkung auf subjektive Rechte, es handelt sich vielmehr um eine Überprüfung der objektiven Rechtmäßigkeit.

35. Im *Trianel* Urteil hat der Gerichtshof dies ausdrücklich unterstrichen:

"Zunächst ist festzustellen, dass Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337 bestimmt, dass es möglich sein muss, Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels zum Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens zu machen, um „die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit ... anzufechten“, ohne dass er in irgendeiner Weise die Gründe beschränkt, die zur Stützung eines entsprechenden Rechtsbehelfs vorgebracht werden können.¹¹

(Hervorhebung hinzugefügt)

36. Hieraus ergibt sich ausdrücklich, dass es zulässig sein muss, eine Entscheidung wegen verfahrensrechtlicher Mängel anzufechten und nicht nur, falls eine UVP überhaupt nicht durchgeführt wurde.

37. Der Ausschluss der Anfechtung wegen fehlerhafter UVP widerspräche auch dem 'effet utile'. Die Aarhus-Konvention verfolgt laut ihrer Präambel das Anliegen, dass die Öffentlichkeit "Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ... das Recht durchgesetzt wird".

¹¹ Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09, *Trianel*, Randnr. 37.

38. Es ist Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung, vor allem des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Sie müssen dabei jedoch das Äquivalenzprinzip und das Effektivitätsprinzip beachten. Die nationalen Maßnahmen dürfen nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art regeln (Äquivalenzprinzip), und die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren' (Effektivitätsprinzip).¹² Dies folgt aus dem in Art. 4 Abs. 3 EUV vorgesehenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Die Mitgliedstaaten müssen auch die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht beheben.¹³

39. Ihr Gerichtshof hat hierzu im Urteil *Delena Wells* Folgendes ausgeführt:

"64 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten nach dem in Artikel 10 EG vorgesehenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben (vgl. u. a. Urteile vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet, Slg. 1960, 1163, 1185, und vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnr. 36). Eine solche Verpflichtung obliegt jeder Behörde des betreffenden Mitgliedstaats im Rahmen ihrer Zuständigkeiten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88, Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 13).

65 Daher ist es Sache der zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten alle erforderlichen allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, damit die Projekte im Hinblick darauf überprüft werden, ob bei ihnen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind, und damit sie bejahendenfalls auf diese Auswirkungen hin untersucht werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95, Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnr. 61, und WWF u. a., Randnr. 70). Begrenzt durch den Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, sind derartige Maßnahmen

¹² Urteile vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02, *Delena Wells*, Randnr. 64ff. und vom 15. Oktober 2009 in der Rechtssache C-263/08, *Djurgarden*, Randnr. 45.

¹³ Urteil vom 28. Februar 2012 in der Rechtssache C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, Randnr. 43 m.w.N.

beispielsweise die Rücknahme oder die Aussetzung einer bereits erteilten Genehmigung zu dem Zweck, eine Umweltverträglichkeitsprüfung des in Rede stehenden Projekts im Sinne der Richtlinie 85/337 durchzuführen."

40. Im Verfahren *Delena Wells* ging es zwar um die komplette Nichtdurchführung einer UVP, jedoch können die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit auch auf die fehlerhafte Durchführung einer UVP angewendet werden. Sie gelten für alle Behörden der Mitgliedsstaaten, also auch für die Gerichte.
41. Der Vertrag von Lissabon konkretisiert diese Verpflichtungen aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in seinem Art. 19 Abs. 1 EUV. Laut Art. 19 Abs. 1 2. Unterabsatz EUV schaffen die Mitgliedstaaten die Voraussetzungen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Der Umweltschutz und insbesondere die UVP sind vom Unionsrecht erfasst.
42. Die Beschränkung des § 4 Abs. 1 UmwRG ist auch mit dem Ziel der Aarhus-Konvention, das Recht besser durchzusetzen (vgl. deren Präambel), nicht vereinbar. Sowohl die UVP-RL als auch die Aarhus-Konvention enthalten umfassende Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte. Hierbei handelt es sich teilweise um reine Verfahrensrechte. Auch und gerade solche Rechte müssen im Einklang mit dem erklärten Ziel der UVP-RL und der Aarhus-Konvention, einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren (vgl. Art. 10 a UVP-RL und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention), interpretiert werden. Das Verfahren ist schließlich Mittel zum Zweck, einen besseren Umweltschutz zu gewährleisten. Mit anderen Worten sollte die Richtlinie 2003/35 gerade helfen, Vollzugsdefizite im Umweltrecht zu beseitigen.¹⁴
43. Die UVP-RL betrifft im Wesentlichen Verfahrensrechte.¹⁵ Der Anwendungsbereich der UVP-RL wird durch Art. 1 Abs. 1 und die anderen Vorschriften der UVP-RL definiert. Er ist nach der Rechtsprechung weit auszulegen¹⁶.

¹⁴ So auch *Berkemann*, DVBl. 2010, S. 1403-1413, 1407 m.w.N.

¹⁵ Die Abwägungspflicht in Artikel 3 UVP-RL beispielsweise betrifft allerdings materielle Anforderungen an das nationale Verfahren.

¹⁶ Vgl. die Urteile vom 24. Oktober 1996, in der Rechtssache C-72/95, *Kraaijeveld u. a.*, Randnr. 31; vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-435/97, *WWF u. a.*, Randnr. 40; vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-474/99, *Kommission / Spanien*, Randnr. 46; vom 28. Februar 2008 in der Rechtssache C-2/07, *Abraham u. a.* Randnr. 32 und vom 25. Juli 2008 in der Rechtssache C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, Randnr. 28.

Schlussfolgerung:

44. Die Beschränkung der Anfechtbarkeit lediglich auf die Nichtdurchführung einer UVP würde der Aarhus-Konvention die gewünschte Wirkung verweigern und die Ausübung der Rechte aus der UVP-RL übermäßig erschweren. § 4 Abs. 1 UmwRG sorgt nicht für die wirksame Durchsetzung dieser Rechte, begegnet deshalb auch Bedenken aus Art. 19 Abs. 1 EUV.

C. Zur dritten Vorlagefrage:

Anfechtbarkeit von Verfahrensfehlern nur bei Kausalität und einer dem Kläger zustehenden materiellen Rechtsposition?

45. Mit seiner dritten Frage beehrt das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen Klärung der Frage in welchem Umfang Verfahrensfehler bei der UVP zur Aufhebung der Entscheidung führen können. Hintergrund dieser Frage ist die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte, wonach eine gerichtliche Anfechtung von Verfahrensfehlern nur dann Erfolg haben kann, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre (sogenanntes) Kausalitätserfordernis und zugleich eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betroffen ist. Die Darlegungslast hierfür liegt beim Kläger.¹⁷
46. Im Folgenden prüft die Kommission zunächst, ob die Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtsverletzung einen Einfluss auf den Umfang der Begründetheitsprüfung (Kontrolldichte) hat. Im Anschluss daran wird daher die Vereinbarkeit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, was das Kausalitätserfordernis angeht, mit der Aarhus-Konvention und dem Unionsrecht, insbesondere der UVP-RL in der durch die Richtlinie 2003/35/EG geänderten Fassung, untersucht. Da die Beantwortung der gestellten Fragen ebenfalls von der konkreten Anwendung des Effektivitätsprinzips abhängen, wie dies bei der zweiten Frage der Fall war, wird die Kommission sich bei der Beantwortung der zweiten Teilfrage weitgehend auf die Ausführungen unter B. beziehen.

¹⁷ *Alleweldt*, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2006, S. 621ff., 627.

1. Einleitung

47. Einleitend gestattet sich die Kommission zu bemerken, dass die genaue Natur des gerügten Formfehlers bei der UVP sich nicht eindeutig aus dem Vorlagebeschluss ergibt. Auch der Teil der Akte im Ausgangsfall, der der Kommission zur Verfügung steht, lässt diesbezüglich keine eindeutigen Schlüsse zu. Aus diesem Grund kann die Kommission nicht endgültig zu den gestellten Fragen Stellung nehmen.
48. Sie wird im Folgenden die Fragen 3 a) und b) gemeinsam beantworten.

2. Umfang der Begründetheitsprüfung

49. Die Kommission weist zunächst auf eine Besonderheit des deutschen Verwaltungsprozesses hin. Nach deutschem Verwaltungsprozessrecht sind Gegenstand der materiellen Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung lediglich diejenigen Normen, die subjektive Rechte vermitteln. Verfahrensrechte begründen lediglich in Ausnahmefällen derartige subjektive Rechtspositionen.¹⁸
50. Diese Beschränkung der materiellen Kontrolltiefe begegnet erheblichen Zweifeln hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der UVP-RL und der Aarhus-Konvention.¹⁹ Zwar darf ein Mitgliedstaat die Zulässigkeit von der Verletzung eines subjektiven Rechts abhängig machen, jedoch betrifft diese Einschränkung gerade nicht die Begründetheit der Klage. Im *Trianel* Urteil heißt es hierzu:²⁰

"38 In Bezug auf die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Rechtsbehelfe nennt diese Bestimmung zwei Fälle: Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs kann von einem „ausreichenden Interesse“ oder davon abhängen, dass der Rechtsbehelfsführer eine „Rechtsverletzung“ geltend macht, je nachdem, welche dieser Voraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist."
(Hervorhebung hinzugefügt)

¹⁸ Vgl. bspw. *Appel*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2010, S. 473-479, 473f., zu den absoluten und relativen Verfahrensfehlern; *Alleweldt*, in DÖV 2006, S. 621ff., 627; *Spieth/Appel*, Natur und Recht (NuR) 2009, S. 312ff., 313.

¹⁹ So auch *Schwerdtfeger*, Europarecht (EuR) 2012, S. 80ff., 83; *Berkemann*, NuR 2011, 780ff., 785f. und *Schlacke*, NVwZ 2011, S. 804f., 805.

²⁰ Vgl. *Trianel*, Randnr. 38.

51. Es ist ausdrücklich nicht die Rede davon, dass die Begründetheitsprüfung auf einige wenig 'absolute' Verfahrensrechte beschränkt werden darf. Im Rahmen der Begründetheit muss vielmehr eine umfassende Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit vorgenommen werden (Art. 10a zweiter UA der UVP-RL). Dies hat auch Ihr Gerichtshof ausdrücklich anerkannt.²¹ Lediglich eine solche Auslegung entspricht dem Effizienzgebot (s.o. B.).
52. Die Änderung der UVP-RL durch die Richtlinie 2003/35 dient ausweislich ihres fünften, elften und zwölften Erwägungsgrundes der Anpassung an die Aarhus-Konvention. Letztere sieht in ihrem Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich vor, dass auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit zur Anfechtung einer Entscheidung führen kann. Diese Bestimmung ist im Lichte der Präambel auszulegen.
53. Laut der Präambel verfolgt die Aarhus Konvention das Anliegen, dass die Öffentlichkeit "*Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ... das Recht durchgesetzt wird*". Es findet sich keine Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Rechtsvorschriften. Im Gegenteil, die Aarhus-Konvention fußt gerade auf der Bedeutung von Verfahrensrecht (dem Recht des Zugangs auf Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Zugang zu Gerichten) für die Gewährung des Umweltschutzes. Dies ergibt sich bereits aus Artikel 1 der Konvention.
54. Angewendet auf den vorliegenden Fall bedeutet diese Rechtsprechung, dass grundsätzlich auch der Verstoß gegen Verfahrensvorschriften zur Rechtswidrigkeit einer Entscheidung führen kann. Die aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften sind in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet. Sie müssen jedoch im Einklang mit dem Ziel des Art. 10 a) der Richtlinie, einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein.²²

Schlussfolgerung

55. In der Begründetheitsprüfung muss der nationale Richter zumindest alle Vorschriften verfahrens- und materiellrechtlicher Natur, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht und den

²¹ Vgl. *Trianel*, Randnr. 37.

²² Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09, *Trianel*, Randnr. 46.

nationalen Umsetzungsvorschriften ergeben, überprüfen. Diese Prüfung ist insbesondere nicht auf die Beachtung der die Klagebefugnis vermittelnden Rechtsnormen oder die Verletzung einer materiellen Rechtsposition beschränkt (Näheres unten 4.). Dies ergibt sich insbesondere aus dem Zweck der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35, einen weiten Zugang zu Gerichten sicherzustellen.²³

3. Kausalitätserfordernis bei Verfahrensverstößen nach der UVP

56. Zur Beantwortung der Frage ob ein Verfahrensfehler für die Entscheidung kausal gewesen sein muss, zieht die Kommission zunächst die Rechtsprechung ihres Gerichtshofes zur Beachtlichkeit der Verletzung von Verfahrensvorschriften durch Institutionen der Union heran; denn der Schutz des Bürgers durch das Unionsrecht kann nicht ohne besonderen Grund davon abhängen, ob eine nationale Behörde oder eine Institution auf Unionsebene eine Rechtsverletzung begangen hat.²⁴ Sie gestattet sich jedoch, darauf hinzuweisen, dass der Art. 263 AEUV lediglich von der Verletzung wesentlicher Formvorschriften spricht. Im Gegensatz dazu enthält weder die Aarhus-Konvention noch die UVP-RL eine solche Einschränkung.
57. Die unionsrechtliche Rechtsprechung hinsichtlich des Kausalitätserfordernisses bei Verstößen gegen Verfahrensvorschriften hängt von dem Gegenstand des Verfahrens und der Natur des Verfahrensfehlers ab. Außerdem hat das Gericht hinsichtlich eines Verfahrensfehlers entschieden, dass es auf den Zweck der Formvorschrift und die Wirkung auf den Inhalt des angefochtenen Aktes ankommt.²⁵ Ihr Gerichtshof geht von drei Kategorien von Verfahrensfehlern aus.

aa) Besonders schwerwiegende Verfahrensfehler

58. Die erste Kategorie betrifft besonders schwerwiegende Verfahrensfehler, bei denen es nicht darauf ankommt, ob die Entscheidung anders ausgefallen wäre, wenn das Verfahren beachtet worden wäre. Hält der Gerichtshof eine Verfahrensvorschrift für sehr bedeutsam, hebt er den angefochtenen Rechtsakt auf, ohne auch nur darauf einzugehen,

²³ Rechtssache C-263/08 *Djurgarden*, Rechtssache C-115/09 *Trianel*, Randnr. 39.

²⁴ Vgl. den Rechtsgedanken in: Urteil vom 5. März 1996 in der Rechtssache C-46/93, *Brasserie du pêcheur*, Randnr. 42.; Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-120/97, *Upjohn*, Randnr. 34.

²⁵ Urteil vom 14. Juli 1997 in der Rechtssache T-123/95, *B / Europäisches Parlament*, Randnr. 32.

ob er für das Ergebnis kausal war.²⁶ In einem anderen Verfahren hat ihr Gerichtshof entschieden, dass die neuerliche Anhörung des Parlamentes erforderlich ist, wenn eine Änderung das Wesen des Kommissionsvorschlages betrifft.²⁷

59. Bei Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften in Auswahlverfahren für Europäische Beamte muss der Betroffene weder geltend machen, dass die Entscheidung einen negativen Effekt auf seine materielle Rechtsposition hatte, noch muss er die Kausalität des Verfahrensfehlers nachweisen.²⁸
60. Für die UVP-RL sind Verletzungen von Verfahrensvorschriften wie beispielsweise der Beteiligungs- oder Anhörungsrechte sind von wesentlicher Bedeutung. Wenn zwar eine UVP stattgefunden hat, diese allerdings einen besonders schwerwiegenden Verfahrensfehler aufweist, wie beispielsweise eine unwirksame Beteiligung der Öffentlichkeit, dann kommt es nicht auf dessen Auswirkung auf das Ergebnis an. In einem solchen Falle ist die Entscheidung stets aufzuheben.

bb) Weniger schwerwiegende Verfahrensfehler

61. Bezüglich einer zweiten Gruppe von Verfahrensfehlern, die weniger schwerwiegend sind, ergibt sich nach der Rechtsprechung folgendes Bild:
62. Ihr Gerichtshof hat hinsichtlich der Verletzung von Verteidigungsrechten in einem Wettbewerbsfall entschieden, dass eine solche Verletzung dann zur Aufhebung der Entscheidung führt, wenn *"aufgrund des Fehlers die Möglichkeit besteht, dass das Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. Zum Nachweis eines solchen Verstößes braucht ein klagendes Unternehmen nicht darzutun, dass die Entscheidung der Kommission einen anderen Inhalt gehabt hätte, sondern muss nur hinreichend belegen, dass es sich ohne den Fehler besser hätte verteidigen können, z. B. deshalb, weil es zu seiner Verteidigung Schriftstücke hätte einsetzen können, in die ihm im Verwaltungsverfahren keine Einsicht gewährt wurde."*²⁹

²⁶ Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache C-138/79, *Roquette Frère*.

²⁷ Urteil vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-65/90, *Europäisches Parlament/Rat*, Randnr. 20.

²⁸ Urteil vom 12. Juni 2001 in der Rechtssache T-95/98, *Christos Gogos / Kommission*, Randnr. 41 ff., Urteil vom 10. November 2004 in der Rechtssache T-165/03, *Eduard Vonier / Kommission* Randnr. 37 ff.

²⁹ Urteil vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-194/99 P, *Thyssen Stahl AG/Kommission*, Randnr. 31, m.w.N.

63. In Fällen, die die Kontrolle von Agrarausgaben betrafen, in den die Kommission den Mitgliedsstaaten Geldstrafen auferlegen kann, ist die Rechtsprechung teilweise strenger. Eine Entscheidung kann in solchen Fällen nur aufgehoben werden, wenn der Kläger zeigt, dass eine konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Verfahrensfehler das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens hätte anders sein können.³⁰

cc) Unbeachtliche Verfahrensfehler

64. Der Gerichtshof geht von der Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern unter anderem dann aus, wenn der Fehler keine rechtlichen Auswirkungen haben kann. Mit anderen Worten, wenn Nichtbeachtung der Entscheidung ohne diesen Fehler unter keinen Umständen zu einem anderen Ergebnis hätte führen können.³¹ Der Gerichtshof unterstrich in diesem Urteil ausdrücklich, dass der damalige Art. 173 EGV nur die Aufhebung wegen wesentlicher Formvorschriften vorsieht.

Schlussfolgerungen hinsichtlich Verfahrensfehlern bei der UVP

65. Für den vorliegenden Fall lassen sich hieraus folgende Schlussfolgerungen ziehen: das nationale Recht muss die Möglichkeit vorsehen, einen Planfeststellungsbeschluss auch bei einer lediglich fehlerhaften UVP aufzuheben. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn der Fehler von einer gewissen Bedeutung ist.
66. Ein Kausalitätserfordernis wie es nach der Darstellung des vorliegenden Gerichts die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte fordert, ist zumindest hinsichtlich schwerwiegender Verfahrensfehler abzulehnen. Ein solches widerspricht dem Grundsatz, dass den Betroffenen 'ein weiter Zugang zu Gerichten' gewährleistet werden muss.
67. Bei weniger schwerwiegenden Formfehlern spricht der Effektivitätsgrundsatz dafür, die Beweislast – im Vergleich zur gegenwärtigen deutschen Rechtslage - umzukehren. Dies würde bedeuten, dass derartige Verfahrensfehler in der Regel zur Aufhebung führen, außer wenn die Behörde glaubhaft darstellen kann, dass die Behebung des Verfahrensfehlers nicht zu einer anderen Bewertung hätte führen können. Diese Bewertung entspräche den oben dargestellten Zielen der Aarhus-Konvention. Sie ließe

³⁰ Urteil vom 31. Januar 2012 in der Rechtssache T-206/08, *Spanien / Kommission*, Randnr. 46 ff.

³¹ Urteil vom 20. Oktober 1987 in der Rechtssache 128/86 *Spanien/Kommission*, Randnr. 25

sich auch mit der dargestellten Rechtsprechung zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern bei Handlungen der EU-Institutionen vereinbaren.

68. Eine allgemeine Begrenzung der Aufhebung lediglich wegen Verfahrensfehlern, die kausal für das den Kläger belastende Ergebnis der Planfeststellung sind ist daher grundsätzlich nicht mit dem Unionsrecht vereinbar. Eine derartige Beschränkung verstößt gegen den Effektivitätsgrundsatz.

4. Umfang der gerichtlichen Überprüfung wegen Verfahrensfehlern

69. Das vorliegende Gericht begehrt ebenfalls Klärung der Frage in welchem Umfang Verfahrensfehler zur Anfechtung von Entscheidungen führen können. Der letzte Teil der letzten Vorlagefrage ist so allgemein gefasst, dass sie wohl nicht für die Entscheidung des dem iudex a quo vorliegenden Rechtsstreits relevant ist. Es ist nicht Aufgabe Ihres Gerichtshofes, Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben.³² Im Folgenden sollen lediglich einige Grundsätze aufgezeigt werden. Sie schließen sich den Ausführungen oben unter B. an.
70. Verfahrensvorschriften können grundsätzlich geeignet sein, Rechte im Sinne des Art. 10 a UVP-RL zu verleihen. Eine enge Auslegung, die Verfahrensrechten grundsätzlich den drittschützenden Charakter abspricht und somit deren gerichtliche Geltendmachung weitgehend ausschließt, wie sie sich wohl der deutschen Rechtsprechung entnehmen lässt,³³ widerspräche der UVP-RL und der Aarhus-Konvention (s.o. B.). Vielmehr ergibt sich unter anderem aus Art. 10 a Abs. 2 UVP-RL sowie der einschlägigen Rechtsprechung,³⁴ dass eine umfassende Prüfung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit durchgeführt werden muss (siehe oben B.).
71. Es ist Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung, vor allem des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht

³² Urteil vom 24. April 2012 in der Rechtssache C-571/10, *Kamberaj*, Randnr. 63.

³³ Siehe hierzu bspw. *Spieth/Appel*, NuR 2009, S. 313.

³⁴ Vgl. die Urteile vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95, *Kraaijeveld u. a.*, Randnr. 31; vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-435/97, *WWF u. a.*, Randnr. 40; vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache

erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Sie müssen dabei jedoch das Äquivalenzprinzip und das Effektivitätsprinzip beachten.³⁵ Die nationalen Gerichte müssen dabei, wie oben unter C.3. bereits dargestellt, den Gegenstand des Verfahrens, die Natur des Verfahrensfehlers und den Zweck der Formvorschrift sowie deren Auswirkung auf den Inhalt des angefochtenen Aktes berücksichtigen.

72. Verletzungen von Formvorschriften wie beispielsweise die Beteiligungs- oder Anhörungsrechte sind von wesentlicher Bedeutung. Der Anwendungsbereich der UVP-RL ist weit auszulegen (s.o. B).
73. Das nationale Gericht muss bei seiner Entscheidung auch Art. 19 Abs. 1 EUV in den Blick nehmen. Wie bereits dargestellt, verpflichtet auch Art. 19 Abs. 1 2. Unterabsatz EUV die Gerichte, dafür zu sorgen, dass ein wirksamer Rechtsschutz im Bereich des Umweltschutzes gewährleistet ist.
74. Auch diese Bestimmung des Primärrechts gebietet es, eine wirksame gerichtliche Anfechtbarkeit wegen Verfahrensfehlern vorzusehen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die bisherige Praxis in der Bundesrepublik Deutschland dieser Anforderung nicht genügt. Es ergibt sich aus der bisherigen Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte, dass Verfahrensfehler nur selten zur Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung führen können (s.o. C.2.).
75. Neben den bereits genannten Gesichtspunkten muss der nationale Richter bei der Überprüfung der formellen Rechtmäßigkeit von Genehmigungsverfahren auch die bestehenden nationalen Verfahrensvorschriften im Lichte des unionsrechtlichen Effizienzgebotes untersuchen. Dies gilt zum Beispiel für die strengen Präklusionsvorschriften nach dem deutschen Verwaltungsrecht. So besteht nach dem VwVfG in Verbindung mit dem Landes-Wassergesetz von Rheinland-Pfalz im vorliegenden Fall eine Ausschlussfrist von lediglich 2 Wochen, wie das Obergerverwaltungsgericht Koblenz als Vorinstanz zum Bundesverwaltungsgericht in

C-474/99, *Kommission/Spanien*, Randnr. 46; vom 28. Februar 2008 in der Rechtssache C-2/07, *Abraham u. a.* Randnr. 32 und vom 25. Juli 2008 in der Rechtssache C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, Randnr. 28.

³⁵ Rechtssache C-201/02, *Delena Wells*, Randnr. 67, Rechtssache C-263/08, *Djurgarden*, Randnr. 45.

seinem Urteil vom 2. Februar 2009 ausdrücklich festgestellt hat.³⁶ Es ist aus Sicht der Kommission zweifelhaft, ob eine derart kurze Frist mit dem Effizienzgebot vereinbar ist.

Schlussfolgerung

76. Im Lichter der Bedeutung, die die Aarhus-Konvention und die UVP-RL der Beachtung des Verfahrens beimessen, ist die Kommission der Auffassung, dass im Rahmen der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit Verfahrensfehler bei Entscheidungen, für die die Bestimmungen der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, beachtlich sein müssen, sofern sie nicht gänzlich unbedeutend sind. Diese Überprüfung ist nicht auf solche Verfahrensrechte beschränkt, die subjektive Rechte vermitteln. Der nationale Richter muss unter der Beachtung der genannten Grundsätze im Einzelfall entscheiden, ob ein Verfahrensfehler beachtlich ist oder nicht und ob eine nationale Verfahrensvorschrift mit dem Effizienzgebot vereinbar ist.

V. Antwortvorschlag

77. Die Kommission hofft, dass sich die genauere Natur des gerügten Verfahrensfehlers im Laufe des schriftlichen Verfahrens klären lässt. Sie wird gegebenenfalls in der mündlichen Verhandlung präziser zur Frage der Anfechtbarkeit aufgrund der Verletzung Stellung nehmen.

78. Im Lichte der aufgeführten Argumente schlägt die Kommission vor, wie folgt auf die gestellten Vorlagefragen zu antworten.

"1. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind in einem Verfahren wie dem,

³⁶

OVG-Urteil, Anlage 1, S. 28 f.;

http://www3.mjv.rlp.de/rechtspr/DisplayUrteil_neu.asp?rowguid={64B9FA6D-F745-4CB6-B1EA-ADA8627F37C6}

das dem Vorlagebeschluss zugrunde liegt, die zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch für solche behördlichen Genehmigungsverfahren für anwendbar zu erklären, die zwar vor dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden waren, in denen die Genehmigungen aber erst nach diesem Zeitpunkt erteilt wurden.

2. *Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet gewesen sind, die Anwendbarkeit der im Hinblick auf die Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zur Umsetzung von Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG ergangenen Vorschriften des nationalen Rechts auch auf den Fall einer zwar durchgeführten, aber fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstrecken.*
3. *Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG in den Fällen, in denen das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats entsprechend Art. 10a Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 85/337/EWG vom Grundsatz her bestimmt, dass für die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit der Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängt, ist dahin auszulegen,*
 - a) *dass eine gerichtliche Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, zur Aufhebung der Entscheidung führen kann. Der Verfahrensfehler muss nicht zugleich eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betreffen. Hinsichtlich schwerwiegender Verfahrensfehler kommt es nicht darauf an, ob die Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders hätte ausfallen können; weniger bedeutende Verfahrensfehler führen nur dann nicht zur Aufhebung, wenn die Behörde schlüssig darlegt, dass nach den Umständen des Falles nicht die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre.*

- b) Im Rahmen der gerichtlichen Anfechtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit sind Verfahrensfehler bei Entscheidungen, für die die Bestimmungen der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, beachtlich, sofern sie nicht von unerheblicher Bedeutung für die Erreichung der Ziele der Richtlinie 85/337 sind."

Peter OLIVER

Prozessbevollmächtigte

Günter WILMS