

EuGH bestätigt weitreichende Unzulässigkeit einer materiellen Präklusion in umweltrelevanten Zulassungsverfahren

(16.02.2021)

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit [Urteil vom 14.01.2021](#) (Rs. C-826/18) bestätigt, dass eine materielle Präklusion von Einwendungen in umweltrelevanten Zulassungsverfahren in weitem Umfang unzulässig ist. Dies gilt nach dem aktuellen Urteil für sämtliche Vorhaben, die von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention erfasst sind, selbst wenn diese im Einzelfall nicht unter die UVP-Richtlinie oder die Industrieemissionsrichtlinie fallen.

Hintergrund

Als materielle Präklusion wird es bezeichnet, wenn Kläger*innen im Gerichtsverfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen (präkludiert) sind, die sie nicht bereits im Verwaltungsverfahren geltend gemacht haben. Derartige Präklusionsregeln waren vom EuGH bereits in der Vergangenheit beanstandet worden, weil sie den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung unzulässig einschränkten. Mit Urteil vom 15.10.2015 (Rs. C-137/14) hatte der EuGH Präklusionsregelungen im deutschen Recht für unvereinbar mit der UVP-Richtlinie und der Industrieemissionsrichtlinie erklärt. Daraufhin hatte der deutsche Gesetzgeber die nationalen Präklusionsregeln in diesen Bereichen für unanwendbar erklärt.

Die Entscheidung

Das aktuelle EuGH-Urteil bestätigt diese Rechtsprechung und erweitert sie auf solche Genehmigungsverfahren, die nur Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention und nicht (auch) der UVP-Richtlinie oder der Industrieemissionsrichtlinie unterfallen. Eine Ausdehnung der Rechtsprechung auf sonstige umweltrelevante Entscheidungen, für die „nur“ Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention gilt, lehnte der EuGH hingegen ab.

Die Entscheidung des EuGH erging zum niederländischen Recht und betraf den Aus- und Umbau eines Schweinestalls. Das Vorhaben war nicht UVP-pflichtig, unterfiel aber dennoch Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention. Gegen die Genehmigung hatten drei Umweltverbände und eine Tierärztin Klage erhoben. Keine der Klägerinnen hatte sich im vorherigen Verwaltungsverfahren beteiligt. Da das niederländische Recht eine materielle Präklusion vorsah, waren die Klagen nach nationalem Recht unzulässig. Das niederländische Gericht legte den Fall dem EuGH vor, um die Zulässigkeit der Präklusionsregelung überprüfen zu lassen.

Der EuGH stellte in seinem Urteil fest, dass eine materielle Präklusion im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention unzulässig ist. Die Vorschrift garantiere der betroffenen Öffentlichkeit in bestimmten Genehmigungsverfahren einen effektiven Zugang zu den nationalen Gerichten. Damit sei es nicht vereinbar, wenn vor Gericht nur solche Einwendungen zugelassen würden, die bereits im Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden. Der EuGH wies das Argument der niederländischen Regierung zurück, dass es der Effizienz von Gerichtsverfahren diene, wenn strittige Punkte frühzeitig „auf den Tisch gebracht“ werden müssten. Die Beteiligung am Entscheidungsverfahren unterscheide sich nämlich grundlegend von einer gerichtlichen Anfechtung und verfolge eine andere Zielsetzung. Zudem könne sich die Bewertung eines Vorhabens nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens ändern.

Daher dürften die Klagemöglichkeiten der „betroffenen Öffentlichkeit“ im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention nicht durch materielle Präklusionsregeln beschränkt werden. Dabei betont der EuGH, dass Umweltverbände gemäß Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention stets zur betroffenen Öffentlichkeit gehören. Andere Mitglieder der Öffentlichkeit (insbesondere Einzelpersonen) müssten ihre „Betroffenheit“ durch das Vorhaben hingegen im Einzelfall darlegen.

Für sonstige umweltrelevante Entscheidungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention hält der EuGH eine materielle Präklusion hingegen für grundsätzlich zulässig. Hier bestehe ein größerer Ausgestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten. Präklusionsregelungen müssten zwar stets mit den Rechtsschutzgarantien der europäischen Grundrechtecharta vereinbar und verhältnismäßig sein. Hiervon sei aber zumindest dann auszugehen, wenn eine Präklusion – wie in der niederländischen Regelung – nur greife, soweit die Nichtbeteiligung im Verwaltungsverfahren „vorwerfbar“ war.

Bewertung und Ausblick

Die Entscheidung des EuGH ist aus Sicht der Umweltverbände grundsätzlich zu begrüßen. Sie bekräftigt die bisherige Rechtsprechung zur Unzulässigkeit einer materiellen Präklusion und erweitert sie auf sämtliche Vorhaben, die unter Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention fallen. Damit ist eine materielle Präklusion insgesamt in folgenden Fällen unzulässig:

- das Vorhaben unterfällt Art. 11 der UVP-Richtlinie,
- das Vorhaben unterfällt Art. 25 der Industrieemissionsrichtlinie oder
- das Vorhaben unterfällt Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention.

Weniger erfreulich sind die Ausführungen des EuGH zu sonstigen umweltrelevanten Verfahren, die „nur“ Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention unterfallen. Für diese Entscheidungen soll eine materielle Präklusion jedenfalls dann zulässig sein, wenn sich die Betroffenen im Verwaltungsverfahren gar nicht beteiligt haben und ihnen dies vorwerfbar ist.

Eine materielle Präklusion ist allerdings nur für einen Teilbereich der Entscheidungen denkbar, die von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention erfasst sind. Meist geht es hier um Einzelentscheidungen, bei denen es kein vorgeschaltetes Beteiligungsverfahren gibt. Eine Ausnahme bilden vor allem SUP-pflichtige Pläne und Programme im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Und gerade hier enthält das deutsche Recht eine materielle Präklusionsregelung, die alle Einwendungen ausschließt, die nicht bereits im Verwaltungsverfahren geltend gemacht wurden (§ 7 Abs. 3 UmwRG).

Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit der Aarhus-Konvention ist trotz der aktuellen Entscheidung des EuGH fraglich. Der Gerichtshof lässt in seinem Urteil ausdrücklich offen, ob eine Präklusion auch in Bezug auf *einzelne* Einwendungen zulässig sein kann, also wenn eine Partei sich zwar im Verwaltungsverfahren beteiligt hat, im späteren Gerichtsverfahren aber neue Einwendungen vorbringt. Eben dies sieht § 7 Abs. 3 UmwRG aber vor. Gegen die Zulässigkeit einer Präklusion einzelner Einwendungen spricht, dass sich das Gericht in dieser Konstellation ohnehin mit dem Fall befassen muss und daher deutlich weniger „entlastet“ wird. Daher dürfte eine Präklusion hier unverhältnismäßig in die Rechtsschutzgarantien der Grundrechtecharta eingreifen und daher unzulässig sein. Es ist zu erwarten, dass der EuGH auch diese Frage wird entscheiden müssen – möglicherweise zur Präklusionsregelung des § 7 Abs. 3 UmwRG.

Kontakt: über FG Umweltrecht UfU e.V.

Dr. Michael Zschiesche, michael.zschiesche@ufu.de; Dr. Johannes Franke, johannes.franke@ufu.de