URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

12. Mai 2011 *

In der Rechtssache C-115/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) mit Entscheidung vom 5. März 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 27. März 2009, in dem Verfahren

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V.

gegen

Bezirksregierung Arnsberg,

Beigeladene:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

erlässt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot (Berichterstatter), der Richter K. Schiemann, A. Arabadjiev und L. Bay Larsen sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 10. Juni 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V., vertreten durch Rechtsanwälte D. Teßmer und B. W. Wegener,

— der Bezirksregierung Arnsberg, vertreten durch D. Bremecker als Bevollmächtigten,

— der Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwälte C. Riese und U. Karpenstein,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und B. Klein als Bevollmächtigte,

— der griechischen Regierung, vertreten durch G. Karipsiadis als Bevollmächtigten,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von M. Russo, avvocato dello Stato,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch J.-B. Laignelot und G. Wilms als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 16. Dezember 2010

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) in der durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. L 156, S. 17) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 85/337).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. (im Folgenden: BUND), und der Bezirksregierung Arnsberg über die Genehmigung für

die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen, die die Bezirksregierung der Trianel Kohlekraftwerk GmbH und Co. KG (im Folgenden: Trianel) erteilte.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3 Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das sogenannte Übereinkommen von Aarhus, wurde am 25. Juni 1998 unterzeichnet und durch den Beschluss 2005/370/EG 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 (ABl. L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt.

4 Art. 9 dieses Übereinkommens sieht vor:

„…

(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.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von

Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

…“

Unionsrecht

Richtlinie 2003/35

5 Nach dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 sollte das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß an das Übereinkommen von Aarhus angeglichen werden, damit dieses von der Gemeinschaft ratifiziert werden kann.

6 Der neunte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 lautet:

„Artikel 9 Absätze 2 und 4 des [Übereinkommens von Aarhus] sieht Bestimmungen über den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Verfahren zwecks Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Fällen vor, in denen gemäß Artikel 6 des Übereinkommens eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist."

7 Nach dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 sollte die Richtlinie 85/337 geändert werden, um ihre vollständige Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus, insbesondere mit dessen Art. 6 und 9 Abs. 2 und 4, sicherzustellen.

8 In Art. 1 der Richtlinie 2003/35 heißt es:

„Ziel dieser Richtlinie ist es, zur Erfüllung der Pflichten aufgrund des [Übereinkommens von Aarhus] beizutragen, insbesondere durch

…

b) eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten im Rahmen der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates."

Richtlinie 85/337

9 Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 sieht vor:

„Gegenstand dieser Richtlinie ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben."

10 Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 enthält die durch die Richtlinie 2003/35 hinzugefügten Definitionen der Begriffe „Öffentlichkeit" und „betroffene Öffentlichkeit":

„Im Sinne dieser Richtlinie sind:

…

‚Öffentlichkeit': eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;

‚betroffene Öffentlichkeit': die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung

haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse."

11 Der ebenfalls durch die Richtlinie 2003/35 eingefügte Art. 10a der Richtlinie 85/337 bestimmt:

„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 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 die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

…

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels verletzt werden können.

…“

Richtlinie 92/43/EG

12 Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) in der durch die Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363, S. 368) geänderten Fassung (im Folgenden: Habitatrichtlinie) bestimmt:

„Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.“

Nationales Recht

13 In § 42 der Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I 1991 S. 686, im Folgenden: VwGO) sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Klagen wie folgt festgelegt:

„(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden.

(2) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein."

14 § 113 Abs. 1 Satz 1 der VwGO bestimmt:

„1. Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf."

15 Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BGBl. I 2005 S. 1757, im Folgenden: UVPG) ist die Umweltverträglichkeitsprüfung ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen.

16 § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVPG bestimmt, dass Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren „Entscheidungen" im Sinne von Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift sind.

17 Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. I 2006 S. 2816, im Folgenden: UmwRG) findet das UmwRG Anwendung für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.

18 § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG bestimmt, dass eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine solche Entscheidung oder deren Unterlassen einlegen kann, wenn sie geltend macht, dass diese Entscheidung Rechtsvorschriften widerspricht, die „dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können".

19 Nach § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG sind solche Rechtsbehelfe begründet, soweit die angefochtene Entscheidung gegen Rechtsvorschriften verstößt, die „dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind", und der Verstoß „Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören".

20 Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche

Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. I 2002 S. 3830, im Folgenden: BImSchG) sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird.

21 § 8 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bestimmt, dass auf Antrag eine Genehmigung für die Errichtung einer Anlage oder eines Teils einer Anlage oder für die Errichtung und den Betrieb eines Teils einer Anlage erteilt werden kann, wenn ein berechtigtes Interesse an der Erteilung einer Teilgenehmigung besteht, die Genehmigungsvoraussetzungen für den beantragten Gegenstand der Teilgenehmigung vorliegen und eine vorläufige Beurteilung ergibt, dass der Errichtung und dem Betrieb der gesamten Anlage keine von vornherein unüberwindlichen Hindernisse im Hinblick auf die Genehmigungsvoraussetzungen entgegenstehen.

22 Nach § 9 Abs. 1 BImSchG soll auf Antrag durch Vorbescheid über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen sowie über den Standort der Anlage entschieden werden, sofern die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden können und ein berechtigtes Interesse an der Erteilung eines Vorbescheids besteht.

23 § 61 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. I 2002 S. 1193, im Folgenden: BNatSchG) bestimmt:

„(1) Ein … anerkannter Verein kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen gegen

1. Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparken und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 sowie

2. Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist.

…

(2) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, dass der Erlass eines in Absatz 1 Satz 1 genannten Verwaltungsaktes Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die aufgrund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder anderen Rechtsvorschriften, die bei Erlass des Verwaltungsaktes zu beachten und zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind, widerspricht,

2. in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt wird …“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und Vorlagefragen

24 Trianel, die Beigeladene des Ausgangsverfahrens, beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen. Die Inbetriebnahme des Kraftwerks, das eine Feuerungswärmeleistung von bis zu 1 705 MW und eine elektrische Nettoleistung von 750 MW erbringen soll, ist für das Jahr 2012 vorgesehen. In einer Entfernung von bis zu 8 km zum Standort des Vorhabens befinden sich fünf Flora-Fauna-Habitat-Gebiete im Sinne der Habitatrichtlinie.

25 Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung dieses Vorhabens erteilte die Bezirksregierung Arnsberg, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, Trianel unter dem 6. Mai 2008 einen Vorbescheid und eine Teilgenehmigung für das Vorhaben. Mit dem Vorbescheid wurde festgestellt, dass keine rechtlichen Bedenken gegen den Standort des Vorhabens bestehen.

26 Der BUND erhob am 16. Juni 2008 beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen Klage auf Aufhebung dieser Bescheide. Er macht u. a. Verstöße gegen Vorschriften zur Umsetzung der Habitatrichtlinie, insbesondere gegen deren Art. 6, geltend.

27 Das vorlegende Gericht geht davon aus, dass die Bescheide unter Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erlassen worden seien, da mit der Umweltverträglichkeitsprüfung des gegenständlichen Vorhabens nicht habe nachgewiesen werden können, dass dieses zu keiner erheblichen Beeinträchtigung der in der Nähe gelegenen Flora-Fauna-Habitat-Gebiete führen könne.

28 Es führt aus, dass eine Umweltorganisation bei Zugrundelegung der nationalen Rechtsvorschriften nicht die Verletzung wasserrechtlicher und naturschutzrechtlicher Vorgaben sowie des Vorsorgegrundsatzes nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BlmSchG

rügen könnte, denn diese Vorschriften begründeten keine Rechte Einzelner im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG.

29 Das den Nichtregierungsorganisationen zuerkannte Klagerecht entspreche damit der allgemeinen verwaltungsprozessualen Regelung bei Anfechtungsklagen in § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO, nach denen eine Klage gegen einen Verwaltungsakt nur insoweit Erfolg habe, als der Verwaltungsakt den Kläger in seinen Rechten, d. h. seinen subjektiv-öffentlichen Rechten, verletze.

30 Entscheidendes Kriterium dafür, ob eine nationale Rechtsvorschrift Rechtsgüter Einzelner schütze, sei, inwieweit in der betreffenden Vorschrift das geschützte Interesse bzw. Rechtsgut, die Art der Verletzung und der Kreis der geschützten Personen hinreichend klargestellt und abgegrenzt würden.

31 Im Bereich des Immissionsschutzrechts betreffe § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG genauso wie die Vorschriften des Wasser- und Naturschutzrechts vorrangig die Allgemeinheit und nicht den Schutz der Rechtsgüter Einzelner.

32 Das gegenständliche Vorhaben falle auch nicht in den Anwendungsbereich von § 61 BNatSchG, der in bestimmten Fällen bei Klagen anerkannter Umweltvereine ein Abweichen von dieser Zulässigkeitsvoraussetzung ermögliche.

33 Eine solche Beschränkung des Zugangs zu den Gerichten könnte jedoch die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 85/337 beeinträchtigen, weshalb fraglich sei, ob die Klage des BUND nicht auf der Grundlage von Art. 10a dieser Richtlinie für zulässig erklärt werden müsste.

34 Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Verlangt Art. 10a der Richtlinie 85/337, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedstaats begehren, dessen Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung aller für die Zulassung des Vorhabens maßgeblichen Umweltvorschriften geltend machen können, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?

2. Für den Fall, dass Frage 1 nicht uneingeschränkt zu bejahen ist:

   Verlangt Art. 10a der Richtlinie 85/337, dass Nichtregierungsorganisationen, die Zugang zu den Gerichten eines Mitgliedstaats begehren, dessen Verwaltungsprozessrecht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung erfordert, die Verletzung solcher für die Zulassung des Vorhabens maßgeblicher Umweltvorschriften geltend machen können, die unmittelbar im Gemeinschaftsrecht gründen oder die gemeinschaftliche Umweltvorschriften in das innerstaatliche Recht umsetzen, also auch solcher Vorschriften, die allein den Interessen der Allgemeinheit und nicht zumindest auch dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt sind?

a) Für den Fall, dass Frage 2 grundsätzlich zu bejahen ist:

Müssen die gemeinschaftlichen Umweltvorschriften bestimmte inhaltliche Anforderungen erfüllen, um gerügt werden zu können?

b) Für den Fall, dass Frage 2 a zu bejahen ist:

Um welche inhaltlichen Anforderungen (z. B. unmittelbare Wirkung, Schutzzweck, Zielsetzung) handelt es sich?

3. Für den Fall, dass Frage 1 oder Frage 2 zu bejahen ist:

Steht der Nichtregierungsorganisation ein solcher, über die Vorgaben des innerstaatlichen Rechts hinausgehender Anspruch auf Zugang zu Gerichten unmittelbar aus der Richtlinie zu?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage

35 Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10a der Richtlinie 85/337 Rechtsvorschriften entgegensteht,

die Nichtregierungsorganisationen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337, die sich für den Umweltschutz einsetzen (im Folgenden: Umweltverbände), nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben", genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt. Das vorlegende Gericht fragt den Gerichtshof außerdem, ob Art. 10a der Richtlinie 85/337 solchen Rechtsvorschriften allgemein oder nur insoweit entgegensteht, als sie den genannten Organisationen nicht erlauben, sich vor Gericht auf besondere umweltrechtliche Vorschriften gemeinschaftlichen oder rein nationalen Ursprungs zu berufen.

36 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass die Frage dadurch gerechtfertigt ist, dass nach den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften die Zulässigkeit einer Klage wie derjenigen der Klägerin des Ausgangsverfahrens davon abhängt, dass der Kläger geltend macht, die angefochtene Verwaltungsentscheidung verletze ein Rechtsgut eines Einzelnen, das nach dem nationalen Recht als subjektiv-öffentliches Recht qualifiziert werden kann.

37 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.

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.

39 Weiter ist in Art. 10a Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 85/337 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren, bestimmen müssen, was als Rechtsverletzung gilt.

40 Hinsichtlich der Rechtsbehelfe von Umweltverbänden bestimmt Art. 10a Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Richtlinie 85/337 zudem, dass zu diesem Zweck davon auszugehen ist, dass die Verbände über ein ausreichendes Interesse verfügen oder Rechte haben, die verletzt werden können, je nachdem, welche dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

41 Diese verschiedenen Bestimmungen sind im Licht und unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens von Aarhus auszulegen, an das, wie dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/35 zu entnehmen ist, das Unionsrecht ordnungsgemäß angeglichen werden soll.

42 Daraus folgt, dass Umweltverbände unabhängig davon, welches Kriterium für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen ein Mitgliedstaat wählt, nach Art. 10a der Richtlinie 85/337 ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne dieses Artikels anzufechten.

43 Schließlich ist noch zu beachten, dass, wenn es mangels unionsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung

verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).

44 Folglich ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, wenn sie über ein entsprechendes Rechtssystem verfügen, innerhalb der Grenzen des Art. 10a der Richtlinie 85/337 festzulegen, welches die Rechte sind, deren Verletzung zu einem Rechtsbehelf in Umweltangelegenheiten führen kann, doch dürfen sie Umweltverbänden, die die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie erfüllen, mit dieser Festlegung nicht die Möglichkeit nehmen, die Rolle zu spielen, die ihnen sowohl die Richtlinie 85/337 als auch das Übereinkommen von Aarhus zuerkennen.

45 Was Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren fraglichen betrifft, steht es dem nationalen Gesetzgeber zwar frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 10a der Richtlinie 85/337 geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken, doch kann eine solche Beschränkung nicht als solche auf Umweltverbände angewandt werden, weil dadurch die Ziele des Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 missachtet würden.

46 Obgleich es nämlich, wie aus dieser Bestimmung hervorgeht, den Umweltverbänden möglich sein muss, dieselben Rechte geltend zu machen wie ein Einzelner, widerspräche es zum einen dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren, und zum anderen dem Effektivitätsgrundsatz, wenn die betreffenden Verbände nicht auch eine Verletzung von aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Rechtsvorschriften geltend machen können, nur weil Letztere Interessen der Allgemeinheit schützen. Denn wie der Ausgangsrechtsstreit zeigt, nähme dies den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind.

47 Daraus folgt in erster Linie, dass der Begriff „Rechtsverletzung“ nicht an Voraussetzungen geknüpft sein kann, die nur andere natürliche oder juristische Personen erfüllen können, wie z. B. die Voraussetzung, dass der Betreffende ein mehr oder weniger enger Nachbar einer Anlage ist oder auf die eine oder andere Weise den Auswirkungen des Betriebs der Anlage ausgesetzt ist.

48 Allgemeiner folgt daraus, dass Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 in dem Sinne zu verstehen ist, dass zu den „Rechten, die verletzt werden können“, als deren Träger die Umweltverbände gelten, zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union gehören müssen.

49 Um dem vorlegenden Gericht eine möglichst nützliche Antwort zu geben, ist demnach festzustellen, dass es einem Umweltverband möglich sein muss, gegen die angefochtene Entscheidung vorzubringen, dass die aus Art. 6 der Habitatrichtlinie hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften verletzt seien.

50 Folglich ist auf die ersten beiden Fragen zusammen zu antworten, dass Art. 10a der Richtlinie 85/337 Rechtsvorschriften entgegensteht, die einer Nichtregierungsorganisation im Sinne von Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie, die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“, genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.

Zur dritten Vorlagefrage

51 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein Umweltverband aus Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 das Recht herleiten kann, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben", genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung von aus Art. 6 der Habitatrichtlinie hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften geltend zu machen, obwohl das nationale Verfahrensrecht dies nicht zulässt, weil die angeführten Vorschriften nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützen.

52 Diese Frage stellt sich für den Fall, dass es dem vorlegenden Gericht nicht möglich sein sollte, das nationale Verfahrensrecht im Einklang mit den Erfordernissen des Unionsrechts auszulegen.

53 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in einer Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, und ihre Pflicht, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt der Mitgliedstaaten und damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten obliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Januar 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Slg. 2010, I-365, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Der Gerichtshof hat entschieden, dass sich der Einzelne in allen Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor den nationalen Gerichten gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen kann, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt hat (vgl. insbesondere Urteil vom 12. Februar 2009, Cobelfret, C-138/07, Slg. 2009, I-731, Randnr. 58).

55 Betrachtet man Art. 10a der Richtlinie 85/337 als Ganzen, lässt er den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum sowohl hinsichtlich der Bestimmung dessen, was eine Rechtsverletzung darstellt, als auch hinsichtlich der Festlegung insbesondere der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen und der Stellen, bei denen diese einzulegen sind.

56 Entsprechendes gilt allerdings nicht für die Sätze 2 und 3 des Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 85/337.

57 Indem diese Sätze zum einen bestimmen, dass das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, die die in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend gilt, und zum anderen, dass derartige Organisationen auch als Träger von Rechten gelten, die verletzt werden können, treffen sie genaue Regelungen, die keinen weiteren Bedingungen unterliegen.

58 Wie oben festgestellt worden ist, gehören zu den Rechten, deren gerichtliche Geltendmachung den Umweltverbänden nach Art. 10a der Richtlinie 85/337 möglich sein muss, die aus dem Umweltrecht der Union hervorgegangenen Vorschriften und insbesondere die aus Art. 6 der Habitatrichtlinie hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften.

59 Auf die dritte Frage ist somit zu antworten, dass eine Nichtregierungsorganisation im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337, die sich für den Umweltschutz einsetzt, aus Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 das Recht herleiten kann, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben“, genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung von aus Art. 6 der

Habitatrichtlinie hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften geltend zu machen, obwohl das nationale Verfahrensrecht dies nicht zulässt, weil die angeführten Vorschriften nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützen.

Kosten

60 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. 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 steht Rechtsvorschriften entgegen, die einer Nichtregierungsorganisation im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung, die sich für den Umweltschutz einsetzt, nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben", genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift

nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützt.

2. Eine solche Nichtregierungsorganisation kann aus Art. 10a Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 85/337 in der durch die Richtlinie 2003/35 geänderten Fassung das Recht herleiten, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte, die im Sinne von Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 85/337 in der geänderten Fassung „möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben", genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung von aus Art. 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in der durch die Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 geänderten Fassung hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften geltend zu machen, obwohl das nationale Verfahrensrecht dies nicht zulässt, weil die angeführten Vorschriften nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schützen.

Unterschriften