SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 16. Dezember 2010[1]

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen betrifft die Klage einer nichtstaatlichen Umweltorganisation auf gerichtliche Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung mit möglichen Auswirkungen auf die Umwelt. Bei dem Verfahren handelt es sich nicht um eine Sammelklage (wie etwa die Klage einer Organisation, in der eine Reihe von Anwohnern zusammengefasst sind, die geltend machen, sie würden durch die Auswirkungen eines bestimmten Projekts in der Nähe ihres Wohnorts beeinträchtigt). Die Klage auf gerichtliche Überprüfung richtet sich vielmehr gegen die Verwaltungsentscheidung, soweit sie Tätigkeiten genehmigt, die angeblich negative Auswirkungen auf die Umwelt als solche haben. In diesem Sinne kann gesagt werden, dass die nichtstaatliche Umweltorganisation im Namen der Umwelt handelt.

2. Nach deutschem Recht ist eine Klage auf gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten nur zulässig, wenn der Kläger die Verletzung subjektiver Rechte Einzelner geltend macht. Das vorlegende Gericht ersucht um Auslegung des Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG[2] in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG[3] (im Folgenden: UVP-Richtlinie). Dabei möchte es wissen, ob die UVP-Richtlinie und das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Aarhus-Konvention) einer nichtstaatlichen Umweltorganisation das Recht, ohne Nachweis oder Geltendmachung einer Verletzung subjektiver Rechte Einzelner Klage vor den nationalen Gerichten zu erheben, verleihen — oder die Mitgliedstaaten verpflichten, ihr ein solches Recht zuzuerkennen.

Völkerrecht

Aarhus-Konvention

3. Am 25. Juni 1998 unterzeichneten die Europäische Gemeinschaft, die einzelnen Mitgliedstaaten und 19 andere Staaten die Aarhus-Konvention, die am 30. Oktober 2001 in Kraft trat. Sie wurde im Namen der

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985, L 175, S. 40).

3 — 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 (ABl. 2003, L 156, S. 17).

Europäischen Gemeinschaft am 17. Februar 2005 genehmigt [4] und von Deutschland am 15. Januar 2007 ratifiziert.

4. Die Erwägungsgründe 7, 8, 13 und 18 der Aarhus-Konvention lauten wie folgt:

„[7] … 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;

[8] 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;

…

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

…

[18] 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“.

5. Art. 2 Abs. 5 definiert „betroffene Öffentlichkeit“ als „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“.

6. Art. 9 enthält Bestimmungen über den Zugang sowohl von Privatpersonen als auch von nichtstaatlichen Organisationen zu den Gerichten sowie die auf gerichtliche

4 — 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. 2005, L 124, S. 1). Der Wortlaut der Aarhus-Konvention wird auf den S. 4 ff. der genannten Ausgabe des Amtsblatts wiedergegeben.

Verfahren anwendbaren Regeln. Art. 9 Abs. 2 lautet:

„(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 [5], 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."

Recht der Europäischen Union

UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2003/35

7. Die Aarhus-Konvention wurde (u. a.) durch die Richtlinie 2003/35 in die

5 — Betrifft nicht die deutsche Fassung der Bestimmung.

Gemeinschaftsrechtsordnung integriert. Diese Richtlinie änderte zwei Umweltrichtlinien, nämlich die UVP-Richtlinie und die IVU-Richtlinien [6], „um ihre vollständige Übereinstimmung mit den Bestimmungen [der Aarhus-Konvention], insbesondere mit ... Artikel 9 [Absatz 2] sicherzustellen“ [7].

8. Die Erwägungsgründe 3 und 4 der Richtlinie 2003/35 betreffen die Beteiligung der Öffentlichkeit. Erwägungsgrund 4 bezieht sich ausdrücklich auf die Rolle der nichtstaatlichen Umweltorganisationen:

„(3) Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es einerseits der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es andererseits auch den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter, und in der Öffentlichkeit wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen.

(4) Die Beteiligung, in die auch Verbände, Organisationen und Gruppen — insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen — einbezogen sind, sollte daher gefördert werden, unter anderem auch durch Förderung der Umwelterziehung der Öffentlichkeit.“

9. Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2003/35 entspricht Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention; er definiert „betroffene Öffentlichkeit“ als „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“ [8].

10. Die Richtlinie 2003/35 fügte auch einen neuen Artikel — Art. 10a — in die

6 — Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. 1996, L 257, S. 26).

7 — Erwägungsgrund 11 der Richtlinie 2003/35.

8 — Art. 2 Abs. 2 bezieht sich auf die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mitgliedstaaten sowohl im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Genehmigung der Projekte als auch im Rahmen der Verfahren, die einzuführen sind, um den Zielen der UVP-Richtlinie zu entsprechen.

UVP-Richtlinie ein. Dieser Artikel enthält Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten. Er lautet wie folgt:

„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.

Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

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.

Dieser Artikel schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

Die betreffenden Verfahren werden fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer durchgeführt.

Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich gemacht werden.“

Nationales Recht

11. Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes bestimmt: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen."

12. § 42 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) lautet:

„(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."

13. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO bestimmt: „Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf."

14. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG — Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz — (UmwRG) lautet u. a. wie folgt:

„(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."

15. § 2 Abs. 1 UmwRG bestimmt u. a.:

„(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,“

16. § 2 Abs. 5 UmwRG bestimmt:

„Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet,

1. soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, verstößt und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den von der Vereinigung nach ihrer Satzung zu fördernden Zielen gehören,“

17. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) lautet:

„Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. …“

18. § 2 Abs. 3 UVPG bestimmt u. a.:

„Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind

1. … Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden …“

19. § 61 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege — Bundesnaturschutzgesetz — 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 auf Grund 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,"

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

20. Das Trianel Kohlekraftwerk Lünen (die Beigeladene des Ausgangsverfahrens, im Folgenden: Trianel) beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb eines Steinkohlekraftwerks in Lünen/Nordrhein-Westfalen. Das Vorhaben unterliegt einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung.

21. In einer Entfernung bis zu 8 km zum Standort des Vorhabens befinden sich fünf nach nationalem Recht ausgewiesene Schutzgebiete.

22. Am 6. Mai 2008 erteilte die Bezirksregierung Arnsberg Trianel einen Vorbescheid und eine Teilgenehmigung für das Vorhaben. Mit dem Vorbescheid wird festgestellt, dass keine rechtlichen Bedenken gegen den Standort des Vorhabens bestünden.

23. Am 16. Juni 2008 erhob eine nichtstaatliche Umweltorganisation, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. (im Folgenden: BUND), gegen die Bezirksregierung Arnsberg Klage mit dem Antrag, den Vorbescheid und die Genehmigung aufzuheben. Der BUND ist eine anerkannte Organisation nach § 3 UmwRG (der die „nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen" regelt, die eine nichtstaatliche Umweltorganisation nach Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie erfüllen muss).

24. Der BUND machte formelle und materielle Fehler des Vorbescheids und der Genehmigung geltend und rügte, dass das Vorhaben gegen immissionsschutzrechtliche Schutz- und Vorsorgenormen sowie gegen wasserrechtliche und naturschutzrechtliche Vorgaben verstoße.

25. Das vorlegende Gericht war der Auffassung, dass dem BUND dieses Rügerecht nicht zustehe, da er nicht die Verletzung subjektiver Rechte Einzelner geltend mache, wie es nach deutschem Recht für die Klagebefugnis Voraussetzung sei. Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, ob die nach deutschem Recht bestehende Voraussetzung, dass eine nichtstaatliche Umweltorganisation eine entsprechende Rechtsverletzung geltend machen muss, mit dem Unionsrecht, insbesondere mit Art. 10a der UVP-Richtlinie, im Einklang steht.

26. Das vorlegende Gericht setzte daher das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Verlangt Art. 10a der UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2003/35, 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 UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2003/35, 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?

27. Der BUND, die Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, die deutsche, die griechische und die italienische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Der BUND, Trianel, die deutsche Regierung und die Kommission haben in der Sitzung vom 10. Juni 2010 mündliche Ausführungen gemacht.

Vorbemerkungen

Beschwerde gegen Deutschland

28. Die Kommission weist darauf hin, dass vor dem Aarhus Convention Compliance Committee (Kommittee zur Überwachung der Einhaltung der Aarhus-Konvention) eine Beschwerde gegen Deutschland anhängig sei, in der es im Wesentlichen um dieselbe Frage wie im vorliegenden Fall gehe [9]. Das Beschwerdeverfahren sei jedoch bis zur Entscheidung über das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen ausgesetzt worden. Ich werde daher auf das genannte Verfahren nicht weiter eingehen.

Rechtslage in Deutschland

29. Die schriftlichen Erklärungen der deutschen Regierung haben dazu beigetragen, das im Vorabentscheidungsersuchen dargelegte Problem zu verdeutlichen. In Deutschland ist die allgemeine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage in Verwaltungsstreitigkeiten in § 42 Abs. 2 VwGO geregelt. Nach dieser Vorschrift ist die Klage auf Überprüfung eines Verwaltungsakts, wenn ich es recht sehe, nur zulässig, wenn a) der Klage eine Rechtsnorm zugrunde liegt, die dem Individualrechtsschutz dient, und b) der einzelne Kläger in den Anwendungsbereich dieser Norm fällt.

30. Die deutsche Regierung führt aus, der Verwaltungsrechtsschutz sei folglich Individualrechtsschutz, wie er in Art. 19 Abs. 4 GG verankert sei. Im Verlauf eines

9 — Aktenzeichen Nr. ACCCC/C/2008/31, http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance%20Committee/31TableGermany.htm.

verwaltungsgerichtlichen Verfahrens könne das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen erforschen, es könne prüfen, ob alle tatsächlichen Voraussetzungen für eine Entscheidung vorlägen, könne die Rechtmäßigkeit der Entscheidung überprüfen (z. B. daraufhin, ob gegen einen Grundsatz wie den der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden sei) und feststellen, ob die Entscheidung nicht *ultra vires* erlassen worden sei. Das Gericht könne seine Kontrollbefugnisse selbst dort wahrnehmen, wo die Behörde über ein Ermessen verfüge. Daraus resultiere eine besonders hohe Kontrolldichte [10].

31. Die deutsche Regierung weist aber auch darauf hin, dass Deutschlands Gerichtsressourcen beschränkt seien. Die Regelung, dass der Gerichtszugang im Regelfall auf die Personen beschränkt sei, die unmittelbar durch eine Entscheidung in ihren Rechten betroffen seien, korrespondiere mit der für einen effektiven Rechtsschutz erforderlichen hohen Kontrolldichte. Eine Zunahme der Zahl der Klagebefugten würde das System überfordern. Dies wiederum würde die Effektivität des Rechtsschutzes schmälern, den die deutschen Gerichte Rechtssuchenden gewähren könnten. Die Erweiterung des Kreises der Kläger könnte daher zu einer Minderung des Rechtsschutzes für die in eigenen Rechten verletzten Personen führen.

32. Die Klage auf gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten habe aufschiebende Wirkung. Eine wachsende Zahl solcher Klagen würde den Verwaltungsvollzug daher massiv verzögern.

33. Während der Kläger nach der allgemeinen Regel die Verletzung eines eigenen Rechts geltend machen müsse, sehe § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG für anerkannte nichtstaatliche Umweltorganisationen eine Ausnahme vor. Sie könnten eine Klage auf gerichtliche Überprüfung erheben, sofern die Vorschriften, deren Verletzung gerügt werde, Rechte Einzelner begründeten. Diese Ausnahme versetze die nichtstaatlichen Umweltorganisationen in eine günstigere Lage als den einzelnen Kläger.

34. Es ist offensichtlich unstreitig, dass in Deutschland der Umweltschutz nicht Ausdruck eines Individualinteresses, sondern

10 — In ihren mündlichen Ausführungen haben sowohl der BUND als auch die Kommission diese Ansicht in Frage gestellt.

eines allgemeinen öffentlichen Interesses ist [11]. Im Allgemeinen begründen daher Rechtsnormen, die den Schutz der Umwelt bezwecken, nicht notwendigerweise zugleich Rechte Einzelner.

35. In der Praxis kann ein Verwaltungsakt daher nicht unter Berufung darauf, dass er gegen eine Vorschrift zum Schutz der Umwelt verstößt, von einer nichtstaatlichen Umweltorganisation angefochten oder von einem deutschen Gericht überprüft werden. Klagebefugt sind die nichtstaatlichen Umweltorganisationen nur, wenn sie auf ein subjektives Recht Einzelner verweisen können, das verletzt wird oder verletzt zu werden droht.

36. Vor diesem Hintergrund komme ich nun zur Prüfung der ersten Frage.

Erste Vorlagefrage

37. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10a der UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, nichtstaatlichen Umweltorganisationen zu erlauben, einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung zu stellen, wenn eine für die Zulassung eines Vorhabens maßgebliche Umweltvorschrift — also auch eine solche Vorschrift, die den Interessen der Allgemeinheit und nicht dem Schutz der Rechtsgüter Einzelner zu dienen bestimmt ist — verletzt wurde.

38. Ist dem Wortlaut des Art. 10a der UVP-Richtlinie zu entnehmen, dass der Zugang zu den Gerichten davon abhängig gemacht werden darf, ob subjektive Rechte Einzelner bestehen?

39. Die Kommission weist auf den Zusammenhang hin, den die UVP-Richtlinie zwischen dem Schutz der Umwelt und dem Schutz der Rechte des Einzelnen auf Gesundheit herstellt. Dieser Zusammenhang ist meines Erachtens jedoch als ein allgemeiner Zusammenhang zu verstehen. Die Befugnis zu einer Klage wegen angeblich fehlerhafter Anwendung bestimmter Vorschriften des Umweltrechts darf nicht von dem Nachweis eines besonderen oder spezifischen Zusammenhangs mit der menschlichen Gesundheit abhängig gemacht werden [12].

11 — Die Kommission verweist in ihren schriftlichen Erklärungen auf eine Reihe von Aufsätzen, in denen die Folgen dieses Ansatzes im Umweltschutz erörtert werden. Das Thema ist offenbar nicht unumstritten. Vgl. z. B. F. Spieth und M. Appel, „Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz", NuR, 2009, S. 312, und H.-J. Koch, „Die Verbandsklage im Umweltrecht", NVwZ, 2007, S. 369. Vgl. auch K.-H. Ladeur und R. Pelle, „Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments", in K-H. Ladeur (Hg.), *The Europeanisation of administrative law*, Aldershot (2002), sowie die dort angeführten Aufsätze.

12 — Es wurde auf die Urteile vom 4. Juni 2009, Mickelsson und Roos (C-142/05, Slg. 2009, I-4273, Randnr. 33), und vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, Slg. 2008, I-6221, Randnr. 38), hingewiesen, in denen sich der Gerichtshof mit beiden Auffassungen auseinandersetzte. Diese Urteile betrafen jedoch nicht die UVP-Richtlinie.

40. Erstens besagt Art. 10a der UVP-Richtlinie nicht, dass ein solcher Zusammenhang erforderlich ist. Zweitens behandeln sowohl Art. 191 AEUV [13] als auch die Richtlinie 2003/35 den Schutz der Umwelt als ein eigenständiges Ziel, das unabhängig vom Schutz der menschlichen Gesundheit besteht [14]. Es würde daher den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, unnötig und unzulässig beschränken, wollte man diese Vorschriften als mit der menschlichen Gesundheit untrennbar verbunden ansehen.

41. Die deutsche Regierung macht geltend, Art. 10a der UVP-Richtlinie verlange nicht, dass die Mitgliedstaaten ihr System änderten und eine Popularklage einführten, durch die jeder unbeschränkten Zugang zur verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage aus Gründen des Umweltschutzes hätte. Dies ist zutreffend. Die zentrale Frage des vorliegenden Verfahrens ist jedoch, ob es mit der UVP-Richtlinie im Einklang steht, dass ein Mitgliedstaat seine Verfahrensvorschriften über die Klagebefugnis aufrechterhält, die bewirken, dass eine Klage wegen Verletzung einer nur den Schutz der Umwelt bezweckenden Rechtsvorschrift von *niemandem* erhoben werden kann.

42. Die Vorschrift in der Aarhus-Konvention über die Popularklage ist in Art. 9 Abs. 3 der Konvention enthalten, der noch nicht in das Unionsrecht integriert wurde [15]. Folglich besteht nach dem Unionsrecht für die Mitgliedstaaten bisher keine Verpflichtung zur Einführung einer Popularklage.

43. Zweck des — durch Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie 2003/35 in die UVP-Richtlinie eingefügten — Art. 10a war die Integration des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention in das Unionsrecht. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 3 verlangt die Vorschrift nur, dass Mitgliedstaaten bestimmten Personen, die zur „betroffenen Öffentlichkeit“ gehören, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren gewähren, um die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Diese Verpflichtung ist in Art. 10a der UVP-Richtlinie ordnungsgemäß übernommen worden.

44. Art. 10a Abs. 1 verlangt, dass die Mitgliedstaaten Personen, die entweder (a) ein

13 — Früher Art. 174 EG.

14 — Während der Vorarbeiten zur Aarhus-Konvention schlug die belgische Delegation vor, die Umwelt und die menschliche Gesundheit ausdrücklich miteinander zu verknüpfen, vgl. Materialien mit dem Bericht über die erste Sitzung der Arbeitsgruppe des Wirtschafts- und Sozialrats (CEP/AC.3/2, S. 2). Dies war umstritten (vgl. im Einzelnen die zweite Sitzung [CEP/A.C3/4, S. 2], obwohl in der achten Sitzung (CEP/AC.3/16, S. 2) der Rohentwurf der Aarhus-Konvention bereits die spätere Endfassung des Art. 1 enthielt, der von dem „[Recht] jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt“ spricht.

15 — Vgl. Nrn. 76 ff. meiner Schlussanträge in der Rechtssache C-240/09, Lesoochranárske Zoskupenie (Verfahren noch anhängig).

ausreichendes Interesse haben oder (b) „eine Rechtsverletzung geltend machen", Klagebefugnis einräumen. Diese Alternativen sind erforderlich, um den unterschiedlichen Voraussetzungen der Klagebefugnis in den verschiedenen nationalen Rechtssystemen der Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention Rechnung zu tragen [16].

45. Nach Art. 10a Abs. 3 bestimmen die Mitgliedstaaten das, was als „ausreichendes Interesse" und als „Rechtsverletzung" gilt, im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Weiter heißt es dort, dass zu diesem Zweck das Interesse nichtstaatlicher Umweltorganisationen [17] als ausreichend im Sinne des Kriteriums a) gilt und diese Organisationen als Träger von Rechten gelten, die im Sinne des Kriteriums b) verletzt werden können.

46. Hierin liegt das eigentliche Problem. Welche Art von Recht kann eine nichtstaatliche Umweltorganisation als verletzt geltend machen? Räumt Art. 10a den Mitgliedstaaten dementsprechend die Möglichkeit ein, die Rechte, deren Verletzung geltend gemacht werden kann, auf eine Untergruppe von Rechten (d. h. subjektive Rechte des Einzelnen) zu beschränken?

47. Die deutsche Regierung macht geltend, Art. 10a Abs. 3 der UVP-Richtlinie erlaube eine Regelung, wonach sich eine klagende Nichtregierungsorganisation wie eine Privatperson nur auf Vorschriften zum Schutz der Rechtsgüter Einzelner berufen könne. Nach der genannten Bestimmung gälten nichtstaatliche Umweltorganisationen lediglich als Träger von Rechten, die den Rechten von Privatpersonen entsprächen (wenn sie solche Rechte tatsächlich nicht besitzen könnten und nicht besäßen). Die Bestimmung stelle daher nichtstaatliche Umweltorganisationen mit Privatpersonen gleich, ohne dabei die Art der Rechte zu ändern, auf die sich die nichtstaatlichen Umweltorganisationen zur Begründung ihrer Klagebefugnis berufen müssten, und ohne die Befugnis der Mitgliedstaaten zu beschränken, die Art der Rechte einzugrenzen, die im Rahmen einer Klage auf gerichtliche Überprüfung geltend gemacht werden könnten. Soweit sich nichtstaatliche Umweltorganisationen auf Vorschriften berufen könnten, die nicht eigene Rechte, aber die Rechte Dritter schützten, sei das Recht der nichtstaatlichen Umweltorganisationen auf Zugang zu den Gerichten umfassender als das einer Privatperson.

16 — Vgl. Materialien mit dem Bericht über die fünfte Sitzung der Arbeitsgruppe des Wirtschafts- und Sozialrats (CEP/AC.3/10, S. 11), auf der „eine Delegation [vortrug], dass ein Überprüfungsverfahren sich nach den entsprechenden Verfassungs- und Rechtsvorschriften einer jeden Vertragspartei richten müsse". Es herrschte Einvernehmen, dass diejenigen, die sich am Entscheidungsverfahren beteiligen könnten, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben müssten, doch „einige Delegationen bestanden darauf, dass diese Personen/Organisationen eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen müssten". Dieses Vorbringen scheint zu der Textfassung mit den Kriterien a) und b) geführt zu haben, die erstmals in den Materialien mit dem Bericht über die achte Sitzung erschien (oben in Fn. 14 angeführt, S. 9). In der Zwischenzeit jedoch trat an die Stelle von „Verletzung in eigenen Rechten" der Ausdruck „eine Rechtsverletzung".

17 — Im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie in der geänderten Fassung. Es wird nicht bestritten, dass der BUND die Voraussetzungen erfüllt.

48. Nach Ansicht der Kommission versetzt Art. 10a nichtstaatliche Umweltorganisationen lediglich in die Lage, wegen Verletzung eines Rechts Klage zu erheben. Ob dieses Recht bestehe, sei eine Frage des nationalen Rechts — wobei allerdings dem Erfordernis eines weiten Zugangs zu den Gerichten gebührend Rechnung zu tragen sei.

49. Auf den ersten Blick scheint der Wortlaut des Art. 10a („eine Rechtsverletzung geltend machen") mehr oder weniger neutral zu sein. Er besagt nicht, dass das Recht eine bestimmte Art von Recht sein muss. Er besagt auch nicht, dass eine bestimmte Art oder jede Art von Recht zur Begründung der Klagebefugnis genügt. Er enthält schließlich auch keine Formulierung, aus der sich die Art(en) von Rechten ergibt (ergeben), auf die sich zu berufen die Mitgliedstaaten einem Kläger erlauben können.

50. In der Rechtssache Djurgården [18] habe ich die Auffassung vertreten, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie den nichtstaatlichen Umweltorganisationen, die der Definition des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie entsprechen, eine automatische Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten einräumt [19].

51. Wie ich in den genannten Schlussanträgen dargelegt habe [20], resultiert aus der besonderen Rolle und den damit zusammenhängenden Rechten, die den nichtstaatlichen Umweltorganisationen aufgrund der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie zugewiesen wurden, ein starker und wirksamer Mechanismus zur Prävention von Umweltschäden. Eine nichtstaatliche Umweltorganisation ist Ausdruck kollektiver Interessen und verfügt über einen Grad an technischer Sachkunde, die der Einzelne nicht haben kann. Da eine einzige Klage, die von einer nichtstaatlichen Umweltorganisation erhoben wird, eine Vielzahl entsprechender Klagen ersetzen kann, die sonst die Einzelpersonen erhoben hätten, kann das Verfahren rationalisiert, die Zahl gerichtlich anhängiger Klagen verringert und die Effektivität der Rechtsprechung und des Rechtsschutzes, die mit beschränkten Gerichtsressourcen normalerweise erreicht wird, gesteigert werden.

52. Die herausragende Rolle, die den nichtstaatlichen Umweltorganisationen zukommt, findet ihren Ausgleich in der Entscheidung, eine Popularklage in Umweltangelegenheiten nicht zwingend vorzuschreiben. Darüber hinaus stärkt die Beteiligung der nichtstaatlichen Umweltorganisationen sowohl in der vorgerichtlichen als auch der gerichtlichen Phase der Entscheidungsfindung die Qualität und Legitimität der Entscheidungen

18 — Schlussanträge in der Rechtssache Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Urteil vom 15. Oktober 2009, Slg. 2009, I-9967).

19 — Nrn. 42 bis 45 meiner Schlussanträge.

20 — Ebd., Nrn. 59 bis 65.

öffentlicher Instanzen und erhöht die Effizienz der Umweltschutzverfahren [21].

53. Meines Erachtens ist es sogar noch wichtiger, einer nichtstaatlichen Umweltorganisation das Recht auf Anfechtung einer für das Projekt günstigen Verwaltungsentscheidung einzuräumen, wenn — wie es in Deutschland der Fall zu sein scheint — eine entsprechende *negative* Entscheidung von den Projektleitern, die (naturgemäß) eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen können, stets angefochten werden kann.

54. In den Schlussanträgen Djurgården habe ich ausgeführt, dass eine nichtstaatliche Umweltorganisation (nach der Definition des innerstaatlichen Rechts gemäß Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie) automatisch ein Recht auf Zugang zu den Gerichten hat, vor allem weil Art. 10a ausdrücklich vorsieht, dass eine solche Nichtregierungsorganisation als Träger von „Rechten [gilt], die … verletzt werden können", oder ihr „Interesse … als ausreichend" gilt. Hieran wird deutlich, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen sich in einer einzigartig privilegierten Lage befinden.

55. Ich habe auch darauf hingewiesen, dass durch die Bestimmung, dass das Recht auf Zugang zu den Gerichten „im Rahmen [der] innerstaatlichen Rechtsvorschriften" verliehen wird, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Bestimmung keine zusätzlichen Befugnisse eingeräumt werden. Die Wendung soll lediglich klarstellen, dass die Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten im prozessualen Rahmen des einzelnen Mitgliedstaats anzuwenden sind [22].

56. Der Gerichtshof entschied den Fall mit einer engeren Begründung.

57. Die konkrete Frage, die in der Rechtssache Djurgården vorgelegt worden war, betraf nicht unmittelbar das Problem, ob ein Mitgliedstaat die *Art* der Rechte beschränken

21 — Dieses Thema wird in der einschlägigen Literatur diskutiert, vgl. z. B. Ryall, A., „EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion", 2007, 19 *Journal of Environmental Law* Vol. 2, S. 247, wo die Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Kommission/Irland (C-216/05, Urteil vom 9. November 2006, Slg. 2006, I-10787) kritisiert wird, weil sie die wahrscheinlich kumulative Wirkung der Teilnahmegebühr für nichtstaatliche Umweltorganisationen außer Betracht gelassen habe. Das Thema wird auch in dem Aarhus Convention Implementation Guide (S. 31) und in den Materialien zur Aarhus-Konvention (um zwei Beispiele zu nennen, in den Entwürfen [CEP/AC.3/R.1, S. 2] und in dem Beschluss von Aarhus [ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1]) und zur Richtlinie 2003/35 behandelt, vgl. etwa Vorschlag der Kommission (KOM[2000] 839 endg., S. 2) (auch wenn der Ausschuss der Regionen während der Diskussion über die Richtlinie feststellte, dass die Umweltinteressengruppen und -lobbys die Umsetzung notwendiger Entwicklungsprojekte verzögern könnten [ABl. 2001, C 357, S. 58, Nr. 1.5]). Bei den Vorarbeiten zur Aarhus-Konvention berücksichtigte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen die Auffassung verschiedener Nichtregierungsorganisationen, die mit Umweltangelegenheiten befasst sind (vgl. etwa Bericht zur ersten Sitzung [CEP/AC.3/2 S. 1]), und würdigte diese Nichtregierungsorganisationen in dem Beschluss für ihre „aktive und konstruktive Beteiligung an der Ausarbeitung der Konvention". Dies zeigt, dass die Verfasser der Aarhus-Konvention die Stimmen der nichtstaatlichen Umweltorganisationen während der Ausarbeitung und auch danach für nützlich hielten.

22 — Dies bedeutet, dass sowohl natürliche oder juristische Personen als auch Umweltorganisationen den normalen Vorschriften des nationalen Prozessrechts über die Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte, die Fristen, die Prozessfähigkeit usw. unterliegen.

darf, auf die sich eine nichtstaatliche Umweltorganisation berufen kann. Vielleicht aus diesem Grund hat sich der Gerichtshof in dem hier in Rede stehenden Punkt nicht so klar ausgedrückt. So stellte er fest, dass „jeder, der als Teil der betroffenen Öffentlichkeit entweder ein ausreichendes Interesse hat oder, wenn dies nach nationalem Recht erforderlich ist, geltend macht, durch einen der in der Richtlinie 85/337 bezeichneten Vorgänge in seinen Rechten verletzt zu sein, eine solche Anfechtung vornehmen können [muss]“ (Randnr. 34) und dass „alle, … deren Rechte verletzt sind, wozu auch Umweltschutzvereinigungen gehören, die Möglichkeit haben müssen, vor den zuständigen Gerichten gegen [ein solches] Projekt vorzugehen“ (Randnr. 45). In Randnr. 44 heißt es, dass „diejenigen [Nichtregierungsorganisationen], die ‚die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen‘, ein ‚ausreichendes Interesse an der Anfechtung‘ haben oder eines der Rechte innehaben, das durch einen der unter die Richtlinie fallenden Vorgänge verletzt sein könnte“, und im weiteren Verlauf, dass „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse an der Anfechtung eines Vorgangs haben oder deren Rechte durch einen Vorgang verletzt sein könnten, die Möglichkeit haben müssen, die Entscheidung anzufechten, mit der dieser Vorgang genehmigt wird“ (Randnr. 48).

58. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, die Unsicherheit zu beseitigen, die nach dem Urteil Djurgården geblieben ist.

59. Art. 10a der UVP-Richtlinie bestimmt, dass „[d]ie Mitgliedstaaten [sicherstellen], dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die … eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht … haben“.

60. Im Fall einer Einzelperson setzt dies voraus, dass diese geltend macht, durch ein Vorhaben in eigenen Rechten verletzt zu sein oder künftig verletzt zu werden.

61. Würde man jedoch denselben Maßstab auf nichtstaatliche Umweltorganisationen anwenden, würde man diese entweder in genau dieselbe Lage wie Einzelpersonen versetzen (wenn nur eigene Rechte betroffen wären) oder ihnen lediglich die Befugnis verleihen, Einzelpersonen zu vertreten (wenn ihre Klagebefugnis von der Verletzung oder drohenden Verletzung fremder Rechte abhinge). Meines Erachtens soll die Klagebefugnis nichtstaatlicher Umweltorganisationen jedoch umfassender sein.

62. Die richtige Auslegung des Art. 10a wird klarer, wenn Abs. 3 der Vorschrift herangezogen wird.

63. Dieser Absatz gilt sowohl für nichtstaatliche Umweltorganisationen in Rechtssystemen, in denen die Klagebefugnis nach dem

in Abs.1 genannten Kriterium a) eingeräumt wird, als auch für nichtstaatliche Umweltorganisationen in Systemen, in denen die Klagebefugnis nach dem Kriterium b) eingeräumt wird.

64. Art. 10a Abs. 3 wirkt nicht in der Weise, dass er den Umweltorganisationen irgendwelche Rechte oder Interessen zuerkennt, sondern geht davon aus, dass sie, sofern sie allen nach innerstaatlichem Recht geltenden Bedingungen genügen, zwangsläufig die Voraussetzung erfüllen, ein ausreichendes Interesse bzw. Rechte zu haben, die verletzt werden können.

65. Im Hinblick auf das Kriterium a) ist somit davon auszugehen, dass alle nichtstaatlichen Umweltorganisationen ein ausreichendes Interesse am Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben. Sie brauchen keinen Nachweis für das Vorliegen eines solchen Interesses zu erbringen, sondern werden so behandelt, als hätten sie diesen Nachweis tatsächlich erbracht. Sie sind daher befugt, die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit aller Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, die in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fallen.

66. Dasselbe muss sicherlich auch gelten, wenn es um das Kriterium b) geht. Eine nichtstaatliche Umweltorganisation muss denselben ungehinderten Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben, unabhängig von dem Kriterium, das ein Mitgliedstaat anwendet. Andernfalls hätten die Mitgliedstaaten, die das Kriterium b) anwenden, mehr Möglichkeiten, den nichtstaatlichen Umweltorganisationen die Klagebefugnis zu verweigern, als die Mitgliedstaaten, die das Kriterium a) anwenden, was im Hinblick auf den Zugang zu den Gerichten zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten führen würde. Die Wirksamkeit der UVP-Richtlinie als Mittel zur Gewährleistung einer angemessenen Prüfung von Vorhaben mit möglicherweise beträchtlichen Auswirkungen auf die Umwelt wäre beeinträchtigt, und die Differenzen könnten spürbare Auswirkungen auf den Standort von Vorhaben haben, vor allem in Grenzgebieten.

67. Bei richtiger Auslegung des Art. 10a Abs. 3 muss daher ein Mitgliedstaat, der das Kriterium b) des Art. 10a Abs.1 anwendet, sicherstellen, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen „eine Rechtsverletzung geltend machen“ *können*. Das nationale Rechtssystem muss somit anerkennen, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen Träger „eines Rechts“ sind, das verletzt werden kann, selbst wenn dieses Recht in einem nationalen Rechtssystem, das sonst nur die Verletzung subjektiver Rechte Einzelner anerkennt, fingiert wird.

68. Hieraus folgt, dass eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, nach der eine nichtstaatliche Umweltorganisation, die eine Entscheidung mit möglichen Auswirkungen auf die Umwelt anfechten will, zur Begründung der Klagebefugnis die Verletzung subjektiver Rechte Einzelner geltend machen muss, mit Art. 10a der UVP-Richtlinie nicht im Einklang steht.

69. Es könnte eingewandt werden, dass Art. 10a Abs. 3 Satz 1 den Mitgliedstaaten erlaubt, „nach den Erfordernissen des innerstaatlichen Rechts“ zu bestimmen, was „als ausreichendes Interesse und als

Rechtsverletzung gilt". Werden die Mitgliedstaaten hierdurch nicht ausdrücklich ermächtigt, eigene Definitionen anzuwenden?

70. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, dies zu tun, unterliegt (ebenfalls ausdrücklich) einer wichtigen Einschränkung. Aus demselben Satz des Artikels geht hervor, dass die Bestimmung durch den Mitgliedstaat „im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren", zu erfolgen hat. Das Ziel, einen „weiten Zugang" zu Gerichten zu gewähren, gibt die Parameter für die Ausübung des gesetzgeberischen Ermessens der Mitgliedstaaten vor.

71. Die Erweiterung des Zugangs zu den Gerichten ist eines der ausdrücklichen Ziele der Aarhus-Konvention. Insbesondere heißt es in Erwägungsgrund 18 der Aarhus-Konvention, „dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird". Die Richtlinie 2003/35 nimmt in Erwägungsgrund 3 Bezug darauf, dass „der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer [wird]", und weist darauf hin, dass „[d]ie Beteiligung, in die auch Verbände, Organisationen und Gruppen — insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen — einbezogen sind, … daher gefördert werden [sollte]" (Erwägungsgrund 4).

72. Hätte die deutsche Regierung recht, würde es teilweise vom Zufall abhängen, ob eine nichtstaatliche Umweltorganisation klagebefugt ist. Man stelle sich zwei Seen vor, bezüglich Fauna und Flora genau identisch. Der erste See liegt in unberührter Natur, in einem fernen Winkel eines ausgedehnten Landstrichs, der unter der allgemeinen Kontrolle der örtlichen Behörden steht (die auch Bauanträge prüft). Kein Mensch lebt in der Nähe. Der zweite See liegt in der Nähe einiger Häuser. Nach der Auslegung der deutschen Regierung könnte eine nichtstaatliche Umweltorganisation befugt sein, die Genehmigung für ein Bauvorhaben am Ufer des zweiten Sees anzufechten (wenn die nichtstaatliche Umweltorganisation geltend macht, dass die Rechte der Hausbesitzer verletzt sind oder verletzt sein können), nicht jedoch die Genehmigung für ein Bauvorhaben am ersten See. Dies kann sicherlich nicht in der Absicht der UVP-Richtlinie liegen. Der Zugang zu Gerichten darf nicht von sachfremden Faktoren abhängen wie etwa der genauen Lage eines Vorhabens, von dem eine nichtstaatliche Umweltorganisation befürchtet, dass es zu Umweltschäden führt.

Effektivität

73. In ihren Erklärungen macht Trianel geltend, dass „weiter" Zugang nicht dasselbe wie „uneingeschränkter" Zugang sei und dass nichtstaatliche Umweltorganisationen nach Art. 10a der UVP-Richtlinie nicht automatisch klagebefugt sein dürften. Die deutsche

Regierung führt ebenfalls aus, dass das EU-Recht für die nichtstaatlichen Umweltorganisationen keinen uneingeschränkten Zugang zu den Gerichten fordere. Die Kommission räumt ein, dass die Aarhus-Konvention es den nichtstaatlichen Umweltorganisationen nicht erlaube, die Zulässigkeitsvoraussetzungen des innerstaatlichen Rechts zu umgehen. Zwar könne eine nichtstaatliche Umweltorganisation die Verletzung eines Rechts geltend machen, doch müsse dieses Recht zunächst einmal existieren, um verletzt zu sein. Die Kommission kommt jedoch unter Berufung auf den Grundsatz der Effektivität zu dem Schluss, dass der Begriff „Rechtsverletzung" weit ausgelegt werden müsse.

74. Für den Fall, dass der Gerichtshof nicht davon überzeugt sein sollte, dass sowohl Wortlaut als auch Ziel des Art. 10a der UVP-Richtlinie zu dem Ergebnis führen, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen automatisch klagebefugt sind, ist die Frage kurz unter dem Gesichtspunkt des Effektivitätsgrundsatzes zu prüfen, da die mit der Richtlinie 2003/35 vorgenommenen Änderungen der UVP-Richtlinie u. a. einen weiten Zugang zu den Gerichten schaffen sollten.

75. Die deutsche Regierung ist der Auffassung, das Effektivitätsprinzip sei nicht verletzt, wenn die Klagebefugnis von der Existenz subjektiver Rechte Einzelner abhänge.

76. In der Sitzung wurde deutlich, dass es in Deutschland eine breite Palette von Umweltvorschriften gibt, die nicht alle ohne Weiteres mit dem Schutz subjektiver Rechte Einzelner in Zusammenhang gebracht werden können. Wie die Kommission zu Recht ausführt, hat der Gerichtshof bei einer Reihe von Gelegenheiten die UVP-Richtlinie weit ausgelegt [23]. Vor diesem Hintergrund stellt es meines Erachtens eindeutig keine effektive Umsetzung der UVP-Richtlinie dar, wenn alle Klagen ausgeschlossen werden, die auf Umweltvorschriften beruhen, die nicht auch subjektive Rechte Einzelner begründen.

77. Die deutsche Regierung hat ausgeführt, das deutsche System der gerichtlichen Kontrolle bestehe in einer sorgfältigen und umfassenden Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und ergebe ein hohes Schutzniveau für die Rechte Einzelner [24]. Ebenso wie ein Ferrari mit verschlossenen Türen hilft jedoch eine intensive Kontrolldichte in der Praxis wenig, wenn das System als solches für bestimmte Kategorien von Klagen nicht zugänglich ist. Nach meinem Verständnis ist, wenn *keine* Verletzung eines subjektiven Rechts Einzelner in Frage steht, weder ein Einzelner noch eine nichtstaatliche Umweltorganisation klagebefugt. Es gibt niemanden, der im Namen der Umwelt klagen kann. Gleichwohl gibt es Umstände — etwa wenn ein Projekt, das in Anhang I der UVP-Richtlinie aufgeführt ist (und damit einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie unterzogen

23 — Urteile vom 24. Oktober 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Randnr. 31), vom 16. September 1999, WWF (C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 40), vom 13. Juni 2002, Kommission/Spanien (C-474/99, Slg. 2002, I-5293, Randnr. 46), und vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Randnr. 28).

24 — Vgl. oben, Nr. 30.

wird), in einem unbewohnten Gelände fernab menschlicher Behausungen errichtet wird —, die für eine effektive Beteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich und eine effektive Kontrolle der Durchführung der UVP-Richtlinie die Klagebefugnis einer nichtstaatlichen Umweltorganisation erforderlich machen.

78. Die deutsche Regierung macht geltend, dass die gegenwärtig sehr hohe Kontrolldichte, wenn die Voraussetzungen der Klagebefugnis gelockert würden, eingeschränkt werden müsste, um eine Überlastung der Verwaltungsgerichte zu verhindern. Dies würde zu einer schwächeren und weniger effektiven Umsetzung der UVP-Richtlinie führen.

79. Logisch betrachtet trifft dies nicht den Punkt, dass unter bestimmten Umständen eine Klage vor deutschen Gerichten gegenwärtig nicht erhoben werden kann (weil dem Kläger die Klagebefugnis fehlt), obwohl der Sachverhalt in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie fällt und nach Art. 10a (folglich) die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung bestehen muss. Ich füge hinzu, dass die begrenzten Gerichtsressourcen aus den von mir bereits genannten Gründen [25] im Ergebnis tatsächlich effizienter und kostengünstiger genutzt werden können, wenn die nichtstaatlichen Umweltorganisationen klagen können.

80. In der Sitzung hat der BUND vorgetragen, dass tatsächlich nur 0,1 % der Umweltklagen von nichtstaatlichen Umweltorganisationen erhoben würden. Sollte dies zutreffen, kann eine geringfügige Lockerung der Voraussetzungen für die Klagebefugnis kaum zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtzahl der Rechtsstreitigkeiten führen. Außerdem können Klagen, die als mutwillig oder schikanös anzusehen sind, selbst dann, wenn sie zulässig sind, als unbegründet abgewiesen werden. Ich halte daher das Argument, dass die Arbeitslast erheblich zunehmen würde [26], als Begründung für die Beibehaltung einer erheblichen Lücke im gegenwärtigen System nicht für überzeugend

Kohärente Auslegung

81. Die deutsche Regierung meint, im vorliegenden Fall stelle sich die Frage, inwieweit das Recht der Europäischen Union die Ausgestaltung der Klagebefugnis im deutschen Rechtssystem einschränken könne.

82. Es steht jedoch fest, dass selbst Verfassungsnormen eines Mitgliedstaats die

25 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Djurgården (oben in Fn. 18 angeführt, Nr. 62) sowie oben, Nr. 51.

26 — Das Argument ist von der deutschen Regierung geltend gemacht und oben in Nr. 31 wiedergegeben worden.

Anwendung des Unionsrechts nicht behindern dürfen (insbesondere nicht dadurch, dass die Anwendung des Unionsrechts vorbehaltlos davon abhängig gemacht wird, dass der Kläger sich auf Rechte Einzelner berufen kann). Wenn daher Art. 10a der UVP-Richtlinie verlangt, dass die Wendung „Geltendmachung einer Rechtsverletzung“ in einer bestimmten Weise auszulegen ist, muss das deutsche Rechtssystem diesem Erfordernis genügen [27].

83. Trianel macht geltend, die vom BUND vertretene Auslegung des Art. 10a würde bedeuten, dass Deutschland verpflichtet wäre, die auf subjektiven Rechten basierende Voraussetzung der Klagebefugnis aufzugeben. Meines Erachtens liegt es keineswegs auf der Hand, dass dies notwendig der Fall wäre.

84. Wie ich die gegenwärtige Rechtslage verstehe, dürfte es für ein deutsches Gericht möglich sein, das innerstaatliche Recht im Einklang mit den Erfordernissen des Art. 10a der UVP-Richtlinie auszulegen, indem es Klagen nichtstaatlicher Umweltorganisationen wegen Verletzung von Umweltrechten zulässt, die als Rechte Einzelner angesehen wurden [28]. Klar ist, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus der UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2003/35 nachkommen muss. Wie es dies tut, ist Sache des Gesetzgebers und der innerstaatlichen Gerichte.

Beantwortung der ersten Vorlagefrage

85. Angesichts der vorstehenden Erwägungen komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 10a der UVP-Richtlinie verlangt, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen, 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.

Zweite Vorlagefrage

86. Da ich vorgeschlagen habe, die erste Vorlagefrage uneingeschränkt zu bejahen, braucht die zweite Vorlagefrage nicht beantwortet zu werden. Ich möchte nur hinzufügen, dass die Bestimmungen des Art. 10a der UVP-Richtlinie nur auf Angelegenheiten Anwendung finden, die in den sachlichen Geltungsbereich der genannten Richtlinie fallen.

27 — Vgl. jüngst die allgemeine Betrachtung der Pflicht zur kohärenten Auslegung im Urteil vom 19. Januar 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Slg. 2010, I-365, Randnrn. 44 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 — Vgl. Urteil vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnrn. 113 bis 119), wo der Gerichtshof das vorlegende Gericht aufforderte, alle ihm zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um eine mit den Anforderungen einer Richtlinie kohärente Auslegung des innerstaatlichen Rechts zu erreichen.

Dritte Vorlagefrage

87. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nichtstaatlichen Umweltorganisationen ein über die Vorgaben des innerstaatlichen Rechts hinausgehender Anspruch auf Zugang zu Gerichten unmittelbar aus der UVP-Richtlinie zusteht. Anders gesagt, kann sich eine nichtstaatliche Umweltorganisation (wie der BUND) unmittelbar auf Art. 10a berufen, wenn die Vorschriften des innerstaatlichen Verfahrensrechts ihr nicht die Befugnis einräumen, eine Klage auf gerichtliche Überprüfung zu erheben?

88. Der Gerichtshof hat wiederholt ausgeführt, dass sich der Einzelne, falls die Bestimmungen einer Richtlinie hinreichend bestimmt, genau und unbedingt 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 [29]. Der Gerichtshof hat die Bestimmung einer Richtlinie als hinreichend „genau" angesehen, „wenn sie in unzweideutigen Worten eine Verpflichtung festlegt" [30].

89. Art. 10a der UVP-Richtlinie ist sicherlich hinreichend bestimmt und genau, um unmittelbare Wirkung zu begründen. Ist er aber auch hinreichend unbedingt?

90. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die Bestimmung einer Richtlinie hinreichend „unbedingt" ist, „wenn sie eine Verpflichtung normiert, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahmen der [Organe der Europäischen Union] oder der Mitgliedstaaten bedarf" [31].

91. Im vorliegenden Fall gibt es drei Punkte, die zweifelhaft sein könnten. Erstens enthält Art. 10a einen Querverweis auf nichtstaatliche Umweltorganisationen im Sinne des Art. 1 Abs. 2 und überlässt es somit dem Mitgliedstaat, festzustellen, welche nichtstaatlichen Umweltorganisationen u. a. von Art. 10a erfasst werden sollen. Zweitens heißt es in Art. 10a Abs. 3, dass die Mitgliedstaaten bestimmen, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Drittens beschreibt Art. 10a zwei verschiedene Systeme für die Verleihung der Klagebefugnis, wobei wiederum dem Mitgliedstaat die Entscheidung überlassen bleibt, welches System in seinem Hoheitsgebiet gelten soll. Spricht einer dieser Punkte dagegen, dass Art. 10a hinreichend unbedingt ist, um das Kriterium der unmittelbaren Wirkung zu erfüllen?

92. Zu dem ersten Punkt hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass eine Bestimmung unmittelbar wirksam sein kann, wenn die

29 — Vgl. Urteil Pfeiffer (oben in Fn. 28 angeführt, Randnr. 103).

30 — Vgl. jüngst Urteil vom 1. Juli 2010, Gassmayr (C-194/08, Slg. 2010, I-6281, Randnrn. 44 und 45).

31 — Urteil Gassmayr (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 45).

Richtlinie in dem Mitgliedstaat teilweise umgesetzt wurde [32]. Der Umstand, dass Deutschland die Kriterien, die eine Nichtregierungsorganisation nach Art. 1 Abs. 2 erfüllen muss, um als nichtstaatliche Umweltorganisation im Sinne der UVP-Richtlinie anerkannt zu werden, bereits spezifiziert hat, bedeutet, dass der Begriff „nichtstaatliche Umweltorganisation" unbedingt festgelegt ist. Jede Nichtregierungsorganisation, die (wie der BUND) diese Kriterien erfüllt, kann sich daher auf die Bestimmungen des Art. 10a berufen.

93. Bezüglich des zweiten Punkts bin ich aus den bereits dargelegten Gründen der Auffassung, dass Art. 10a Abs. 3 einer nichtstaatlichen Umweltorganisation eine automatische Klagebefugnis verleiht. Die Möglichkeit eines Mitgliedstaats zu bestimmen, was ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung darstellt, ist entsprechend beschränkt. Eine derartige Bestimmung ist aufgrund des Art. 10a Abs. 3 für nichtstaatliche Umweltorganisationen unerheblich. Sie können sich daher auf die unmittelbare Wirkung des Art. 10a berufen, auch wenn der betreffende Mitgliedstaat „Rechtsverletzung" so definiert hat, dass der Einzelne sich hierauf nicht berufen kann.

94. Zum dritten Punkt schließlich — dem Umstand, dass Art. 10a zwei Systeme zur Wahl stellt — hat der Gerichtshof im Urteil Gassmayr entschieden, dass „[e]ine Unionsvorschrift … unbedingt [ist], wenn sie eine Verpflichtung normiert, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf" [33]. Derzeit spiegelt das Rechtssystem eines jeden Mitgliedstaats bereits eine der beiden in (a) bzw. (b) beschriebenen Alternativen wider. Der betreffende Mitgliedstaat muss keine bestimmte weitere Maßnahme treffen. Auch bedeutet das Bestehen zweier verschiedener Wahlmöglichkeiten nicht, dass die Vorschrift bedingt ist [34]. Wie die entsprechende Norm in der Aarhus-Konvention (Art. 9 Abs. 2) wurde auch Art. 10a so abgefasst, um mit den beiden unterschiedlichen Systemen vereinbar zu sein, die der Regelung der Klagebefugnis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (und den Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention) gewöhnlich zugrunde liegen. Nur weil dem so ist, darf Art. 10a nicht schon als bedingt statt als unbedingt angesehen werden.

32 — Dies reicht mindestens zurück bis zum Urteil vom 10. April 1984, Von Colson und Kamann (14/83, Slg. 1984, I-1891, Randnr. 10), und kann als Teil des weiter gehenden Kriteriums der „unzulänglichen Umsetzung" angesehen werden, auf das jüngst im Urteil vom 14. Oktober 2010, Fuß (C-243/09, Slg. 2010, I-9849, Randnr. 56), Bezug genommen wurde.

33 — Oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 45.

34 — Eine Parallele lässt sich insoweit zu den Feststellungen des Gerichtshofs im Bereich der Außenbeziehungen in den Urteilen vom 8. Mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, Slg. 2003, I-4135, Randnr. 29), und vom 12. April 2005, Simutenkov (C-265/03, Slg. 2005, I-2579, Randnrn. 24 und 25), ziehen.

Ergebnis

95. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen wie folgt zu beantworten:

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 Fassung 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 verlangt, dass nichtstaatliche Umweltorganisationen, 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. Mangels vollständiger Umsetzung in innerstaatliches Recht kann sich eine nichtstaatliche Umweltorganisation unmittelbar auf die Bestimmungen des Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG berufen.