EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• A. Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Organe und Einrichtungen der EU müssen mit der Öffentlichkeit zusammenarbeiten, wenn der europäische Grüne Deal[1] erfolgreich umgesetzt werden und nachhaltige Veränderungen bewirken soll. Die Öffentlichkeit ist eine treibende Kraft des Wandels und sollte dies auch bleiben. Daher sollte sie über die Mittel verfügen, aktiver an der Konzipierung und Umsetzung neuer Strategien mitzuwirken.

Mit der Öffentlichkeit zusammenzuarbeiten, heißt, nicht nur mit Einzelnen, sondern auch mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Überall in Europa setzen sich im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen (NRO) maßgeblich für Umweltbelange ein. Folglich sollten sie unter bestimmten Bedingungen das Recht haben, eine Überprüfung behördlicher Entscheidungen zu beantragen, mit der Begründung, dass Letztere gegen das Umweltrecht verstoßen.

Wie Generalanwältin Sharpston sagte, „gehört die natürliche Umwelt uns allen, und ihr Schutz ist unsere kollektive Verantwortung. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass die Vorschriften des Umweltrechts der Union in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind. Weder das Wasser noch die darin schwimmenden Fische können vor Gericht gehen. Auch Bäume sind nicht klagebefugt.“[2]

Wenn die Überprüfung von einer Behörde durchgeführt wird, handelt es sich um eine „verwaltungsbehördliche Überprüfung“. Erfolgt sie durch ein Gericht, handelt es sich um eine „gerichtliche Überprüfung“.

Ziel des Vorschlags ist, den 2006 eingeführten Mechanismus der verwaltungsbehördlichen Überprüfung zu ändern, damit NRO ihn in Bezug auf Verwaltungsakte und Unterlassungen von Organen und Einrichtungen der EU in Anspruch nehmen können. Der Mechanismus findet sich in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, auch Århus-Verordnung genannt (im Folgenden „Verordnung“)[3].

Mit dem Vorschlag soll – nach der Annahme des Vertrags von Lissabon – die Umsetzung des Übereinkommens von Århus[4] verbessert und auf die Bedenken eingegangen werden, die der Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus (im Folgenden „Ausschuss“) in Bezug auf die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen aus dem

---

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal (COM(2019) 640 final).

2 Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 12. Oktober 2017 in der Rechtssache C- 664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, Rn 77.

3 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

4 Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Übereinkommen durch die EU zum Ausdruck gebracht hat. Dies soll in einer Art und Weise geschehen, die mit den Grundprinzipien der EU-Rechtsordnung und ihrem System der gerichtlichen Überprüfung vereinbar ist. Die Änderung der Verordnung wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat verlangt und von der Kommission, wie in Abschnitt 1.A.II näher erläutert, in ihrer Mitteilung über den europäischen Grünen Deal in Aussicht gestellt.

Der Vorschlag erweitert die gegenwärtigen Möglichkeiten von NRO zur Beantragung einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung. Zurzeit kann eine verwaltungsbehördliche Überprüfung nur für Akte zur Regelung eines Einzelfalls (Akte, die sich unmittelbar an eine Einzelperson richten oder in denen die betroffene Person individualisiert werden kann) beantragt werden, aber in Zukunft können NRO auch Überprüfungen von Verwaltungsakten mit allgemeiner Geltung beantragen.

Mit dem Vorschlag sollen auch die Bezüge zum Umweltrecht geändert werden: Gegenwärtig müssen Verwaltungsakte, die einer Überprüfung unterzogen werden, zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele beitragen. Nun wird vorgeschlagen, dass künftig alle Verwaltungsakte, die gegen das EU-Umweltrecht verstoßen, unabhängig von ihren politischen Zielen überprüft werden können.

Ferner wird vorgeschlagen, die Fristen für Anträge und Antworten zu verlängern, um die verfahrenstechnische Qualität der verwaltungsbehördlichen Überprüfung zu verbessern.

Der EuGH erinnerte in richtungsweisenden Urteilen zur Relevanz des Übereinkommens von Århus in der Rechtsordnung der EU daran, dass Gerichts- oder Verwaltungsverfahren betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten „im Wesentlichen“ dem Recht der Mitgliedstaaten unterliegen[5]. Daher ergänzt jede Verbesserung des Zugangs zur verwaltungsbehördlichen und zur gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene das ordnungsgemäße Funktionieren des Zugangs zu Gerichten in EU-Umweltangelegenheiten in den Mitgliedstaaten.

Die nationalen Gerichte sind nach Artikel 9 Absätze 2 und 3 des Übereinkommens auch bei der Durchführung des Umweltrechts der EU verpflichtet, Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewähren.

Im Falle einer nationalen Durchführungsmaßnahme zu einem Verwaltungsakt eines Organs oder einer Einrichtung der EU sollten sich die betreffenden NRO zunächst an das zuständige nationale Gericht des Mitgliedstaats wenden, der die Maßnahme erlassen hat. Daraufhin erhalten sie auch Zugang zum EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV. Dabei kann es auch um die Gültigkeit von Akten der EU-Organe gehen.

Deshalb unterbreitet die Kommission diesen Legislativvorschlag als Teil umfassenderer Bemühungen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Rolle der Mitgliedstaaten und der nationalen Gerichte wird in der zusammen mit diesem Vorschlag vorgelegten Mitteilung[6] dargelegt.

---

5 Verbundene Rechtssachen C-401/12 P bis C-403/12 P, Rat und Kommission/Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, Rn. 60; verbundene Rechtssachen C-404/12 P und C-405/12 P, Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, Rn. 52.

6 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in der EU und ihren Mitgliedstaaten. [Add COM ref once available.]

I. Die Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens und die Feststellungen des Ausschusses für die Einhaltung des Übereinkommens von Århus

Die EU erließ die Verordnung, um zur Erfüllung der aus dem Übereinkommen erwachsenden Pflichten beizutragen. Die EU trat dem Übereinkommen 2005 offiziell bei[7].

Nach Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens „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“. Im EU-Kontext ist innerstaatliches Recht das EU-Recht und zählen NRO zu den Mitgliedern der Öffentlichkeit.

Die Verordnung ermöglichte es NRO, bei Organen und Einrichtungen der EU Überprüfungen bestimmter, nach dem Umweltrecht angenommener Entscheidungen – Akte zur Regelung eines Einzelfalls – zu beantragen. Allerdings wird in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens nicht zwischen Akten zur Regelung eines Einzelfalls und Akten mit allgemeiner Geltung unterschieden.

Der Ausschuss, der zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien eingesetzt wurde, stellte fest, dass die EU ihren aus dem Übereinkommen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten erwachsenden Pflichten nicht in vollem Umfang nachkommt (Sache ACCC/C/2008/32[8]).

Im Einzelnen vertrat der Ausschuss die Auffassung, dass i) die Verordnung nicht nur Akte zur Regelung eines Einzelfalls, sondern auch Akte mit allgemeiner Geltung einschließen sollte, ii) nicht nur Verwaltungsakte „des Umweltrechts“ anfechtbar sein sollten, sondern auch jeder Verwaltungsakt, der lediglich mit der Umwelt „im Zusammenhang steht“, iii) die Inanspruchnahme des Mechanismus der verwaltungsbehördlichen Überprüfung nicht nur NRO, sondern auch anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit ermöglicht werden sollte und iv) es auch möglich sein sollte, Akte zu überprüfen, die nicht rechtsverbindlich sind und keine Außenwirkung haben.

Im September 2017 erklärte die EU auf der letzten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens, dass sie „weiterhin nach Mitteln und Wegen suchen wird, wie das Übereinkommen von Århus im Einklang mit den fundamentalen Grundsätzen der Rechtsordnung der Union und ihrem System der gerichtlichen Überprüfung unter Berücksichtigung der im Übereinkommensrahmen geäußerten Bedenken eingehalten werden kann“ (Erklärung von Budva).

Die Angelegenheit wird auf der nächsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens im Oktober 2021 erneut erörtert.

---

7 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 vom 17.5.2005, S. 1).

8 Siehe https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

II. Die Reaktion der Organe auf die Feststellungen des Ausschusses

2018 ersuchte der Rat die Kommission in seinem Beschluss (EU) 2018/881[9], auf der Grundlage von Artikel 241 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Folgendes vorzulegen:

- eine Untersuchung der Möglichkeiten der EU, den Feststellungen Rechnung zu tragen, bis zum 30. September 2019;
- einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (oder die Information des Rates über andere Maßnahmen) bis zum 30. September 2020.

Am 10. Oktober 2019 veröffentlichte die Kommission eine ausführliche externe Studie[10] über das Funktionieren des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Bezug auf Handlungen und Unterlassungen von Organen und Einrichtungen der EU sowie über die Optionen zur Verbesserung der derzeitigen Situation. Dazu gehörte eine eingehende Untersuchung der von der Kommission auf der Grundlage der Verordnung durchgeführten verwaltungsbehördlichen Überprüfungen. Ausgehend von dieser Studie berichteten die Kommissionsdienststellen über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden „Bericht“)[11]. Sowohl die Studie als auch der Bericht trugen den Feststellungen des Ausschusses Rechnung, waren aber breiter angelegt; beide behandelten die Feststellungen mit Bezug zu den Grundprinzipien der EU-Rechtsordnung und ihres Systems der gerichtlichen Überprüfung im Einklang mit der Erklärung von Budva sowie mit Bezug zu den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) verankerten Rechten.

In der Mitteilung über den europäischen Grünen Deal, die am 11. Dezember 2019 folgte, sagte die Kommission zu, sie werde „eine Überarbeitung der Århus-Verordnung ins Auge fassen, um Bürgerinnen und Bürgern sowie nichtstaatlichen Organisationen, die Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt haben, den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene zu erleichtern“ und „Maßnahmen ergreifen, um deren Zugang zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern“.

Das Europäische Parlament bekräftigte in seiner Entschließung vom 15. Januar 2020 zum europäischen Grünen Deal[12], „dass es von wesentlicher Bedeutung ist, den EU-Bürgern den in dem Übereinkommen von Aarhus verankerten echten Zugang zur Justiz und zu Dokumenten zu garantieren“, forderte die Kommission auf, „sicherzustellen, dass die EU das

---

9 Beschluss (EU) 2018/881 des Rates vom 18. Juni 2018 mit dem Ersuchen an die Kommission, eine Untersuchung der Möglichkeiten der Union, den Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus in der Sache ACCC/C/2008/32 Rechnung zu tragen und gegebenenfalls, in Anbetracht der Ergebnisse der Untersuchung, einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 zu unterbreiten (ST/9422/2018/INIT, ABl. L 155 vom 19.6.2018, S. 6).

10 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report (Studie über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Schlussbericht) September 2019 (07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4).

11 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters (Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus in der EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, SWD (2019)378 final).

12 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 zu dem Thema „Der europäische Grüne Deal“ (2019/2956(RSP)).

Übereinkommen einhält“, und begrüßte, dass die Kommission die Überprüfung der Verordnung in Betracht zieht.

III. Die wichtigsten Erkenntnisse des Berichts

Bezüglich der ersten beiden Feststellungen des Ausschusses wurden ausgehend von der Analysearbeit und unter Berücksichtigung der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Änderungen in Artikel 263 AEUV im Bericht zwei Mängel in der Verordnung aufgezeigt, deren Beseitigung im Wege einer legislativen Maßnahme nun vorgeschlagen wird:

- Derzeit ist eine verwaltungsbehördliche Überprüfung gemäß der Verordnung nur für Verwaltungsakte zur Regelung eines Einzelfalls möglich, nicht aber für Akte mit allgemeiner Geltung. Dies ist laut Bericht die bedeutendste Einschränkung für NRO, die Verwaltungsakte auf EU-Ebene anfechten möchten.
- Zurzeit fallen nur Akte „des Umweltrechts“ in den Anwendungsbereich. Im Wortlaut von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens heißt es hingegen „Handlungen (...), die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres (...) Rechts verstoßen“. Der gegenwärtige Wortlaut der Verordnung ist, wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH) ausgeführt, zwar weit gefasst, aber es bestehen Zweifel, ob der Anwendungsbereich der Verordnung exakt mit jenem von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens übereinstimmt.

Darüber hinaus wurde in dem Bericht festgestellt, dass es bei den in der Verordnung festgelegten Fristen für verwaltungsbehördliche Überprüfungen noch Raum für Verbesserungen gibt. So wurde angemerkt, dass sich in Bezug auf die Frist von 12 Wochen, innerhalb deren die Organe und Einrichtungen der EU auf einen Antrag auf verwaltungsbehördliche Überprüfung reagieren müssen, herausgestellt hat, dass sie zu kurz ist und nur schwer eingehalten werden kann[13].

IV. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Änderungen

IV.a. Ausweitung der Überprüfung auf Akte mit allgemeiner Geltung

Die Kommission schlägt vor, die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ so zu erweitern, dass NRO eine verwaltungsbehördliche Überprüfung aller von einem Organ oder einer Einrichtung der EU angenommenen nicht legislativen Akte, die rechtsverbindlich sind und eine Außenwirkung haben und Bestimmungen enthalten, die möglicherweise aufgrund ihrer Wirkung gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen, mit Ausnahme der Bestimmungen des jeweiligen Akts, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf EU- oder nationaler Ebene vorschreibt, beantragen können. Dies ist eine wesentliche Änderung des Anwendungsbereichs des derzeitigen Rechtstexts der Århus-Verordnung, in dem ausschließlich auf „Akte zur Regelung eines Einzelfalls“ Bezug genommen wird[14].

IV.b. Angleichung des Bezugs zum Umweltrecht an die Anforderungen des Übereinkommens

[13] Vgl. insbesondere Abschnitt 3.2.3.1 der Studie.

[14] Nach Artikel 10 der Verordnung Regulation können auch Unterlassungen angefochten werden. In Erwägungsgrund 11 wird präzisiert, dass „*Unterlassungen erfasst werden [sollten], wenn (...) eine Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsakts besteht“*.

In dem Vorschlag wird als Voraussetzung genannt, dass der Verwaltungsakt Bestimmungen enthält, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung verstoßen.

Nach dem jetzigen Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung ist die Überprüfung von Verwaltungsakten „des Umweltrechts" zulässig. Folglich haben die Organe und Einrichtungen der EU bisher bei der Prüfung, ob für einen Akt eine interne Überprüfung beantragt werden kann, ausschließlich bewertet, ob der angefochtene Verwaltungsakt zu umweltpolitischen Zielen beitragen soll, und nicht, ob er gegen das Umweltrecht verstößt.

Es muss allerdings dafür gesorgt werden, dass alle Akte mit Auswirkungen auf umweltpolitische Ziele einer internen Überprüfung unterzogen werden können. So muss der Zugang zu Gerichten im Sinne des Artikels 1 des Übereinkommens „in Umweltangelegenheiten" sichergestellt werden[15], und die EU hat sich bei der Hinterlegung ihrer Urkunde über die Ratifizierung des Übereinkommens verpflichtet, die „einschlägigen Vorschriften des EU-Rechts in dem unter das Übereinkommen fallenden Bereich" anzuwenden[16].

Im Interesse eines effektiven Zugangs zu Gerichten muss daher die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt" erweitert werden, damit sie auch Akte einschließt, die zwar nicht im Rahmen des Umweltrechts angenommen wurden, aber aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen EU-Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung verstoßen.

Dies entspricht der aktuellen Praxis, Umweltbelange in andere Politikbereiche der EU auf der Grundlage von Artikel 11 AEUV einzubeziehen, der folgendermaßen lautet: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden."

Der Anwendungsbereich des Mechanismus der internen Überprüfung muss mit Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens und dessen Bezugnahme auf Akte, die gegen das Umweltrecht verstoßen, in Einklang gebracht werden. Daher ist die Feststellung eines Verstoßes gegen das EU-Umweltrecht das entscheidende Kriterium für die Festlegung der Gründe, aus denen eine interne Überprüfung erfolgen kann.

Die Bestimmung des Begriffs „Umweltrecht" der EU in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung ist weit gefasst. Danach handelt es sich bei „Umweltrecht" um „Rechtsvorschriften [der Union], die unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage zur Verfolgung der im Vertrag niedergelegten Ziele der (...) Umweltpolitik [der Union] beitragen: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie

---

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

[16] 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 vom 17.5.2005, S. 1).

Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme“[17].

Laut Vorschlag sollte die Verordnung ausdrücklich vorsehen, dass Antragsteller bei der Begründung des Antrags auf Überprüfung nachweisen müssen, inwiefern der Verwaltungsakt gegen das Umweltrecht der EU verstößt. In der Rechtsprechung wurde festgestellt, „dass derjenige, der eine [interne] Überprüfung eines Verwaltungsakts nach dem Umweltrecht beantragt, alle tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte anführen muss, die plausible, d. h. erhebliche Zweifel an der Beurteilung begründen können, die das Organ oder die Einrichtung der Union in dem betreffenden Rechtsakt vorgenommen hat, um die Gründe für die Überprüfung in der erforderlichen Art und Weise anzugeben“[18].

IV.c. Verlängerung der Fristen für das Verfahren der internen Überprüfung

Im Interesse einer angemessenen Qualität der Bewertung sieht der Vorschlag längere Fristen für das Verfahren der internen Überprüfung vor. Konkret sind für NRO eine Verlängerung um zwei Wochen und für die Organe und Einrichtungen der EU eine Verlängerung um vier Wochen vorgesehen. Diese längere Frist soll NRO in die Lage versetzen, die erforderlichen faktischen und rechtlichen Argumente anzuführen, wenn sie Verwaltungsakte oder Unterlassungen, die gegen das EU-Umweltrecht verstoßen, anfechten. Die Verlängerung der Bearbeitungsfrist für die Organe und Einrichtungen der EU dürfte es ihnen ermöglichen, eingehendere Überprüfungen vorzunehmen. Diese längeren Fristen stärken auch das Recht auf eine gute Verwaltung nach Artikel 41 der Charta.

V. Wer kann eine verwaltungsbehördliche Überprüfung beantragen?

Die in der Verordnung vorgesehene verwaltungsbehördliche Überprüfung ist nur eine Art und Weise, in der die EU den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens nachkommt. Die Einhaltung des Artikels 9 Absatz 3 hängt nicht nur von der Verordnung ab.

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens kann entweder durch eine verwaltungsbehördliche Überprüfung oder durch eine gerichtliche Überprüfung (oder beides) umgesetzt werden. Zielgruppe sind Mitglieder der „Öffentlichkeit“ im Sinne des Artikels 2 Nummer 4 des Übereinkommens von Århus bestimmt[19]. Dazu zählen sowohl Einzelpersonen als auch NRO; wer im Einzelnen (antrags)berechtigt ist, ist gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens (in diesem Zusammenhang) durch EU-Recht festzulegen[20].

Erstens haben Einzelpersonen, auch wenn sie gemäß der Verordnung keine verwaltungsbehördliche Überprüfung beantragen können, die Möglichkeit, unter den im AEUV festgelegten Bedingungen, wie nachstehend erläutert, eine gerichtliche Überprüfung

---

17 Es ist davon auszugehen, dass die „*Bekämpfung des Klimawandels*“, die in Artikel 191 AEUV als eines der Ziele der Umweltpolitik der EU genannt ist, ebenfalls unter die Begriffsbestimmung fällt.

18 Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2019 in der Rechtssache C-82/17 P, TestBioTech/Kommission, ECLI:EU:C:2019:719, Rn. 69.

19 Nach Artikel 2 Nummer 4 ist der Begriff *„Öffentlichkeit“* wie folgt definiert: *„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“*.

20 Nach Artikel 9 Absatz 3 *„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“* (Hervorhebung hinzugefügt).

von Handlungen und Unterlassungen von Organen und Einrichtungen der EU zu beantragen. Gemäß dem Übereinkommen müssen die Vertragsparteien den Zugang zu einer verwaltungsbehördlichen oder zu einer gerichtlichen Überprüfung sicherstellen, aber nicht notwendigerweise zu beiden.

Einzelpersonen können etwaige nationale Durchführungsmaßnahmen vor einem nationalen Gericht anfechten und das nationale Gericht ersuchen, auf der Grundlage von Artikel 267 AEUV den EuGH mit der Überprüfung der Gültigkeit des betreffenden Akts der EU zu befassen.

Zudem können Einzelpersonen gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV unmittelbar vor dem Gericht (EuG) Klage erheben gegen i) an sie gerichtete Handlungen, ii) sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen und iii) Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

Zweitens sollten auch laut dem Übereinkommen NRO gegenüber Einzelpersonen einen bevorzugten Zugang zu Gerichten haben[21]. Die Inanspruchnahme des Mechanismus der verwaltungsbehördlichen Überprüfung auf NRO zu beschränken, entspricht sowohl dieser Differenzierung als auch der Notwendigkeit, NRO direkten Zugang zu Gerichten auf EU-Ebene zu gewähren (im Wege einer Klage auf der Grundlage des Artikels 263 Absatz 4 AEUV gegen die Antwort auf den Antrag auf eine interne Überprüfung), ohne dass die Verträge geändert werden müssten[22].

Drittens handelt es sich bei vielen Akten der Organe und Einrichtungen der EU um Akte mit allgemeiner Geltung. NRO Zugang zum Mechanismus der verwaltungsbehördlichen Überprüfung zu gewähren, ist aufgrund der vorgenannten Tatsache[23] gerechtfertigt, dass NRO häufig am besten in der Lage sind, einschlägige öffentliche Interessen und Anliegen der Zivilgesellschaft mit fachlichen, fundierten und stichhaltigen Argumenten zu vertreten.

Viertens käme die Öffnung des Zugangs zur verwaltungsbehördlichen Überprüfung für alle Einzelpersonen einer Situation gleich, die vom Ausschuss für die Einhaltung des Übereinkommens von Århus als – im Übereinkommen nicht vorgesehene – Popularklage (*actio popularis*) bezeichnet wurde.[24]

Wenn die Verordnung hingegen im Falle von Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klagebefugnis für Einzelpersonen vorsähe, sofern sie die entsprechenden Bedingungen des Artikels 263 Absatz 4 AEUV erfüllen, könnte dies zur Folge haben, dass Einzelpersonen das Recht haben, in derselben Angelegenheit sowohl eine verwaltungsbehördliche als auch eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen. Wie bereits festgestellt, schreibt das Übereinkommen dies jedoch nicht vor. Die

---

21 Vgl. insbesondere Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens.

22 Bisher waren NRO noch nicht in der Lage, ihre unmittelbare Betroffenheit im Sinne des Artikels 263 Absatz 4 AEUV nachzuweisen, und konnten daher nicht unmittelbar vor dem EuGH Klage gegen einen Verwaltungsakt erheben. Aus diesem Grund sieht Artikel 10 der Verordnung vor, dass NRO verwaltungsbehördliche Überprüfungen beantragen können. Nach Artikel 12 der Verordnung wiederum können NRO, die einen Antrag auf interne Überprüfung nach Artikel 10 gestellt haben, gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags Klage vor dem EuGH erheben.

23 Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 12. Oktober 2017 in der Rechtssache C- 664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, Rn. 77, zitiert auf Seite 1 dieser Begründung.

24 Vgl. Feststellungen des Ausschusses in der Sache ACCC/C/2005/11 (Belgien), Zitat von Seite 191 des Leitfadens zur Anwendung des Übereinkommens von Århus.

Vertragsparteien können entweder die verwaltungsbehördliche oder die gerichtliche Überprüfung vorsehen.

Fünftens ist auch Kohärenz mit der Ebene des Zugangs zu Gerichten, der auf der Grundlage des Übereinkommens in den Mitgliedstaaten gewährt wird, wichtig. Es wäre inkohärent, Einzelpersonen das Recht auf Überprüfung auf EU-Ebene einzuräumen, ohne dass es auf der nationalen Ebene einen vergleichbaren Zugang für ähnliche Kategorien von Akten und Unterlassungen (wie z. B. Regierungsdekrete oder andere Akte mit allgemeiner Geltung) gibt.

Die Abhilfemechanismen für NRO und für Einzelpersonen unterscheiden sich zwar, aber das EU-System gewährt jedem Antragsteller Zugang zu einem wirksamen behördlichen und/oder gerichtlichen Rechtsbehelf[25]. Wie erläutert ist die Überarbeitung der Århus-Verordnung Teil umfassenderer Bemühungen, den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten für alle sicherzustellen.

VI. Verwaltungsakte, die nicht rechtsverbindlich sind und keine Außenwirkung haben

In dem Bericht wurde auch die Frage des Ausschlusses derjenigen Akte, die nicht rechtsverbindlich sind und keine Außenwirkung haben, aus dem Anwendungsbereich der internen Überprüfung behandelt. Das ist derzeit aufgrund der Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung der Fall. Der Ausschuss geht in seinen Feststellungen ebenfalls darauf ein[26].

Der Wortlaut ist zwar nicht identisch, aber der Anwendungsbereich dieses Ausschlusses in der Verordnung stimmt mit dem Anwendungsbereich von Artikel 263 Absatz 1 AEUV, in der Auslegung in der Rechtsprechung des EuGH[27], überein. Gemäß Artikel 263 Absatz 1 AEUV überwacht der EuGH „die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“. Ferner ist darin bestimmt, dass der EuGH „ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ überwacht.

Sowohl der Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung als auch der Wortlaut von Artikel 263 Absatz 1 AEUV belegen, dass Akte ohne Rechtswirkung weder in den Anwendungsbereich der in der Verordnung vorgesehenen verwaltungsbehördlichen Überprüfung noch in den Anwendungsbereich der in den Verträgen vorgesehenen gerichtlichen Überprüfung fallen. Dafür spricht auch, dass Empfehlungen und Stellungnahmen, die bekanntlich nicht verbindlich sind, aus dem Anwendungsbereich von Artikel 263 Absatz 1 AEUV ausgenommen sind[28].

Was die den Zugang zu Gerichten betreffenden Anforderungen des Übereinkommens von Århus angeht, so sei daran erinnert, dass gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens nur Akte mit Rechtswirkung gegen das Umweltrecht verstoßen können. Im Falle von Akten ohne Rechtswirkung kann folglich eindeutig nicht davon ausgegangen werden, dass sie im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus gegen das Umweltrecht verstoßen.

---

25 Vgl. Abschnitt 4.2 des Berichts.

26 Vgl. Feststellungen, Teil II, Rn. 102 ff. (siehe oben).

27 Rechtssache C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 56.

28 Siehe SWD(2019) 378 final, S. 23 und 24.

Aus den vorstehend dargelegten Gründen und da der Ausschuss in seinen Feststellungen den in der Århus-Verordnung vorgesehenen Mechanismus der internen Überprüfung lediglich als eine Möglichkeit, die Anforderungen für den Zugang zu Gerichten nach Artikel 263 AEUV „auszugleichen“, berücksichtigt hat,[29] ist es nicht angezeigt, die verwaltungsbehördliche Überprüfung von Akten ohne Rechtswirkung zuzulassen.

Gleichzeitig bestätigt die Rechtsprechung, dass die Bezeichnung und die Form der Maßnahme nicht relevant sind. Den Ausschlag geben vielmehr ihre Wirkung, ihr Inhalt und ihr Anwendungsbereich.[30] Maßnahmen, die entgegen ihrer Bezeichnung verbindliche Rechtswirkung entfalten, die die Interessen des Antragstellers dadurch beeinträchtigen kann, dass sie seine Rechtsstellung verändern, können angefochten werden.[31]

- **B. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den bestehenden Vorschriften über den Zugang zu Gerichten und ergänzt diese. Dazu zählen insbesondere:

– Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen[32],

– Artikel 13 der Umwelthaftungsrichtlinie[33],

– Artikel 25 der Industrieemissionsrichtlinie[34]

– Artikel 11 der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung[35] und

– Artikel 23 der Seveso-III-Richtlinie[36] 2012/18/EU[37].

Diese Vorschriften decken Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit Anträgen auf Umweltinformationen, Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen, die unter die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die

---

29 Feststellungen des Ausschusses in der Sache ACCC/2008/32, Teil II, Rn. 122 (siehe oben).

30 In der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, stellte der Gerichtshof fest, dass die Nichtigkeitsklage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die – unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form – verbindliche Rechtswirkungen entfalten können (Rn. 42). Siehe auch Rechtssache C-57/95, ECLI:EU:C:1997:164.

31 Siehe Urteil in der Rechtssache C-325/91, Frankreich/Kommission, [1993] ECR I-3283; verbundene Rechtssachen 1/57 und 14/57, Usines à tubes de la Sarre/Hohe Behörde, [1957] ECR 105; verbundene Rechtssachen 316/82 und 40/83, Kohler/Rechnungshof, [1984] ECR 641.

32 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26).

33 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56).

34 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

35 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1).

36 Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (ABl. L 197 vom 24.7.2012, S. 1).

37 Siehe auch Erwägungsgrund 27 der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die nationalen Emissionsobergrenzen, worin ausdrücklich auf die Rechtsprechung des EuGH über den Zugang zu Gerichten Bezug genommen wird, genannt unter Randnummer 28 der Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 (ABl. C 275 vom 18.8.2017, S. 1).

Öffentlichkeitsbeteiligung fallen, und Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit Betriebsgenehmigungen und der Umwelthaftung ab.

- **C. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag fördert die Stärkung des Rechtsstaatsprinzips im Einklang mit der derzeitigen Schwerpunktsetzung der Kommission auf den europäischen Grünen Deal und der Förderung unserer europäischen Lebensweise[38]. Er trägt insbesondere zur Wirksamkeit des EU-Systems der verwaltungsbehördlichen und der gerichtlichen Überprüfung bei und stärkt damit die Anwendung der Artikel 41 und 47 der Charta.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **A. Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für Maßnahmen in diesem Bereich ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV. Dies entspricht der Rechtsgrundlage der Verordnung, deren Änderung vorgeschlagen wird (Artikel 175 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jetzt Artikel 192 Absatz 1 AEUV).[39] Ziel des Vorschlags ist die Förderung des Umweltschutzes durch eine Verbesserung des Verfahrens der verwaltungsbehördlichen Überprüfung, das NRO in Anspruch nehmen können, um gegen das Umweltrecht verstoßende Verwaltungsakte und Unterlassungen von Organen und Einrichtungen der EU anzufechten.

- **B. Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die EU teilt sich die Zuständigkeit für die Regelung von Umweltangelegenheiten mit ihren Mitgliedstaaten. Folglich kann sie nur insoweit Rechtsvorschriften erlassen, als es die Verträge gestatten, wobei sie die Grundsätze der Notwendigkeit, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachten muss.

Im vorliegenden Fall sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, weil die EU Vertragspartei des Übereinkommens ist und den aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen nachkommen muss, das nach Artikel 216 AEUV für die EU bindend ist. Der Vorschlag betrifft die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens über die verwaltungsbehördliche und die gerichtliche Überprüfung bestimmter Kategorien von Akten der EU. Daher können die Ziele nur auf EU-Ebene erreicht werden, und der EU-Mehrwert der Initiative ist erwiesen.

Gleichzeitig sollten aber diejenigen Bestimmungen von Verwaltungsakten, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene vorschreibt, aus dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Änderung ausgeschlossen werden.

Diese Maßnahmen können nämlich unmittelbar vor nationalen Gerichten angefochten werden. Nach Artikel 267 AEUV sind die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten

[38] Politische Leitlinien für die Kommission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf

[39] Es sei darauf hingewiesen, dass Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Artikel 106a Absatz 1 des Euratom-Vertrags, der die Anwendung einiger Bestimmungen des EUV und des AEUV betrifft, nicht genannt wird. Siehe auch Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 27. Februar 2018 in der Rechtssache T-307/16, CEE Bankwatch Network/Kommission, ECLI:EU:T:2018:97, Rn. 49.

„ordentliche Unionsgerichte“ und somit Teil des Systems der Vorabentscheidungsverfahren zur Beurteilung der Gültigkeit oder Auslegung des Unionsrechts.[40]

- **C. Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag geht nicht über das zur Einhaltung des Übereinkommens erforderliche Maß hinaus. Die getroffenen politischen Entscheidungen bestätigen diese Bewertung der Verhältnismäßigkeit. Der Vorschlag sieht Folgendes vor:

- Ausweitung des Geltungsbereichs des Mechanismus der internen Überprüfung auf nicht legislative Akte mit allgemeiner Geltung; allerdings sind diejenigen Bestimmungen dieser Akte, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf EU- oder auf nationaler Ebene vorschreibt, davon ausgenommen;
- Präzisierung, dass nur nicht legislative Akte und Unterlassungen, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht verstoßen, abgedeckt sind. Dieser Wortlaut entspricht dem Wortlaut und den politischen Zielen des Übereinkommens und sorgt dadurch für Rechtssicherheit und die Einhaltung des Übereinkommens;
- Ziel ist nicht, Akte einzuschließen, die nicht rechtsverbindlich sind und keine Außenwirkung haben, in Übereinstimmung mit dem EU-System der gerichtlichen Überprüfung, wie es insbesondere in Artikel 263 Absatz 1 AEUV festgelegt ist;
- Mehrwert durch Eröffnung zusätzlicher Möglichkeiten für NRO als Vertreter der Zivilgesellschaft und des öffentlichen Interesses, Überprüfungen von gegen das Umweltrecht verstoßenden Verwaltungsakten zu beantragen. Aus den oben dargelegten Gründen werden die Rechte, die auf der Grundlage der vorgeschlagenen Änderung eingeräumt werden, jedoch nicht auf Einzelpersonen ausgedehnt.

Der Vorschlag stützt sich auf die Feststellungen des Berichts und der Begleitstudie. Die politische Entscheidung wurde durch eine eingehende Analyse bestätigt, die zu dem Ergebnis kam, dass es außer den vorgeschlagenen Maßnahmen keine tragfähigen Optionen gibt.

- **D. Wahl des Instruments**

Das gewählte Rechtsinstrument ist eine Verordnung, weil das Rechtsinstrument, dessen Änderung vorgeschlagen wird, eine Verordnung ist.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **A. Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Der Vorschlag stützt sich auf die im Bericht zusammengetragenen Erkenntnisse; weitere Erkenntnisse und Analysen sind der veröffentlichten Studie zu entnehmen. Auf der Grundlage dieser Dokumente wurde eine umfassende Ex-post-Bewertung der Bestimmungen der Verordnung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf EU-Ebene vorgenommen.

[40] Gutachten 1/09 des Gerichtshofs (Plenum) vom 8. März 2011 nach Artikel 218 Absatz 11 AEUV, Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems, ECLI:EU:C:2011:123, Rn. 80.

- **B. Konsultation der Interessenträger**

Zusätzlich zur Studie über die Umsetzung des Übereinkommens durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde am 20. Dezember 2018 im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung eine 12-wöchige öffentliche Konsultation eingeleitet. Die Teilnahme war bis zum 14. März 2019 möglich. Die Konsultation bestand aus einem Online-Fragebogen in allen EU-Sprachen, der über das Portal „EUSurvey“ zugänglich war.

Die öffentliche Konsultation knüpfte an den ursprünglichen Fahrplan zur Umsetzung des Übereinkommens durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten an, zu dem vom 8. Mai 2018 bis 5. Juni 2018 Rückmeldungen der Öffentlichkeit eingeholt wurden. Die Ergebnisse können im Internet abgerufen werden.[41] Ergänzend dazu wurden gezielte Konsultationen durchgeführt, die sich an verschiedenste Interessengruppen richteten, darunter Unternehmen, NRO, Hochschulen, Mitgliedstaaten, nationale Justizbehörden und EU-Institutionen.

Zu der öffentlichen Konsultation[42] gingen 175 Beiträge ein; davon stammte der größte Teil von Einzelpersonen (30 %). Außerdem beteiligten sich Umweltorganisationen einschließlich NRO (19,4 %) sowie Behörden (18,9 %). Auf Unternehmen und Wirtschaftsverbände entfielen 17 % aller eingegangenen Antworten.

Umweltorganisationen einschließlich NRO und Einzelpersonen äußerten sich in ihren Antworten unzufrieden mit den bestehenden Rechtsbehelfen gegen EU-Akte und forderten Veränderungen. Andererseits ergab sich aus den Antworten von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Behörden, dass diese die derzeitige Situation überwiegend als positiv wahrnehmen. Die Ergebnisse der Konsultation bestätigten die Prioritäten, die die Kommission hinsichtlich problematischer Punkte der Verordnung ermittelt hatte. Zu den Punkten, denen von den Befragten die größte Bedeutung beigemessen wurde, gehörte insbesondere die Tatsache, dass sich der Verwaltungsakt oder die Unterlassung, der bzw. die angefochten werden soll, auf einen Einzelfall beziehen muss und dass die Verordnung die Anfechtung auf Akte und Unterlassungen nach dem Umweltrecht beschränkt. Die meisten Unternehmen und Wirtschaftsverbände stuften die Bedeutung dieser und anderer Fragen als gering ein. Im Gegensatz dazu maßen Umweltorganisationen und NRO diesen Fragen insgesamt große Bedeutung bei.[43]

Darüber hinaus veranstaltete der Auftragnehmer, der die Studie durchgeführt hatte, am 22. Januar 2019 zwei Treffen für bestimmte Zielgruppen von Interessenträgern, an denen Vertreter der Industrie und NRO teilnahmen[44]. Die Ergebnisse dieser Treffen bestätigten die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation.

Die Kommission hielt auch eine Reihe von Sitzungen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten ab[45], um sie über die Fortschritte bei der Studie zu informieren und einen Meinungsaustausch zu führen. In diesen Sitzungen bestätigte sich, dass in einigen

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters

42 Die Ergebnisse sind unter https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm abrufbar.

43 Weitere Einzelheiten zu den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation sind der Studie zu entnehmen.

44 Die Protokolle sind in Anhang 6 der Studie enthalten.

45 Drei Sitzungen mit der Expertengruppe der Kommission für die Umsetzung des Übereinkommens von Århus (15. Oktober 2018, 11. März 2019 und 12. April 2019).

Mitgliedstaaten das Recht auf Anfechtung nationaler Durchführungsmaßnahmen problematisch ist.

Darüber hinaus berief die Kommission mehrere Sitzungen mit anderen Interessenträgern ein, in denen die Fortschritte bei der Studie vorgestellt und Meinungen ausgetauscht wurden:

- zwei Interessenträger-Treffen im Rahmen des Forums für den Vollzug des Umweltrechts und für Umweltordnungspolitik mit NRO, der Industrie und den Mitgliedstaaten (30. November 2018 und 29. Mai 2019),
- ein Ad-hoc-Treffen der Kommission und nationaler Richter zu Artikel 267 AEUV in Bezug auf den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (29. Januar 2019).

Schließlich wurde am 6. März 2020 ein Fahrplan veröffentlicht, in dem die Legislativinitiative skizziert wurde und zu dem bis zum 3. April Rückmeldungen möglich waren.[46] Insgesamt 175 Antworten gingen dazu ein, davon etwa zwei Drittel von Einzelpersonen und ein Drittel von Organisationen, einschließlich Wirtschafts- und Umweltschutzverbänden. Die Auswertung der Antworten bestätigte, dass die meisten Bedenken bereits im Rahmen früherer Konsultationen der Interessenträger vorgebracht worden waren. Insofern wurden sie bereits in der Studie und im Bericht eingehend bewertet und im Vorschlag berücksichtigt.

Die meisten Einzelpersonen äußerten Bedenken hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten auf nationaler Ebene. Diesen Bedenken wird mit den Maßnahmen Rechnung getragen, die in der zusammen mit dem Vorschlag vorgelegten Mitteilung dargelegt werden. Manche forderten auch die Möglichkeit, Beschwerden und Petitionen direkt bei den EU-Institutionen einzureichen; solche Verfahren gibt es bereits[47].

Einige Wirtschaftsverbände leisteten ebenfalls einen Beitrag. Wie bereits zuvor äußerten sie Bedenken hinsichtlich möglicher zusätzlicher Belastungen und wirtschaftlicher Folgen. Nach umfassender Bewertung der vorliegenden Faktengrundlage wurde der Schluss gezogen, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und die Maßnahmen im Rahmen der angenommenen Mitteilung nicht zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand oder zu Rechtsunsicherheit führen und einen ausgewogenen Ansatz gewährleisten würden.

Außerdem sprachen im Umweltbereich tätige NRO eine Reihe wichtiger Fragen wieder an. Diese waren nicht neu und wurden alle sorgsam geprüft. Eine dieser Fragen verdient besondere Aufmerksamkeit.

So wurde darauf hingewiesen, dass der Vorschlag auch EU-Akte einbeziehen sollte, die nationale Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. In dieser Hinsicht und aus den in Abschnitt IVa.3 dargelegten Gründen ist die Befassung nationaler Gerichte gerechtfertigt: NRO müssen in der Tat über praktikable Möglichkeiten auf nationaler Ebene verfügen, nationale Durchführungsmaßnahmen anzufechten. Die Kommission wird als Hüterin der Verträge mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zur Einhaltung der Vorschriften vor Ort beizutragen. Im Gegenzug müssen die nationalen Gerichte NRO den Zugang zum EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV ermöglichen.

---

[46] Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters.

[47] Siehe insbesondere die Rolle des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments, des/der Europäischen Bürgerbeauftragten und des Beschwerdeverfahrens der Europäischen Kommission.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation, einschließlich der Rückmeldungen zum Fahrplan, und der umfassenden Analyse, die die Kommission in ihrem Bericht unter Zugrundelegung der begleitenden Studie durchgeführt hat, sowie unter Berücksichtigung der vom Ausschuss geäußerten Bedenken[48] wurde die Auffassung vertreten, dass die einzige tragfähige Option darin besteht, die beiden wichtigsten festgestellten Probleme im Zusammenhang mit der Verordnung durch einen Legislativvorschlag zu beheben (weitere Einzelheiten im Abschnitt über die Folgenabschätzung).

In der Konsultation wurden bereits alle relevanten Themen erfasst, sodass keine weitere öffentliche Konsultation zu den Einzelheiten des Vorschlags erforderlich war.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Der Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und die ihm zugrunde liegende Studie sowie der umfassende Konsultationsprozess sind die Hauptquellen für Expertenwissen und dienen als Faktengrundlage für den Vorschlag.

- **D. Folgenabschätzung**

Die umfassende Studie und der Bericht der Kommission, in denen die Funktionsweise der Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf EU-Ebene analysiert wird, bieten eine solide Faktengrundlage für die vorliegende Initiative.

Im Einklang mit der mit dem Tool Nr. 9 des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung entwickelten Leitlinie, wann eine Folgenabschätzung erforderlich ist, wurde eine Folgenabschätzung aus folgenden Gründen für unnötig erachtet:

- In der Studie wurden alle Optionen zur Behebung der Mängel, die bei der Auswertung der Feststellungen des Ausschusses in der Sache ACCC/C/2008/32[49] ermittelt worden waren, untersucht und ihre Auswirkungen bewertet. Die Studie machte deutlich, dass die einzige Option, um die festgestellten Mängel wirklich zu beheben, die Änderung der Verordnung, d. h. gesetzgeberisches Handeln, ist. Keine bzw. nur nicht legislative Maßnahmen zu ergreifen, wäre eindeutig unzureichend. Klar ist auch, dass es keine wirkliche Alternative zur Änderung der Verordnung und auch keine sonstige realistische Option für den politischen Inhalt der Initiative gibt.
- In der Studie wurden keine nennenswerten sozialen Auswirkungen (siehe insbesondere Kapitel 5 über die Bewertung der Auswirkungen und Optionen) auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Einkommensverteilung, Sozialschutz und Inklusion festgestellt.
- Abgesehen von einer Zunahme des Verwaltungsaufwands für die EU-Organe und den EuGH aufgrund des zu erwartenden erhöhten Fallaufkommens dürfte die Legislativinitiative auch keine nennenswerten wirtschaftlichen Auswirkungen haben.

---

[48] Siehe Entwurf der Ergebnisse des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2008/32 unter https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; weitere Einzelheiten sind Abschnitt I der Begründung zu entnehmen.

[49] Siehe https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

- **E. Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Eine Reihe von Verweisen und Ausdrücken in der Verordnung stammen aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon und werden mit dem vorliegenden Vorschlag nur teilweise aktualisiert. Daher ist eine Kodifizierung der Verordnung erforderlich. Da jedoch die zügige Änderung der Verordnung angesichts der internationalen Verpflichtungen der EU eine politische Priorität darstellt, beabsichtigt die Kommission, gemäß Nummer 46 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung[50] einen Vorschlag für die Kodifizierung vorzulegen, sobald der vorliegende Vorschlag angenommen wurde.

- **F. Grundrechte**

In dem Bericht und der Studie wurden die Grundrechtsaspekte der vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen behandelt. Es wurde festgestellt, dass diese Maßnahmen dazu beitragen würden, die Wirksamkeit des EU-Systems der verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfung zu verbessern und dadurch die Rechtsstaatlichkeit und die Anwendung der Artikel 41 und 47 der Charta zu stärken (siehe z. B. Abschnitt 3.4.2 der Studie).

Insbesondere das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Artikel 41 wird gestärkt werden. Aufgrund einer umfassenderen und präziseren Definition, welche Verwaltungsakte anfechtbar sind, und der Überprüfungsgründe werden qualifizierte NRO mehr Rechtssicherheit und bessere Möglichkeiten haben, eine Überprüfung von Verwaltungsakten zu verlangen, wenn diese gegen das Umweltrecht verstoßen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Verlängerung der Frist für die Prüfung und Beantwortung von Anträgen durch die öffentliche Verwaltung zu einer gründlicheren Analyse und Bewertung führen wird. Die zusätzliche Zeit, die zur Verfügung steht, wird somit zu einer guten Verwaltung im Sinne des Artikels 41 der Charta beitragen.

Die Verordnung wird nur in Bezug auf die Bedingungen für die verwaltungsbehördliche Überprüfung geändert. Jedoch können Nichtregierungsorganisationen eine gerichtliche Überprüfung der Antworten von Organen oder Einrichtungen der EU durch den EuGH beantragen. Daher wird sich die Änderung auch indirekt auf die Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung auswirken und die Anwendung von Artikel 47 der Charta stärken.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

In dem Bericht und der begleitenden Studie wurden die Auswirkungen der verschiedenen Optionen auf die internen Ressourcen der EU-Organe, insbesondere der Kommission und des EuGH, sorgfältig bewertet. Demnach werden diese Auswirkungen bei Umsetzung der vorgeschlagenen Optionen begrenzt sein. Das geringe Ausmaß der Auswirkungen auf die Ressourcen lässt sich durch mehrere Faktoren erklären:

– Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird das bestehende System der verwaltungsbehördlichen Überprüfung geändert und kein neues System geschaffen. Mit dem bestehenden System ist bereits ein gewisser Ressourcenaufwand verbunden; hier besteht gegebenenfalls Anpassungsbedarf im Lichte der neuen Situation.

– Mit der wichtigsten vorgeschlagenen Änderung werden die Arten von Akten erweitert, die überprüft werden können, sodass auch Akte mit allgemeiner Geltung angefochten werden können. Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission zur

[50] Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

Überprüfung von Akten, die bisher nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, aufgefordert werden kann – was zum Teil wegen mangelnder Klarheit der Zulässigkeitskriterien bereits häufig geschieht. Für die Bearbeitung solcher Anträge werden Ressourcen benötigt, und die Dienststellen können die Begründetheit von Entscheidungen unabhängig von der Zulässigkeit überprüfen. Es wird davon ausgegangen, dass die Ausweitung der Zulässigkeitsvoraussetzungen zwar die derzeitige Arbeitsbelastung ansteigen lassen könnte, doch könnte dies teilweise durch klarere Zulässigkeitskriterien kompensiert werden, die die Bewertung der Zulässigkeit vereinfachen.

– Durch die vorgeschlagenen Änderungen wird sich die Zahl der potenziellen Antragsteller, die eine Überprüfung verlangen, nicht erhöhen. Wie bisher können nur antragsberechtigte NRO eine interne Überprüfung verlangen. Der Vorschlag der Kommission sieht weder eine Änderung der Qualifikationskriterien für NRO noch eine Antragsberechtigung für Einzelpersonen vor. Daher wird die Erweiterung des Spektrums von Verwaltungsakten nicht notwendigerweise eine entsprechende Erhöhung der Zahl der Anträge nach sich ziehen. Vielmehr könnte dies NRO die Entscheidung erleichtern, in welchen Fällen sich die Antragstellung lohnt, da die Zulässigkeitskriterien klarer definiert werden und mehr Zeit für die Vorbereitung gut begründeter Anträge zur Verfügung steht.

– Mit dem Vorschlag werden die Fristen für die Bearbeitung von Überprüfungsanträgen verlängert. Dadurch erhalten die Dienststellen mehr Zeit für die Antragsbearbeitung.

– Es ist zwar richtig, dass die Entscheidungen der Organe und Einrichtungen der EU nicht von der in der Rechtsordnung der EU vorgesehenen gegenseitigen Kontrolle ausgenommen sind, doch zeigt die Rechtsprechung, dass der EuGH den Organen und Einrichtungen der EU in Bezug auf die Entscheidungen, die sie im Rahmen einer internen Überprüfung treffen, einen erheblichen Ermessensspielraum einräumt[51].

Sachbearbeitern und NRO werden noch weitere Leitlinien zum internen Überprüfungsverfahren im Rahmen der Verordnung zur Verfügung gestellt werden. Auch die internen Arbeitsregelungen der Kommission müssen unter Berücksichtigung der neuen Anforderungen infolge der vorgeschlagenen Änderungen überprüft werden, um die negativen Auswirkungen der zusätzlichen Arbeitsbelastung, die sich höchstwahrscheinlich aus den Änderungen ergeben wird, so gering wie möglich zu halten. Die Wirksamkeit und Effizienz der internen Überprüfungsverfahren müssen weiter verbessert werden, z. B. durch:

– Prüfung, ob für bestimmte Kategorien von Fällen anhand von Kriterien wie Anzahl ähnlicher Fälle, Neuheit, Komplexität oder Auswirkungen Verfahrensanpassungen vorgenommen werden könnten, und

– Bereitstellung von kollaborativen IT-Arbeitsbereichen, Mustern, Antworten auf häufig gestellte Fragen und anderen Hilfestellungen, Mentoring für Sachbearbeiter, einschließlich des Austauschs von Beispielen für bewährte Verfahren zur weiteren Erleichterung und Standardisierung der Fallbearbeitung und der Ergebnisse.

Trotz dieser Initiativen wird für die Kommission und einige ihrer Agenturen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen, der sich jedoch bis zu einem gewissen Grade verringern lässt, wenn die vorstehenden Erwägungen berücksichtigt werden. Aber natürlich werden die

[51] Urteil des Gerichts vom 15. Dezember 2016 in der Rechtssache T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736, Rn. 52-55 (bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2019 in der Rechtssache C-82/17 P, TestBioTech/Kommission, ECLI:EU:C:2019:719).

künftigen Auswirkungen auch von der tatsächlichen Zahl der Fälle und ihrer Verteilung zwischen den Politikbereichen abhängen. Diese lassen sich derzeit nicht quantifizieren, doch muss beobachtet werden, ob die Arbeitsbelastung insgesamt nennenswert zunimmt und welches die Auswirkungen in einzelnen Politikbereichen sind. Daher wird es notwendig sein, die Entwicklung der Arbeitsbelastung und deren Verteilung kontinuierlich zu verfolgen, damit bei Bedarf gehandelt werden kann.

5. WEITERE ANGABEN

• A. Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

In der begleitenden Mitteilung werden weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Umsetzung des Übereinkommens im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf nationaler Ebene dargelegt. Sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Organe und Einrichtungen der EU werden weitere Orientierungshilfen für das interne Überprüfungsverfahren im Rahmen der Verordnung bereitgestellt werden, um ihnen die Anpassung an die neuen Anforderungen zu erleichtern.

• B. Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)

Entfällt.

• C. Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

Artikel 1 Nummer 1

Mit Artikel 1 Nummer 1 wird die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung geändert.

Ausweitung der Überprüfung auf Akte mit allgemeiner Geltung

Mit der Änderung wird die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ erweitert, um sicherzustellen, dass alle von einem Organ oder einer Einrichtung der EU angenommenen nicht legislativen Akte, die rechtsverbindlich sind, Außenwirkung haben und aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung verstoßen, nun einer internen Überprüfung unterzogen werden können. Bestimmungen, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf EU- oder nationaler Ebene vorschreibt, sollten davon jedoch ausgenommen sein. Auch kann nach der neuen Definition eine Maßnahme einer internen Überprüfung unterzogen werden, unabhängig davon, ob sie der Regelung eines Einzelfalls dient oder allgemeine Geltung hat. Bisher bezog sich die Definition nur auf Akte zur Regelung von Einzelfällen.

Rechtsakte, die Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen

Mit der Ausweitung der Definition sollen diejenigen nicht legislativen Maßnahmen erfasst werden, die „Rechtsakten mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Artikels 263 Absatz 4 AEUV entsprechen. Zu diesem Zweck stützt sich die Änderung auf die ständige Rechtsprechung[52] zum Begriff „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Artikels 263 AEUV.

[52] Siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-622/16 P bis C-624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873, Rn. 28 und 29.

Gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV können unmittelbar betroffene Personen beim EuGH eine gerichtliche Überprüfung von Rechtsakten mit Verordnungscharakter beantragen, die von den Organen und Einrichtungen der EU erlassen wurden und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass es für die Zwecke von Artikel 263 Absatz 4 AEUV unerheblich ist, ob die Durchführungsmaßnahme auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene getroffen wird[53]. Der Gerichtshof hat ferner bestätigt, dass sich der Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter" für die Zwecke dieser durch den Vertrag von Lissabon eingeführten neuen Möglichkeit auf Rechtsakte mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten bezieht[54].

Dementsprechend würden nach dem Vorschlag diejenigen Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene vorschreibt, keiner verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterliegen. In Bezug auf diese Bestimmungen ist es möglich, vor einem nationalen Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen und auch den EuGH nach Artikel 267 AEUV mit der Frage zu befassen.

Um die Kohärenz mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV zu gewährleisten, kann die Überprüfung jener Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf EU-Ebene vorschreibt, im Zusammenhang mit dem Antrag auf Überprüfung der auf EU-Ebene ergriffenen Durchführungsmaßnahme verlangt werden.

Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, wird in der neuen Definition klargestellt, dass nur diejenigen Bestimmungen des Akts, für die das EU-Recht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf EU- oder nationaler Ebene vorschreibt, vom Anwendungsbereich der internen Überprüfung ausgenommen sind. Um festzustellen, ob dieser Fall gegeben ist, darf nicht der gesamte Verwaltungsakt betrachtet werden, sondern es ist zu prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen des Verwaltungsakts Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Es ist unerheblich, ob andere, damit nicht zusammenhängende Bestimmungen des Verwaltungsakts Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Es kann Fälle geben, in denen einige Bestimmungen eines Verwaltungsakts, der einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterzogen wird, Durchführungsmaßnahmen erfordern, während andere Bestimmungen unmittelbar gelten. So können beispielsweise einige Bestimmungen einer Verordnung der Kommission unmittelbar gelten, während andere Bestimmungen möglicherweise Durchführungsmaßnahmen auf EU- oder nationaler Ebene erfordern.[55]

In solchen Fällen, in denen die beanstandeten Bestimmungen des Verwaltungsakts eine nationale Durchführungsmaßnahme nach sich ziehen, können NRO nur die Überprüfung der Durchführungsmaßnahme vor einem nationalen Gericht beantragen. Wenn die beanstandeten Bestimmungen eines Verwaltungsakts eine Durchführungsmaßnahme auf EU-Ebene erfordern, müssen die NRO warten, bis der betreffende Durchführungsakt erlassen wurde bzw. – im Falle von Unterlassungen – bis er hätte erlassen werden müssen. Wenn hingegen die Durchführungsmaßnahmen nur Bestimmungen des Akts betreffen, die nicht mit der fraglichen Sache zusammenhängen, so können die unmittelbar geltenden Bestimmungen des

---

53 Urteil in der Rechtssache C-456/13 P, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Kommission, ECLI:EU:C:2015:284, Rn. 30.

54 Siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-622/16 P bis C-624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873.

55 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 19. Dezember 2013 in der Rechtssache Telefónica/Commission, C-274/12 P, ECLI:EU:C:2013:852.

Verwaltungsakts im Rahmen der verwaltungsbehördlichen Überprüfung nach der Verordnung angefochten werden.

Folglich hätte eine NRO im Falle von Durchführungsakten, die Durchführungsmaßnahmen auf EU-Ebene nach sich ziehen, unterschiedliche Möglichkeiten, je nachdem, welche Bestimmungen sie anfechten will.

NRO hätten das Recht, eine interne Überprüfung derjenigen Bestimmungen eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter zu beantragen, die keine Durchführungsmaßnahmen auf EU-Ebene nach sich ziehen.

Handelt es sich jedoch um Bestimmungen eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter, die Durchführungsmaßnahmen auf EU-Ebene nach sich ziehen, könnten NRO keine unmittelbare interne Überprüfung dieser Bestimmungen beantragen, da das Rechtsbehelfssystem für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, der mit der internen Überprüfung verbessert werden soll, im AEUV festgelegt ist und die Möglichkeiten nach Artikel 263 AEUV dies nicht zulassen.

Vielmehr können NRO wie jede andere Einzelperson oder Organisation, die auf der Grundlage von Artikel 263 AEUV Klage erheben will, erst dann einen Antrag stellen, wenn der betreffende Durchführungsakt auf EU-Ebene erlassen ist[56]. Ein Antrag auf Überprüfung derjenigen Bestimmungen des nicht legislativen Akts, die die Durchführungsmaßnahme nach sich ziehen, kann ebenfalls nur zu diesem Zeitpunkt gestellt werden.

Verweise auf das Umweltrecht

Mit der Änderung werden die Wörter „des Umweltrechts“ aus der Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ gestrichen. Stattdessen wird als Voraussetzung festgelegt, dass der Verwaltungsakt „Bestimmungen enthält, die möglicherweise aufgrund ihrer Wirkung gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen“. Diese Änderung sollte in Verbindung mit Artikel 1 Nummer 2 betrachtet werden, wonach nur Verwaltungsakte oder Unterlassungen überprüft werden können, die gegen das EU-Umweltrecht verstoßen.

Die Änderung stützt sich auf die einschlägige Rechtsprechung und die darin enthaltene Auslegung des derzeitigen Wortlauts der Verordnung unter Berücksichtigung der Ziele des Übereinkommens[57]. Sie schafft Klarheit und Rechtssicherheit in Bezug darauf, dass jeder Verwaltungsakt, der Bestimmungen enthält, die möglicherweise gegen das Umweltrecht der EU verstoßen, unabhängig von der Rechtsgrundlage oder dem politischen Ziel dieses Akts angefochten werden kann, wie es Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens vorsieht.

Gleichzeitig wird in dieser Definition der Bezug zwischen dem Verwaltungsakt, dessen Überprüfung beantragt wird, und den umweltpolitischen Zielen aufrechterhalten, denn es dürfen nur solche Akte einer internen Überprüfung unterzogen werden, die Bestimmungen enthalten, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung verstoßen.

---

[56] Denn diejenigen Bestimmungen von Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die Durchführungsmaßnahmen auf EU-Ebene nach sich ziehen, können nicht unmittelbar vor dem EuGH angefochten werden. Folglich müssten NRO (wie jede andere Einzelperson oder Organisation) den Erlass der Durchführungsmaßnahme auf EU-Ebene abwarten und die Durchführungsmaßnahme vor dem EuG anfechten, wenn sie nachweisen können, dass sie klagebefugt sind.

[57] Urteil des Gerichts vom 14. März 2018 in der Rechtssache T-33/16, TestBioTech/Kommission, ECLI:EU:T:2018:135, Rn. 44 bis 46.

Artikel 1 Nummer 2

Verweise auf das Umweltrecht

Wie in Artikel 1 Nummer 1 zur Änderung der Definition von „Verwaltungsakt“ wird auch mit dieser Änderung die Vorgabe „nach dem Umweltrecht“ aus Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung gestrichen. In der neuen Bestimmung wird zudem klargestellt, dass nur Akte und Unterlassungen, die gegen das EU-Umweltrecht verstoßen, Gegenstand eines Überprüfungsantrags sein können. Mit der Änderung wird daher sichergestellt, dass der Wortlaut der Verordnung den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens entspricht.

Verlängerung der Fristen

Mit Artikel 1 Nummer 2 wird auch Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 geändert und vorgeschlagen, die Frist, innerhalb deren NRO eine interne Überprüfung beantragen können, von derzeit sechs auf acht Wochen zu verlängern. Ferner wird Artikel 10 Absatz 2 geändert und vorgeschlagen, dass die Frist, die den Organen und Einrichtungen der EU für die Bearbeitung des Antrags auf interne Überprüfung zur Verfügung steht, von derzeit 12 auf 16 Wochen verlängert wird.

Als logische Konsequenz der vorstehenden Ausführungen wird in Fällen, in denen ein Organ oder eine Einrichtung der EU trotz angemessener Bemühungen nicht imstande ist, innerhalb von 16 Wochen zu antworten, durch Artikel 1 Nummer 2 auch der Artikel 10 Absatz 3 Unterabsatz 2 geändert und vorgeschlagen, dass die Zeit, die den Organen und Einrichtungen der EU für die Beantwortung eines Antrags auf interne Überprüfung insgesamt zur Verfügung steht, von derzeit 18 auf 22 Wochen verlängert wird.

Die Änderungen würden eine Verlängerung um zwei Wochen für NRO und eine Verlängerung um vier Wochen für Organe und Einrichtungen der EU bedeuten. Die Verlängerung für NRO zielt darauf ab, die Qualität der Anträge zu verbessern, während die Verlängerung für die Organe und Einrichtungen der EU darauf abzielt, die Qualität und Fundiertheit der Überprüfung zu verbessern. Die zusätzliche Frist wird eine eingehendere Analyse ermöglichen, was zu einer solideren Faktengrundlage und klareren Begründungen bei der endgültigen Entscheidung im Rahmen der internen Überprüfung führen dürfte. Somit wird sich die Verlängerung auch auf den Grundsatz der guten Verwaltung auswirken und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Entscheidungsprozesse der EU stärken.

2020/0289 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[1],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[2],

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden „Übereinkommen von Århus“)[3] mit jeweils eigenen und mit geteilten Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen.

(2) Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates[4] wurde erlassen, um zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Århus beizutragen, indem Vorschriften für dessen Anwendung auf die Organe und Einrichtungen der Union festgelegt wurden.

(3) Die Kommission kündigte in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11. Dezember 2019 mit dem Titel „Der europäische

---

1 ABl. C vom , S. .

2 ABl. C vom , S. .

3 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 vom 17.5.2005, S. 1).

4 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

Grüne Deal“ an, eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 ins Auge zu fassen, um Bürgerinnen und Bürgern sowie nichtstaatlichen Umweltorganisationen, die Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit von Entscheidungen, die sich auf die Umwelt auswirken, mit dem Umweltrecht haben, den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf Unionsebene zu erleichtern. Darüber hinaus sagte die Kommission zu, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern; zu diesem Zweck veröffentlichte sie eine Mitteilung über die „*Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten*“.

(4) Unter Berücksichtigung von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus sowie der vom Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus geäußerten Bedenken[5] sollte das Unionsrecht in einer Weise mit den Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Einklang gebracht werden, die mit den Grundprinzipien des Unionsrechts und seinem System der gerichtlichen Überprüfung vereinbar ist.

(5) Die in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vorgesehene Beschränkung der internen Überprüfung auf Verwaltungsakte zur Regelung von Einzelfällen ist das Haupthindernis für im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen, die eine interne Überprüfung nach Artikel 10 jener Verordnung auch im Fall von Verwaltungsakten mit umfassenderem Anwendungsbereich anstreben. Daher muss der Anwendungsbereich des in jener Verordnung festgelegten internen Überprüfungsverfahrens auf nicht legislative Akte mit allgemeiner Geltung ausgeweitet werden.

(6) Für die Zwecke der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 sollte die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ nicht legislative Akte umfassen. Jedoch könnte ein nicht legislativer Akt Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene nach sich ziehen, gegen die im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen gerichtlichen Schutz erwirken können, und zwar auch vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV. Daher sollten diejenigen Bestimmungen solcher nicht legislativen Akte, für die nach dem Unionsrecht Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich sind, vom Anwendungsbereich der internen Überprüfung ausgenommen werden.

(7) Damit solche Bestimmungen vom Begriff des Verwaltungsakts ausgenommen werden, muss das Unionsrecht – im Interesse der Rechtssicherheit – ausdrücklich den Erlass von Durchführungsakten für diese Bestimmungen vorschreiben.

(8) Zur Gewährleistung der Wirksamkeit kann die Überprüfung jener Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unionsebene vorschreibt, auch im Zusammenhang mit dem Antrag auf Überprüfung der auf Unionsebene ergriffenen Durchführungsmaßnahme verlangt werden.

(9) Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 erstreckt sich auf nach dem Umweltrecht angenommene Verwaltungsakte. Dagegen bezieht sich Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus auf die Anfechtung von Handlungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen „*verstoßen*“. Daher muss klargestellt werden,

[5] Siehe Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2008/32 unter https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html.

dass anhand interner Überprüfungen festgestellt werden sollte, ob ein Verwaltungsakt gegen das Umweltrecht verstößt.

(10) Bei der Prüfung, ob ein Verwaltungsakt Bestimmungen enthält, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht verstoßen, ist zu erwägen, ob sich die Bestimmungen nachteilig auf die Verwirklichung der in Artikel 191 AEUV genannten Ziele der Umweltpolitik der Union auswirken können. Folglich sollte sich der Mechanismus der internen Überprüfung auch auf Akte erstrecken, die zur Umsetzung anderer politischer Maßnahmen als der Umweltpolitik der Union erlassen wurden.

(11) Damit genügend Zeit bleibt, um ein ordnungsgemäßes Überprüfungsverfahren durchzuführen, sollten die Fristen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 für die Beantragung einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung festgelegt sind, und die Fristen, innerhalb deren die Organe und Einrichtungen der Union auf einen solchen Antrag reagieren müssen, verlängert werden.

(12) Nach der Rechtsprechung des EuGH[6] müssen im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen, die eine interne Überprüfung eines Verwaltungsakts beantragen, in den Gründen für ihren Überprüfungsantrag alle tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte anführen, die plausible, d. h. erhebliche Zweifel begründen können.

(13) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Festlegung detaillierter Vorschriften für die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Union, nicht von den Mitgliedstaaten, sondern nur auf Unionsebene verwirklicht werden können, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(14) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) anerkannt wurden, insbesondere mit dem Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) und dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47). Diese Verordnung trägt zur Wirksamkeit des Unionssystems der verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfung bei, stärkt somit die Anwendung der Artikel 41 und 47 der Charta und trägt auf diese Weise zu der in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Rechtsstaatlichkeit bei.

(15) Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 sollte daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g erhält folgende Fassung:

[6] Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2019 in der Rechtssache C-82/17 P, TestBioTech/Kommission, ECLI:EU:C:2019:719, Rn. 69.

„g) ‚Verwaltungsakt' jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen nicht legislativen Akt, der rechtsverbindlich ist, Außenwirkung hat und Bestimmungen enthält, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen, mit Ausnahme derjenigen Bestimmungen dieses Akts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unions- oder nationaler Ebene vorschreibt;"

2. Artikel 10 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Jede Nichtregierungsorganisation, die die in Artikel 11 festgelegten Kriterien erfüllt, kann bei dem Organ oder der Einrichtung der Union, das bzw. die einen Verwaltungsakt angenommen hat oder — im Falle einer behaupteten Unterlassung — einen solchen Akt hätte annehmen sollen, eine interne Überprüfung mit der Begründung beantragen, dass dieser Akt bzw. diese Unterlassung gegen das Umweltrecht verstößt.

Handelt es sich bei einem Verwaltungsakt um eine Durchführungsmaßnahme auf Unionsebene, die durch einen anderen nicht legislativen Akt vorgeschrieben ist, so kann die Nichtregierungsorganisation im Zusammenhang mit der Beantragung der Überprüfung dieser Durchführungsmaßnahme auch die Überprüfung der Bestimmung des nicht legislativen Akts, für die diese Durchführungsmaßnahme erforderlich ist, beantragen.

Ein solcher Antrag muss schriftlich und innerhalb von höchstens acht Wochen ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des Verwaltungsakts, je nachdem, was zuletzt erfolgte, oder im Falle einer behaupteten Unterlassung innerhalb von acht Wochen ab dem Datum gestellt werden, an dem der Verwaltungsakt hätte erlassen werden müssen. In dem Antrag sind die Gründe für die Überprüfung anzugeben.

(2) Die in Absatz 1 genannten Organe oder Einrichtungen der Union prüfen jeden derartigen Antrag, sofern dieser nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Organe oder Einrichtungen der Union legen zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch 16 Wochen nach Eingang des Antrags, in einer schriftlichen Antwort ihre Gründe dar."

b) Absatz 3 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Die betreffenden Organe oder Einrichtungen der Union handeln jedenfalls innerhalb von 22 Wochen ab Eingang des Antrags."

3. Im gesamten Text der Verordnung werden Bezugnahmen auf Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) durch Bezugnahmen auf die entsprechenden Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt und sämtliche erforderlichen grammatischen Anpassungen vorgenommen.

4. Im gesamten Text der Verordnung, einschließlich des Titels, wird das Wort „Gemeinschaft" durch das Wort „Union" ersetzt und es werden sämtliche erforderlichen grammatischen Anpassungen vorgenommen.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*