

Einführung in die Aarhus Konvention

- Entwicklung, Ziele, Hauptmerkmale
- Drei-Säulen-Struktur
- Überwachungsmechanismus/Durchsetzung



ERA – Die nationale Justiz und der Aarhus-Aquis – Zugang zu Recht, 15./16.04.2021

Prof. Dr. Birgit Peters, LL.M.
Universität Trier

DIE HEUTIGEN THEMEN

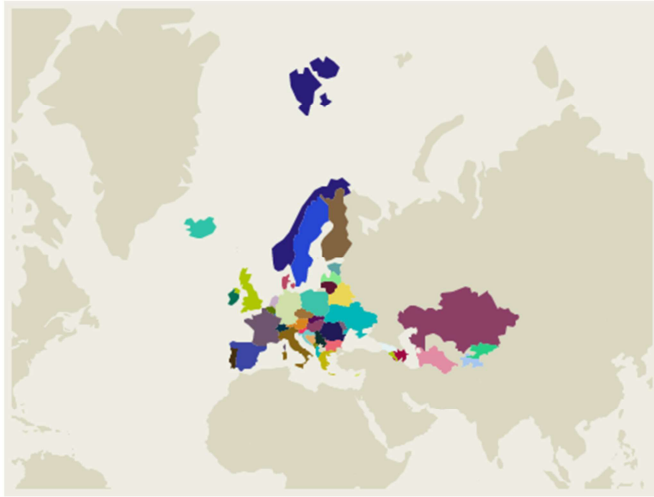
- I. Entwicklung, Ziele, Hauptmerkmale der Konvention**
- II. Die Drei-Säulen-Struktur**
- III. Überwachungsmechanismus**
- IV. Fazit**

ÜBEREINKOMMEN VON AARHUS ÜBER DEN **ZUGANG ZU
INFORMATIONEN**, DIE **ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG AN
ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN** UND DEN **ZUGANG ZU GERICHTEN IN
UMWELTANGELEGENHEITEN**



AARHUS CONVENTION
for our environment

MITGLIEDSTAATEN



15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION

4

HINTERGRÜNDE

International:

- Implementierungsdefizit des internationalen und europäischen Umweltrechts
- Menschenrechts-“Turn“ im internationalen Umweltrecht (Berufung auf Menschenrechte in Umweltangelegenheiten) seit den 1990er Jahren

Europa:

- Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des (Umwelt-)Rechts (Masing, 1997)
- „Europa der Bürger“ (Magiera 1987); „European Governance“ (KOM, 2001)

ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Prinzip 10 der Rio Erklärung zu Umwelt und Entwicklung (UN Doc. A/Conf.151/26)

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate **access to information** concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to **participate in decision-making processes**. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective **access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy**, shall be provided.”

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 6

Zwei wichtige internationale Entwicklungen bilden den Hintergrund der Verhandlungen der Aarhus-Konvention:

Die 1. ist die Rio-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1992. Dort ist Prinzip 10 der Erklärung prägend für den weiteren Ausbau prozeduraler Rechte im Umweltrecht.

Nach der Rio Konferenz, 1995, auf der dritten “Umwelt für Europa” Konferenz, erließ die Ministerkonferenz die UNECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making, die stark an Prinzip 10 der Konferenz ausgerichtet war. Die Ministerkonferenz einigte sich auch darauf, eine Konvention über den Zugang zu Informationen etc. zu entwerfen. Schon ab Januar 1996 begannen hier die Arbeiten, unter großer Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen.

Die resultierende Aarhus-Konvention wurde dann am 25. Juni in Dänemark, Aarhus angenommen. Sie wurde noch am selben Tag von 35 Staaten unterzeichnet.

Zur Entstehungsgeschichte auch noch die folgende Folie.

ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1995: „Umwelt für Europa“-Konferenz (UNECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Decision-Making)
- 1996: UNECE Committee ad hoc Working Group
- 1996-1998: Verhandlungen unter großer Beteiligung von Umweltorganisationen
- 25.07.1998: Annahme des Texts der Konvention in Aarhus, Dänemark

ZIELE: PRÄAMBEL DER KONVENTION

in Bekräftigung der *Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten;*

in der Erkenntnis, dass ein *angemessener Schutz der Umwelt für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben, unabdingbar ist;*

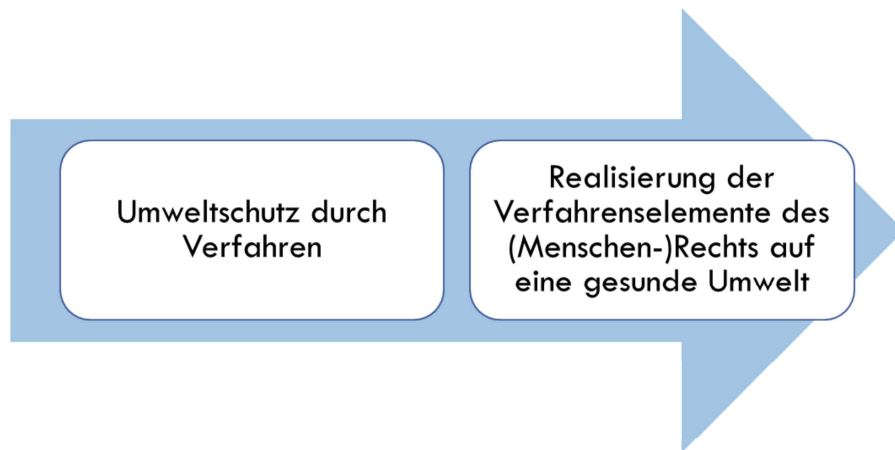
ferner in der Erkenntnis, dass jeder Mensch das *Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen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

Ziele der Konvention sind weit und divers und umfassen neben dem Schutz des Menschen auch solche, die mit dem Schutz der Umwelt selbst befasst sind.

ZIELE: PRÄAMBEL DER KONVENTION

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; ...“

ZIELE



15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 10

Dementsprechend können als zwei wesentliche Ziele der Konvention ausgemacht werden: Umweltschutz und Realisierung des Rechts auf eine saubere Umwelt.

HAUPTMERKMALE: PROZEDURALE RECHTE

- Individuelle Verfahrensrechte in Umweltangelegenheiten (Einzelner, von Umweltorganisationen, vgl. Art. 2 Abs. 4 und 5 AK)
- Unmittelbar anwendbare Rechte
- Menschenrechte?

Diese beiden Ziele sollen durch die Verleihung prozeduraler Rechte realisiert werden.

HAUPTMERKMALE: DREI-SÄULEN-STRUKTUR

Zugang zu Informationen	Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren	Zugang zu Gerichten
• Art. 4, 5 AK	• Art. 6-8 AK	• Art. 9 AK

Generell umfasst die Konvention drei Kategorien von Rechten (drei Säulen).

ZUGANG ZU INFORMATIONEN, ART. 4-5

Informationen

- Erfasst sind jede Form von Information mit Umweltbezug oder über Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen (Art. 2 Abs. 3 AK)
- Anspruch auf Informationen „im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften“

Artikel 4 AK - Zugang zu Informationen über die Umwelt

(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, daß die **Behörden** nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und **im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften** der **Öffentlichkeit** Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen; [...]

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

ZUGANG ZU INFORMATIONEN, ART. 4-5

- Passive Verpflichtung: auf Anfrage, spätestens binnen eines Monats
- Aktive Verpflichtung: (z.B. für Projekte und Pläne) relevante Umweltinformationen müssen aktiv zur Verfügung gestellt werden

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG, ART. 6 AK [PROJEKTE]

Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit bei Projekten der
Anlage 1 der AK

Artikel 6 AK - Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

(3) Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen **angemessenen zeitlichen Rahmen** für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven **Vorbereitung und Beteiligung** während des **umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens** gegeben wird.

(4) Jede Vertragspartei sorgt für eine **frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung** zu einem Zeitpunkt, zu dem **alle Optionen noch offen sind** und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION

Europarechtlich wurden diese Voraussetzungen in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL bzw. Art. 2 Nr. 14 IVU-RL (jetzt IE-RL) übernommen

Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EG)

- Insbesondere für Vorhaben nach der IVU-Richtlinie und der UVP-Richtlinie umfassende Öffentlichkeitsbeteiligungs- und Klagerechte vorgeschrieben
- Die zweite Säule wurde mit dem **Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz** (Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I 2819)) in deutsches Recht umgesetzt. Mit dem Gesetz wurden bestehende Umweltgesetze an die europäischen Vorgaben angepasst.

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG, ART. 6 AK [PROJEKTE]

Projekte der Anlage 1: Energie, Metallverarbeitung, Mineralien, Chemie,
Abfälle, Abwasser, Industrieanlagen, ...

... oder für die nach nationalem Recht eine UVP erforderlich ist.

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG, ART. 6 AK [PROJEKTE]

Verpflichtungen der Parteien

- Frühe Information über Entscheidungen, effektiv, adäquat und rechtzeitig
- Ausreichender zeitlicher Rahmen für Vorbereitung und Beteiligung
- Frühzeitige Beteiligung, wenn alle Optionen noch offen sind
- Relevante Informationen werden im Rahmen des Beteiligungsverfahrens veröffentlicht
- Schriftliche Kommentare, Information, Meinungen durch die Öffentlichkeit möglich, oder Anhörungen
- Berücksichtigung des Ergebnisses der Beteiligung
- Zugang zur finalen Entscheidung mit Gründen

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 17

Berücksichtigung des Ergebnisses drückt sich im Ergebnis als Beweislastumkehr aus: die Behörde muss beweisen, dass alle relevanten Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt wurden!

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG [PLÄNE, ART 7]

Verpflichtungen der Parteien

- Praktische Anleitung über Beteiligung vorhanden
- Transparentes und faires Beteiligungsverfahren
- Adäquate Zeiträume
- Frühzeitige Beteiligung, wenn alle Optionen noch offen sind
- Berücksichtigung des Ergebnisses

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG [MAT. GESETZE, ART. 8]

Verpflichtungen der Parteien

- Adäquate Zeiträume für Beteiligung
- Entwürfe zugänglich
- Möglichkeit zur Stellungnahme
- Berücksichtigung des Beteiligungsergebnisses

ZUGANG ZU GERICHTEN, ART. 9

**Überprüfung der Rechte aus der Konvention selbst,
Art. 9 Abs. 2 AK**

➤ Im Rahmen der vorhandenen nationalen Gesetze

**Daneben: Überprüfung der umweltbezogenen Bestimmungen des
jeweiligen innerstaatlichen Rechts, Art. 9 Abs. 3 AK**

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 20

Bundesregierung wollte nicht, dass Begrenzung des weiten Begriffs der „Öffentlichkeit“ ausgehebelt wird, § 42 Abs. 2 VwGO, siehe Art. 9 Abs. 2 (b) AK

Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung und durch europäische Umsetzung hat Art. 9 AK weitgehend zur Erweiterung der Klagerechte, u.a. von Umweltverbänden geführt

Artikel 9 Abs. 2 AK - Zugang zu Gerichten

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

(a) die ein ausreichendes **Interesse** haben oder alternativ

(b) eine **Rechtsverletzung geltend machen**, sofern das **Verwaltungsprozeßrecht** einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche **Rechtmäßigkeit** von **Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen** anzufechten, **für die Artikel 6 und** - sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 - **sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.**
[...]

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION

AK kennt sowohl Interessentenklage (Bsp. Frankreich) als auch Verletztenklage (wie in Deutschland)

Art. 9 Abs. 2 AK macht indirekt die Anforderungen des Art. 6 AK zum Prüfungsmaßstab von Klagen der Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit (und DIREKT die nationalen Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung, die zur Umsetzung von Art. 6 AK ergangen sind).

Artikel 9 Abs. 3 AK - Zugang zu Gerichten

Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß **Mitglieder der Öffentlichkeit**, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, **Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren** haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen **Handlungen** und begangenen **Unterlassungen** anzufechten, die gegen **umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts** verstoßen

Art. 9 Abs. 3 AK beschränkt den gerichtlichen Kontrollumfang auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“

GEGENSTÄNDE VON ART. 9 ABS. 2 UND 3 AK

Abs. 2

Umfassende Kontrolle von Handlungen, Entscheidungen oder Unterlassungen, für die Art. 6 AK gilt für die „**betroffene Öffentlichkeit**“ (subj. Recht oder ausreichendes Interesse)

Abs. 3

Kontrolle durch bestimmte Mitglieder „der Öffentlichkeit“ von Entscheidungen oder Unterlassungen auf ihre **Vereinbarkeit mit nationalem Umweltrecht**

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION

Nur Art. 9 Abs. 2 AK wurde in europäisches Recht umgesetzt, nicht Abs. 3

- **Deutlichster** Unterschied zwischen Abs. 2 und Abs. 3 ist der Anwendungsbereich: Abs. 2 meint (hauptsächlich) die UVP-pflichtigen Vorhaben, Abs. 3 **alle Handlungen** oder Unterlassungen, die gegen **umweltbezogene Vorschriften verstoßen**
- Durch Art. 9 Abs. 2 AK wird der **betroffenen** Öffentlichkeit für die in Artikel 6 (bzw. Anhang I) genannten Vorhaben ein **umfassendes** („materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit“) Klagerecht eingeräumt (**ohne** Einschränkung auf „umweltbezogene Vorschriften“)
- Art. 9 Abs. 2 AK/Öffbet-RL: Klagerecht der Umweltverbände: EuGH (Trianel) bezieht sich dann nur auf ein Klagerecht bezüglich des EU-Rechts und der nationalen Umsetzungsvorschriften (Ausklammerung von „reinem“ nationalen Recht)
- mit Art. 9 Abs. 3 AK bekommen „die Mitglieder der Öffentlichkeit“, sofern sie etwaige in ihrem **umweltbezogenen** innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, ein Klagerecht auf Überprüfung der Handlungen und Unterlassungen, die gegen **umweltbezogene** Bestimmungen ihres **innerstaatlichen** Rechts verstoßen.

BEACHTEN ZU ART. 9 ABS. 3 AK

- EuGH: Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Beschl. v. 08.03.2011, Rs. C-240/09: Gewähr von Rechtsschutz zur Effektuierung des EU Umweltrechts jedenfalls, wenn und soweit **EU Recht national umgesetzt wird**. Auch dann handelt es sich um **nationales Recht i.S.d. Art. 9 Abs. 3**.
- Ebenso: EuGH, Urt. v. 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation gegen Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, Rs. C-664/15; Urt. v. 15.03.2018, *North East Pylon Pressure Campaign Ltd und Maura Sheehy gegen An Bord Pleanála u. a.*, Rs. C-470/16

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 24

Art 9 Abs. 3 hat auch nach der neuesten Rechtsprechung des EuGH in *Protect* keine unmittelbare Wirkung.

Aber Aufgabe der nationalen Gerichte, die nationalen Vorschriften so auszulegen, dass der Bestimmung aus Art. 9 abs. 3 zu größtmöglicher Wirkung verholten wird. (Rn 58 des Urteils).

FOLGE DER REGELUNGEN IN 9 ABS. 2/3 AK?

Individueller Klageanspruch jenseits der Betroffenheit?

Art. 9 Abs. 2 (-), Betroffenheit ist Tatbestandskriterium

Art. 9 Abs. 3?

- keine Anknüpfung an Betroffenheit
- Klageanspruch der Mitglieder der „Öffentlichkeit“
- Aber: Umsetzung der AK ohne System des nationalen Rechtsschutzes verändern zu wollen...

COMPLIANCE MECHANISMUS: ACCC

Art. 15 AK

„Die Tagung der Vertragsparteien trifft durch Konsensentscheidung Regelungen über eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens. Diese Regelungen lassen eine angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit zu und können die Möglichkeit beinhalten, [Stellungnahmen von Mitgliedern der Öffentlichkeit](#) zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen zu prüfen.“

MoP Entscheidung 1/7 on review of compliance (2002): ACCC

Umsetzung der Aarhus-Konvention durch den der Konvention eigenen Compliance-Mechanismus.

DAS AARHUS COMPLIANCE COMMITTEE

- Neun unabhängige Experten
- Kein Gericht
- Dennoch: Anhörungen, Entscheidungen zur Compliance
- Empfehlungen

Compliance Committee wurde während der ersten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention etabliert. (Entscheidung I/7 “Review of Compliance”, 2002)

COMPLIANCE MECHANISMUS: INITIALISIERUNG

Fünf Möglichkeiten:

1. Zwischenstaatliche Beschwerde
2. „Selbstanzeige“
3. Anzeige durch das Sekretariat
4. Beschwerde durch Mitglieder der Öffentlichkeit
5. Untersuchung *proprio motu* durch das ACCC

→ ACCC formuliert daraufhin „Entscheidung“ („findings“)

15.04.2021

PROF. DR. BIRGIT PETERS, UNIVERSITÄT TRIER, EINFÜHRUNG IN DIE AARHUS KONVENTION 28

Entscheidungen des ACCC sind vielfach Vorläufer späterer EuGH Entscheidungen, insbesondere zu grundlegenden Auslegungen der AK (Bsp. Jüngste Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 3 AK, Hinkley Point C).

COMPLIANCE MECHANISMUS: FOLLOW-UP

- ACCC berichtet an MoP (Meeting of the Parties) über allgemeine Compliance und Verstöße
- MoP formuliert Entscheidung
- Weiteres Follow-Up bezüglich dieser Entscheidung durch das ACCC
- Kategorien der Verstöße:
 - General Failure: allgemeines Unterlassen
 - Failure: spezifisches Unterlassen
 - Spezifische Verstöße einzelner MS-Institutionen

Alle Dokumente, die Fälle vor dem Compliance Committee betreffen, können auf der Website des Committees eingesehen werden: www.unece.org/env/pp/cc.html.

**HERZLICHEN DANK FÜR IHRE
AUFMERKSAMKEIT!**

Bei Fragen und Anregungen: petersb@uni-trier.de