

[Startseite](#) > Zugang zu Gerichten außerhalb des Anwendungsbereichs der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie, der IED (Richtlinie über Industrieemissionen), der Richtlinie über den Zugang

Zugang zu Gerichten außerhalb des Anwendungsbereichs der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie, der IED (Richtlinie über Industrieemissionen), der Richtlinie über den Zugang

## 1.1 Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des EU-Umweltrechts, aber nicht in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie und der Richtlinie über Industrieemissionen (IED) fallen.[\[1\]](#)

1) Welche nationalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Klagebefugnis von Privatpersonen und NRO, die die Verfahren für die Annahme der Entscheidung, Handlung oder Unterlassung oder ihren Inhalt a) in einem Verwaltungsverfahren überprüfen lassen oder b) in einem Gerichtsverfahren vor einem nationalen Gericht anfechten wollen? Und insbesondere: Welche Voraussetzungen und etwaigen Fristen gelten für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens? Wie wirksam ist der Zugang zu nationalen Gerichten im Lichte der Rechtsprechung des EuGH und der einschlägigen nationalen Rechtsprechung ausgestaltet?

Die Klagebefugnis in Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren sowie hinsichtlich aller Umweltentscheidungen unterliegt den gleichen Vorschriften, unabhängig davon, welcher Rechtsakt die Grundlage für die Entscheidung war. Für die Raumplanung (einschließlich Anfechtungen einer SUP im Zusammenhang mit solchen Plänen) gilt eine Ausnahme. Bestimmte Raumplanungsentscheidungen können von jedem mit der Begründung angefochten werden, dass sie öffentlichen Interessen zuwiderlaufen (Popularklage). Zu den Plänen gehören lokale (kommunale) Raumordnungspläne sowie die ausgewiesenen nationalen Pläne. Pläne der letzteren Art werden für Bauarbeiten eingesetzt, die erhebliche räumliche Auswirkungen haben und deren Standort oder Funktion ein erhebliches nationales oder internationales Interesse hervorruft. Ein ausgewiesener nationaler Raumordnungsplan wird vor allem erstellt, um Interessen darzulegen, die über die Grenzen einzelner Bezirke in den Bereichen Landesverteidigung und Sicherheit, Energieversorgung, Gastransport oder Abfallentsorgung hinausgehen, oder um solche Interessen an öffentlichen Wasserkörpern und in der ausschließlichen Wirtschaftszone zum Ausdruck zu bringen.

Die allgemeinen Vorschriften über die Klagebefugnis lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts, bei denen es sich nicht um Umwelt-NRO handelt, z. B. reguläre NRO, Unternehmen usw.* Grundlage der Klagebefugnis ist die Verletzung subjektiver Rechte, einschließlich des Rechts auf eine Umwelt, die den Bedürfnissen der Gesundheit und des Wohlergehens entspricht, wie im Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuchs vorgesehen.
- *Klagebefugnis von Umwelt-NRO, d. h. NRO gemäß der nationalen Definition.* Grundlage der Klagebefugnis von Umwelt-NRO ist die Verletzung subjektiver Rechte der Umwelt-NRO, aber eine solche Verletzung wird vermutet, sofern die angefochtene Verwaltungsentscheidung mit den Umweltschutzziele oder den derzeitigen Umweltschutztätigkeiten der NRO in Zusammenhang steht (siehe Abschnitt 1.4.3 zur nationalen Begriffsbestimmung einer Umwelt-NRO).
- *Ad-hoc-Gruppen (Gruppen, die keine juristischen Personen sind).* Im Allgemeinen haben Ad-hoc-Gruppen keine Klagebefugnis. Bestimmte Ad-hoc-Gruppen gelten jedoch als Umwelt-NRO (siehe Abschnitt 1.4.3 zur nationalen Begriffsbestimmung einer Umwelt-NRO).
- *Ausländische NRO.* Allgemeine Kriterien müssen erfüllt sein, d. h. das Kriterium der Verletzung subjektiver Rechte, aber die Verletzung solcher Rechte wird vermutet, sofern die Organisation der nationalen Definition des Begriffs einer Umwelt-NRO entspricht und die angefochtene Entscheidung in Zusammenhang mit den Umweltschutzziele oder den derzeitigen Umweltschutztätigkeiten der NRO steht.
- *Sonstige.* Behörden können nicht die Tätigkeit anderer Behörden anfechten, da sie keine gesonderten

Rechtspersönlichkeiten sind. Kommunen können jedoch die Tätigkeit anderer Behörden anfechten, wenn ihre Rechte verletzt sind. Gleiches gilt für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (Universitäten, öffentliche Stiftungen usw.).

Es gelten die allgemeinen Fristen. Verwaltungsbehördliche Anfechtungen müssen innerhalb von 30 Tagen ab dem Tag eingelegt werden, an dem die Person von dem angefochtenen Verwaltungsakt oder der angefochtenen Maßnahme Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen sollen. Es gelten unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Klagen, die beim Verwaltungsgericht gegen Umweltentscheidungen eingereicht werden können. Der Antrag auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung im Umweltbereich ist innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts an den Antragsteller einzureichen. Die Bekanntgabe kann in diesem Zusammenhang auch die öffentliche Bekanntgabe des Erlasses des Umweltsakts bedeuten. Wenn die Verwaltungsentscheidung dem Antragsteller nicht bekannt gegeben wurde, er aber auf andere Weise vom Verwaltungsakt erfährt, sollte die Entscheidung ohne unverhältnismäßige Verzögerung angefochten werden. Das Gericht entscheidet auf Einzelfallbasis, was eine unverhältnismäßige Verzögerung darstellt.

Wenn von der Möglichkeit der verwaltungsbehördlichen Überprüfung vor der gerichtlichen Überprüfung Gebrauch gemacht wurde, hat der Antragsteller 30 Tage ab Bekanntgabe der Überprüfungsentscheidung Zeit, um sowohl die in der verwaltungsbehördlichen Überprüfung ergangene Entscheidung als auch die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung vor dem Verwaltungsgericht anzufechten. In Ausnahmefällen beträgt die Frist für das Einreichen einer Klage drei Jahre, wenn:

- der Ersatz eines Schadens geltend gemacht wird, der durch eine Verwaltungsbehörde verursacht wurde,
- die Beseitigung rechtswidriger Auswirkungen eines Verwaltungsaktes angestrebt wird,
- der Verwaltungsakt für rechtswidrig erklärt werden soll (ohne seine Aufhebung).

Der Zugang zu nationalen Gerichten ist wirksam gegeben, wenn das nationale Recht von den Überprüfungsinstanzen in einer Weise angewandt wird, die den Grundsätzen (z. B. Nichtdiskriminierung) und dem allgemeinen Zweck der Vorschrift Rechnung trägt. Die Komplexität der Umweltfälle und die Kosten für die rechtliche Vertretung sind in der Praxis bedeutende Hürden für normale Bürgerinnen und Bürger sowie für Umwelt-NRO.

2) Wie weit reicht der Umfang der verwaltungsbehördlichen Überprüfung (falls zutreffend) und der gerichtlichen Überprüfung (falls zutreffend)? Wird sowohl die verfahrensrechtliche als auch die materielle Rechtmäßigkeit abgedeckt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Sowohl die verwaltungsbehördliche als auch die gerichtliche Überprüfung erstrecken sich auf die verfahrensrechtliche und materielle Rechtmäßigkeit angefochtener Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Die verwaltungsbehördliche Überprüfung erstreckt sich auch auf die „Zweckmäßigkeit“ der angefochtenen Entscheidung. Es ist den Gerichten nicht gestattet, Werturteile der Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte umfasst jedoch auch die Prüfung der Frage, ob die Ermessensausübung durch die Behörde korrekt erfolgt ist (z. B. ob alle einschlägigen Tatsachen ermittelt wurden und keine offensichtlichen Fehler bei der Abwägung verschiedener Interessen begangen wurden).

3) Besteht das Erfordernis, vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens das Verwaltungsverfahren auszuschöpfen?

Allgemein gilt, dass das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, d. h. das Verwaltungsverfahren muss nicht ausgeschöpft werden, bevor eine Klage beim Gericht erhoben werden kann.

4) Ist es für die Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten erforderlich, an der Phase der öffentlichen Konsultation im Rahmen des Verwaltungsverfahrens teilzunehmen, d. h. Stellungnahmen abzugeben, an Anhörungen teilzunehmen usw.?

Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten.

5) Gibt es Gründe/Argumente, die in der Phase der gerichtlichen Überprüfung präkludiert sind?

Wie bereits erwähnt, ist die gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen begrenzt. Das Gericht kann nicht von dem den Behörden gesetzlich eingeräumten Ermessen Gebrauch machen, sondern kann nur prüfen, ob diese Ermessensbefugnisse rechtmäßig ausgeübt wurden. Dies bedeutet, dass das Gericht erhebliche

Ermessensfehler, die begangen wurden, nicht korrigieren und selbst eine neue, faire und rechtmäßige Entscheidung treffen kann. Es ist dem Gericht auch nicht gestattet, Werturteile von Behörden neu zu bewerten.

6) Fair, ausgewogen – Wie werden diese Begrifflichkeiten im nationalen Rechtssystem angewandt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. In Verwaltungsangelegenheiten haben die Richter eine proaktivere Rolle als in Zivil- oder Strafsachen, wo ein kontradiktorisches Verfahren durchgeführt wird. Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung beruht auf den Prinzipien der Disposition, Ermittlung und Erklärung. Das Gericht kann eine Angelegenheit nur in dem Umfang entscheiden, der in der Klage oder einer anderen im Gesetz vorgesehenen Erklärung verlangt wird. Die Einreichung solcher Erklärungen liegt im Ermessen der Verfahrensbeteiligten. Das Gericht muss von Amts wegen sicherstellen, dass Tatsachen ermittelt werden, die für den zu behandelnden Sachverhalt von Bedeutung sind, gegebenenfalls durch eigene Beweiserhebung oder durch Auferlegung der Beweispflicht für die Verfahrensbeteiligten. Das Gericht interpretiert und behandelt die Erklärungen der Verfahrensbeteiligten entsprechend der tatsächlichen Absicht des Verfahrensbeteiligten, der die Erklärung abgegeben hat. In jeder Phase des Verfahrens muss das Gericht den Verfahrensbeteiligten ausreichende Erläuterungen geben, um zu gewährleisten, dass keine Erklärung bzw. kein Beweismittel, die bzw. das für den Schutz der Interessen eines Beteiligten erforderlich ist, wegen mangelnder Erfahrung des Beteiligten in Rechtsfragen nicht anerkannt wird und dass etwaige Formmängel, die einer Anhörung einer Erklärung entgegenstehen, geheilt werden. In Bezug auf jede Frage, die für die Entscheidung der Streitfrage von Bedeutung ist, muss das Gericht den Verfahrensbeteiligten eine wirksame und gleichberechtigte Möglichkeit garantieren, ihre Auffassung und die Gründe für ihre Auffassung darzulegen und die Standpunkte der anderen Beteiligten zu bestreiten oder zu stützen.

7) Wie wird der Begriff „rechtzeitig“ in den nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt?

Es gibt keine Vorschriften, die spezifisch für Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten gelten, die in den Anwendungsbereich des EU-Umweltrechts, aber nicht in den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie und der IED-Richtlinie fallen. Im Wesentlichen sollte der recht weite Ermessensspielraum, über den die Richter in Verwaltungsangelegenheiten bei der Durchführung von Verfahren verfügen, sicherstellen, dass die Verfahren in möglichst kurzer Zeit und mit möglichst geringen Kosten durchgeführt werden, und gleichzeitig eine ordnungsgemäße Überprüfung der angefochtenen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen gewährleisten. In der Praxis hängt der rechtzeitige Charakter der gerichtlichen Überprüfung von der Arbeitsbelastung der Richter und deren Nutzung des durch das Verwaltungsverfahrensgesetz eingeräumten Ermessens ab. Das Gericht ist gesetzlich allgemein verpflichtet, die Verwaltungsangelegenheit innerhalb einer angemessenen Frist zu bearbeiten.

8) Gibt es die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes? Wenn ja, welche Verfahrensanforderungen gelten für einen solchen vorläufigen Rechtsschutz? Gibt es für jeden Bereich neben den allgemeinen nationalen Vorschriften Sonderregelungen?

Ein vorläufiger Rechtsschutz ist möglich, für den die allgemeinen Vorschriften gelten. Die Person, die die verwaltungsrechtliche Anfechtung beim Verwaltungsgericht eingereicht hat, kann im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahrens auch einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen. In diesem Fall entscheidet das Gericht über die Aussetzung der Gültigkeit der Entscheidung, während die Verwaltungsbehörde, die die Überprüfungsverfahren durchführt, weiterhin über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung entscheidet. Die Gerichte können vorläufigen Rechtsschutz in unterschiedlicher Form gewähren, einschließlich der Aussetzung der Gültigkeit oder Durchführung der angefochtenen Entscheidung, und dem Adressaten die Ausübung der in der Entscheidung geregelten Tätigkeit verbieten. Vorläufiger Rechtsschutz kann vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag des Antragstellers gewährt werden.

Die Gerichte müssen prüfen, ob ein vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich erforderlich ist, um die Rechte des Antragstellers zu schützen oder das Ziel der Anfechtung zu erreichen, die verschiedenen Interessen gegeneinander abwägen, die von den Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betroffen sind, und nur solche Maßnahmen anwenden, die verhältnismäßig sind. Es sind jedoch keine finanziellen Verpflichtungen mit dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz verbunden (keine Sicherheitsleistung oder ähnliche Instrumente), und gegen eine Person, die einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt hat, können auch dann keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, wenn der Antragsteller den Rechtsstreit verlieren sollte.

Entscheidungen über vorläufigen Rechtsschutz sind gerichtliche Anordnungen, die vor höheren Gerichten

angefochten werden können. Gegen eine gerichtliche Anordnung können innerhalb von 15 Tagen ab der Zustellung der gerichtlichen Anordnung Rechtsmittel eingelegt werden.

9) Wie hoch sind die Kosten für die Einreichung einer Klage auf Zugang zu den Gerichten in diesen Bereichen? Welche etwaigen Folgen hat es, wenn man vor Gericht eine Niederlage erleidet? Welche Garantien gibt es, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sind, und enthalten diese Garantien einen ausdrücklichen gesetzlichen Verweis darauf, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Überprüfung auf dem Verwaltungsweg ist ein kostenfreies oder kostengünstiges Verfahren. Jeder trägt seine eigenen Kosten. Wenn ein Antragsteller beispielsweise einen Rechtsanwalt mit der Vertretung oder Unterstützung in einem verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren beauftragt, muss er die Dienstleistung selbst bezahlen, auch wenn festgestellt wird, dass die Anfechtung gerechtfertigt ist.

Wenn Klage beim Verwaltungsgericht erhoben wird, können verschiedene Kosten anfallen. Die möglichen Kosten fallen in zwei allgemeine Kategorien: Gerichtskosten (*kohtukulud*) und außergerichtliche Kosten (*kohtuvälised kulud*). In der Praxis stellen die Honorare für Rechtsberater und vertragliche Vertreter (die als außergerichtliche Kosten eingestuft werden) die höchsten Kosten dar. Es gilt das Prinzip, dass der unterlegenen Partei die Kosten aufgebürdet werden. Es gibt keine Kostenobergrenze. Es gibt im Gesetz keinen ausdrücklichen Verweis auf ein Erfordernis, dass Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen. In Verwaltungssachen verlangen die Gerichte in der Regel nicht, dass die Kosten der Verwaltungsbehörde übernommen werden, da von der Behörde erwartet wird, dass sie in der Lage sein wird, typische Streitigkeiten aus eigenen Mitteln zu regeln. Darüber hinaus können die Gerichte auch die ausgleichenden Kosten Dritter (z. B. Genehmigungsinhaber) herabsetzen. Weitere Einzelheiten zu den allgemeinen Vorschriften siehe Abschnitt 1.7.3.

## 1.2 Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf die Verwaltungsverfahren, die zur Einhaltung der nationalen Durchführungsvorschriften für die Richtlinie 2001/42/EG über die strategische Umweltprüfung (SUP) zu befolgen sind<sup>[2]</sup>

1) Welche nationalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Klagebefugnis von Privatpersonen und NRO, die die Verfahren für die Annahme der Entscheidung, Handlung oder Unterlassung a) in einem Verwaltungsverfahren überprüfen lassen oder b) in einem Gerichtsverfahren vor einem nationalen Gericht anfechten wollen? Und insbesondere: Welche Voraussetzungen und etwaigen Fristen gelten für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens? Wie wirksam ist der Zugang zu nationalen Gerichten im Lichte der Rechtsprechung des EuGH und der einschlägigen nationalen Rechtsprechung ausgestaltet?

Die Klagebefugnis (sowohl für die verwaltungsbehördliche als auch für die gerichtliche Überprüfung) im Zusammenhang mit Verfahren, die der SUP-Richtlinie unterliegen, hängt von der Art des Plans oder Programms ab, für den bzw. das die SUP durchgeführt wurde:

- Wenn die SUP für einen lokalen (kommunalen) Raumordnungsplan oder einen ausgewiesenen nationalen Raumordnungsplan durchgeführt wurde, kann jeder den zusammen mit dieser SUP angenommenen Raumordnungsplan mit der Begründung anfechten, dass er gegen öffentliche Interessen verstößt (Popularklage).
- In allen anderen Fällen können der Plan oder das Programm und die zugehörige SUP nur angefochten werden, wenn a) die Entscheidung als individueller Verwaltungsakt angesehen wird, d. h. sie begründet, beendet oder ändert subjektive Rechte, und b) das Recht der Person, die die Beschwerde einlegt, verletzt wird (für Umwelt-NRO wird eine Rechtsverletzung angenommen). Bei der überwältigenden Mehrheit der Pläne und Programme außerhalb der genannten Raumordnungspläne, die der SUP unterliegen, handelt es sich nicht um individuelle Verwaltungsakte, und sie können daher nicht im Rahmen einer verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfung angefochten werden.

Für die Anfechtung einer Unterlassung der Annahme eines Plans oder Programms, bei dem es sich um einen Verwaltungsakt handelt, gilt eine andere Logik. In solchen Fällen hängt die Klagebefugnis zunächst davon ab, ob die Unterlassung ein subjektives Recht hätte verletzen können – dies kann auch in Bezug auf Pläne und Programme, die keine Verwaltungsakte sind, von theoretischer Relevanz sein. Zweitens hängt die Klagebefugnis

davon ab, ob die Behörde eine klare Verpflichtung zum Handeln (oder zum Handeln in bestimmter Weise) hatte.

Es gelten die allgemeinen Fristen. Verwaltungsbehördliche Anfechtungen müssen innerhalb von 30 Tagen ab dem Tag eingelegt werden, an dem die Person von dem angefochtenen Verwaltungsakt oder der angefochtenen Maßnahme Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen sollen. Es gelten unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Klagen, die beim Verwaltungsgericht gegen Umweltentscheidungen eingereicht werden können. Der Antrag auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung im Umweltbereich ist innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts an den Antragsteller einzureichen. Die Bekanntgabe kann in diesem Zusammenhang auch die öffentliche Bekanntgabe des Erlasses des Umweltrechtsakts bedeuten. Wenn die Verwaltungsentscheidung dem Antragsteller nicht bekannt gegeben wurde, er aber auf andere Weise vom Verwaltungsakt erfährt, sollte die Entscheidung ohne unverhältnismäßige Verzögerung angefochten werden. Das Gericht entscheidet auf Einzelfallbasis, was eine unverhältnismäßige Verzögerung darstellt.

Wenn von der Möglichkeit der verwaltungsbehördlichen Überprüfung vor der gerichtlichen Überprüfung Gebrauch gemacht wurde, hat der Antragsteller 30 Tage ab Bekanntgabe der Überprüfungsentscheidung Zeit, um sowohl die in der verwaltungsbehördlichen Überprüfung ergangene Entscheidung als auch die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung vor dem Verwaltungsgericht anzufechten. In Ausnahmefällen beträgt die Frist für das Einreichen einer Klage drei Jahre, wenn:

- der Ersatz eines Schadens geltend gemacht wird, der durch eine Verwaltungsbehörde verursacht wurde,
- die Beseitigung rechtswidriger Auswirkungen eines Verwaltungsaktes angestrebt wird,
- der Verwaltungsakt für rechtswidrig erklärt werden soll (ohne seine Aufhebung).

Der Zugang zu nationalen Gerichten ist wirksam gegeben, insoweit die Pläne Verwaltungsakte sind und sofern das nationale Recht von den Überprüfungsinstanzen in einer Weise angewandt wird, die den Grundsätzen (z. B. Nichtdiskriminierung) und dem allgemeinen Zweck der Vorschrift Rechnung trägt. Die Komplexität der Umweltfälle und die Kosten für die rechtliche Vertretung sind in der Praxis bedeutende Hürden für normale Bürgerinnen und Bürger sowie für Umwelt-NRO.

2) Wie weit reicht der Umfang der verwaltungsbehördlichen Überprüfung (falls zutreffend) und der gerichtlichen Überprüfung (falls zutreffend)? Wird sowohl die verfahrensrechtliche als auch die materielle Rechtmäßigkeit abgedeckt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Sowohl die verwaltungsbehördliche als auch die gerichtliche Überprüfung erstrecken sich auf die verfahrensrechtliche und materielle Rechtmäßigkeit angefochtener Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Die verwaltungsbehördliche Überprüfung erstreckt sich auch auf die „Zweckmäßigkeit“ der angefochtenen Entscheidung. Es ist den Gerichten nicht gestattet, Werturteile der Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte umfasst jedoch auch die Prüfung der Frage, ob die Ermessensausübung durch die Behörde korrekt erfolgt ist (z. B. ob alle einschlägigen Tatsachen ermittelt wurden und keine offensichtlichen Fehler bei der Abwägung verschiedener Interessen begangen wurden).

3) Besteht das Erfordernis, vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens das Verwaltungsverfahren auszuschöpfen?

Allgemein gilt, dass das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, d. h. das Verwaltungsverfahren muss nicht ausgeschöpft werden, bevor eine Klage beim Gericht erhoben werden kann.

4) Ist es für die Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten erforderlich, an der Phase der öffentlichen Konsultation im Rahmen des Verwaltungsverfahrens teilzunehmen, d. h. Stellungnahmen abzugeben, an Anhörungen teilzunehmen usw.?

Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten.

5) Gibt es die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes? Wenn ja, welche Verfahrensbedingungen gelten für einen solchen vorläufigen Rechtsschutz? Gibt es für jeden Bereich neben den allgemeinen nationalen Vorschriften Sonderregelungen?

Ein vorläufiger Rechtsschutz ist möglich, für den die allgemeinen Vorschriften gelten. Die Person, die die verwaltungsrechtliche Anfechtung beim Verwaltungsgericht eingereicht hat, kann im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahrens auch einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen. In

diesem Fall entscheidet das Gericht über die Aussetzung der Gültigkeit der Entscheidung, während die Verwaltungsbehörde, die die Überprüfungsverfahren durchführt, weiterhin über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung entscheidet. Die Gerichte können vorläufigen Rechtsschutz in unterschiedlicher Form gewähren, einschließlich der Aussetzung der Gültigkeit oder Durchführung der angefochtenen Entscheidung, und dem Adressaten die Ausübung der in der Entscheidung geregelten Tätigkeit verbieten. Vorläufiger Rechtsschutz kann vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag des Antragstellers gewährt werden.

Die Gerichte müssen prüfen, ob ein vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich erforderlich ist, um die Rechte des Antragstellers zu schützen oder das Ziel der Anfechtung zu erreichen, die verschiedenen Interessen gegeneinander abwägen, die von den Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betroffen sind, und nur solche Maßnahmen anwenden, die verhältnismäßig sind. Es sind jedoch keine finanziellen Verpflichtungen mit dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz verbunden (keine Sicherheitsleistung oder ähnliche Instrumente), und gegen eine Person, die einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt hat, können auch dann keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, wenn der Antragsteller den Rechtsstreit verlieren sollte.

Entscheidungen über vorläufigen Rechtsschutz sind gerichtliche Anordnungen, die vor höheren Gerichten angefochten werden können. Gegen eine gerichtliche Anordnung können innerhalb von 15 Tagen ab der Zustellung der gerichtlichen Anordnung Rechtsmittel eingelegt werden.

6) Wie hoch sind die Kosten für die Einreichung einer Klage auf Zugang zu den Gerichten in diesen Bereichen? Welche etwaigen Folgen hat es, wenn man vor Gericht eine Niederlage erleidet? Welche Garantien gibt es, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sind, und enthalten diese Garantien einen ausdrücklichen gesetzlichen Verweis darauf, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Überprüfung auf dem Verwaltungsweg ist ein kostenfreies oder kostengünstiges Verfahren. Jeder trägt seine eigenen Kosten. Wenn ein Antragsteller beispielsweise einen Rechtsanwalt mit der Vertretung oder Unterstützung in einem verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren beauftragt, muss er die Dienstleistung selbst bezahlen, auch wenn festgestellt wird, dass die Anfechtung gerechtfertigt ist.

Wenn Klage beim Verwaltungsgericht erhoben wird, können verschiedene Kosten anfallen. Die möglichen Kosten fallen in zwei allgemeine Kategorien: Gerichtskosten (*kohtukulud*) und außergerichtliche Kosten (*kohtuvälised kulud*). In der Praxis stellen die Honorare für Rechtsberater und vertragliche Vertreter (die als außergerichtliche Kosten eingestuft werden) die höchsten Kosten dar. Es gilt das Prinzip, dass der unterlegenen Partei die Kosten aufgebürdet werden. Es gibt keine Kostenobergrenze. Es gibt im Gesetz keinen ausdrücklichen Verweis auf ein Erfordernis, dass Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen. In Verwaltungssachen verlangen die Gerichte in der Regel nicht, dass die Kosten der Verwaltungsbehörde übernommen werden, da von der Behörde erwartet wird, dass sie in der Lage sein wird, typische Streitigkeiten aus eigenen Mitteln zu regeln. Darüber hinaus können die Gerichte die auszugleichenden Kosten Dritter (z. B. Genehmigungsinhaber) herabsetzen. Weitere Einzelheiten zu den allgemeinen Vorschriften siehe Abschnitt 1.7.3.

### 1.3 Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf die Verwaltungsverfahren, die zur Erfüllung der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Artikel 7 des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf Pläne und Programme, die nicht den in der Richtlinie 2001/42/EG über die strategische Umweltprüfung (SUP) festgelegten Verfahren unterzogen wurden, zu befolgen sind<sup>[3]</sup>

1) Welche nationalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Klagebefugnis von Privatpersonen und NRO, die die Verfahren für die Annahme der Entscheidung, Handlung oder Unterlassung a) in einem Verwaltungsverfahren überprüfen lassen oder b) in einem Gerichtsverfahren vor einem nationalen Gericht anfechten wollen? Und insbesondere: Welche Voraussetzungen und etwaigen Fristen gelten für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens? Wie wirksam ist der Zugang zu nationalen Gerichten im Lichte der Rechtsprechung des EuGH und der einschlägigen nationalen Rechtsprechung ausgestaltet?

Die Klagebefugnis in Bezug auf die verwaltungsbehördliche und gerichtliche Überprüfung angenommener Pläne

und Programme hängt von der Art des Plans oder Programms ab:

- Bei Plänen und Programmen, die als Verwaltungsakte gelten, d. h. die individuelle Rechte einer Person begründen, beenden oder ändern, wird Personen, deren subjektive Rechte verletzt wurden, Klagebefugnis zuerkannt (für Umwelt-NRO wird eine Rechtsverletzung angenommen). Pläne und Programme können auch nur teilweise als Verwaltungsakte betrachtet werden. Zu Plänen und Programmen im Zusammenhang mit der Umwelt gehören beispielsweise Raumordnungspläne für kleine Gebiete (detaillierte Raumordnungspläne), die keiner SUP und keinen Schutzbestimmungen für Schutzgebiete unterliegen. Die folgenden Fragen und Antworten sind nur für diese Kategorie von Plänen und Programmen relevant.
- Die meisten Pläne und Programme, die Artikel 7 des Übereinkommens von Aarhus unterliegen, gelten nicht als Verwaltungsakte, sondern als interne Verwaltungsdokumente. Da diese Pläne und Programme keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechte von Personen haben, können sie auch weder im Wege der verwaltungsbehördlichen noch der gerichtlichen Kontrolle angefochten werden. Daher sind die folgenden Fragen und Antworten für diese Kategorie nicht relevant.

Für die Anfechtung einer Unterlassung der Annahme eines Plans oder Programms, bei dem es sich um einen Verwaltungsakt handelt, gilt eine andere Logik. In solchen Fällen hängt die Klagebefugnis zunächst davon ab, ob die Unterlassung ein subjektives Recht hätte verletzen können – dies kann auch in Bezug auf Pläne und Programme, die keine Verwaltungsakte sind, von theoretischer Relevanz sein. Zweitens hängt die Klagebefugnis davon ab, ob die Behörde eine klare Verpflichtung zum Handeln (oder zum Handeln in bestimmter Weise) hatte.

Es gelten die allgemeinen Fristen. Verwaltungsbehördliche Anfechtungen müssen innerhalb von 30 Tagen ab dem Tag eingelegt werden, an dem die Person von dem angefochtenen Verwaltungsakt oder der angefochtenen Maßnahme Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen sollen. Es gelten unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Klagen, die beim Verwaltungsgericht gegen Umweltentscheidungen eingereicht werden können. Der Antrag auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung im Umweltbereich ist innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts an den Antragsteller einzureichen. Die Bekanntgabe kann in diesem Zusammenhang auch die öffentliche Bekanntgabe des Erlasses des Umweltrechtsakts bedeuten. Wenn die Verwaltungsentscheidung dem Antragsteller nicht bekannt gegeben wurde, er aber auf andere Weise vom Verwaltungsakt erfährt, sollte die Entscheidung ohne unverhältnismäßige Verzögerung angefochten werden. Das Gericht entscheidet auf Einzelfallbasis, was eine unverhältnismäßige Verzögerung darstellt (in der Regel ein Zeitraum von bis zu zwei Monaten).

Wenn von der Möglichkeit der verwaltungsbehördlichen Überprüfung vor der gerichtlichen Überprüfung Gebrauch gemacht wurde, hat der Antragsteller 30 Tage ab Bekanntgabe der Überprüfungsentscheidung Zeit, um sowohl die in der verwaltungsbehördlichen Überprüfung ergangene Entscheidung als auch die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung vor dem Verwaltungsgericht anzufechten. In Ausnahmefällen beträgt die Frist für das Einreichen einer Klage drei Jahre, wenn

- der Ersatz eines Schadens geltend gemacht wird, der durch eine Verwaltungsbehörde verursacht wurde,
- die Beseitigung rechtswidriger Auswirkungen eines Verwaltungsaktes angestrebt wird,
- der Verwaltungsakt für rechtswidrig erklärt werden soll (ohne seine Aufhebung).

Der Zugang zu nationalen Gerichten ist wirksam gegeben, insoweit die Pläne Verwaltungsakte sind und sofern das nationale Recht von den Überprüfungsinstanzen in einer Weise angewandt wird, die den Grundsätzen (z. B. Nichtdiskriminierung) und dem allgemeinen Zweck der Vorschrift Rechnung trägt. Die Komplexität der Umweltfälle und die Kosten für die rechtliche Vertretung sind in der Praxis bedeutende Hürden für normale Bürgerinnen und Bürger sowie für Umwelt-NRO.

2) Wie weit reicht der Umfang der verwaltungsbehördlichen Überprüfung (falls zutreffend) und der gerichtlichen Überprüfung (falls zutreffend)? Wird sowohl die verfahrensrechtliche als auch die materiellrechtliche Rechtmäßigkeit abgedeckt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Sowohl die verwaltungsbehördliche als auch die gerichtliche Überprüfung erstrecken sich auf die verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Rechtmäßigkeit angefochtener Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Die verwaltungsbehördliche Überprüfung erstreckt sich auch auf die „Zweckmäßigkeit“ der angefochtenen Entscheidung. Es ist den Gerichten nicht gestattet, die Zweckmäßigkeit von Entscheidungen oder Werturteile der Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte umfasst jedoch auch die Prüfung der Frage, ob die

Ermessensausübung durch die Behörde korrekt erfolgt ist (z. B. ob alle einschlägigen Tatsachen ermittelt wurden und keine offensichtlichen Fehler bei der Abwägung verschiedener Interessen begangen wurden).

3) Besteht das Erfordernis, vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens das Verwaltungsverfahren auszuschöpfen?

Allgemein gilt, dass das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, d. h. das Verwaltungsverfahren muss nicht ausgeschöpft werden, bevor eine Klage beim Gericht erhoben werden kann.

4) Ist es für die Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten erforderlich, an der Phase der öffentlichen Konsultation im Rahmen des Verwaltungsverfahrens teilzunehmen, d. h. Stellungnahmen abzugeben, an Anhörungen teilzunehmen usw.?

Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten.

5) Gibt es die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes? Wenn ja, welche Verfahrensbedingungen gelten für einen solchen vorläufigen Rechtsschutz? Gibt es für jeden Bereich neben den allgemeinen nationalen Vorschriften Sonderregelungen?

Ein vorläufiger Rechtsschutz ist möglich, für den die allgemeinen Vorschriften gelten. Die Person, die die verwaltungsrechtliche Anfechtung beim Verwaltungsgericht eingereicht hat, kann im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahrens auch einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen. In diesem Fall entscheidet das Gericht über die Aussetzung der Gültigkeit der Entscheidung, während die Verwaltungsbehörde, die die Überprüfungsverfahren durchführt, weiterhin über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung entscheidet. Die Gerichte können vorläufigen Rechtsschutz in unterschiedlicher Form gewähren, einschließlich der Aussetzung der Gültigkeit oder Durchführung der angefochtenen Entscheidung, und dem Adressaten die Ausübung der in der Entscheidung geregelten Tätigkeit verbieten. Vorläufiger Rechtsschutz kann vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag eines der Antragsteller gewährt werden.

Die Gerichte müssen prüfen, ob ein vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich erforderlich ist, um die Rechte des Antragstellers zu schützen oder das Ziel der Anfechtung zu erreichen, die verschiedenen Interessen gegeneinander abwägen, die von den Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betroffen sind, und nur solche Maßnahmen anwenden, die verhältnismäßig sind. Es sind jedoch mit Ausnahme der staatlichen Gebühr in Höhe von 15 EUR keine finanziellen Verpflichtungen mit dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz verbunden (keine Sicherheitsleistung oder ähnliche Instrumente), und gegen eine Person, die einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt hat, können auch dann keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, wenn der Antragsteller den Rechtsstreit verlieren sollte.

Entscheidungen über vorläufigen Rechtsschutz sind gerichtliche Anordnungen, die vor höheren Gerichten angefochten werden können. Gegen eine gerichtliche Anordnung können innerhalb von 15 Tagen ab der Zustellung der gerichtlichen Anordnung Rechtsmittel eingelegt werden.

6) Wie hoch sind die Kosten für die Einreichung einer Klage auf Zugang zu den Gerichten in diesen Bereichen? Welche etwaigen Folgen hat es, wenn man vor Gericht eine Niederlage erleidet? Welche Garantien gibt es, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sind, und enthalten diese Garantien einen ausdrücklichen gesetzlichen Verweis darauf, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Überprüfung auf dem Verwaltungsweg ist ein kostenfreies oder kostengünstiges Verfahren. Jeder trägt seine eigenen Kosten. Wenn ein Antragsteller beispielsweise einen Rechtsanwalt mit der Vertretung oder Unterstützung in einem verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren beauftragt, muss er die Dienstleistung selbst bezahlen, auch wenn festgestellt wird, dass die Anfechtung gerechtfertigt ist.

Wenn Klage beim Verwaltungsgericht erhoben wird, können verschiedene Kosten anfallen. Die möglichen Kosten fallen in zwei allgemeine Kategorien: Gerichtskosten (*kohtukulud*) und außergerichtliche Kosten (*kohtuvälised kulud*). In der Praxis stellen die Honorare für Rechtsberater und vertragliche Vertreter (die als außergerichtliche Kosten eingestuft werden) die höchsten Kosten dar. Es gilt das Prinzip, dass der unterlegenen Partei die Kosten aufgebürdet werden. Es gibt keine Kostenobergrenze. Es gibt im Gesetz keinen ausdrücklichen Verweis auf ein Erfordernis, dass Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen. In Verwaltungssachen verlangen die Gerichte in der Regel nicht, dass die Kosten der Verwaltungsbehörde übernommen werden, da von der Behörde erwartet wird,

dass sie in der Lage sein wird, typische Streitigkeiten aus eigenen Mitteln zu regeln. Darüber hinaus können die Gerichte auch die auszugleichenden Kosten Dritter (z. B. Genehmigungsinhaber) herabsetzen. Weitere Einzelheiten zu den allgemeinen Vorschriften siehe Abschnitt 1.7.3.

## 1.4 Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die auch Pläne und Programme betreffen, die nach dem EU-Umweltrecht ausgearbeitet werden müssen<sup>[4]</sup>

1) Welche nationalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Klagebefugnis von Privatpersonen und NRO, die den Inhalt des Plans a) einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterziehen und b) vor einem nationalen Gericht anfechten wollen? Und insbesondere: Welche Voraussetzungen und etwaigen Fristen gelten für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens? Wie wirksam ist der Zugang zu nationalen Gerichten im Lichte der Rechtsprechung des EuGH und der einschlägigen nationalen Rechtsprechung ausgestaltet?

Bei Plänen und Programmen, die als Verwaltungsakte gelten, d. h. die individuelle Rechte einer Person begründen, beenden oder ändern, wird Personen, deren subjektive Rechte verletzt wurden, Klagebefugnis zuerkannt (für Umwelt-NRO wird eine Rechtsverletzung angenommen). Pläne und Programme können auch nur teilweise als Verwaltungsakte betrachtet werden. Pläne und Programme, die keine Verwaltungsakte sind, wirken sich nicht unmittelbar auf die Rechte von Personen aus. Solche Pläne und Programme können nicht angefochten werden. Daher sind die folgenden Fragen und Antworten für diese Kategorie nicht relevant.

Für die Anfechtung einer Unterlassung der Annahme eines Plans oder Programms, bei dem es sich um einen Verwaltungsakt handelt, gilt eine andere Logik. In solchen Fällen hängt die Klagebefugnis zunächst davon ab, ob die Unterlassung ein subjektives Recht hätte verletzen können – dies kann auch in Bezug auf Pläne und Programme, die keine Verwaltungsakte sind, von theoretischer Relevanz sein. Zweitens hängt die Klagebefugnis davon ab, ob die Behörde eine klare Verpflichtung zum Handeln (oder zum Handeln in bestimmter Weise) hatte. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Verpflichtung auch aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben kann, wie der EuGH in der Rechtssache C-237/07, Janecek, festgestellt hat.

Es gelten die allgemeinen Fristen. Verwaltungsbehördliche Anfechtungen müssen innerhalb von 30 Tagen ab dem Tag eingelegt werden, an dem die Person von dem angefochtenen Verwaltungsakt oder der angefochtenen Maßnahme Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen sollen. Es gelten unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Klagen, die beim Verwaltungsgericht gegen Umweltentscheidungen eingereicht werden können. Der Antrag auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung im Umweltbereich ist innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts an den Antragsteller einzureichen. Die Bekanntgabe kann in diesem Zusammenhang auch die öffentliche Bekanntgabe des Erlasses des Umweltrechtsakts bedeuten. Wenn die Verwaltungsentscheidung dem Antragsteller nicht bekannt gegeben wurde, er aber auf andere Weise vom Verwaltungsakt erfährt, sollte die Entscheidung ohne unverhältnismäßige Verzögerung angefochten werden. Das Gericht entscheidet auf Einzelfallbasis, was eine unverhältnismäßige Verzögerung darstellt.

Wenn von der Möglichkeit der verwaltungsbehördlichen Überprüfung vor der gerichtlichen Überprüfung Gebrauch gemacht wurde, hat der Antragsteller 30 Tage ab Bekanntgabe der Überprüfungsentscheidung Zeit, um sowohl die in der verwaltungsbehördlichen Überprüfung ergangene Entscheidung als auch die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung vor dem Verwaltungsgericht anzufechten. In Ausnahmefällen beträgt die Frist für das Einreichen einer Klage drei Jahre, wenn

- der Ersatz eines Schadens geltend gemacht wird, der durch eine Verwaltungsbehörde verursacht wurde,
- die Beseitigung rechtswidriger Auswirkungen eines Verwaltungsaktes angestrebt wird,
- der Verwaltungsakt für rechtswidrig erklärt werden soll (ohne seine Aufhebung).

Der Zugang zu nationalen Gerichten ist wirksam gegeben, insoweit die Pläne Verwaltungsakte sind und sofern das nationale Recht von den Überprüfungsinstanzen in einer Weise angewandt wird, die den Grundsätzen (z. B. Nichtdiskriminierung) und dem allgemeinen Zweck der Vorschrift Rechnung trägt. Die Komplexität der Umweltfälle und die Kosten für die rechtliche Vertretung sind in der Praxis bedeutende Hürden für normale Bürgerinnen und Bürger sowie für Umwelt-NRO.

2) Hat die Form, in der der Plan oder das Programm angenommen wird, eine Auswirkung auf die Klagebefugnis (siehe auch Abschnitt 2.5)?

Die Form des Plans oder des Programms ist unerheblich. Nach der langjährigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hängt die Einstufung von Entscheidungen als Verwaltungsakt nicht davon ab, wie die Entscheidung von den Behörden bezeichnet wird, sondern davon, welche Rechtswirkungen sie hat. Beispielsweise werden detaillierte Schutzbestimmungen für Naturschutzgebiete in Form einer Verordnung (d. h. eines Sekundärrechtsakts) erlassen, gelten aber zumindest teilweise als Verwaltungsakte und können als solche vor Gericht oder im Wege der Verwaltungskontrolle angefochten werden.

3) Wie weit reicht der Umfang der verwaltungsbehördlichen Überprüfung (falls zutreffend) und der gerichtlichen Überprüfung (falls zutreffend)? Wird sowohl die verfahrensrechtliche als auch die materielle Rechtmäßigkeit abgedeckt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Sowohl die verwaltungsbehördliche als auch die gerichtliche Überprüfung erstrecken sich auf die verfahrensrechtliche und materielle Rechtmäßigkeit angefochtener Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Die verwaltungsbehördliche Überprüfung erstreckt sich auch auf die „Zweckmäßigkeit“ der angefochtenen Entscheidung. Es ist den Gerichten nicht gestattet, Werturteile der Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte umfasst jedoch auch die Prüfung der Frage, ob die Ermessensausübung durch die Behörde korrekt erfolgt ist (z. B. ob alle einschlägigen Tatsachen ermittelt wurden und keine offensichtlichen Fehler bei der Abwägung verschiedener Interessen begangen wurden).

4) Besteht das Erfordernis, vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens das Verwaltungsverfahren auszuschöpfen?

Allgemein gilt, dass das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, d. h. das Verwaltungsverfahren muss nicht ausgeschöpft werden, bevor eine Klage beim Gericht erhoben werden kann.

5) Ist es für die Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten erforderlich, an der Phase der öffentlichen Konsultation im Rahmen des Verwaltungsverfahrens teilzunehmen, d. h. Stellungnahmen abzugeben, an Anhörungen teilzunehmen usw.?

Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten.

6) Gibt es einige Gründe/Argumente, die im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung präkludiert sind (nicht akzeptiert werden)?

Die gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen ist begrenzt. Das Gericht kann nicht das Ermessen anstelle der Behörden ausüben, sondern kann nur prüfen, ob diese Ermessensbefugnisse rechtmäßig ausgeübt wurden. Das bedeutet, dass das Gericht erhebliche Fehler, die begangen wurden, nicht korrigieren und selbst eine neue, faire und rechtmäßige Entscheidung treffen kann. Es ist dem Gericht auch nicht gestattet, Werturteile von Behörden neu zu bewerten.

7) Fair, ausgewogen – Wie werden diese Begrifflichkeiten im nationalen Rechtssystem angewandt?

Nach den allgemeinen Regeln und Grundsätzen des Verwaltungsgerichtsverfahrens sind die Verwaltungsgerichte verpflichtet, den Verfahrensparteien die erforderliche Unterstützung und Beratung anzubieten, um sicherzustellen, dass alle Parteien die gleichen Chancen haben, ihre Argumente vorzubringen und zu erläutern und die Argumente der anderen Partei anzufechten. Die Gerichte sind auch verpflichtet, die Parteien zu beraten, wenn sich herausstellt, dass sie nicht über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, um die zur Erreichung ihrer Ziele erforderlichen Ansprüche geltend zu machen.

8) Wie wird der Begriff „rechtzeitig“ in den nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt?

Es gibt keine speziell für diese Angelegenheiten geltenden Vorschriften. Im Wesentlichen sollte der recht weite Ermessensspielraum, über den die Richter in Verwaltungsangelegenheiten bei der Durchführung von Verfahren verfügen, sicherstellen, dass die Verfahren in möglichst kurzer Zeit und mit möglichst geringen Kosten durchgeführt werden, und gleichzeitig eine ordnungsgemäße Überprüfung der angefochtenen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen gewährleisten. In der Praxis hängt der rechtzeitige Charakter der gerichtlichen Überprüfung von der Arbeitsbelastung der Richter und deren Nutzung des durch das Verwaltungsverfahrensgesetz

eingräumten Ermessens ab. Die Richter haben die allgemeine Verpflichtung, den Fall innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden.

9) Gibt es die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes? Wenn ja, welche Verfahrensanforderungen gelten für einen solchen vorläufigen Rechtsschutz? Gibt es für jeden Bereich neben den allgemeinen nationalen Vorschriften Sonderregelungen?

Ein vorläufiger Rechtsschutz ist möglich, für den die allgemeinen Vorschriften gelten. Die Person, die die verwaltungsrechtliche Anfechtung beim Verwaltungsgericht eingereicht hat, kann im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahrens auch einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen. In diesem Fall entscheidet das Gericht über die Aussetzung der Gültigkeit der Entscheidung, während die Verwaltungsbehörde, die die Überprüfungsverfahren durchführt, weiterhin über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung entscheidet. Die Gerichte können vorläufigen Rechtsschutz in unterschiedlicher Form gewähren, einschließlich der Aussetzung der Gültigkeit oder Durchführung der angefochtenen Entscheidung, und dem Adressaten die Ausübung der in der Entscheidung geregelten Tätigkeit verbieten. Vorläufiger Rechtsschutz kann vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag des Antragstellers gewährt werden.

Die Gerichte müssen prüfen, ob ein vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich erforderlich ist, um die Rechte des Antragstellers zu schützen oder das Ziel der Anfechtung zu erreichen, die verschiedenen Interessen gegeneinander abwägen, die von den Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betroffen sind, und nur solche Maßnahmen anwenden, die verhältnismäßig sind. Es sind jedoch keine finanziellen Verpflichtungen mit dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz verbunden (keine Sicherheitsleistung oder ähnliche Instrumente), und gegen eine Person, die einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt hat, können auch dann keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, wenn der Antragsteller den Rechtsstreit verlieren sollte.

Entscheidungen über vorläufigen Rechtsschutz sind gerichtliche Anordnungen, die vor höheren Gerichten angefochten werden können. Gegen eine gerichtliche Anordnung können innerhalb von 15 Tagen ab der Zustellung der gerichtlichen Anordnung Rechtsmittel eingelegt werden.

10) Wie hoch sind die Kosten für die Einreichung einer Klage auf Zugang zu den Gerichten in diesen Bereichen? Welche etwaigen Folgen hat es, wenn man vor Gericht eine Niederlage erleidet? Welche Garantien gibt es, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sind, und enthalten diese Garantien einen ausdrücklichen gesetzlichen Verweis darauf, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Überprüfung auf dem Verwaltungsweg ist ein kostenfreies oder kostengünstiges Verfahren. Jeder trägt seine eigenen Kosten. Wenn ein Antragsteller beispielsweise einen Rechtsanwalt mit der Vertretung oder Unterstützung in einem verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren beauftragt, muss er die Dienstleistung selbst bezahlen, auch wenn festgestellt wird, dass die Anfechtung gerechtfertigt ist.

Wenn Klage beim Verwaltungsgericht erhoben wird, können verschiedene Kosten anfallen. Die möglichen Kosten fallen in zwei allgemeine Kategorien: Gerichtskosten (*kohtukulud*) und außergerichtliche Kosten (*kohtuvälised kulud*). In der Praxis stellen die Honorare für Rechtsberater und vertragliche Vertreter (die als außergerichtliche Kosten eingestuft werden) die höchsten Kosten dar. Es gilt das Prinzip, dass der unterlegenen Partei die Kosten aufgebürdet werden. Es gibt keine Kostenobergrenze. Es gibt im Gesetz keinen ausdrücklichen Verweis auf ein Erfordernis, dass Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen. In Verwaltungssachen verlangen die Gerichte in der Regel nicht, dass die Kosten der Verwaltungsbehörde übernommen werden, da von der Behörde erwartet wird, dass sie in der Lage sein wird, typische Streitigkeiten aus eigenen Mitteln zu regeln. Darüber hinaus können die Gerichte auch die ausgleichenden Kosten Dritter (z. B. Genehmigungsinhaber) herabsetzen. Weitere Einzelheiten zu den allgemeinen Vorschriften siehe Abschnitt 1.7.3.

## 1.5 Durchführungsvorschriften und/oder allgemein anwendbare rechtsverbindliche normative Instrumente zur Umsetzung des EU-Umweltrechts und damit verbundener EU-Rechtsakte<sup>[5]</sup>

1) Welche nationalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Klagebefugnis von Privatpersonen und NRO, die das

Verfahren für die Annahme der Entscheidung, Handlung oder Unterlassung des nationalen Rechtsakts oder ihren Inhalt a) einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung unterziehen und b) vor einem nationalen Gericht anfechten wollen? Und insbesondere: Welche Voraussetzungen und etwaigen Fristen gelten für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens? Wie wirksam ist der Zugang zu nationalen Gerichten im Lichte der Rechtsprechung des EuGH und der einschlägigen nationalen Rechtsprechung ausgestaltet?

Durchführungsverordnungen und/oder allgemein anwendbare rechtsverbindliche normative Instrumente, die keine unmittelbare Wirkung auf die Rechte einer Person haben, gelten nicht als Verwaltungsakte und können daher weder im Wege der verwaltungsbehördlichen noch im Wege der gerichtlichen Überprüfung angefochten werden. Im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung kann eine Person jedoch bei einem Gericht beantragen, einen für den konkreten Fall relevanten Gesetzgebungsakt mit der Begründung aufzuheben, dass der Rechtsakt gegen die Verfassung verstößt. Wenn das Gericht dem Standpunkt der Kläger zustimmt, hat dies auch eine verfassungsrechtliche Kontrolle durch den Staatsgerichtshof zur Folge.

Für sogenannte „gemischte Rechtsakte“, bei denen ein Teil der Entscheidung materiell ein Verwaltungsakt ist, ein anderer Teil der Entscheidung dagegen nicht, gelten die üblichen Vorschriften für die Klagebefugnis. Dies bedeutet, dass solche Rechtsakte (teilweise) von jedem angefochten werden können, dessen Rechte sie verletzen (für Umwelt-NRO wird eine Rechtsverletzung angenommen). Die wichtigste Art solcher gemischten Rechtsakte sind die detaillierten Schutzbestimmungen für Naturschutzgebiete.

Für bestimmte Arten von Naturschutzgebieten müssen detaillierte Schutzbestimmungen festgelegt werden. In den Bestimmungen werden die Gebiete in Zonen eingeteilt und die Anforderungen an menschliche Tätigkeiten in den einzelnen Zonen festgelegt. Im Naturschutzgesetz sind der Rahmen für die Bestimmungen sowie die Standardregelung für jede Art von Zone festgelegt. Das Gesetz verbietet beispielsweise den Verjüngungsschnitt (eine Art des forstwirtschaftlichen Holzeinschlags) innerhalb begrenzter Bewirtschaftungszonen und die Nutzung von Wasserfahrzeugen in Schutzgebieten, sofern in detaillierten Schutzbestimmungen nichts anderes festgelegt ist. In den Schutzbestimmungen für das Landschaftsschutzgebiet [Könnumaa](#) ist festgelegt, dass der Holzeinschlag in der begrenzten Bewirtschaftungszone *Ohekatku* von August bis Januar und die Nutzung motorloser Wasserfahrzeuge im gesamten Schutzgebiet zulässig ist. Der Staatsgerichtshof hat festgestellt, dass solche Rechtsakte gemischten Charakter haben. Bei den detaillierten Schutzbestimmungen handelt es sich um Verwaltungsakte, soweit sie erhebliche Auswirkungen auf bestimmte Grundstücke haben. Diese Fälle betreffen Baurechte. Im Beispiel oben würde das Gericht jedoch wahrscheinlich feststellen, dass es sich bei der Bestimmung über den Holzeinschlag um einen Verwaltungsakt handelt und dass die Bestimmung über die Nutzung motorloser Wasserfahrzeuge eine Gesetzgebungsmaßnahme ist. Siehe RKHKm, Entscheidung Nr. [3-3-1-31-03](#) vom 7.5.2003, RKÜKo, Entscheidung Nr. [3-3-1-85-10](#) vom 31.5.2011.

2) Wie weit reicht der Umfang der verwaltungsbehördlichen Überprüfung (falls zutreffend) und der gerichtlichen Überprüfung (falls zutreffend)? Wird sowohl die verfahrensrechtliche als auch die materiellrechtliche Rechtmäßigkeit abgedeckt?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Sowohl die verwaltungsbehördliche als auch die gerichtliche Überprüfung erstrecken sich auf die verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Rechtmäßigkeit angefochtener Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen. Die verwaltungsbehördliche Überprüfung erstreckt sich auch auf die „Zweckmäßigkeit“ der angefochtenen Entscheidung. Es ist den Gerichten nicht gestattet, Werturteile der Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte umfasst jedoch auch die Prüfung der Frage, ob die Ermessensausübung durch die Behörde korrekt erfolgt ist (z. B. ob alle einschlägigen Tatsachen ermittelt wurden und keine offensichtlichen Fehler bei der Abwägung verschiedener Interessen begangen wurden).

3) Besteht das Erfordernis, vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens das Verwaltungsverfahren auszuschöpfen?

Allgemein gilt, dass das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist, d. h. das Verwaltungsverfahren muss nicht ausgeschöpft werden, bevor eine Klage beim Gericht erhoben werden kann.

4) Ist es für die Klagebefugnis vor den nationalen Gerichten erforderlich, an der Phase der öffentlichen Konsultation im Rahmen des Verwaltungsverfahrens teilzunehmen, d. h. Stellungnahmen abzugeben, an Anhörungen teilzunehmen usw.?

Die Beteiligung an Verwaltungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Klagebefugnis vor nationalen Gerichten.

5) Gibt es die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes? Wenn ja, welche Verfahrensanforderungen gelten für einen solchen vorläufigen Rechtsschutz? Gibt es für jeden Bereich neben den allgemeinen nationalen Vorschriften Sonderregelungen?

Ein vorläufiger Rechtsschutz ist möglich, für den die allgemeinen Vorschriften gelten. Die Person, die die verwaltungsrechtliche Anfechtung beim Verwaltungsgericht eingereicht hat, kann im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahrens auch einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen. In diesem Fall entscheidet das Gericht über die Aussetzung der Gültigkeit der Entscheidung, während die Verwaltungsbehörde, die die Überprüfungsverfahren durchführt, weiterhin über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung entscheidet. Die Gerichte können vorläufigen Rechtsschutz in unterschiedlicher Form gewähren, einschließlich der Aussetzung der Gültigkeit oder Durchführung der angefochtenen Entscheidung, und dem Adressaten die Ausübung der in der Entscheidung geregelten Tätigkeit verbieten. Vorläufiger Rechtsschutz kann vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag des Antragstellers gewährt werden.

Die Gerichte müssen prüfen, ob ein vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich erforderlich ist, um die Rechte des Antragstellers zu schützen oder das Ziel der Anfechtung zu erreichen, die verschiedenen Interessen gegeneinander abwägen, die von den Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes betroffen sind, und nur solche Maßnahmen anwenden, die verhältnismäßig sind. Es sind jedoch keine finanziellen Verpflichtungen mit dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz verbunden (keine Sicherheitsleistung oder ähnliche Instrumente), und gegen eine Person, die einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt hat, können auch dann keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, wenn der Antragsteller den Rechtsstreit verlieren sollte.

Entscheidungen über vorläufigen Rechtsschutz sind gerichtliche Anordnungen, die vor höheren Gerichten angefochten werden können. Gegen eine gerichtliche Anordnung können innerhalb von 15 Tagen ab der Zustellung der gerichtlichen Anordnung Rechtsmittel eingelegt werden.

6) Wie hoch sind die Kosten für die Einreichung einer Klage auf Zugang zu den Gerichten in diesen Bereichen? Welche etwaigen Folgen hat es, wenn man vor Gericht eine Niederlage erleidet? Welche Garantien gibt es, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sind, und enthalten diese Garantien einen ausdrücklichen gesetzlichen Verweis darauf, dass die Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen?

Es gelten die allgemeinen Vorschriften. Die Überprüfung auf dem Verwaltungsweg ist ein kostenfreies oder kostengünstiges Verfahren. Jeder trägt seine eigenen Kosten. Wenn ein Antragsteller beispielsweise einen Rechtsanwalt mit der Vertretung oder Unterstützung in einem verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren beauftragt, muss er die Dienstleistung selbst bezahlen, auch wenn festgestellt wird, dass die Anfechtung gerechtfertigt ist.

Wenn Klage beim Verwaltungsgericht erhoben wird, können verschiedene Kosten anfallen. Die möglichen Kosten fallen in zwei allgemeine Kategorien: Gerichtskosten (*kohtukulud*) und außergerichtliche Kosten (*kohtuvälised kulud*). In der Praxis stellen die Honorare für Rechtsberater und vertragliche Vertreter (die als außergerichtliche Kosten eingestuft werden) die höchsten Kosten dar. Es gilt das Prinzip, dass der unterlegenen Partei die Kosten aufgebürdet werden. Es gibt keine Kostenobergrenze. Es gibt im Gesetz keinen ausdrücklichen Verweis auf ein Erfordernis, dass Kosten nicht übermäßig hoch sein dürfen. In Verwaltungssachen verlangen die Gerichte in der Regel nicht, dass die Kosten der Verwaltungsbehörde übernommen werden, da von der Behörde erwartet wird, dass sie in der Lage sein wird, typische Streitigkeiten aus eigenen Mitteln zu regeln. Darüber hinaus können die Gerichte auch die ausgleichenden Kosten Dritter (z. B. Genehmigungsinhaber) herabsetzen. Weitere Einzelheiten zu den allgemeinen Vorschriften siehe Abschnitt 1.7.3.

7) Ist es möglich, einen damit verbundenen EU-Rechtsakt im Hinblick auf ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 267 AEUV vor einem nationalen Gericht anzufechten, und wenn ja, wie?[6]

Rechtsakte der EU können nicht unmittelbar vor nationalen Gerichten angefochten werden. Wenn jedoch die Entscheidung in der Rechtssache, die gegen eine nationale Maßnahme eingeleitet wurde, davon abhängt, dass zunächst die Gültigkeit der von den Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union erlassenen Rechtsakte festgestellt wird, können die nationalen Gerichte ein Vorabentscheidungsersuchen vorlegen. Es liegt in jedem Fall im Ermessen des nationalen Gerichts, ob ein solches Ersuchen vorgelegt wird und welchen Inhalt dieses Ersuchen hat; auch wenn jede Verfahrenspartei einen solchen Antrag stellen kann, gibt es keinen Mechanismus, der das Gericht dazu zwingen würde.

[1] Diese Kategorie von Rechtssachen spiegelt die jüngste Rechtsprechung des EuGH wider, wie z. B. die Rechtssache C-664/15, Protect, die Rechtssache C-240/09, Slowakische Braunbären, wie in den Ausführungen in der Mitteilung C(2017) 2616 final der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten dargestellt.

[2] Die SUP-Richtlinie bezieht sich auf Pläne und Programme. Diese werden auch in Artikel 7 und Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus geregelt.

[3] Siehe Feststellungen unter [ACCC/C/2010/54 bezüglich eines Beispiels für einen Plan, der keiner SUP unterzogen wird, aber den Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit nach Artikel 7 des Übereinkommens von Aarhus unterliegt](#).

[4] Diese fallen sowohl in den Anwendungsbereich von Artikel 7 als auch von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus. Siehe auch einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wie z. B. die Rechtssache C-237/97, Janecek, die verbundenen Rechtssachen C-128/09 bis C-131/09, Boxus, und die Rechtssache C-182/10, Solvay, auf die in der Mitteilung C(2017) 2616 der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten Bezug genommen wird.

[5] Solche Rechtsakte fallen in den Anwendungsbereich von Artikel 8 und Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus. Ein Beispiel für einen solchen Rechtsakt ist die Entscheidung der nationalen Verwaltung, die der Rechtssache C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774 zugrunde lag.

[6] Ein Beispiel für ein solches Vorabentscheidungsersuchen findet sich in der Rechtssache C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Letzte Aktualisierung: 23/07/2021

Die verschiedenen Sprachfassungen dieser Seite werden von den betreffenden Mitgliedstaaten verwaltet. Die Übersetzung wurde vom Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission angefertigt. Es kann sein, dass Änderungen der zuständigen Behörden im Original in den Übersetzungen noch nicht berücksichtigt wurden. Die Kommission übernimmt keinerlei Verantwortung oder Haftung für Informationen, die dieses Dokument enthält oder auf die es verweist. Angaben zum Urheberrechtsschutz für EU-Websites sind dem rechtlichen Hinweis zu entnehmen.