

VIERTER ABSCHNITT

Umweltschutz durch Verfahren

*Astrid Epiney**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Umweltschutz durch Verfahren, in: Alexander Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin 2017, 105-132. Es ist möglich, dass die publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Gliederung

- I. Einleitung
- II. Informations-, Warn- und Konsultationspflichten
 1. Ständige Informationspflichten
 2. Außerordentliche Informationspflichten
 3. Konsultations- bzw. Kooperationspflichten
- III. Umweltverträglichkeitsprüfung
 1. Allgemeines: zur Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Durchführung einer UVP
 - a) Materielle Voraussetzungen der völkerrechtlichen UVP-Pflicht
 - b) Rechtsfolgen
 2. Insbesondere: die Espoo-Konvention
 3. Exkurs: das ECE-Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen
- IV. Umweltinformation, Beteiligungsrechte und Rechtsschutz
 1. Hintergrund und Entwicklung
 2. Insbesondere: die Aarhus-Konvention
 - a) Allgemeines
 - b) Materieller Gehalt

Literatur

- Bastmeijer, Kess/Koivurova, Timo (Hrsg.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, 2008;
- Beyerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992*, 1997.
- Beyerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo, International Environmental Law*, 2012.
- Birnie, Patricia/Boyle, Alan E./Redgwell, C., International Law and the Environment*, 3. Aufl 2009.
- Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Hey, Ellen (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2007.
- Bothe, Michael/Gündling, Lothar, Neuere Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich*, 1990.
- Boyle, Alan/Freestone David (Hrsg.), *International Law and Sustainable Development*, 1999.
- Brown Weiss, Edith/Jacobson, Harold K. (Hrsg.), *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, 1998.
- Brunnée, Jutta, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Sauren Regens und der Ozonschichtzerstörung*, 1989.
- Craik, Neil, *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*, 2008.
- Durner, Wolfgang/Walter, Christian (Hrsg.), *Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention*, 2005.
- Dupuy, Pierre-Marie (Hrsg.), *L'avenir du droit international de l'environnement*, 1985.

* Die folgenden Ausführungen beruhen teilweise auf bereits früher durchgeführten Untersuchungen. S. insbesondere *Epiney/Scheyli, Umweltvölkerrecht*, 5. Kap.

- Elgeti, Till*, Völkerrechtliche Standards für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Offenlegung und deren Durchsetzung im Investitionsversicherungsgeschäft, 2002.
- Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*, Umweltvölkerrecht, 2000.
- Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Kommentar, Loseblattsammlung.
- Giegerich, Thomas/Proelß, Alexander (Hrsg), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, 2010.
- Hanna, Kevin S. (Hrsg.), Environmental Impact Assessment: Practice and Participation, 2006.
- Hohmann, Harald*, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 1992.
- Hunter, David/Salzman, James/Zaelke, Durwood*, International Environmental Law and Policy, 1998.
- Jessup, Brad/Rubenstein, Kim (Hrsg.), Environmental Discourses in Public and International Law, 2012.
- Kimminich, Otto/Lersner, Heinrich Freiherr von/Storm, Peter-Christoph (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl., 1994.
- Kloepfer, Michael/Mast, Ekkehart*, Das Umweltrecht des Auslandes, 1995.
- Lang, Winfried/Neuhold, Hanspeter/Zemanek, Karl (Hrsg.), Environmental Protection and International Law, 1991.
- Loibl, Gerhard*, Internationales Umweltrecht, in Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd I, 4. Aufl 2004, 344ff.
- Odendahl, Kerstin*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998.
- Ott, Hermann*, Umweltregime im Völkerrecht, 1998.
- Pallemaerts Marc (Hrsg.), The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between conventional International Law and EU Environmental Law, 2011.
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas*: Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010.
- Schröder, Meinhard (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, 2011.
- Schwerdtfeger, Angela*: Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010.
- Sands, Philippe/Peel, Jacqueline*, Principles of International Environmental Law, 3. Aufl., 2012.
- Wolfrum Rüdiger (Hrsg), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 10 Bde, 2012.

Verträge

Völkerrecht

- Great Lake Quality Agreement United States – Kanada of 15 april 1972, ILM 1972, 694.
- Nordic Convention on the Protection of the Environemnt of 19 February 1974.
- Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung v 3.12.1976 (BGBl 1978 II, 1054).
- Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den radiologischen Notfallschutz v. 31.5.1978, SR 0.732.321.36.
- Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung v. 13.11.1979 (BGBl 1982 II, 373; ILM 18 [1979] 1442).
- Abidjan Convention for Co-operation of 23 march 1981 in the Protection and Development oft he Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region, IPE (2) II/A/23-03-81.a.
- Lima Convention of 12 november 1981 for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, IPE (2) II/A/12-11-81.a.
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982 (BGBl 1994 II, 1799; ILM 21 [1982] 1261 [SRÜ]).
- Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen v. 26.9.1986, SR 0.732, 3321.1.
- Wellington Convention of 2 june 1988 on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, ILM 27 (1988), 868 ff.
- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung v. 22.3.1989 (BGBl 1994 II, 2703; ILM 28 [1989] 657).
- Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über den Informationsaustausch bei Zwischenfällen oder Unfällen, die radiologische Auswirkungen haben können v. 30.11.1989, SR 0.732.323.49.

Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über den frühzeitigen Informationsaustausch bei nuklearen Zwischenfällen v. 15.12.199, SR 0.732.324.54.

Bamako Convention of 30 January 1991 on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, ILM 1991, 775.

Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang v. 25.2.1991 (BGBl 2002 II, 1406; ILM 30 [1991] 802) [Espoo-Übereinkommen].

Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag v. 4.10.1991 (BGBl 1994 II, 2478) [USP].

Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industriunfällen v. 7.3.1992, ABl. 1998 L 326, 5.

Übereinkommen über Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen v. 17.3.1992 (BGBl 1994 II, 2333; ILM 31 [1992] 1392) [UN/ECE-Gewässerübereinkommen]; Protokoll v. 17.6.1999 (<<http://www.unece.org/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf>>).

Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets v. 9.4.1992 (BGBl 1994 II, 1397) [Helsinki-Übereinkommen].

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 9.5.1992 (BGBl 1993 II, 1783) [Klimarahmenkonvention].

Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 5.6.1992 (BGBl 1993 II, 1742) [Biodiversitätskonvention]; Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising From their Utilization v. 29.10.2010 (UNEP/CBD/COP/DEC/X/1).

Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantik v. 22.9.1992 (BGBl 1994 II, 1360) [OSPAR-Übereinkommen].

Convention on Civil Liability for Damage Resulting From Activities Dangerous to the Environment, of 21 June 1993, ILM 32(1993), 1228 ff.

Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, v. 17.6.1994, ILM 33 (1994), 1332 ff.

Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters v. 25.6.1998 (ILM 38 [1999] 517) [Aarhus-Konvention].

EU-Rechtsakte

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

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. 2003 L 41, 26.

Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, 17.

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

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

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, ABl. 2012, 197, 1.

Judikatur

Internationaler Gerichtshof

Nuclear Test Case (New Zealand v France), ICJ Rep. 1995, 288.

Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v France) Case, Verfügung v. 22.9.1995, ICJ Rep 1995, 287 [*Request for Examination*].

Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia), Urteil v. 25.9.1997, ICJ Rep 1997, 92 [*Gabcíkovo-Nagymaros*].

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay), Urteil v. 20.4.2010 <<http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>> [*Pulp Mills*].

Europäischer Gerichtshof

EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Slg. 2009, I-9967.

EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), Urt. v. 8.3.2011.

EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel).

EuGH, Rs. C-260/11 (Edwards), Urt. v. 11.4.2013.

Schiedsgerichte

Lac Lanoux Arbitration (Spain v France), Schiedsspruch v 16.11.1957, RIAA XII, 281 [*Lac Lanoux*].

I. Einleitung

1

Zahlreiche völkerrechtliche Regeln können von vornherein nur auf dem Wege der internationalen Kooperation durchgesetzt werden oder zu ihrer erfolgreichen Umsetzung ist zumindest die Koordination der implementierenden Maßnahmen der einzelnen Staaten erforderlich. Im Umweltvölkerrecht trifft dies besonders häufig zu, sind doch gerade die drängendsten Umweltprobleme von grenzüberschreitender Natur und betreffen in ihren potentiellen Auswirkungen alle Staaten oder zumindest deren Mehrzahl. Vor diesem Hintergrund ist denn auch die Entwicklung verschiedener Informations-, Warn- und Konsultationspflichten zu sehen (II.).

2

Andere (materielle) Regeln wiederum können nur dann effektiv sein, wenn ihre Verwirklichung verfahrensrechtlich abgesichert wird. Dies gilt insbesondere für das Vorsorgeprinzip, das im Umweltvölkerrecht eine zentrale Funktion einnimmt, für sich alleine genommen aber nur geringes praktisches Durchsetzungsvermögen aufweist. Hier greift das präventiv wirksame Gebot ein, die Umweltverträglichkeit bestimmter geplanter Tätigkeiten zu überprüfen, wenn ein gewisser Grad der Umweltgefährdung zu befürchten ist (III.).

3

Die Bewältigung der vielfältigen Umweltprobleme ist schließlich aber auch nicht denkbar ohne entsprechende Kenntnisse der relevanten Ursachen und Wirkungen. Dies betrifft die verschiedensten Ebenen von internationalen Gremien über staatliche Organe bis zu den umweltpolitischen Akteuren der jeweiligen Zivilgesellschaften. Unverzichtbar ist damit die diesbezügliche Information auf und zwischen all diesen Ebenen, und in diesem Bereich haben sich denn auch völkerrechtliche Regeln entwickelt. Diese Umweltinformationsrechte bzw. -vorgaben werden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz betreffende

Regelungen ergänzt (IV.), wobei der 1998 unterzeichneten sog. Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) besondere Bedeutung zukommt.

II. Informations-, Warn- und Konsultationspflichten

4

In Anbetracht des in der Regel grenzüberschreitenden Charakters der ins Gewicht fallenden Umweltprobleme¹ spielt der Austausch entsprechender Informationen und allgemein eine wirksame Kooperation zwischen den betroffenen Staaten eine entscheidende Rolle für eine (möglichst) wirksame Bekämpfung dieser grenzüberschreitenden Probleme.² Diesem Umstand wird in den meisten umweltvölkerrechtlichen Verträgen Rechnung getragen. Umstritten ist demgegenüber nach wie vor, ob den verschiedenen Pflichten im Einzelnen auch bereits völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt,³ eine Frage, die immer dann relevant wird, wenn sich für eine bestimmte Situation bzw. eine bestimmte (erwünschte) Verhaltensweise keine einschlägige völkervertragsrechtliche Verpflichtung findet.

5

Je nach dem Inhalt der den Staaten obliegenden Informations-, Warn- und Konsultationspflichten kann im Wesentlichen zwischen allgemeinen Pflichten zur Information, wie sie in der einen oder anderen Form in nahezu jedem umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen enthalten sind (1.), der Pflicht, in Momenten akuter Umweltgefährdung andere Staaten zu warnen (2.) sowie im Interesse der Beschränkung von Umweltschäden gegenseitige Konsultationen aufzunehmen (3.), unterschieden werden.⁴ Entsprechend ihren unterschiedlichen Formen wirken sich diese zwischenstaatlichen Kommunikationspflichten auch verschiedenartig aus bzw. verfolgen jeweils andere Zielsetzungen: Der institutionalisierte ständige Informationsaustausch über Tätigkeiten, die Umweltrisiken mit sich bringen, soll in erster Linie eine Gefahrenminimierung sowie eine auf

¹ Hierzu schon Erster Abschnitt, Rn. 1 ff.

² Die Pflicht zur Kooperation stellt im übrigen ein allgemeines Prinzip des Völkerrechts dar, das in einer Vielzahl völkerrechtlicher Quellen statuiert wird, so auch durch Art. 1 Abs. 3 UNO-Charta sowie etwa durch die Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen (GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970). Mit Grundsatz 24 Stockholm-Deklaration wurde die internationale Zusammenarbeit auch zu einer Maxime des Umweltvölkerrechts erhoben; s. auch Grundsatz 27 Rio-Deklaration. Vgl. hierzu *Hunter/Salzman/Zaelke*, *International Environmental Law and Policy*, 374 ff. Zur Bedeutung internationaler Kooperation als Prinzip des Umweltvölkerrechts auch *Sands/Peels*, *International Environmental Law*, 203 ff.; zur Bedeutung umweltrelevanter Information ebd. 624 ff.

³ Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 23, Rn. 90 ff.; *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit*, 139 ff.

⁴ S. aber auch die etwas andere Einteilung bei *Sands/Peels*, *International Environmental Law*, 626 ff., die auch auf die zahlreichen Überschneidungen der einschlägigen Pflichten hinweisen.

alle verfügbaren Daten bzw. Angaben gestützte Entwicklung und Definition der nationalen Umweltpolitiken ermöglichen und damit nicht zuletzt dem Vorsorgeprinzip dienen. Im Falle akuter Gefährdungen oder bereits eingetretener Schädigungen der Umwelt mit grenzüberschreitender Wirkung wiederum soll die gegenseitige Information und die Zusammenarbeit der Staaten die möglichst weitgehende Begrenzung und Beseitigung des Schadens gewährleisten.⁵

1. Ständige Informationspflichten

6

Die *Verpflichtung der Vertragsparteien zu regelmäßigem Informationsaustausch* gehört zum Standard jedes modernen umweltvölkerrechtlichen Abkommens. Der kontinuierliche Informationsaustausch bezweckt die laufende Bewertung der Qualität verschiedener Umweltmedien bzw. der Umweltsituation insgesamt, was auch eine zuverlässigere Einschätzung der längerfristigen Entwicklungstendenzen und damit vorausschauendes Handeln erlauben soll. Regelmäßige Information sorgt außerdem für Transparenz in Bezug auf die Erfüllung vertraglich eingegangener Verpflichtungen durch die Parteien eines Übereinkommens, was in nicht zu unterschätzender Weise zur Vertragseinhaltung beitragen kann.⁶

7

Materiell sind derartige Informationspflichten in den verschiedenen Verträgen recht unterschiedlich ausgestaltet.⁷ In erster Linie geht es um einen *kontinuierlichen Austausch relevanter Daten und Informationen*, dessen Reichweite im Einzelnen spezifiziert wird,⁸ aber mitunter auch um *Informationen über bestimmte geplante umweltrelevante Aktivitäten*.⁹

8

⁵ Verschiedene, insbesondere neuere Übereinkommen sehen außerdem vor, dass die Vertragsparteien in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umweltsituation im jeweiligen Umweltbereich und/oder den Stand der innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen zu erstellen haben. Derartige Pflichten (zu diesen etwa *Sands/Peels*, International Environmental Law, 629 ff.) sind jedoch in der Regel im Zusammenhang mit der Compliance zu sehen. Hierzu *Schmalenbach*, Achter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁶ Vgl. *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, 88. Zur Rechtsdurchsetzung auch noch *Schmalenbach*, Achter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁷ Vgl. den ausführlichen Überblick über hier einschlägige völkerrechtliche Verträge bei *Sands/Peels*, International Environmental Law, 626 ff., die auch auf zahlreiche *soft law*-Dokumente hinweisen.

⁸ Vgl. z.B. Art. 3 f., 8 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, Art. 200 SRÜ.

⁹ S. z.B. Art. 9 Abs. 3 Great Lake Water Quality Agreement zwischen Kanada und den USA.

Ein derartiger Kommunikationsfluss kann zunächst durch direkte Information von Staat zu Staat verlaufen, wobei sich entsprechende Beispiele vor allem auf *bilateraler Ebene*¹⁰ finden.¹¹

9

Häufiger aber sind Verpflichtungen zu fortlaufendem Austausch umweltbezogener Informationen im internationalen Rahmen in ein umfassenderes Berichtssystem eingebettet, das die Verwirklichung der im jeweiligen Übereinkommen festgeschriebenen Zielsetzungen fördern soll.¹² In der Regel wird dabei eine (bestehende oder für die Zwecke des entsprechenden Übereinkommens neu zu schaffende) Institution bestimmt, der die verlangten Informationen zu übermitteln sind und die für deren Weitergabe und allfällige konkrete Verwendung sorgt. Beispiele für derartige Regelungen finden sich etwa in Art. 7 Abs. 2 Klimarahmenkonvention, Art. 2 Abs. 1, 2 mit Anhang III Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung, Art. 3 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, Art. 26 Biodiversitäts-Konvention und in Art. 22 OSPAR-Übereinkommen.

10

Zum zwischenstaatlichen Informationsaustausch kann außerdem in einem weiteren Sinn die Verpflichtung der Industriestaaten gezählt werden, im Rahmen der globalen Kooperation den Entwicklungsländern den Zugang zu technologischen Ressourcen zu erleichtern,¹³ wie dies von Grundsatz 9 Rio-Deklaration postuliert wird.¹⁴

11

Angesichts des spezifischen Charakters der jeweiligen Informationspflichten (in Abhängigkeit von dem jeweils erfassten Bereich) dürften aber die Voraussetzungen einer entsprechenden völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht (die unabhängig von einer vertraglichen Verankerung greifen würde) – etwa dahingehend, dass (in allgemeiner Form) umweltrelevante Daten auszutauschen sind – nicht bereichsübergreifend nachgewiesen werden können.

¹⁰ Wobei aber auch im Rahmen multilateraler Verträge Informationspflichten von Staat zu Staat vorgesehen sein können: Vgl. etwa Art. 13 UN/ECE-Gewässerübereinkommen, der den direkten Austausch von Informationen zwischen Anrainerstaaten vorsieht.

¹¹ S. z.B. Great Lake Water Quality Agreement zwischen Kanada und den USA.

¹² Allgemein zu derartigen wie auch weiteren umweltvölkerrechtlichen Berichts- und Kontrollmechanismen *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 624 ff. Zur spezifischen Bedeutung derartiger Mechanismen für die Erfüllung internationaler Übereinkommen im Umweltbereich zudem *Chayes/Handler Chayes/Mitchell*, in: Brown Weiss u.a. (Hrsg.), *Engaging Countries* 39 (43 ff.).

¹³ Zum Ressourcentransfer als umweltvölkerrechtliches Anliegen *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 665 ff. S. auch noch *Bartenstein*, Zweiter Abschnitt (in diesem Band).

¹⁴ Vgl. bezüglich des Austausches von technologischen Kenntnissen zugunsten der Entwicklungsländer und der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen auch Art. 4 Abs. 3 und 5 Klimarahmenkonvention sowie die Präambel der Biodiversitäts-Konvention.

12

Etwas anderes gilt jedoch für Informationen bezüglich grenzüberschreitender Ressourcen, in Bezug auf welche das Gebot der gerechten und angemessenen Aufteilung natürlicher Ressourcen zur Anwendung¹⁵ gelangt: Die Anwendung dieses Grundsatzes – der im Ergebnis eine umfassende Interessenabwägung voraussetzt – impliziert einen derartigen Informationsaustausch, wäre eine derartige Interessenabwägung doch ansonsten nicht möglich, so dass Vieles dafür spricht, dass der Grundsatz der angemessenen Nutzung grenzüberschreitender Ressourcen auch eine Pflicht zum Austausch der relevanten Informationen umfasst.¹⁶

2. *Außerordentliche Informationspflichten*

13

Plötzliche Entwicklungen der Umweltsituation, seien sie durch menschliches Verhalten oder durch natürliche Ursachen bedingt, stellen ein beträchtliches Gefahrenpotential dar und machen es notwendig, gegebenenfalls auch außerhalb des geordneten Rahmens regelmäßiger Kommunikation Informationen zu übermitteln und auszutauschen.¹⁷

14

So ist denn auch eine Verpflichtung der Staaten, bei akuten Gefährdungen oder bereits erfolgten erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt (grundsätzlich gleich welchen Ursprungs), die möglicherweise betroffenen Staaten zu warnen, in der Staatenpraxis anerkannt.¹⁸

- Zunächst enthalten eine Reihe *umweltvölkerrechtlicher Verträge* in diese Richtung gehende Pflichten. Hinzuweisen ist beispielsweise auf Art. 14 UN/ECE-Gewässerübereinkommen, der sowohl Voraussetzungen als auch genauere Modalitäten entsprechender Warn- und Alarmsysteme nennt.¹⁹ Ähnlich ausgestaltete Bestimmungen

¹⁵ Zu diesem Grundsatz noch *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

¹⁶ *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 23, Rn. 92.

¹⁷ Allgemein zur Bedeutung rechtzeitiger zwischenstaatlicher Information im Rahmen umweltvölkerrechtlicher Kooperationspflichten etwa *Francioni*, in: Lang u.a. (Hrsg.), *Environmental Protection and International Law*, 203 (205 ff).

¹⁸ Die Pflicht zur Warnung in Notfällen kann dabei als formelle Regel im Rahmen der materiellen Pflicht, erhebliche grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu verhindern (hierzu *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX, in diesem Band) betrachtet werden, vgl. *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit*, 139.

¹⁹ „Die Anrainerstaaten informieren einander unverzüglich über jede kritische Situation, durch welche grenzüberschreitende Beeinträchtigungen hervorgerufen werden könnten. Die Anrainerstaaten stellen gegebenenfalls abgestimmte oder gemeinsame Kommunikations-, Warn- und Alarmsysteme auf und betreiben diese, um so Informationen zu erhalten und zu übermitteln. Diese Systeme werden auf der Grundlage kompatibler Datenübertragungs- und verarbeitungsverfahren sowie entsprechender Einrichtungen durchgeführt, auf welche sich die Anrainerstaaten einigen. Die Anrainerstaaten informieren einander über die für diesen Zweck zuständigen Behörden oder Kontaktadressen.“

sind in Art. 14 Abs. 1 lit. d) Biodiversitäts-Konvention,²⁰ Art. 11 Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung, Art. 198 SRÜ, Art. 13 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung und in Art. 15 Abs. 1 des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag enthalten. Besonders ausführlich sind die Informationspflichten im ECE-Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen²¹ geregelt.

Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch das Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention),²² das insbesondere in Art. 2 Abs. 4-6 und Art. 3-7 (auch) spezifische Informationspflichten formuliert. Zu beachten sind hier überdies die Anhänge II-V, welche weitere Ausführungen zu den Kooperationspflichten dieses Abkommens enthalten. Art. 8 und der dazugehörige Anhang VI erwähnen die Möglichkeit zusätzlicher bi- und multilateraler Vereinbarungen zum Zweck der Umsetzung des Übereinkommens. Zwischenstaatliche Informations- und Kooperationspflichten als Mittel der UVP im grenzüberschreitenden Rahmen sieht außerdem etwa Art. 7 Helsinki-Übereinkommen vor.

- Darüber hinaus haben Informationspflichten über bevorstehende oder schon geschehene Notfälle und sonstige eingetretene oder absehbare erhebliche Umweltbeeinträchtigungen auch Eingang in zahlreiche unverbindliche *völkerrechtliche Dokumente* gefunden.²³ Auch in der Rio-Deklaration wurden solche Informationspflichten in Grundsatz 18 und 19 festgehalten,²⁴ und ein entsprechender Grundsatz figuriert in Art. 3, 17 ILC-Entwurf über *Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities* (2001).
- Schließlich wurde die Pflicht zur Information auch in der übrigen *Staatenpraxis* bestätigt, wobei sich ihr Inhalt sowohl auf eine Warnpflicht in Notfällen als auch auf eine Informationspflicht bei sonstigen eingetretenen oder zu erwartenden wesentlichen

²⁰ „(1) Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht, (...) d) im Falle einer akuten oder ernsthaften Gefahr oder eines unmittelbar drohenden oder schwerwiegenden Schadens, die ihren Ursprung in einem Gebiet unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle haben, für die biologische Vielfalt im Hoheitsbereich anderer Staaten oder außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche die potentiell betroffenen Staaten sofort über diese Gefahr oder diesen Schaden unterrichten sowie Maßnahmen zur Verhütung oder möglichst weitgehenden Verringerung dieser Gefahr oder dieses Schadens ergreifen.“

²¹ Zu diesem Übereinkommen noch unten Rn. 40 ff.

²² Zu diesem noch im Einzelnen unten Rn. 34 ff.

²³ S. z.B. Prinzip 5 der von der UNEP erarbeiteten Grundsätze zur Erhaltung und harmonischen Nutzung gemeinsamer Naturgüter mehrerer Staaten von 1978, ILM 1978, 1091; OECD-Empfehlung C (77) 28 vom 23.5.1977, ILM 1977, 977 ff.

²⁴ „Grundsatz 18: Die Staaten unterrichten andere Staaten sofort über Naturkatastrophen oder andere Notfälle, die wahrscheinlich zu plötzlich auftretenden schädlichen Auswirkungen auf deren Umwelt führen. (...). Grundsatz 19: Die Staaten unterrichten möglicherweise betroffene Staaten über Tätigkeiten, die wesentliche nachteilige grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, im Voraus und rechtzeitig, stellen ihnen sachdienliche Informationen zur Verfügung und konsultieren sie frühzeitig und in redlicher Absicht.“

Umweltbeeinträchtigungen bezieht.²⁵ Dabei darf wohl davon ausgegangen werden, dass die Informationserteilung bzw. -inanspruchnahme auf einer entsprechenden Rechtsüberzeugung beruhte.²⁶

Zweifel an einer Warn- und damit auch Informationspflicht könnten zwar auf den ersten Blick deshalb bestehen, da nicht in jedem Fall bei eingetretenen oder drohenden bedeutenden grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen auch tatsächlich informiert wurde bzw. wird. So informierte die Sowjetunion im Gefolge des Reaktorunglücks in Tschernobyl im Jahr 1986 zunächst gar nicht und dann erst nach mehrmaligem Drängen der anderen Staaten. Eine genauere Analyse der verschiedenen Stellungnahmen der Staaten zeigt jedoch, dass die Sowjetunion nicht die Existenz einer Warn- und Informationspflicht verneinte, sondern den Eintritt des Unglücks an sich und die Erheblichkeit der Folgen bestritt.²⁷ Immerhin zeigte das Reaktorunglück in Tschernobyl die Bedeutung solcher Warn- und Benachrichtigungspflichten bei atomaren Risiken bzw. Störungen.²⁸ Bemerkenswert ist im Übrigen, dass im Gefolge des Unfalls noch im selben Jahr das Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen unterzeichnet wurde.²⁹

15

Insgesamt lässt die völkerrechtliche Praxis damit den Schluss zu, dass – über die bestehenden vertraglichen Pflichten hinaus – eine *völkergewohnheitsrechtliche Regel* in dem Sinn besteht, dass den Staaten jedenfalls dann eine Pflicht zur *förmlichen Information* der Nachbarstaaten oder sonstiger betroffener Staaten obliegt, wenn ein bestimmtes Verhalten, Projekt oder Ereignis *ins Gewicht fallende Auswirkungen auf die Umweltbedingungen* im Territorium eines *anderen Staates* entfalten kann,³⁰ wobei die Ursache hierfür vielfältig sein kann

²⁵ Vgl. die Nachweise im Einzelnen bei *Rauschning*, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, FS Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, 557 (572 f.); *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, 98 ff.; *Dupuy*, in: Dupuy (Hrsg.), L'avenir du droit international de l'environnement, 29 (41 f.).

²⁶ Ausdrücklich *Kimminich*, in: Kimminich u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch, Sp. 2510 (2516 f.), m.w.N.

²⁷ Vgl. im Einzelnen *Zehetner*, Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen, UPR 1986, 201 (202); *Sands/Peels*, International Environmental Law, 641 ff.

²⁸ Vgl. auch *Sands/Peels*, International Environmental Law, 642.

²⁹ Siehe nun auch das Übereinkommen über nukleare Sicherheit von 1994, dessen Art. 16 Regeln über die Notfallvorsorge aufstellt. Weiter gibt es diverse bilaterale Übereinkommen über den Informationsaustausch bei nuklearen Zwischenfällen, dies z.B. zwischen der Schweiz und Frankreich, der Schweiz und Italien (jeweils aus dem Jahr 1989) sowie der Schweiz und Deutschland (aus dem Jahr 1978).

³⁰ Auch das ganz überwiegende Schrifttum geht in diese Richtung, vgl. etwa, mit zahlreichen weiteren Nachweisen, *von Arnould*, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, ArchVR 2005, 279 (283 ff.); s. ebenso *Beyerlin*, Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht, FS Karl Doehring, 1989, 37 (56 f.); *Caflisch*, La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, AFDI 1997, 751 (784); *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 228 ff.; *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 139 ff. S. in diese Richtung wohl auch IGH, Argentinien/Uruguay, Urt. v. 20.4.2010, Ziff. 110 ff. (Pulp Mills). A.A. aber *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 23, Rn. 92.

(Realisierung bzw. Planung eines Großprojekts mit möglichen erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen, „Umweltnotfall“ aufgrund eines Unfalls u.a.m.). Die bloße Möglichkeit solcher Auswirkungen dürfte dabei ausreichend sein; nicht notwendig ist damit, dass eine bestimmte Schädigung schon eingetreten ist. Nur dieser Ansatz trägt dem im Völkergewohnheitsrecht wohl anerkannten Vorsorgeprinzip³¹ – das jedenfalls bei der Auslegung umweltvölkerrechtlicher Pflichten zu berücksichtigen ist – Rechnung. Im Übrigen ist er auch vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks solcher Informationspflichten zwingend: Wenn diese es den anderen Staaten ermöglichen sollen, angemessen auf eine bestimmte Situation zu reagieren und damit eine Begrenzung drohender oder schon eingetretener Umweltschäden zu erlauben, so muss ihnen die Information so früh wie möglich zugehen, also jedenfalls dann, wenn die Möglichkeit erheblicher grenzüberschreitender Umweltauswirkungen besteht.

16

Diese Pflicht dürfte jedoch nur bei tatsächlich eingetretenen oder drohenden erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen greifen; nicht nachweisen lässt sich in der Staatenpraxis eine allgemeine Informationspflicht über sog. *ultra hazardous activities*, ein Problemkreis, der insbesondere im Zusammenhang mit der Nutzung der Kernenergie relevant geworden ist.

3. Konsultations- bzw. Kooperationspflichten

17

Verpflichtungen zur Konsultation gehen noch einen Schritt weiter als Informationspflichten, indem sie die Staaten verpflichten, die *Stellungnahmen* anderer, von einem Projekt oder einem Ereignis betroffener Staaten *einzuholen*. Ziel solcher Konsultationspflichten – die letztlich eine bestimmte Art der Kooperation der Staaten impliziert – ist, dass ein Staat, der eine möglicherweise mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen verbundene Tätigkeit plant, diesbezügliche Stellungnahmen und Einwände eines potentiell betroffenen anderen Staates entgegennimmt, um diese ins Entscheidungsverfahren und die Planung sowie Ausgestaltung des Projekts im Einzelnen zumindest einbeziehen zu können.³² Deutlich wird damit auch der enge Zusammenhang von Konsultationspflichten mit Informationspflichten, setzt doch eine sinnvolle Konsultation notwendigerweise eine zuvor ausgetauschte Information voraus, und umgekehrt dürfte ein Anspruch auf Informationsgewährung ohne

³¹ Zu diesem im Einzelnen *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

³² S. hierzu *Francioni*, in: Lang u.a. (Hrsg.), *Environmental Protection and International Law*, 203 (210); vgl. außerdem zur Frage umweltvölkerrechtlicher Konsultationspflichten allgemein *Hunter/Salzman/Zaelke*, *International Environmental Law and Policy*, 376 f.; *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit*, 146 ff.; *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 636 ff.

eine anschließende Entgegennahme und Austausch von diesbezüglichen Stellungnahmen wenig Sinn machen.³³

18

So überrascht es denn auch nicht, dass Konsultationspflichten in der *völkerrechtlichen Praxis* sowohl in Bezug auf spezifisch wasserrechtliche Fragestellungen als auch in allgemeiner Form anerkannt sind und sich im Übrigen in einer Reihe *völkerrechtlicher Verträge*³⁴ finden. Aus der schiedsgerichtlichen Rechtsprechung ist insbesondere auf den *Lac Lanoux-Fall*, der im Jahr 1957 entschieden worden ist, hinzuweisen, in dem das Schiedsgericht festhielt, es bestehe „a duty of consultation and of bringing into harmony the respective actions of the two States when general interests are involved in matters concerning water“.³⁵ Auch dürfte der IGH im *Fall Gabcikovo/Nagyymaros* aus dem Jahr 1997³⁶ zumindest für den Bereich des Wasserrechts von einer gewissen Kooperationspflicht ausgehen; ebenfalls in diese Richtung geht das Urteil des Gerichtshofs im Fall *Pulp Mills*.³⁷ Ein entsprechendes allgemeines Postulat findet sich in dem schon zitierten Grundsatz 19 der Rio-Deklaration.³⁸

19

Insgesamt lässt sich aus der völkerrechtlichen Praxis schließen, dass – über die jeweiligen vertraglichen Verpflichtungen hinaus – eine *gewohnheitsrechtliche Pflicht* der Staaten besteht, im Falle von Projekten, die *erhebliche*³⁹ *grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen* entfalten können, mit den möglicherweise – auch hier muss, ebenso wie bei den Informationspflichten, die potentielle Betroffenheit ausreichen – betroffenen Staaten *Konsultationen* durchzuführen.⁴⁰ Weiter ist jedenfalls bei *gemeinsamen*

³³ Vgl. zu diesem Zusammenhang zwischen Informations- und Konsultationspflichten etwa *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit*, 148 f.; *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 636 f. S. z.B. auch Art. 142 Abs. 2 SRÜ, wonach Konsultationen mit frühzeitiger Benachrichtigung einhergehen. Umfassend zu den wechselseitigen Beziehungen von Information, Benachrichtigung und Konsultation *Proelß*, *Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Pulp Mills-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts*, FS Meinhard Schröder, 2012, 611 (616 ff.).

³⁴ Vgl. z.B. Art. 5 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung; Art. 142 Abs. 2 SRÜ; Art. 5 Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen. S. im Übrigen die weiteren Hinweise, auch auf *soft law*, bei *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 636 ff.

³⁵ ILM 1957, 101 (133). Zum Lac Lanoux-Fall etwa *Epiney*, in: Wolfrum (Hrsg.), MPIL, Lake Lanoux.

³⁶ S. ILM 1998, 162 ff., insbesondere Ziff. 112 ff. Zu diesem Fall etwa *Higgins*, in: Boyle/Freestone (Hrsg.), *International Law and Sustainable Development*, 87 (104 ff.); *Lammers*, *The Gabcikovo-Nagyymaros case seen in particular from the perspective of the law of International watercourses and the protection of the environment*, *Leiden Journal of International Law* 1998, 287 ff.; *Sohnle*, *Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: l'affaire Gabcikovo-Nagyymaros*, RGDIP 1998, 85 ff.

³⁷ IGH, *Argentinien/Uruguay*, Urt. v. 20.4.2010, Ziff. 81, 110 ff. (*Pulp Mills*).

³⁸ S. im Übrigen auch etwa Art. 6 der ILA Montreal Rules of International Law applicable to Transfrontier Pollution, 1982; Art. 17 WCED Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development.

³⁹ Ebenso wie bei den Informationspflichten besteht also keine allgemeine Konsultationspflicht, sondern diese ist auf Projekte mit potentiell erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen beschränkt.

⁴⁰ Von besonderer Bedeutung sind völkerrechtliche Konsultationspflichten (in Anbetracht des damit verbundenen Gefahrenpotentials) wiederum bei nuklearen Risiken. Vgl. *Francioni*, in: Lang u.a. (Hrsg.),

grenzüberschreitenden Ressourcen darüber hinaus – also auch im Falle des Fehlens einer (möglichen) erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigung – eine solche Konsultations- und letztlich Kooperationspflicht anzunehmen, ist diese doch dem Grundprinzip der gerechten und angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen selbst inhärent.⁴¹ Insofern besteht also zwischen den Informations- und Konsultationspflichten der Staaten eine gewisse Parallelität, was aufgrund des Zusammenhangs beider Pflichten auch ebenso sinnvoll wie notwendig erscheint.⁴² Die Art und Weise der Konsultation muss es erlauben, ggf. vorgebrachte Einwände berücksichtigen zu können, hätten doch die Konsultationen ansonsten keinen Sinn.⁴³ Hingegen dürfte keine Pflicht des das Projekt planenden oder durchführenden Staates bestehen, die vorgebrachten Stellungnahmen auch tatsächlich zu berücksichtigen.⁴⁴

20

Ebensowenig lässt sich in der Staatenpraxis eine Pflicht nachweisen, bei Projekten mit potentiell erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.⁴⁵ Eine solche Pflicht bedeutete letztlich ein Veto-Recht der möglicherweise betroffenen Staaten in Bezug auf die Durchführung des Projekts, für das sich keine Anhaltspunkte in der Staatenpraxis finden lassen. Im Übrigen zöge eine solche Pflicht

Environmental Protection and International Law, 203 (216 f.); s. auch insbesondere Art. 6 Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen.

⁴¹ Vgl. schon, in Bezug auf die Informationspflicht, oben Rn. 12.

⁴² Das überwiegende Schrifttum dürfte denn auch in diese Richtung gehende völkergewohnheitsrechtliche Konsultationsverpflichtungen bejahen, vgl. etwa *Beyerlin*, Staatliche Souveränität und internationale Umweltschutzkooperation – Gedanken zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts, FS Rudolf Bernhardt, 1995, 937 (949); *Boyle/Harrison*, in: Wolfrum, MPIL, Environmental Accidents, Rn. 4 f.; *Marsden*, in: Jessup/Rubenstein (Hrsg.), Environmental Discourses in Public and International Law, 238 (245 ff.); *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 228; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 636 ff.; *Wolfrum*, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, DVBl. 1984, 493 (497); *Caflich*, La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, AFDI 1997, 751 (784); *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 146 ff.; *Sohnle*, Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de l C.I.J.: l'affaire Gabcikovo-Nagymaros, RGDIP 1998, 85 (115 ff.); *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, 106 f., auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der völkerrechtlichen Praxis; zweifelnd aber etwa noch *Rauschnig*, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, FS Schlochauer, 1981, 557 (574 f.). Aber auch letzterer will eine Konsultationspflicht jedenfalls im Hinblick auf internationale Binnengewässer anerkennen. Ebenfalls für die Beschränkung der Konsultationspflicht auf das Wasserrecht *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 23, Rn. 94.

⁴³ So wohl auch der IGH im Fall Gabcikovo/Nagymaros, ICJ Rep. 1997, 92, insbesondere Ziff. 129 f.

⁴⁴ Vgl. *Hunter/Salzman/Zaelke*, International Environmental Law and Policy, 377. S. auch die Stellungnahme des Schiedsgerichts im Lac-Lanoux-Fall (RIAA XII, 281 ff., ILM 1957, 101 ff.), wonach ein irgendwie gearteter gewohnheitsrechtlicher Satz, wonach für die Durchführung eines Projekts das Einverständnis des (möglicherweise) betroffenen Staates notwendig wäre, nicht nachgewiesen werden könne. Unbeschadet hiervon ist allerdings das gewohnheitsrechtlich geltende Verbot der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, vgl. hierzu *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁴⁵ Vgl. m.w.N. *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 149 ff.; *Boyle*, in: Boyle/Fresstone (Hrsg.), International Law and Sustainable Development, 61 (80 ff.).

auch eine erhebliche Einschränkung des Handlungsspielraums der Staaten nach sich, was wohl der Hauptgrund für die fehlende Anerkennung in der Staatenpraxis sein dürfte.

21

Etwas anderes gilt jedoch in denjenigen Konstellationen, in denen völkerrechtliche Abkommen für bestimmte Projekte bzw. Tätigkeiten den Grundsatz des sog. *Prior Informed Consent* verankern. Dessen Grundgedanke besteht darin, dass die entsprechende Tätigkeit – z.B. der Export bestimmter Arten von Abfall in bestimmte Staaten – nur dann durchgeführt werden darf, wenn der betroffene Staat hierzu sein vorheriges Einverständnis gegeben hat. Im Einzelnen sind die Verfahren hier in den verschiedenen Abkommen durchaus unterschiedlich ausgestaltet. Verankert ist ein derartiges Prinzip des *Prior Informed Consent* mittlerweile in zahlreichen völkerrechtlichen Abkommen, z.B. im Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, der Bamako-Konvention oder dem Nagoya-Protokoll zur Biodiversitätskonvention.⁴⁶ Angesichts des Umstands, dass es hier jedoch jeweils um spezifische Gebiete geht, dürfte ein irgendwie gearteter Grundsatz des *Prior Informed Consent* jedoch nicht Teil des Völkergewohnheitsrechts sein. Zu beachten ist allerdings, dass die in Frage stehenden Tätigkeiten ohne ein vorheriges Einverständnis gewisser anderer Staaten deshalb völkerrechtswidrig sein können, weil hier andere Grundsätze – insbesondere die auf den Schutz der territorialen Integrität ausgerichteten (z.B. das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen) – greifen können.⁴⁷

22

Im Übrigen wirkt sich – wie der Internationale Gerichtshof im Fall *Pulp Mills* hervorhob⁴⁸ – eine Verletzung der Pflicht zur Kooperation nicht auf die Rechtmäßigkeit der Durchführung des Projekts als solches aus, dies obwohl aus der Kooperationspflicht grundsätzlich folgt, dass das Projekt erst nach abgeschlossener Kooperation durchgeführt werden darf. Im Hinblick auf die Effektivität verfahrensrechtlicher Pflichten erscheint dieser Ansatz nicht wirklich überzeugend,⁴⁹ wenn auch zuzugeben ist, dass die völkerrechtliche Praxis kaum Anhaltspunkte dafür liefern dürfte, dass die Nichtbeachtung verfahrensrechtlicher Vorgaben quasi „automatisch“ zu einer Völkerrechtswidrigkeit des betreffenden Projekts führte.

III. Umweltverträglichkeitsprüfung

⁴⁶ Vgl. im Einzelnen zu diesem Grundsatz, unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Praxis, *Sands/Peel*, International Environmental Law, 638 f.

⁴⁷ Zu diesen Grundsätzen *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁴⁸ IGH, Argentinien/Uruguay, Urt. v. 20.4.2010, Ziff. 144 ff. (*Pulp Mills*).

⁴⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Sands/Peel*, International Environmental Law, 634 f., die dieses Ergebnis des Gerichtshofs als „disappointing“ bezeichnen. S. auch die Kritik an der allzu starken Trennung von prozeduralen und materiell-rechtlichen Aspekten im Urteil des IGH bei *Proelß*, Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im *Pulp Mills*-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, FS Meinhard Schröder, 2012, 611 (624 f.).

23

Grundgedanke einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Einsicht, dass im Vorfeld potentiell umweltbelastender Projekte oder Pläne die möglichen Auswirkungen eruiert werden müssen, um eine fundierte Entscheidung über das Projekt oder den Plan und die Art seiner Durchführung zu ermöglichen, ohne dass freilich diese Entscheidung vorweggenommen oder determiniert wird.⁵⁰ Die Umweltverträglichkeitsprüfung stellt somit ein Verfahren dar bzw. zur Verfügung, das es ermöglicht, die Umweltauswirkungen eines Projekts oder eines Plans zu evaluieren, den Entscheidungsträgern somit entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen und ggf. Alternativen aufzuzeigen. Die Ergebnisse einer UVP müssen demnach bei der Entscheidung über das Projekt oder den Plan berücksichtigt werden (können).

24

Damit wird auch und gerade eine wirksame Umweltvorsorge bezweckt.⁵¹ Die fraglichen Aktivitäten sollen frühzeitig, nämlich bevor sie in die Tat umgesetzt werden, auf ihre zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt hin überprüft werden. Damit impliziert das Gebot der UVP den Vorsorgegedanken, setzt es doch voraus, dass bezüglich der möglichen Umweltgefährdung noch keine Gewissheit besteht. Die Überprüfung der Umweltverträglichkeit eines Projekts oder Plans schon im Zeitpunkt der Planung entspricht demnach unmittelbar der Zielsetzung des Vorsorgeprinzips, umweltpolitisches Handeln allein schon auf das Vorhandensein einer potentiellen Gefährdung der Umwelt zu gründen.⁵²

25

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Pflicht zur Durchführung einer UVP jedenfalls bei zu erwartenden grenzüberschreitenden Auswirkungen eines Projekts in engem Zusammenhang mit den schon erörterten Informations- und Konsultationspflichten steht:⁵³ Denn diesen Pflichten im Zusammenhang mit Projekten mit potentiell erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen kann von vornherein nur unter der Voraussetzung nachgekommen werden, dass man über die entsprechenden Erkenntnisse in Bezug auf die

⁵⁰ Vgl. zu Sinn und Hintergrund von Umweltverträglichkeitsprüfungen mit besonderem Bezug zur Situation im Völkerrecht m.w.N. schon *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 126 f.; s. auch *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 151; *Boyle*, Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention, RECIEL 2011, 227 (229).

⁵¹ Exemplarisch wird diese Zielsetzung etwa in § 1 des deutschen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ausgedrückt, wonach das Gesetz u.a. sicherstellen soll, dass „zur wirksamen Umweltvorsorge (...) die Auswirkungen auf die Umwelt (...) frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden“.

⁵² In diesem Zusammenhang ist auch noch auf einen zusätzlichen Aspekt hinzuweisen, der mit aller Deutlichkeit in der *separate opinion* des Richters *Weeramantry* zum *Gabcíkovo-Nagymaros-Fall* (ICJ Rep. 1997, 7) zum Ausdruck kam: Aus dem Vorsorgeprinzip folgt nicht nur, dass im Planungsstadium einer möglicherweise umweltgefährdenden Tätigkeit eine UVP durchzuführen ist, sondern es impliziert darüber hinaus eine kontinuierliche Überwachung der Umweltauswirkungen und eine laufende Neueinschätzung der Frage der Umweltverträglichkeit.

⁵³ Hierzu *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 151.

Auswirkungen eines Projekts verfügt; solche Kenntnisse können aber bei größeren Vorhaben mit potentiell komplexen Auswirkungen regelmäßig nur über eine Umweltverträglichkeitsprüfung gewonnen werden. Insofern stellt die Pflicht zur Durchführung einer UVP eine logisch abzuleitende präventive Rechtspflicht des Nachbarrechts dar.⁵⁴ Dies gilt auch für den Zusammenhang mit dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, können diese doch tendenziell insbesondere dann verhindert werden, wenn man sich frühzeitig Rechenschaft darüber gibt, welche Gefahren mit einem konkreten Projekt verknüpft sind und die weitere Planung entsprechend ausrichtet.

1. *Allgemeines: zur Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Durchführung einer UVP*

26

Die Notwendigkeit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung jedenfalls bei potentiell die Umwelt erheblich beeinträchtigenden Projekten wird in der *Staatenpraxis* mittlerweile unter bestimmten Voraussetzungen *anerkannt*:⁵⁵

- Hinzuweisen ist zunächst auf die entsprechende in diese Richtung gehende innerstaatliche Gesetzgebung.⁵⁶ Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁵⁷ erwähnt, die dazu führt, dass in den 28 EU-Mitgliedstaaten entsprechende Gesetze bestehen.⁵⁸
- Sodann wird eine Pflicht zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in zahlreichen einschlägigen umweltvölkerrechtlichen Verträgen regelmäßig verankert.⁵⁹ Umschreibungen der Verpflichtung zu Umweltverträglichkeitsprüfungen, die ein einheitliches Muster erkennen lassen, setzten sich seit Beginn der achtziger Jahre durch, anfangs vor allem in Abkommen im Rahmen des „Regional Seas Programme“ des UNEP,⁶⁰ sodann auch in Art. 206 SRÜ. Heute stellt das Postulat, vor der

⁵⁴ Zu den Querverbindungen zwischen prozeduralen und materiell-rechtlichen Pflichten des Nachbarrechts sehr instruktiv *Proelß*, Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Pulp Mills-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, FS Meinhard Schröder, 2012, 611 (616 ff.).

⁵⁵ Ausführlich zur Praxis *Craik*, International Law of EIA, 87 ff.

⁵⁶ Erstmals wurde – soweit ersichtlich – eine UVP im US-amerikanischen Recht 1969 vorgesehen (1969 National Environmental Protection Act). Heute sind Umweltverträglichkeitsprüfungen in zahlreichen Staaten vorgesehen, nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika, Asien und Lateinamerika.

⁵⁷ ABl. 2012 L 26, 1.

⁵⁸ S. ansonsten auch schon die Hinweise bei *Kloepfer/Mast*, Umweltrecht des Auslandes, 319 f.

⁵⁹ S. z.B. Art. 14 Abs. 1 Biodiversitäts-Konvention; Art. 206 SRÜ, Art. 8 Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag. Ihren Ausgangspunkt nahm diese Entwicklung zunächst im Bereich des völkerrechtlichen Meeresschutzes, vgl. zur Entwicklung *Bothe/Gündling*, Tendenzen des Umweltrechts, 171 ff.

⁶⁰ Siehe nebst anderen z.B. Art. 13 Abidjan Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region sowie Art. 8 Lima

Verwirklichung bestimmter umweltrelevanter Vorhaben eine UVP durchzuführen, einen regelmäßigen Bestandteil umweltvölkerrechtlicher Übereinkommen dar.⁶¹ Besondere Bedeutung dürfte in der völkerrechtlichen Vertragspraxis dem Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention)⁶² zukommen; dieses stipuliert im Wesentlichen eine allgemeine Pflicht zur Durchführung einer UVP bei bestimmten grenzüberschreitenden Sachverhalten.

- Auch hat eine allgemeine Pflicht zur Durchführung einer UVP Eingang in verschiedene völkerrechtliche „*soft-law*“-Dokumente, so in die Rio-Deklaration (Grundsatz 17)⁶³, gefunden.⁶⁴
- Schließlich dürfte auch der IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*⁶⁵ und im Fall *Pulp Mills*⁶⁶ von einer solchen grundsätzlichen Pflicht ausgehen.⁶⁷

27

Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass eine Pflicht zur Durchführung einer *Umweltverträglichkeitsprüfung* jedenfalls bei Projekten, bei denen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit *wesentliche grenzüberschreitende Auswirkungen* zu erwarten sind, Teil des *Völkergewohnheitsrechts* ist.⁶⁸ Die zunehmende Stipulierung der Pflicht zur

Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific. Zu den Regionalabkommen der UNEP im Bereich des Meeresschutzes auch noch unten.

⁶¹ Vgl., neben den bereits genannten Abkommen, die Nachweise bei *Epiney*, Environmental Assessment, in: Wolfrum, MPIL, Rn. 5 ff., wo auch auf die Praxis der Weltbank hingewiesen wird, die Finanzierung von Projekten in der Regel von der Durchführung einer UVP abhängig zu machen. S. auch *Gillespie*, Environmental Impact Assessments in International Law, RECIEL 2008, 221 ff.

⁶² Zu diesem Übereinkommen noch unten Rn. 34 ff.; s. zu dem Übereinkommen allgemein auch *Bunge*, in: Kimminich u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch, Bd. II, 2478 (2493 f.); *Sands/Peels*, International environmental law, 610 ff.

⁶³ Grundsatz 17: Als nationales Instrument werden bei Vorhaben, die wahrscheinlich wesentliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben und der Entscheidung durch eine zuständige nationale Behörde bedürfen, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt. S. auch Art. 7 ILC-Entwurf über die *Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities* (2001).

⁶⁴ Vgl. über die bereits angeführten Hinweise hinaus die ausführliche Zusammenstellung und Analyse der völkerrechtlichen Praxis bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 126 ff.; s. auch den Überblick über die einschlägigen *soft law*-Dokumente bei *Sands/Peel*, International Environmental Law, 602 ff.

⁶⁵ ICJ Rep. 1997, 7, insbesondere Ziff. 130 ff.

⁶⁶ IGH, Argentinien/Uruguay, Urt. v. 20.4.2010, Ziff. 204. Ausführlich zu dem diesbezüglichen Aussagegehalt des Urteils des IGH *Boyle*, Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention, RECIEL 2011, 227 ff.; *de Mulder*, International Court of Justice Judgment on the Paper Mill Permit Dispute Between Argentina and Uruguay Recognizes the Requirement of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, RECIEL 2010, 263 ff.; *Proelß*, Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Pulp Mills-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, FS Meinhard Schröder, 2012, 611 (613 ff.).

⁶⁷ S. auch die Stellungnahme des IGH in den Nukleartestfällen, Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v France) Case, Verfügung v 22.9.1995, ICJ Rep 1995, 287, Ziff. 64, wo der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, dass eine Pflicht zur UVP in diesem Zusammenhang besteht. Vgl. die weiteren Hinweise auf Urteile des Seegerichtshofs und weiterer Internationaler Streitbeilegungsorgane bei *Boyle*, Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention, RECIEL 2011, 227 (228).

⁶⁸ Vgl. schon *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 126 ff.; ebenso etwa *Tarlock*, in: Bodansky et al. (Hrsg.), Oxford Handbook of International Environmental Law, 574 (592); *Boyle*, Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention,

Durchführung einer UVP auch unabhängig von grenzüberschreitenden Auswirkungen⁶⁹ legt aber darüber hinaus nahe, dass eine entsprechende völkergewohnheitsrechtliche Norm auch in Bezug auf Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen „nur“ im internen Bereich (inzwischen) besteht.⁷⁰ Eine Beschränkung auf grenzüberschreitende Auswirkungen stieße im Übrigen vor dem Hintergrund der vielfältigen und komplexen Interdependenzen ökologischer Systeme auf erhebliche Bedenken und würde die Effektivität einer völkerrechtlichen UVP-Pflicht empfindlich beeinträchtigen. Im Übrigen ist auf den Zusammenhang einer solchen Pflicht zur Durchführung einer UVP mit dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen⁷¹ hinzuweisen: Nur wenn im Falle drohender erheblicher Umweltauswirkungen bestimmter Projekte diese auch im Vorfeld abgeklärt werden, können effektiv erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen verhindert werden, so dass die Pflicht zur Durchführung einer UVP – zumindest bei möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen – auch als Bestandteil bzw. Ausfluss des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen angesehen werden kann, ganz abgesehen davon, dass das Prinzip auch eine konsequente Anwendung des Vorsorgegrundsatzes darstellt.

28

Bei der Frage nach der Tragweite dieser Verpflichtung kann zwischen den materiellen Voraussetzungen (a) und den Rechtsfolgen (b) der Pflicht zur Durchführung einer UVP unterschieden werden.

RECIEL 2011, 227 f.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 622; *Craig*, International Law of EIA, 167 ff.; s. auch *Beyerlin*, in: in: Bodansky et al. (Hrsg.), Oxford Handbook of International Environmental Law, 439 ff., der jedenfalls davon ausgeht, dass eine Regel des regionalen Völkergewohnheitsrechts (in Europa) existiert, aber offenbar auch der Ansicht ist, dass gute Gründe für die Geltung einer entsprechenden universellen völkergewohnheitsrechtlichen Norm sprechen; hierfür auch *dissenting opinion* des Richters *Palmer*, im Atomtestfall, ICJ Rep. 1995, 288 (412); vorsichtiger allerdings noch etwa *Odenahl*, Umweltpflichtigkeit, 153, die davon ausgeht, dass eine solche Pflicht erst „in statu nascendi“ sei. Zweifelnd auch *Bastmeijer/Koivurova*, in: Bastmeijer/Koivurova (Hrsg.), Theory and Practice of Transboundary EIA, 347 (355 ff.).

⁶⁹ Die Auswirkungen von UVP-pflichtigen Vorhaben, von denen die Rede ist, beziehen sich dabei auf allgemeine Größen wie die „Umwelt“ (s. etwa Grundsatz 17 Rio-Deklaration, Art. 1 ff. RL 2011/92) oder die „antarktische Umwelt“ (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Umweltprotokolls zum Antarktisvertrag). Auch wird häufig auf ein bestimmtes Umweltmedium Bezug genommen, etwa die „Meeresumwelt“ (Art. 206 SRÜ), die „biologische Vielfalt“ (Art. 14 Abs. 1 Bst. a und b Biodiversitäts-Konvention) oder „wichtige forstliche Ressourcen“ (Grundsatz 8 Bst. g der Walderklärung von Rio).

⁷⁰ Vgl. auch *Bothe/Gündling*, Neuere Tendenzen des Umweltrechts, 181 f.; *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten, 293; *Handl*, in: Environmental Protection and International Law, 59 (76 f.), anerkennt demgegenüber erst im Zusammenhang mit der UVP-Pflicht bei grenzüberschreitenden Auswirkungen eine gewohnheitsrechtliche Verankerung; in diese Richtung auch *Bunge*, in: Kimminich u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch, Bd. II, 2478 (2493). In einem Sondervotum zum Atomtest-Fall Neuseeland vs. Frankreich von 1995 (Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgement of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, ICJ Reports 1995, 288 ff.; Zusammenfassung der Entscheidung in EuGRZ 1997, 246) vertrat auch der Richter *Palmer* die Ansicht, eine UVP-Pflicht sei im Zusammenhang mit gefährlichen Aktivitäten völkergewohnheitsrechtlich gesichert (ICJ Reports 1995, 412, Ziff. 91). In diese Richtung ging außerdem auch die Argumentation Neuseelands in diesem Fall, s. ICJ Reports 1995, 290, Ziff. 5, sowie 298 f., Ziff. 35.

⁷¹ Zu diesem noch *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

a) Materielle Voraussetzungen der völkerrechtlichen UVP-Pflicht

29

Die UVP-Pflicht wird beispielsweise durch Art. 14 Abs. 1 Biodiversitäts-Konvention folgendermaßen umschrieben: „Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht, a) geeignete Verfahren einführen, die eine UVP ihrer geplanten Vorhaben, die wahrscheinlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben, vorschreiben, mit dem Ziel, diese Auswirkungen zu vermeiden oder auf ein Mindestmaß zu beschränken, und gegebenenfalls die Beteiligung der Öffentlichkeit an diesen Verfahren ermöglichen.“

30

Wie hier wird die Pflicht zur Durchführung einer UVP in der völkerrechtlichen Praxis⁷² in der Regel⁷³ an *drei materielle Voraussetzungen* geknüpft:

- Zunächst müssen in irgendeiner Form *nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt* zu verzeichnen sein, womit die Summe aller Beeinträchtigungen der Umwelt gemeint ist. Deutlich wird damit der besondere bereichsübergreifende Charakter der UVP, denn in die Betrachtung sind regelmäßig sämtliche Umweltmedien mit einzubeziehen, welche möglicherweise beeinträchtigt werden. Dies ergibt sich schon aus dem Aspekt der ökologischen Interdependenzen, welche es kaum erlauben, es bei einer isolierten Betrachtung einzelner Umweltbereiche zu belassen.⁷⁴
- Ergänzt wird dies, zweitens, durch das *Element der Erheblichkeit*, das in Analogie zum entsprechenden Kriterium des Vorsorgeprinzips die Schwelle des Gefahrenpotentials darstellt, welches die Durchführung einer UVP erst erforderlich werden lässt. Auf der Ebene supranationaler oder nationaler Gesetzgebungen wird dieses Kriterium in der Regel dadurch konkretisiert, dass die verschiedenen Vorhaben, welche zur Durchführung

⁷² So außerdem etwa in Grundsatz 11 (b) Weltcharta der Natur, Grundsatz 17 Rio-Deklaration, Art. 206 SRÜ, Art. 7 Abs. 1 Helsinki-Übereinkommen, Präambel sowie Art. 2 Abs. 2 und 3 Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen, Art. 37 Abs. 1 Draft International Covenant on Environment and Development; weitere Hinweise auf die völkerrechtliche Praxis bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 131.

⁷³ Vereinzelt Übereinkommen beschränken sich demgegenüber auf die bloße Feststellung einer UVP-Pflicht, ohne dies in materieller oder formeller Hinsicht zu konkretisieren, s. Art. 4 Abs. 1 Bst. f Klimakonvention sowie Art. 3 Abs. 1 Bst. h Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen.

⁷⁴ Dieser ganzheitliche Anspruch der UVP kommt auch in einzelnen völkerrechtlichen Quellen unmittelbar zum Ausdruck. So wird der Begriff "Umwelt" etwa in Art. 1 Abs. 7 Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen in einem weiten Sinn verstanden, können doch hierzu auch das kulturelle Erbe (etwa Baudenkmäler) sowie sozioökonomische Verhältnisse, soweit sie durch ein UVP-pflichtiges Vorhaben berührt werden, gehören. Vgl. auf der Ebene des EU-Rechts auch Art. 3 RL 2011/92.

einer UVP verpflichten, im Einzelnen aufgezählt werden.⁷⁵ Das Kriterium der Erheblichkeit wird in den völkerrechtlichen Dokumenten in der Regel nicht spezifiziert.⁷⁶

- Sodann muss zumindest eine *Wahrscheinlichkeit oder Möglichkeit* dieser Umweltauswirkungen gegeben sein. Dies bedeutet freilich auch, dass hinsichtlich der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt keine Gewissheit bestehen muss, sondern dass schon ein bestimmter Grad des Möglichen genügt, um die Prüfung der Umweltverträglichkeit angezeigt erscheinen zu lassen. Die UVP ist zudem durchzuführen, *bevor eine Entscheidung über die Umsetzung eines Projekts* gefällt wird. Damit wird umweltpolitisches Handeln (das hier darin besteht, eine umfassende Rechenschaft über die Summe der zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen abzulegen und diese bei der Entscheidung gegebenenfalls zu berücksichtigen) ganz im Sinne des Vorsorgeprinzips⁷⁷ auf der zeitlichen Ebene vorverlagert.

b) Rechtsfolgen

31

Sind mit den nachteiligen Umweltauswirkungen, der Wahrscheinlichkeit und der Erheblichkeit der Gefahr für die Umwelt die materiellen Voraussetzungen zur Durchführung einer UVP gegeben, so stellt sich im Weiteren die Frage nach deren unmittelbaren Rechtsfolgen:

- In erster Linie zu nennen ist dabei (natürlich) die Feststellung, *dass* überhaupt ein UVP-Verfahren durchgeführt werden *muss*. Soll diese Verpflichtung Sinn machen, so muss die UVP – im Hinblick auf ein Mindestmaß an Effektivität – dann auch grundsätzlich geeignet sein, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu evaluieren. Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelnen hat (zumindest) dieser Vorgabe Rechnung zu tragen.
- Die *Information und Konsultation anderer betroffener Staaten* muss in irgendeiner Form sichergestellt sein. Denn diese sind im Falle möglicher erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen im Zuge der Realisierung von Projekten (in anderen Staaten) zu informieren und zu konsultieren.⁷⁸

⁷⁵ Vgl. z.B. Anhänge I, II RL 2011/92.

⁷⁶ Eine Ausnahme bildet das Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen, in dessen Anhang I die Projekte aufgelistet sind, die nach dieser Konvention eine UVP erfordern. In Anhang III werden zudem „allgemeine Kriterien als Anhaltspunkte bei der Ermittlung der Umweltrelevanz nicht in Anhang I aufgeführter Projekte“ genannt: Demzufolge gelten als Kriterien für die Erheblichkeit grenzüberschreitender nachteiliger Auswirkungen der Umfang des Vorhabens, die Empfindlichkeit des Standorts oder dessen besondere Wichtigkeit für die Umwelt sowie besonders vielschichtige und potentiell nachteilige Wirkungen.

⁷⁷ Insbesondere des dort implizierten Gedankens des Verzichts auf wissenschaftliche Gewissheit, vgl. hierzu *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁷⁸ S. schon oben Rn. 13 ff., Rn. 17 ff.

- Auch eine irgendwie geartete *Öffentlichkeitsbeteiligung* stellt eine Konstante in der völkerrechtlichen Praxis dar.
- Darüber hinaus finden sich in einzelnen völkerrechtlichen Quellen unterschiedliche weitere Konkretisierungen, die in verschiedener Form Anforderungen an das durchzuführende Verfahren stellen. Zum Teil betrifft dies Ausführungen zum Verfahren der UVP;⁷⁹ verschiedentlich werden außerdem Hinweise auf den anzuwendenden Prüfungsmaßstab oder die im Rahmen der UVP zu stellenden Fragen gegeben.⁸⁰
- Schließlich wird in der völkerrechtlichen Praxis häufig ausdrücklich verlangt, dass die Ergebnisse einer UVP nach deren Durchführung auch wirklich in den weiterführenden Entscheidungsprozess einzubeziehen und zu berücksichtigen sind.⁸¹ Dies impliziert auch, dass die endgültige Entscheidung über das Projekt durch die Ergebnisse der UVP beeinflusst werden kann. Eine rein „ideelle“ Berücksichtigung dürfte also nicht ausreichend sein, sondern notwendig ist, dass sich diese auch materiell in der Entscheidung niederschlägt.

32

Insgesamt ist allerdings nicht zu übersehen, dass in Bezug auf die Rechtsfolgen der völkerrechtlichen UVP-Pflicht aus der völkerrechtlichen Praxis mangels entsprechender Kontinuität bislang keine sehr präzisen gewohnheitsrechtlichen Regeln hergeleitet werden können. Gleiches gilt für jede weitere Präzisierung der Art und Weise, wie eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Daher kann aus der völkerrechtlichen Praxis im Wesentlichen wohl nur abgeleitet werden, *dass* unter den genannten Voraussetzungen im Vorfeld der Realisierung eines möglicherweise erhebliche (grenzüberschreitende) Umweltbeeinträchtigungen entfaltenden Projekts eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, in deren Rahmen eine Konsultation der betroffenen anderen Staaten sowie, in irgendeiner Form, eine Öffentlichkeitsbeteiligung sicherzustellen ist; hingegen ist eine weitere Präzisierung der Art und Weise der Durchführung der UVP (insbesondere auch in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung) und

⁷⁹ So etwa in Annex I des Umweltprotokolls zum Antarktisvertrag; Art. 2 - 7, Anhang IV des Übereinkommens über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen; für das Recht der EU in Art. 4 ff. RL 2011/92.

⁸⁰ So beispielsweise in Grundsatz 11 (b) der Weltcharta der Natur, Art. 8 Abs. 1 Bst. a-c des Umweltprotokolls zum Antarktisvertrag, Art. 4 Abs. 2 und 3 Wellington Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities sowie in Art. 37 Abs. 2 Draft International Covenant on Environment and Development. Eine ausführliche Aufzählung von inhaltlichen Mindestanforderungen an eine UVP enthält Grundsatz 4 der UNEP Goals and Principles of Environmental Impact Assessment.

⁸¹ Vgl. etwa die Präambel des Übereinkommens über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen, Art. 4 Abs. 1 Bst. f Klimakonvention, Art. 14 Abs. 1 Bst. a Biodiversitäts-Konvention. Hier wird jeweils sinngemäß postuliert, dass geplante Projekte redimensioniert werden, um die aufgrund der UVP zu befürchtenden Auswirkungen zu minimieren. Am weitesten geht im Hinblick auf die Tragweite der Berücksichtigung der UVP-Resultate Art. 11 Bst. b der Weltcharta der Natur, wonach (in konsequenter Verfolgung des Vorsorgegedankens) Vorhaben schon dann nicht ausgeführt werden sollten, wenn die möglichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt nicht völlig erfasst werden können.

ihrer genauen Berücksichtigung in die letztlich zu treffende Entscheidung über das Projekt mangels einer entsprechenden Kontinuität der völkerrechtlichen Praxis nicht möglich.

33

Im Übrigen dürfte sich die völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Durchführung einer UVP auf Projekte mit potentiell erheblichen Umweltauswirkungen beschränken; soweit Pläne und Programme betroffen sind, dürfte (noch) keine ausreichend kontinuierliche Staatenpraxis vorliegen, jedenfalls nicht auf universeller Ebene, und selbst auf europäische Ebene wäre hier zumindest die Rechtsüberzeugung fraglich.

2. *Insbesondere : die Espoo-Konvention*

34

Präzisere Vorgaben als die erwähnte allgemeine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer UVP enthält die sog. Espoo-Konvention (UN/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang) aus dem Jahr 1991.⁸² Die Konvention gibt den Vertragsstaaten auf, alle angemessenen und effektiven Maßnahmen zu ergreifen, um erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen durch bestimmte Aktivitäten zu verhindern, zu reduzieren bzw. zu kontrollieren. In diesem Sinn haben die Staaten in Bezug auf bestimmte Aktivitäten, die erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen entfalten könnten, eine UVP durchzuführen. Weiter enthält die Konvention Vorgaben zur Information und Konsultation der anderen Vertragsparteien und der Öffentlichkeit. Ursprünglich ausschließlich für Projekte vorgesehen, wurde die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP durch ein Protokoll aus dem Jahr 2003 (Kiewer Protokoll) auch auf Pläne und Programme ausgedehnt.

35

Im Einzelnen können die Vorgaben der Konvention in Bezug auf die Durchführung einer UVP für Projekte wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Anwendungsbereich ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2. Danach greift die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP unter zwei Voraussetzungen: Erstens muss die entsprechende Aktivität im Anhang I aufgeführt sein, und zweitens muss sie erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen entfalten können. Anhang I umfasst eine weite Palette von Aktivitäten, und auch die für die Frage, ob erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu gewärtigen sind, maßgeblichen

⁸² Zur Espoo-Konvention z.B. *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 610 ff.; *Schrage*, in: *Bastmeijer/Koivurova* (Hrsg.), *Theory and Practice of Transboundary EIA*, 29 ff.; *Marsden*, in: *Jessup/Rubenstein* (Hrsg.), *Environmental Discourses in Public and International Law*, 238 (250 ff.), letzterer mit einem Akzent auf der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Begriffsdefinitionen werden in Art. 1 recht weit definiert. Insgesamt ist damit die Pflicht zur Durchführung einer UVP eher umfassend ausgestaltet. Sobald jedoch ein Projekt nicht in Anhang I figuriert, greift lediglich eine prozedurale Pflicht, und hier ist eine UVP nur durchzuführen, wenn die betroffenen Staaten dem zustimmen.

- Nach Art. 2 Abs. 4 muss jedes geplante Vorhaben, das in den Anwendungsbereich der Konvention fällt, den (potentiell) betroffenen Staaten notifiziert werden, wobei die Konvention recht detaillierte Vorgaben über das hierbei zu beachtende Verfahren enthält. Nach Art. 5 haben zwischen der notifizierenden Vertragspartei und den möglicherweise betroffenen Staaten Konsultationen stattzufinden.
- Weiter sind der Konvention einige Bestimmungen in Bezug auf das Verfahren der UVP selbst zu entnehmen. So hat die UVP im Vorfeld der Genehmigung des betreffenden Projekts zu erfolgen (Art. 2 Abs. 3), ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in nicht diskriminierender Weise sicherzustellen (Art. 2 Abs. 6, Art. 3 Abs. 8),⁸³ hat die UVP-Dokumentation bestimmten Mindestanforderungen zu genügen (Art. 4 i.V.m. Anhang II), und die Ergebnisse der UVP müssen bei der Entscheidung über die betreffende Tätigkeit berücksichtigt werden.
- Art. 7 i.V.m. Anhang V sieht ein *follow up*-Prozedere vor. So müssen die Vertragsparteien auf Antrag einer anderen Vertragspartei über die Durchführung einer Analyse der genehmigten Tätigkeit (unter Einschluss der Überwachung sowie der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen) entscheiden. Falls diese Analyse ergibt, dass mit erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen zu rechnen ist, müssen sich die involvierten Vertragsparteien über die notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf die Reduktion oder Vermeidung derartiger Auswirkungen konsultieren.
- Schließlich ist auf das in Anhang IV vorgesehene Untersuchungsverfahren hinzuweisen. Danach kann eine Vertragspartei einer Untersuchungskommission (die aus drei Personen besteht, nämlich aus zwei Vertretern der beiden involvierten Vertragsparteien

⁸³ Primär geht es dabei darum, dass der von einem UVP-pflichtigen Vorhaben unmittelbar betroffenen Bevölkerung die Möglichkeit zustehen soll, sich im Rahmen des Verfahrens der UVP aktiv zu äußern. Dies bedingt eine entsprechende Information der Öffentlichkeit – sowohl frühzeitig über das geplante Projekt und den Gang der Planung als auch später über die Entscheidung der Behörden, mitsamt deren ausschlaggebenden Erwägungen. Art. 2 Abs. 6 und Art. 3 Abs. 8 Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen sehen solche Mitspracherechte der Öffentlichkeit etwa im grenzüberschreitenden Verhältnis vor. Im Hinblick auf Vorhaben, die wahrscheinlich erhebliche, grenzüberschreitende nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zur Folge haben, verlangt Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens die Schaffung eines Verfahrens, das eine Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht. Art. 2 Abs. 6 des Übereinkommens präzisiert dies insofern, als der Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten vom Ursprungsstaat Gelegenheit zur Mitwirkung am UVP-Verfahren zu geben und zugleich sicherzustellen ist, dass dabei die Öffentlichkeiten des Ursprungs- wie auch eines betroffenen anderen Staates gleichermaßen einbezogen werden. Dies impliziert über die eigentliche Verfahrensbeteiligung hinaus notwendigerweise auch die Information der Öffentlichkeit. Art. 3 Abs. 8 des Übereinkommens verlangt denn auch folgerichtig, dass die Öffentlichkeit in den von den umweltgefährdenden Auswirkungen eines Vorhabens voraussichtlich betroffenen Gebieten informiert wird. Entsprechend muss die zu jeder UVP auszuarbeitende Dokumentation gemäß Art. 4 Abs. 2 des Übereinkommens auch der Öffentlichkeit der betroffenen Gebiete zugänglich gemacht werden.

sowie einer dritten, von den beiden erst genannten im gegenseitigen Einvernehmen bestimmten Person) die Frage unterbreiten, ob ein in einer anderen Vertragspartei geplantes Projekt, das in Anhang I aufgeführt ist, möglicherweise erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen entfaltet. Die Untersuchungskommission entscheidet innerhalb von zwei Monaten auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über diese Frage, und das Ergebnis wird den involvierten Vertragsparteien sowie dem Sekretariat mitgeteilt. Der formelle Charakter dieses Verfahrens spricht dafür, dass die Stellungnahme der Untersuchungskommission für die involvierten Vertragsparteien zumindest grundsätzlich verbindlich ist.

36

Insgesamt ist die Espoo-Konvention schon deshalb bemerkenswert, weil sie relativ detaillierte Vorgaben für die Art und Weise der Durchführung einer UVP erkennen lässt. Die Anhänge sind recht ausführlich gestaltet, und die Vorgaben auch insgesamt vergleichsweise präzise, insbesondere soweit verfahrensrechtliche Aspekte betroffen sind (s. etwa Art. 3 in Bezug auf die Notifizierung, Art. 4 i.V.m. Anhang II in Bezug auf die der zuständigen Behörde zu übermittelnden Informationen und Art. 5 hinsichtlich der Konsultationen zwischen den Vertragsparteien). Von besonderer Bedeutung ist sodann, dass Art. 6 ausdrücklich vorgibt, die Ergebnisse der UVP (unter Einschluss der Resultate der Konsultationen und der Öffentlichkeitsbeteiligung) bei der Genehmigungsentscheidung über das Projekt zu berücksichtigen.

37

Das im Jahr 2003 unterzeichnete Kiewer Protokoll zur Espoo-Konvention – das seit 2010 in Kraft ist – dehnt die Pflicht zur Durchführung einer UVP auf Pläne und Programme aus, die erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen entfalten können (Strategische Umweltprüfung, *Strategic Environmental Assessment*). Auch dieses Protokoll sieht relativ präzise Vorgaben für die durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung der erfassten Pläne und Programme vor, wenn auch einzelne Bestimmungen (so insbesondere Art. 13 in Bezug auf öffentliche Politiken und Gesetzgebung) eher „weich“ formuliert sind, so dass ihnen keine eigentlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien entnommen werden können.

38

Die wesentlichen Elemente des Protokolls können durch folgende Punkte zusammengefasst werden:⁸⁴

⁸⁴ Zu dem Protokoll z.B. *de Mulder*, The Expansion of Environmental Assessment in International Law: the Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention, *Environmental Law & Management* 2006, 269 ff.; *de Mulder*, The Protocol on Strategic Environmental Assessment: A Matter of Good Governance, *RECIEL* 2011, 232 ff.

- Art. 1 des Protokolls umschreibt die Zielsetzung des Protokolls, wobei die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus den Ausgangspunkt bildet. Zu diesem soll durch die UVP von Plänen und Projekten (die in einem transparenten Verfahren und unter Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen soll) beigetragen werden, so dass umweltpolitische Anliegen in der Erarbeitung von Politiken und Gesetzgebungsakten vermehrt berücksichtigt werden.
- Nach Art. 4 Abs. 1 ist eine UVP für in Art. 4 Abs. 2 erwähnte Pläne und Programme unter der Voraussetzung durchzuführen, dass sie erhebliche Umweltauswirkungen entfalten können. In Art. 4 Abs. 2 werden Pläne und Programme in folgenden Bereichen aufgeführt: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Regionalentwicklung, Abfallbewirtschaftung, Wassermanagement, Telekommunikation, Tourismus, Raumplanung und Pläne, die den Rahmen für bestimmte, in Anhang I aufgeführte (große) Projekte setzen. Für andere Pläne und Programme soll eine UVP durchgeführt werden, wenn festgestellt wird, dass sie erhebliche Umweltauswirkungen entfalten können, wobei dies im Einzelfall oder unter Anwendung generalisierender Kriterien festgestellt werden kann (Art. 5 Abs. 1). Pläne und Programme in gewissen Bereichen (wie etwa nationale Verteidigung) sind vom Anwendungsbereich des Protokolls ausgeschlossen (Art. 5 Abs. 1).
- Wird eine UVP durchgeführt, so impliziert dies die Erstellung eines Umweltberichts, der die möglichen (erheblichen) Umweltauswirkungen identifiziert, beschreibt und evaluiert sowie in Betracht kommende Alternativen aufzeigt (Art. 7 i.V.m. Anhang IV).
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 8 ist durchzuführen, dies zu einem Zeitpunkt, in dem noch alle Optionen offen stehen, der Plan oder das Programm also noch nicht verabschiedet oder sonstwie inhaltlich determiniert ist.
- Art. 9, 10 sieht diverse Konsultationspflichten vor, insbesondere für den Fall zu erwartender erheblicher grenzüberschreitender Umweltauswirkungen.
- Bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm müssen die Ergebnisse des Umweltberichts, insbesondere die dort ggf. erwähnten Maßnahmen, im Hinblick auf eine Verhinderung, Reduktion oder Anpassung der bzw. an die Umweltauswirkungen, berücksichtigt werden; Gleiches gilt für die Ergebnisse der Konsultationen und der Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 11).
- Die Umsetzung des Plans oder Programms ist einem Monitoring zu unterwerfen, um seine Umweltauswirkungen zu evaluieren und ggf. angemessene Maßnahmen ergreifen zu können (Art. 12).
- Schließlich sollen die Vertragsparteien allgemein darauf achten, dass Umweltanliegen bei der Vorbereitung von Politiken und Gesetzgebung einbezogen werden.

Das Protokoll spezifiziert nicht, wer die UVP durchzuführen hat, sondern hebt in Art. 3 Abs. 1 lediglich hervor, dass die Vertragsstaaten diejenigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen haben, die notwendig sind, um die Vorgaben des Protokolls durchzuführen. Grundsätzlich wird die UVP wohl von staatlichen Behörden durchgeführt werden, die ja auch die Pläne und Programme selbst annehmen; andere Lösungen erscheinen jedoch nicht *a priori* ausgeschlossen. Bemerkenswert ist weiter (auch im Verhältnis zur Hauptkonvention), dass das Protokoll kein Verfahren zur Klärung des Anwendungsbereichs des Protokolls vorsieht, so dass dieser angesichts der häufig bestehenden Unsicherheit, ob ein bestimmter Plan oder ein bestimmtes Programm tatsächlich erhebliche Umweltauswirkungen entfaltet, bis zu einem gewissen Grad präzisierungsbedürftig bleibt bzw. seine Reichweite unsicher ist.

3. *Exkurs: das ECE-Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen*

40

Der Vollständigkeit halber und vor dem Hintergrund des stark verfahrensrechtlichen Charakters der entsprechenden Verpflichtungen sei hier noch kurz auf das an sich konzeptionell dem Schutz gegen besonders gefährliche Tätigkeiten zuzurechnende ECE-Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen eingegangen.⁸⁵ Das Abkommen bezweckt die Verhütung von Industrieunfällen mit potentiellen grenzüberschreitenden Auswirkungen, wobei einige Kategorien von Unfällen aber ausgeschlossen sind, so insbesondere nukleare Unfälle, solche in militärischen Einrichtungen oder bei der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen und grundsätzlich Beförderungsunfälle im Landverkehr (Art. 2).

41

Das Abkommen ist in weiten Teilen der ursprünglichen sog. Seveso-Richtlinie der EU aus dem Jahr 1982 (RL 82/501, inzwischen ersetzt durch die RL 2012/18) nachgebildet. Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Aspekte des Abkommens hinzuweisen:

- Allgemein (Art. 3 des Abkommens) sind die Vertragsparteien verpflichtet, alle „geeigneten Maßnahmen“ zum Schutz von Mensch und Umwelt vor Industrieunfällen zu ergreifen. Insbesondere müssen sie dafür sorgen, dass die Betreiber verpflichtet werden, alle zur sicheren Durchführung einer gefährlichen Tätigkeit⁸⁶ notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

⁸⁵ Zu diesem Abkommen z.B. *Boyle/Harrison*, in: Wolfrum, MPIL, Environmental Accidents, Rn. 8 ff.

⁸⁶ Der Begriff der gefährlichen Tätigkeit ist in Art. 1 lit. b) iVm Anhang I definiert. Entscheidend sind der Umgang mit bestimmten, als gefährlich eingestuften Stoffen in einer gewissen Mindestmenge sowie die potentiellen grenzüberschreitenden Auswirkungen.

- Zur praktischen Durchführung dieser allgemeinen Verpflichtung sind die Vertragsparteien verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Feststellung gefährlicher Tätigkeiten zu treffen und ein in den Grundzügen in Anhang III festgelegtes Verfahren anzuwenden (Art. 4 Abs. 1, 3 des Abkommens); das Verfahren bezieht sich aber nicht auf die innerstaatlichen (Genehmigungs-) Verfahren, sondern auf die Art und Weise der Konsultation der anderen Vertragsparteien. Weiterhin sind geeignete Maßnahmen zur Verhütung von Industrieunfällen zu treffen; die diesbezüglichen Präzisierungen der in Betracht kommenden Maßnahmen im Anhang IV sind jedoch nicht zwingend, sondern sollen nur Anhaltspunkte geben. Im Falle einer gefährlichen Tätigkeit ist vom Betreiber der Nachweis der sicheren Durchführung der Tätigkeit zu erbringen (Art. 6 des Abkommens).
- Sodann werden verschiedene Informations- und Konsultationspflichten stipuliert (Art. 4 Abs. 2, Art. 5). Insbesondere haben bei geplanten gefährlichen Tätigkeiten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen Gespräche mit den betroffenen Staaten stattzufinden, und es sind Benachrichtigungssysteme bei Industrieunfällen einzurichten (Art. 10).
- Für den Fall des Eintritts eines Notfalls sind geeignete Maßnahmen zur Einrichtung und Beibehaltung einer ausreichenden Bereitschaft zu treffen; es sind inner- und außerbetriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrpläne aufzustellen und umzusetzen (Art. 8).
- Die Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit ist sicherzustellen, wobei die Beteiligung nur dann zu erfolgen hat, wenn es „möglich und zweckmäßig“ ist (Art. 9 Abs. 1, 2). Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren ist in nichtdiskriminierender Weise zu gewährleisten (Art. 9 Abs. 3).
- Schließlich wird noch ein Rahmen für gegenseitige Hilfeleistung definiert (Art. 12), ohne dass jedoch eine diesbezügliche Pflicht stipuliert wird.

42

Der Regelungsgehalt des Abkommens beschränkt sich im Wesentlichen – insbesondere auch soweit inhaltlich präzise Vorgaben betroffen sind – auf die Statuierung von Kooperations-, Konsultations-, Verfahrens- und Informationspflichten sowie eine grundsätzliche Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfeleistung.

IV. Umweltinformation, Beteiligungsrechte und Rechtsschutz

1. *Hintergrund und Entwicklung*

43

Fragen des Informationszugangs, der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen sowie des Zugangs zu gerichtlichen Verfahren in Umweltangelegenheiten im innerstaatlichen Bereich sind schon seit einiger Zeit Gegenstand des Umweltvölkerrechts bzw. entsprechender Entwicklungen des sog. *soft law*. Vereinzelt Hinweise auf die Bedeutung dieser Fragen für die internationalen Belange von Umweltpolitik und -recht finden sich bereits relativ früh.⁸⁷

44

So spricht bereits die Stockholm-Deklaration von 1972, die aus der ersten großen UNO-Umweltkonferenz resultierte, in Grundsatz 19 von der Bedeutung des Verständnisses der Öffentlichkeit für den Schutz und die Verbesserung der Umwelt. Gemäß Grundsatz 16 der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1982 verabschiedeten Weltcharta für die Natur⁸⁸ sollten „die Ausarbeitung von Strategien zur Erhaltung der Natur, die Erstellung von Ökosysteminventaren und die Bewertung der Folgen geplanter Politiken und Maßnahmen auf die Natur (...) der Öffentlichkeit in geeigneter Weise und so rechtzeitig bekanntgemacht werden, dass eine echte Befragung und Mitwirkung derselben möglich ist“. Grundsatz 23 schließlich postuliert, jedermann müsse „nach den Gesetzen seines jeweiligen Landes die Möglichkeit haben, sich einzeln oder gemeinsam mit anderen am Entscheidungsprozess zu beteiligen, von dessen Ergebnis seine eigene Umwelt unmittelbar betroffen wird, und muss Zugang zu Abhilfemöglichkeiten haben, wenn in seiner Umwelt Schäden oder Verschlechterungen der Umweltbedingungen eingetreten sind“.

45

Die Hinweise auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlichen Zugang in Umweltangelegenheiten verdichten sich im Verlaufe jenes globalen umweltpolitischen Prozesses, der seinen Anfang im sog. „*Brundtland-Bericht*“ der World Commission on Environment and Development von 1987 nahm und schließlich in den „*Erdgipfel*“ von *Rio de Janeiro* im Jahre 1992 mündete.⁸⁹ Insbesondere in Grundsatz 10 der *Rio-Deklaration* kommt die zentrale Bedeutung, welche der Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltfragen nunmehr zuteil werden soll, deutlich zum Ausdruck.⁹⁰ Darüber hinaus verlangt Grundsatz 22 Rio-

⁸⁷ Vgl. hierzu auch die ausführlicheren Hinweise bei *Ebbesson*, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, YIEL 1997, 51 ff. Zur Entwicklung auch *Sands/Peels*, *International Environmental Law*, 648 ff.

⁸⁸ GV-Res. 37/7.

⁸⁹ Zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts schon *Epiney*, Erster Abschnitt, Rn. 15 ff. (in diesem Band).

⁹⁰ Grundsatz 10 Rio-Deklaration: „Umweltfragen werden am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der jeweiligen Ebene behandelt. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz der öffentlichen Verwaltungen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Möglichkeit, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in

Deklaration, dass die Staaten im Interesse einer Nachhaltigen Entwicklung indigenen Bevölkerungsgruppen sowie weiteren lokalen Gemeinschaften eine „wirksame Beteiligung“ ermöglichen. Postulate, die in die gleiche Richtung gehen, finden sich im Übrigen in einer ganzen Anzahl völkerrechtlicher Quellen, die vom Ende des 20. Jahrhunderts stammen, so insbesondere in verschiedenen Konventionen, die im Gefolge des an der Konferenz von Rio zum Ausdruck gekommenen umweltvölkerrechtlichen Entwicklungsschrittes zu Beginn der neunziger Jahre unterzeichnet wurden.⁹¹ Außerdem wird der in Grundsatz 10 Rio-Deklaration und in der ebenfalls in Rio verabschiedeten Agenda 21 (Kapitel 23.2) enthaltene Ansatz in einer Reihe weiterer nicht verbindlicher Erklärungen wiederholt.⁹²

46

Die Einbindung Einzelner und der Zivilgesellschaft über Umweltinformationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlichen Zugang soll zur besseren Beachtung umwelt(völker)rechtlicher Verpflichtungen beitragen, aber auch die Legitimität des Umwelt(völker)rechts stärken, was (mittelbar) wiederum zu seiner besseren Effektivität beiträgt. Weiter ist auf den Zusammenhang mit menschenrechtlichen Garantien hinzuweisen.⁹³

47

Völkerrechtlich verbindlich waren jedoch lange Zeit – abgesehen von Informationspflichten, die den Staaten auf der zwischenstaatlichen Ebene obliegen⁹⁴ und allenfalls von in sektoriellen und/oder regionalen Abkommen formulierten Verpflichtungen⁹⁵ – in erster Linie spezifische Pflichten im Zusammenhang mit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.⁹⁶ Im Rahmen der völkerrechtlichen UVP-Pflicht bestehen

großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Rechts- und Verwaltungsverfahren, einschließlich der Abhilfe und des Rechtsbehelfs, wird gewährt.“

⁹¹ Zu nennen sind hierbei insbesondere Art. 16 UN/ECE-Gewässerübereinkommen, Art. 9 OSPAR-Übereinkommen, Art. 13 ff. Convention on Civil Liability for Damage Resulting From Activities Dangerous to the Environment sowie etwa Art. 3 Bst. a, 5 Bst. d, 10 Abs. 2 Bst. e und f, 19 Abs. 1 Bst. a sowie 21 Abs. 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika. Vgl. zum Ganzen auch den Überblick bei *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 624 ff.

⁹² So etwa in Paragraph 1 der ECE Declaration of Policy on Prevention and Control of Water Pollution, Including Transboundary Pollution, Paragraph 6 f. der Nuuk Declaration on Environment and Development in the Arctic sowie in den Guidelines on the Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making der Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“, welche die Aarhus-Konvention unmittelbar vorbereitete. Schließlich ist noch auf die Art. 11 Abs. 4 und 12 Abs. 3 und 4 im (privaten) Entwurf der IUCN für eine umfassende Konvention über Umwelt und Entwicklung (IUCN Draft International Covenant on Environment and Development) hinzuweisen.

⁹³ Vgl. zu den Hintergründen der Öffentlichkeitsbeteiligung etwa *Ebbesson*, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 681 (686 ff.).

⁹⁴ Oben Rn. 6 ff.

⁹⁵ Etwa in der OSPAR-Konvention, die in Art. 9 gewisse Umweltinformationsrechte verankert.

⁹⁶ S. aber auch schon die Nordic Convention on the Protection of the Environment of 19 February 1974, die gewisse Rechte auf diskriminierungsfreien gerichtlichen Zugang verankerte. Entsprechende allgemeine Postulate der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich nicht (nur) auf grenzüberschreitende Verhältnisse beschränken, enthalten zudem beispielsweise die Grundsätze 7 und 9 der UNEP Goals and Principles of

nicht nur zwischenstaatliche Informations- und Kooperationspflichten, soweit es sich um Projekte mit möglichen grenzüberschreitenden Folgen handelt.⁹⁷ Vielmehr bildet die UVP-Pflicht zugleich auch das konkreteste Beispiel dafür, dass nicht nur Kooperationspflichten (mitsamt den dazugehörigen Informationspflichten) *zwischen Staaten* zum festen Bestand umweltvölkerrechtlicher Verhaltensnormen gehören, sondern dass solche mittlerweile auch *im Verhältnis zwischen staatlichen Instanzen und der Zivilgesellschaft* auszumachen sind. Die UVP stellt nämlich eine Verbindung her zwischen unmittelbar umweltpolitisch und -rechtlich motivierten Prinzipien, Maximen und Konzepten einerseits sowie bestimmten Grundsätzen eines demokratischen und rechtsstaatlichen Staatswesens andererseits, welche die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern betreffen.⁹⁸ So enthält Art. 2 Abs. 6 Espoo-Übereinkommen sowohl Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen als auch auf Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlichen Zugang.⁹⁹ Aber auch Art. 9 ECE-Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen sieht gewisse Informations- und Beteiligungsrechte vor.¹⁰⁰

48

Mit der nachfolgend zu erörternden sog. Aarhus-Konvention hingegen wurde ein entscheidender Schritt – zumindest in Europa, handelt es sich doch um eine UN/ECE-Konvention¹⁰¹ – hin zu verbindlichen völkerrechtlichen Vorgaben auf dem Gebiet des Zugangs zu Umweltinformationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie des gerichtlichen Zugangs gemacht. Besonders bedeutsam ist dieser Schritt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auf diese Weise – im Verhältnis zu den bis dahin (abgesehen von gewissen Rechten im Rahmen der UVP) geltenden völkerrechtlichen Vorgaben – soweit ersichtlich erstmals in ein umweltvölkerrechtliches Abkommen Vorgaben bezüglich spezifischer Rechte Einzelner in den genannten Bereichen aufgenommen wurden.

2. Insbesondere: die Aarhus-Konvention

a) Allgemeines

Environmental Impact Assessment, Art. 14 Abs. 1 Bst. a Biodiversitäts-Konvention, Paragraph 23.2. der Agenda 21, Art. 37 Abs. 3 und 4 Draft International Covenant on Environment and Development.

⁹⁷ Siehe dazu oben Rn. 23 ff.

⁹⁸ Vgl. denn auch zum Zusammenhang zwischen der Espoo-Konvention und der Aarhus-Konvention, soweit die (grenzüberschreitende) Öffentlichkeitsbeteiligung betroffen ist, *Ebbesson*, RECIEL 2011, 248 ff.

⁹⁹ Zur Espoo-Konvention schon oben Rn. 34 ff.

¹⁰⁰ Zu diesem Übereinkommen schon oben Rn. 40 ff.

¹⁰¹ S. aber auch die einschlägigen Vorgaben in der 2003 revidierten Maputo African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, insbesondere Art. XVI. Diese Konvention ist offensichtlich in dieser Beziehung von der Aarhus-Konvention inspiriert, jedoch ist der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens ungewiss.

49

In der jüngeren Entwicklung des Umweltvölkerrechts ist nun eine Tendenz zur Ausweitung der auf dem Gebiet der Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte bestehenden staatlichen Verpflichtungen zu verzeichnen, die im Wesentlichen in der Unterzeichnung (am 25. Juni 1998) der *Aarhus-Konvention* (UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) zum Ausdruck gekommen ist. Damit wurden nunmehr auf der Ebene eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrages – Vertragsparteien sind neben der EU alle EU-Mitgliedstaaten sowie einige weitere europäische Staaten – allgemeine Grundsätze über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsverfahren mit Umweltbezug festgelegt.

50

Die Aarhus-Konvention führt die bisherigen Ansätze im Umweltvölkerrecht in den Bereichen Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlicher Zugang weiter.¹⁰² Von besonderer Bedeutung ist dabei allerdings, dass die schon bestehenden Pflichten der Staaten zur Information der Öffentlichkeit, wie sie sich im Umweltvölkerrecht bereits nachweisen lassen, nunmehr durch konkrete Ansprüche auf Seiten der Öffentlichkeit – d.h. von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Nichtregierungsorganisationen – ergänzt werden. Im eigentlichen Mittelpunkt steht demnach in den Bestimmungen der Aarhus-Konvention die zentrale Frage nach der *Durchsetzbarkeit* der völkerrechtlichen Pflicht zur Information in Umweltbelangen auch durch *Individuen* (und deren nichtstaatliche Zusammenschlüsse). Im Verhältnis zu den bisher bestehenden Gehalten des Umweltvölkerrechts betreffend Information und Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit stellt die Aarhus-Konvention demnach einen bedeutenden Entwicklungsschritt dar: So fanden sich entsprechende Gehalte bislang vorwiegend im Kontext grenzüberschreitender Umweltauswirkungen, während für innerstaatliche Belange keine präzisen völkerrechtlichen Vorgaben existierten. Zudem beschränkten sich die entsprechenden völkerrechtlichen Normen bislang praktisch nur auf die Statuierung von Grundsatzverpflichtungen, während die Aarhus-Konvention hinsichtlich ihrer drei Pfeiler – wenn auch mit unterschiedlicher Präzision und Verbindlichkeit – konkrete Mindeststandards setzt; diese beinhalten auch die Verpflichtung der Staaten zur Einräumung bestimmter Rechte an Einzelne. Inexistent war schließlich bisher die von der Aarhus-Konvention verlangte Gewährleistung des Zugangs zu Rechtsmitteln zur Durchsetzung der garantierten Ansprüche.

51

¹⁰² Vgl. zur Einbettung der Aarhus-Konvention in das Umweltvölkerrecht *Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.

Die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen sind dabei in jedem Fall nur *Mindeststandards* (Art. 3 Abs. 5). Zudem betont Art. 3 Abs. 6, dass mit dem Inkrafttreten der Konvention keine innerstaatlich für die drei geregelten Bereiche bereits geltenden Rechte verdrängt werden. Für die Bürgerinnen und Bürger sollen also mit der Konvention ausschließlich *Verbesserungen* ihrer Rechtsstellung resultieren.

52

Die Einhaltung der Vorgaben der Aarhus-Konvention wird durch ein sog. *Compliance Committee* überwacht, das nicht verbindliche Stellungnahmen abgeben kann und bereits eine beachtliche Aktivität entfaltet hat.¹⁰³

53

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Auslegung der Vorgaben der Konvention die einschlägige Rechtsprechung des EuGH von Bedeutung, wobei insbesondere auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Frage der Reichweite des gerichtlichen Zugangs hinzuweisen ist.¹⁰⁴ Denn die die Auslegung der Konvention betreffende Rechtsprechung des EuGH stellt ein wichtiges Element für die Ermittlung der rechtlichen Tragweite der Vorgaben der Konvention dar, da nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen Urteile höchster nationaler Gerichte sowie internationaler und supranationaler Gerichte in Bezug auf völkerrechtliche Verträge gewichtige Anhaltspunkte für deren rechtliche Tragweite und Auslegung bilden. So erwähnt denn auch Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention ausdrücklich u.a. die Übung (der Vertragsparteien) bei der Anwendung eines Vertrages als maßgeblichen Anhaltspunkt für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK), worunter jedenfalls und insbesondere verbindliche Gerichtsurteile fallen. Speziell im Fall der Aarhus-Konvention kommt noch hinzu, dass es sich hier um ein im Rahmen der UNO-ECE abgeschlossenes Übereinkommen handelt, so dass Vertragsparteien im Wesentlichen europäische Staaten sind mit der Folge, dass eine Übung im Rahmen der 28 Mitgliedstaaten umfassenden EU selbstredend von besonderer Bedeutung ist. Diese Erwägungen sind nicht nur für diejenigen Urteile bzw. Aussagen des Gerichtshofs relevant, die sich direkt auf eine Bestimmung der Aarhus-Konvention beziehen, sondern auch für solche Teile der Rechtsprechung, die direkt „nur“ EU-Sekundärrecht auslegen, das aber im Wesentlichen wörtlich aus der Aarhus-Konvention übernommen wurde. Denn der Gerichtshof

¹⁰³ Vgl. zu diesem *Compliance Committee* im Einzelnen *Jendroska*, Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities, JEEPL 2011, 301 ff.; *Kravchenko*, The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements, YEEL 7 (2007), 1 ff.; speziell zur Praxis des Ausschusses *Jendroska*, Recent Case-Law of the Aarhus Convention Compliance Committee with Explanatory remarks, JEEPL 2011, 375 ff.; *Koester*, Le comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus: un panorama des procédures et de la jurisprudence, REDE 2007, 251 ff.; *Koester*, Review of Compliance under the Aarhus Convention: a Rather Unique Compliance Mechanism, JEEPL 2005, 31 ff.

¹⁰⁴ Zu dieser noch sogleich Rn. 59 ff.

stellt in diesen Fällen – wie erwähnt – in seinen Begründungen regelmäßig auch und gerade auf die Zielsetzungen und die inhaltliche Tragweite der entsprechenden Bestimmungen in der Aarhus-Konvention ab, die der Unionsgesetzgeber eben im Sekundärrecht umsetzen wollte.

b) Materieller Gehalt

54

Bei den normativ bedeutenden Vorgaben der Konvention¹⁰⁵ sind – neben den sog. „allgemeinen Verpflichtungen“¹⁰⁶ – in erster Linie die „drei Pfeiler“ der Konvention von Bedeutung: Zugang zu Umweltinformationen, Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Entscheidungsverfahren und gerichtlicher Zugang.¹⁰⁷

55

Als erster Pfeiler des Übereinkommens werden durch Art. 4 und 5 Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich des *Zugangs zu Umweltinformationen* statuiert. Art. 4 Abs. 1 verlangt, dass die Vertragsparteien im Rahmen ihres innerstaatlichen Rechts einen *Anspruch* der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen anerkennen und diesem Anspruch zur Durchsetzung verhelfen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Aktivlegitimation des Anspruchs an kein besonderes Interesse geknüpft ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. a), so dass das Zugangsrecht zwingend als Popularanspruch auszugestalten ist. Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 Abs. 3, 4), wobei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen ist.

56

Damit der nach Art. 4 zu gewährleistende Zugang der Öffentlichkeit zu umweltrelevanten Informationen auch praktisch sichergestellt werden kann, muss dafür gesorgt werden, dass überhaupt geeignetes Informationsmaterial zur Verfügung steht. Daher statuiert Art. 5 ergänzend zu den Prinzipien betreffend den Zugang zu Umweltinformationen bestimmte Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Erhebung und der Weitergabe von

¹⁰⁵ Aus zahlreichen in der Konvention verankerten „Pflichten“ können an sich kaum Vorgaben für die Vertragsstaaten abgeleitet werden, da sie im Hinblick auf ihre Verpflichtungswirkung nicht hinreichend präzise formuliert sind, so dass sie eher als Postulate bezeichnet werden können. Sie sollen hier nicht berücksichtigt werden. Vgl. mit Hinweisen auf einige Beispiele *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 26.

¹⁰⁶ Hierzu etwa *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 27 f.

¹⁰⁷ Vgl. zur Aarhus-Konvention, jeweils m.w.N., etwa *Morgera*, An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance, RECIEL 2005, 138 ff.; *Jendroska*, Aarhus Convention and Community: the Interplay, JEEPL 2005, 12 ff.; *Wates*, The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy, JEEPL 2005, 2 ff.; *Jeder*, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, UTR 2002, 145 ff.; *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, *passim*; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz, 21 ff.; umfassend mit einem Akzent auf die Umsetzung in der EU und in Deutschland *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, *passim*.

Umweltinformationen. Dabei kommt eine eigentliche *Pflicht zur Informationsbeschaffung* auf Seiten der Behörden zum Ausdruck.

57

Der zweite Pfeiler betrifft Verpflichtungen hinsichtlich einer *Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsprozessen*, womit in bestimmtem minimalem Umfang eine politische und rechtliche Nutzung der verfügbaren Informationen durch die Öffentlichkeit gewährleistet werden soll. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist dabei für konkrete Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten (Art. 6), bei Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug (Art. 7)¹⁰⁸ sowie bei der Vorbereitung bestimmter normativer Vorgänge¹⁰⁹ (Art. 8) zu gewährleisten.

58

Dabei sind die Vorgaben hinsichtlich der Beteiligung an bestimmten Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können, am präzisesten ausgestaltet. Hier wird einerseits der Anwendungsbereich durch eine Liste im Anhang definiert, und andererseits sind der Konvention relativ genaue Vorgaben über die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entnehmen.¹¹⁰

59

Der dritte Pfeiler schließlich (Art. 9) enthält Standards im Hinblick auf den *Zugang zu gerichtlichen oder anderen Überprüfungsverfahren* (die im Übrigen nicht übermäßig teuer sein dürften)¹¹¹ und damit zu Mitteln der Kontrolle von Verletzungen der zuvor statuierten Rechte.¹¹² Dabei ist zwischen drei Konstellationen zu unterscheiden, wobei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs diese Vorgaben in seiner Rechtsprechung in Bezug auf die Umsetzungsbestimmungen in einigen EU-Rechtsakten (insbesondere in der UVP-Richtlinie, RL 2011/92, und der Industrieemissionsrichtlinie, RL 2010/75), die Art. 9

¹⁰⁸ Speziell zu dieser Bestimmung *Jendroska*, Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention, JEEPL 2009, 495 ff.

¹⁰⁹ Der Anwendungsbereich der Vorschrift erstreckt sich auf exekutive Vorschriften und sonstige allgemein anwendbare rechtsverbindliche Bestimmungen, womit sowohl Rechtsverordnungen als auch Gesetze und Verfassungsbestimmungen erfasst werden.

¹¹⁰ Vgl. zur Tragweite dieser Verpflichtungen spezifisch etwa *Verschuuren*, Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention, YEEL 4 (2005), 29 ff.

¹¹¹ Zur Auslegung dieses Erfordernisses EuGH, Rs. C-260/11 (Edwards), Urt. v. 11.4.2013.

¹¹² Ausführlich zu diesem Dritten Pfeiler der Konvention *Ebbesson*, in: Pallemmaerts (Hrsg.), The Aarhus Convention, 245 ff.; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz, 101 ff.; *Pernice-Warnke*, Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung eines Doppelstandards?, EuR 2008, 410 ff.; *Durner*, in: Durner/Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 64 ff., letzterer unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen, sich beim Kontrollumfang und in Bezug auf Präklusionsregelungen stellenden Fragen.

Aarhus-Konvention teilweise wörtlich übernehmen, präzisiert hat, dies regelmäßig unter Hinweis auf die Notwendigkeit einer abkommenskonformen Auslegung.¹¹³

60

Erstens muss der Rechtsweg gegen die *Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen* (Art. 4) offen stehen (Art. 9 Abs. 1 AK). Dieser Aspekt des zu gewährleisteten Rechtsschutzes wirft keine besonderen Probleme auf, da es sich bei der Ablehnung eines Gesuchs auf Informationszugangs regelmäßig um eine entsprechende Verwaltungsentscheidung (in Deutschland ein Verwaltungsakt) handelt, der in den meisten Staaten durch den Adressaten sowieso mit den ordentlichen Rechtsmitteln des nationalen Verwaltungsprozessrechts angefochten werden kann.

61

Zweitens muss – unter den noch zu skizzierenden Voraussetzungen – die *Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können*, einem unabhängigen Überprüfungsverfahren zugänglich sein (Art. 9 Abs. 2 AK). Die erfassten Tätigkeiten betreffen jedenfalls behördliche Entscheidungen über die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, bei denen es sich um Genehmigungsentscheidungen in Bezug auf besonders umweltrelevante Vorhaben handelt. Allerdings ist dieser gerichtliche Zugang nicht jedermann zu gewähren, sondern die Vertragsstaaten können vorsehen, dass nur *Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse* haben (1. Alternative), oder – soweit dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist – die ein *rechtlich geschütztes Interesse* geltend machen können (2. Alternative), ein solcher Zugang zu gewähren ist (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 AK). Darüber hinaus hält Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 S. 2, 3 AK ausdrücklich fest, dass Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umweltbelange einsetzen und allfällige zusätzliche Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts im Sinne des Art. 2 Nr. 5 AK erfüllen, jedenfalls als potentielle Trägerinnen der entsprechenden Rechte legitimiert sind bzw. sein müssen, sowohl ein ausreichendes tatsächliches Interesse als auch eine Rechtsverletzung geltend zu machen. M.a.W. muss für diese jedenfalls – im erwähnten Anwendungsbereich der Bestimmung (also nur in Bezug auf die Geltendmachung der Rechtswidrigkeit von Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten) – der Rechtsweg eröffnet sein, so dass die Konvention im Ergebnis die Pflicht zur Einführung bzw. Beibehaltung einer umweltrechtlichen (altruistischen) *Verbandsklage* impliziert,¹¹⁴ wie der Europäische Gerichtshof auch ausdrücklich bestätigte: Eine Beschränkung des Zugangs von

¹¹³ Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH schon oben Rn. 53.

¹¹⁴ Vgl. schon *Epiney*, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, F II.1, Art. 9, Rn. 10 ff.; ebenso *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 (376 f.); *Schlacke*, in: Schlacke u.a., Aarhus-Handbuch, 375 (421); *Radespiel*, Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118 (122); mit umfassenden Nachweisen und ausführlicher Begründung ebenso *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz, 266 ff.

Umweltverbänden auf Konstellationen, in denen subjektive Rechte zur Debatte stehen (wie im deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetz vorgesehen), ist daher nicht mit der Konvention (und dem einschlägigen Sekundärrecht, das diese umsetzt) vereinbar, wobei der EuGH ausdrücklich auf die Zielsetzung der Aarhus-Konvention, einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, hinweist.¹¹⁵

62

Die Anforderungen, die das nationale Recht an Nichtregierungsorganisationen nach Art. 2 Nr. 5 AK stellen darf, damit diese ein Klagerecht und sonstige Mitwirkungsrechte nach der Konvention geltend machen können, dürfen – wie auch der Gerichtshof festgestellt hat – die praktische Wirksamkeit dieser Rechte nicht gefährden. In Bezug auf den gerichtlichen Zugang dürfe ein nationales Gesetz aber verlangen, dass eine Nichtregierungsorganisation natur- und umweltschutzbezogene Zielsetzungen verfolgt. Auch könne eine Mindestzahl an Mitgliedern begründet sein, um sicherzustellen, dass die Vereinigung tatsächlich existiert und tätig ist.¹¹⁶ Letztlich dürfen die vom nationalen Recht aufgestellten Kriterien damit wohl nur dazu dienen, die „Ernsthaftigkeit“ der Nichtregierungsorganisation zu überprüfen, wozu insbesondere ihre tatsächliche Existenz, die Verfolgung entsprechender Ziele und wohl auch eine gewisse Dauerhaftigkeit gehören dürften. Hingegen liefe es der Konvention wohl zuwider, wenn die Mitgliedstaaten die klagebefugten Nichtregierungsorganisationen nach sonstigen Kriterien „filterten“.

63

Schließlich sieht Art. 9 Abs. 3 AK – drittens – vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit (unter die auch Umweltverbände fallen, vgl. Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention) Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben müssen, um die von Privatpersonen und / oder Behörden vorgenommenen Handlungen¹¹⁷ und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen *umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts* verstoßen. Nähere Einzelheiten in Bezug auf Voraussetzungen und Ausgestaltung dieses Rechtsschutzes enthält die Konvention nicht; immerhin präzisiert sie aber, dass dieser zusätzlich und unbeschadet zu den beiden anderen Varianten des Rechtsschutzes eröffnet sein muss.

64

¹¹⁵ EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel).

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla), Slg. 2009, I-9967.

¹¹⁷ Der Begriff der Handlung ist nach der Rechtsprechung nicht dahin auszulegen, dass er sich nur auf Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen bezieht; vielmehr erfasst er auch Maßnahmen mit allgemeiner Geltung (wobei jedoch nach Art. 2 Abs. 2 AK Handlungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft vorgenommen werden, ausgeschlossen sind), vgl. EuG, Rs. T-338/08 (Stichting Natuur en Milieu), Urt. v. 14.6.2012; EuG, Rs. T-396/09 (Vereniging Milieudefensie u.a.), Urt. v. 14.6.2012. Die Ausführungen des Gerichts dürften es nahelegen, dass gesetzgebende Eigenschaft hier im Sinne von Gesetzgebung durch Rat und Parlament, nicht hingegen durch die Kommission, verstanden wird.

Der EuGH hatte sich im Zusammenhang mit einer naturschutzrechtlichen Streitigkeit mit der Tragweite des Art. 9 Abs. 3 AK auseinanderzusetzen.¹¹⁸ Im nationalen Ausgangsverfahren ging es um Klagen eines Umweltverbandes im Zusammenhang mit der behördlichen Genehmigung der Gewährung von Ausnahmen von der Schutzregelung für bestimmte geschützte Arten, dem Zugang zu Naturschutzgebieten und der Verwendung chemischer Produkte in solchen Gebieten. Im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention stellte sich dabei die Frage, ob sich direkt aus Art. 9 Abs. 3 AK ein Recht eines Umweltverbandes auf gerichtlichen Zugang ableiten lässt, zumindest wenn es um eine Entscheidung geht, mit der von einer Umweltschutzregelung, die auf der Habitatrichtlinie (RL 92/43) beruht, abgewichen werden soll (wie dies im Ausgangsverfahren zur Debatte stand). Der Gerichtshof hielt fest, Art. 9 Abs. 3 AK entfalte keine unmittelbare Wirkung, da er nicht hinreichend klar und präzise sei, so dass er nicht unmittelbar die rechtliche Situation Einzelner regeln könne, ein angesichts der Offenheit des Art. 9 Abs. 3 AK nicht wirklich überraschender Schluss.¹¹⁹ Allerdings habe das nationale Gericht dann, wenn eine durch das Unionsrecht geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines von Art. 9 Abs. 3 AK intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit dieser Bestimmung steht, dies im Hinblick darauf, dass es einer Umweltschutzorganisation wie der im Ausgangsverfahren tätigen ermöglicht wird, eine behördliche Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum EU-Umweltrecht steht, gerichtlich anzufechten. Die Formulierungen des Gerichtshofs in Bezug auf die Verbandsklage deuten darauf hin, dass zumindest eine allgemeine und grundsätzliche Verneinung des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden in denjenigen Fallgestaltungen, in denen es um die Beachtung des EU-Umweltrechts geht, als nicht mit den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK in Einklang stehend angesehen wird, eine letztlich recht weitgehende Folgerung, da diese impliziert, dass Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. von auf diesem beruhendem nationalen Recht grundsätzlich eine Verbandsklage einzuführen.¹²⁰ Auf diese Weise könnte letztlich die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK durch einen unionsrechtlichen Rechtsakt¹²¹ (teilweise, nämlich in Bezug auf die Verbandsklage)

¹¹⁸ EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), Urt. v. 8.3.2011.

¹¹⁹ Kritisch zur Verneinung der unmittelbaren Wirkung des Art. 9 Abs. 3 AK jedoch *Krämer*, Comment on Case C-240/09, JEEPL 2011, 445 (447), der eine unmittelbare Wirkung immer dann bejahen will, wenn die Mitgliedstaaten von den ihnen eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht haben. Interessant ist in diesem Zusammenhang noch, dass der Gerichtshof in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung seine Zuständigkeit, Art. 9 Abs. 3 AK auszulegen, bejahte, dies obwohl die EU Art. 9 Abs. 3 AK nicht umgesetzt hat. Der Gerichtshof stellte hier auf die Habitatrichtlinie ab, die die im Ausgangsfall relevante Art schützt, so dass der EuGH letztlich aus der inhaltlichen Einschlägigkeit der Habitat-Richtlinie auf die Ausübung der Unionskompetenz schließt und davon ausgeht, der Ausgangsrechtsstreit unterliege dem EU-Recht. Vgl. zu diesem Aspekt des Urteils *Schlacke*, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts – zugleich Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – Rs. C-240/09, ZUR 2011, 312 (313 ff.).

¹²⁰ Vgl. zu den Implikationen dieses Urteils und aufgeworfenen Fragen *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012, 88 (89).

¹²¹ Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM (2003) 624 endg., der jedoch blockiert ist.

„ersetzt“ werden, womit diese aber nicht überflüssig wird. In Bezug auf die Auslegung von Art. 9 Abs. 3 AK impliziert das Urteil, dass es gerade nicht ausreichend ist, dass „irgendein“ gerichtlicher Zugang wegen der Verletzung nationalen Umweltrechts eröffnet ist, sondern dieser muss zumindest grundsätzlich eine Verbandsklage umfassen, wobei deren Anwendungsbereich aber nicht präzisiert wird. Im Einzelnen sind in Bezug auf die Tragweite dieser Bestimmung der Aarhus-Konvention – trotz der Rechtsprechung des EuGH – denn auch noch einige Fragen offen.