



Association of the Councils of State and Supreme
Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.
Association des Conseils d'Etat et des Juridictions
administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.

20. Kolloquium - Leipzig, 28., 29. und 30. Mai 2006

General Report

**Nationale Straßenplanung und europäisches
Umweltrecht - eine Fallstudie**



General Rapporteur: Prof. Dr. Rüdiger Rubel,

Richter am Bundesverwaltungsgericht

Das 20. Kolloquium der Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der EU wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union realisiert.

Inhalt

Vorwort	5
Fragenkatalog	7
I. Das Straßenplanungsverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	10
1) Fragestellung.....	10
2) Der Ablauf des Straßenplanungsverfahrens.....	10
Phase 1: Aufnahme einer neu zu errichtenden Autobahnverbindung in einen übergeordneten Entwicklungsplan	11
Phase 2: Verwaltungsverfahren zu Konkretisierung und Genehmigung des Autobahnprojekts.....	13
a) Linienbestimmung	13
b) Informationsgewinnung	13
c) Zuständigkeit	15
d) Umweltverträglichkeitsprüfung	16
e) Die abschließende Entscheidung.....	17
Phasen 3 und 4: Enteignungsverfahren und Bauausführung	18
3) Die Öffentlichkeitsbeteiligung	19
a) Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	19
b) Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung	20
c) Beteiligungsmöglichkeiten	21
d) Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	22
II. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Planungsentscheidungen im europäischen Vergleich	24
1) Fragestellung.....	24
2) Der Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten	25
Zu Frage 3): Rechtsweg	25
a) Verwaltungsinternes Vorverfahren	25
b) Rechtsweg	26
c) Fristen	28
d) Verfahren	28
e) Rechtsmittel	29
f) Einstweiliger Rechtsschutz	30
Zu Frage 4): Klagebefugnis	31
a) Anwohner und von Enteignung bedrohte Grundeigentümer	32
b) Gemeinden	32
c) Umweltbehörden	33
d) Inländische Umweltorganisationen	33
e) Ausländische Umweltorganisationen	34
Zu Frage 5): Umfang des Rügerechts der Beteiligten	35
Zu Frage 6): Gerichtliche Prüfungsdichte	37
Zu Frage 8): Die Auswirkungen von Planungsfehlern	38
a) Beachtlichkeit von Planungsfehlern	38
b) Die Entscheidungsmöglichkeiten der Gerichte.....	38
c) Die gerichtliche Entscheidung im Beispielsfall	40
Zu Frage 9): Heilung von Planungsfehlern	40

III. Die Auswirkungen des europäischen Umweltrechts auf das nationale Planungsrecht.....	43
1) Fragestellung.....	43
2) Die Entscheidungen der Mitgliedsgerichte	43
Zu Frage 7a):	
<i>Gerichtliche Entscheidung bei mangelhafter Umweltverträglichkeitsprüfung</i>	<i>43</i>
Zu Frage 7b):	
<i>Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein Gebiet beeinträchtigt, das die Voraussetzungen der EU-„Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ erfüllt, aber noch nicht an die Kommission gemeldet wurde, obwohl es hätte gemeldet werden müssen.....</i>	<i>45</i>
a) Die „Dragaggi“-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs	45
b) Das Schutzregime in den Mitgliedstaaten	45
Zu Frage 7c):	
<i>Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein bereits gemeldetes Fauna-Flora-Habitat-Gebiet beeinträchtigt, das noch nicht in eine Kommissionsliste übernommen wurde</i>	<i>48</i>
Zu Frage 7d):	
<i>Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein Vogelschutzgebiet i.S.d. EU-„Vogelschutz-Richtlinie“ beeinträchtigt</i>	<i>48</i>
Zu Frage 7e):	
<i>Gerichtliche Entscheidung, wenn die akute Gefahr besteht, dass durch das Planvorhaben die Grenzwerte (insbes. für PM10/ Feinstaubpartikel) der EU-„Luftreinhalte-richtlinie“ überschritten werden.....</i>	<i>49</i>
Nachwort	52
Anhang: Liste der Nationalberichterstatter	54

Vorwort

Mit ihrem 20. Kolloquium wendet sich die Vereinigung einer Thematik zu, die von hoher Aktualität und besonderen Dynamik geprägt ist:

- In vielen europäischen Ballungsräumen werden die Grenzwerte für Feinstaub überschritten. Hieraus ergeben sich nicht nur vielfältige Fragen für den Individualrechtsschutz. Unklar sind auch die Folgen für neue Straßenplanungen in solchen Gebieten.
- Die Umsetzung der Aarhus-Konvention und der hierzu ergangenen Richtlinien wird weitreichende Konsequenzen für Information, Öffentlichkeit und Rechtsschutz bei Infrastrukturplanungen nach sich ziehen.
- In seiner jüngsten Rechtsprechung hat der EuGH neue Maßstäbe für den Schutz von FFH-Gebieten sowie im Artenschutz gesetzt.

Die Beispiele zeigen, dass Aktualität und Dynamik in erster Linie europarechtlich bedingt sind. Dabei mag der besondere Einfluss des Europarechts auf das Straßenplanungsrecht wie auf das Fachplanungsrecht überhaupt zunächst überraschen, handelt es sich doch um raumbezogene Materien, für die Befugnisse der europäischen Ebene – abgesehen von der Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze – nicht unmittelbar erkennbar sind. Die Einwirkung des Europarechts auf das nationale Straßenplanungsrecht beruht jedoch auf den umweltrechtlichen Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft, die die nationalen fachplanungsrechtlichen Maßstäbe ergänzen.

Dieser zunehmende Einfluss des Europarechts ist nicht auf materiellrechtliche Vorgaben beschränkt. Er erfasst auch das behördliche Verfahren und den gerichtlichen Rechtsschutz, was nicht zuletzt durch die starke Verfahrensbezogenheit des Straßenplanungsrechts begünstigt wird, auf die das verfahrensbetonte Europarecht in besonderem Maß einwirken kann. Hieraus können sich, je nach Ausgestaltung des nationalen Rechts, schwer wiegende Systembrüche ergeben. Deren Bewältigung ist zwar in erster Linie Sache des nationalen Gesetzgebers, im Einzelfall aber letztlich von den nationalen Gerichten zu leisten. Diese Aufgabe stellt hohe Anforderungen, eröffnet aber zugleich die Chance zu neuen Lösungen, die vom

Blick auf die Praxis und die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, wie ihn der vorliegende Generalbericht eröffnen soll, profitieren.

Der Generalbericht des 20. Kolloquiums der Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union basiert auf den Länderberichten, die die Mitgliedsinstitutionen der Vereinigung auf der Grundlage eines straßenplanungsrechtlichen Falles mit Fragenkatalog (Anhang I) verfasst haben.

Fall und Fragenkatalog beruhen auf einem Entwurf des gastgebenden deutschen Bundesverwaltungsgerichts und behandeln am Beispiel der Planung einer Autobahntrasse eine Reihe typischer planungsrechtlicher Problemstellungen. Neben dem Ablauf des Planungsverfahrens, der Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Planungsentscheidungen wurden insbesondere die Auswirkungen der europäischen Fauna-Flora-Habitat-, Vogelschutz-, Luftreinhalte- und UVP-Richtlinie angesprochen.

Besonderer Dank gilt an dieser Stelle den Nationalberichterstattem. Sie haben mit ihren - vor allem auch für den ausländischen Juristen - hervorragend nachvollziehbaren Ausführungen die Arbeit an diesem Generalbericht wesentlich erleichtert. Soweit im Folgenden nationale Besonderheiten aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht oder nur in stark gekürzter Form wiedergegeben werden konnten, wird in den Fußnoten jeweils auf die Fundstelle in den Nationalberichten verwiesen.¹

Der Generalbericht orientiert sich weitestgehend am Aufbau des zugrunde liegenden Fragenkatalogs. Lediglich die Fragen 8 und 9 (zu den Auswirkungen und Heilungsmöglichkeiten von Planungsfehlern) werden wegen des engen inhaltlichen Zusammenhangs unmittelbar im Anschluss an die Darstellung des Gerichtsverfahrens (im Fragebogen: Fragen 3 bis 6) behandelt.

Im ersten Teil des Berichts folgt zunächst eine vergleichende Darstellung der nationalen Straßenplanungsverfahren. Der zweite Teil ist dem Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen gewidmet. Im dritten Teil werden schließlich die

¹ Die einzelnen Nationalberichte sind über die Website der Vereinigung (http://193.191.217.21/en/home_en.html) abrufbar.

Auswirkungen des europäischen Umweltrechts auf das nationale Planungsrecht näher beleuchtet.

Fragenkatalog

Beispielsfall

Ihr Staat plant eine neue Autobahn. Die geplante Trasse verläuft

- durch das Gebiet mehrerer Gemeinden,
- vorbei an einer Wohnsiedlung,
- über landwirtschaftlich genutzte Flächen,
- durch ein Vogelschutzgebiet i.S.d. EU-„Vogelschutz-Richtlinie“
(*RICHTLINIE 79/409/EWG DES RATES vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten - Amtsblatt Nr. L 103 vom 25/04/1979 S. 0001 - 0018*)
- und durch ein Naturschutzgebiet, das eine größere Anzahl gefährdeter Tier- und Pflanzarten beheimatet und zudem die Voraussetzungen eines Gebietes nach der EU-„Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ erfüllt.
(*RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - Amtsblatt Nr. L 206 vom 22/07/1992 S. 0007 - 0050*)

Zudem besteht die akute Gefahr, dass durch das Planvorhaben die Grenzwerte der EU-„Luftreinhalt Richtlinie“ überschritten werden.

(*RICHTLINIE 1999/30/EG DES RATES vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft - Amtsblatt Nr. L 163 vom 29/06/1999 S. 0041 - 0060*)

Als die Planung öffentlich bekannt gemacht wird, wollen folgende Kläger dagegen gerichtlich vorgehen:

- 1) Ein Anwohner des angrenzenden Wohngebiets, der unzumutbare Lärm- und Schadstoffimmissionen befürchtet.
- 2) Eine der betroffenen Gemeinden, die ihre eigene Bauplanung beeinträchtigt sieht.
- 3) Die staatliche Umweltbehörde, die sich mit ihrer Auffassung, das Vorhaben führe zu unvermeidbaren Umwelteingriffen, im Planungsverfahren nicht durchsetzen konnte.
- 4) Ein Landwirt, dessen Ackerflächen für den Bau der Autobahn in Anspruch genommen werden.
- 5) Ein Naturschutzverein ihres eigenen Staates, der Nachteile für die Umwelt, insbesondere für die im Naturschutzgebiet beheimateten Arten nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, befürchtet.
- 6) Ein Naturschutzverein aus Ihrem Nachbarstaat, der grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen befürchtet.

Fragenkatalog

1) **Verwaltungsverfahren:**

Bitte skizzieren Sie kurz den Verlauf eines Planfeststellungsverfahrens in ihrer Rechtsordnung (Verfahrensschritte, Fristen, Beteiligung von Behörden, Interessengruppen und Sachverständigen, Entscheidungsträger).

2) **Öffentlichkeitsbeteiligung:**

- a) In welchen Verfahrenstadien findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit/ der Betroffenen statt ?
- b) In welcher Form erfolgt diese Beteiligung ?
- c) Ergeben sich Einschränkungen für den Rechtsschutz, wenn Betroffene ihre Beteiligungsmöglichkeiten nicht oder nur unzureichend wahrnehmen ?

3) **Rechtsweg:**

Bitte erläutern Sie kurz, welchen Rechtsweg Ihre Rechtsordnung bei Planungssachen vorsieht (Fristen, Vorverfahren, Instanzen, vorläufiger Rechtsschutz) ?

4) **Klagebefugnis:**

- a) Sind alle Kläger des Beispielsfalles in Ihrer Rechtsordnung klagebefugt ?
- b) Falls nicht, welche Kläger besitzen keine Klagebefugnis und welche Gründe bestehen im Einzelfall für diesen Ausschluss ?

5) **Umfang des Rügerechts der Beteiligten:**

Dürfen die oben genannten Kläger in einem gerichtlichen Verfahren nur ihre subjektive Betroffenheit geltend machen oder können Sie die Planung insgesamt überprüfen lassen (darf z.B. der lärm-betroffene Anwohner auch allgemeine Naturschutzbelange oder die Unwirtschaftlichkeit des Vorhabens rügen oder prüft das Gericht in seinem Fall lediglich die Einhaltung der Lärmgrenzwerte) ?

6) **Gerichtliche Prüfungsdichte:**

Findet eine detaillierte gerichtliche Überprüfung der Planungsentscheidung in formeller und materieller Hinsicht statt oder ist die Prüfungsdichte beschränkt (z.B. auf verfahrensrechtliche Fehler, schwere und offenkundige Planungsmängel oder eine Plausibilitätskontrolle) ?

7) **Europäisches Umweltrecht:**

Wie wird Ihr Gericht entscheiden, wenn

- a) die europarechtlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung des Vorhabens nicht oder nur unzureichend durchgeführt wurde ?
- b) das Planvorhaben ein Gebiet beeinträchtigt, das die Voraussetzungen der EU-„Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ erfüllt, aber noch nicht an die Kommission gemeldet wurde, obwohl es hätte gemeldet werden müssen ?

(RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - Amtsblatt Nr. L 206 vom 22/07/1992 S. 0007 - 0050)

- c) das Planvorhaben ein bereits gemeldetes Fauna-Flora-Habitat-Gebiet beeinträchtigt, das aber noch nicht in eine Kommissionsliste übernommen wurde ?
- d) das Planvorhaben ein Vogelschutzgebiet i.S.d. EU-„Vogelschutz-Richtlinie“ beeinträchtigt ?
(*RICHTLINIE 79/409/EWG DES RATES vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten - Amtsblatt Nr. L 103 vom 25/04/1979 S. 0001 - 0018*)
- e) die akute Gefahr besteht, dass durch das Planvorhaben die Grenzwerte (insbes. für PM10/ Feinstaubpartikel) der EU-„Luftreinhaltelinie“ überschritten werden ?
(*RICHTLINIE 1999/30/EG DES RATES vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft - Amtsblatt Nr. L 163 vom 29/06/1999 S. 0041 - 0060*)

8) Auswirkung von Planungsfehlern:

- a) Welche formellen und materiellen Planungsfehler sind in Ihrer Rechtsordnung geeignet, ein Vorhaben vollständig zu Fall zu bringen ?
- b) Wie sieht in diesem Fall die gerichtliche Entscheidung aus (Feststellung der Rechtswidrigkeit oder Kassation der Planungsentscheidung ?)
- c) Welche Entscheidungsmöglichkeiten bestehen für Ihr Gericht, wenn die Voraussetzungen für eine vollständige Aufhebung nicht gegeben sind (Modifikation der Planung z.B. durch Auflagen) ?
- d) Mit welcher Entscheidung müssen die Kläger des Beispielsfalles rechnen ?

9) Heilung von Planungsfehlern:

Können formelle oder materielle Planungsfehler noch im gerichtlichen Verfahren geheilt werden ? Falls ja, unter welchen Voraussetzungen ?

I. Das Straßenplanungsverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

1) Fragestellung

Die Fragestellung zum Ablauf des Straßenplanungsverfahrens lautete wie folgt:

1) *Verwaltungsverfahren:*

Bitte skizzieren Sie kurz den Verlauf eines Straßenplanungsverfahrens in ihrer Rechtsordnung (Verfahrensschritte, Fristen, Beteiligung von Behörden, Interessengruppen und Sachverständigen, Entscheidungsträger).

2) *Öffentlichkeitsbeteiligung:*

- a) In welchen Verfahrensstadien findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit/ der Betroffenen statt ?*
- b) In welcher Form erfolgt diese Beteiligung ?*
- c) Ergeben sich Einschränkungen für den Rechtsschutz, wenn Betroffene ihre Beteiligungsmöglichkeiten nicht oder nur unzureichend wahrnehmen ?*

2) Der Ablauf des Straßenplanungsverfahrens

In fast allen EU-Mitgliedstaaten richtet sich der Ablauf des Straßenplanungsverfahrens nach Bedeutung, Umfang und Umweltauswirkungen des jeweiligen Straßenbauprojekts. In föderalistischen Staaten wie **Österreich** und der **Bundesrepublik Deutschland** hängt das Verfahren zudem davon ab, ob es sich um Bauprojekte des Bundes oder der Länder handelt.² Ebenso hat in **Belgien** jede Region ihr eigenes Planungsrecht.³

² Beide Staaten haben sich in ihren Länderberichten auf die Darstellung des Verfahrens beim Bau von Bundesfernstraßen beschränkt.

³ Der Länderbericht basiert auf dem Planungsrecht der „Région wallonne“.

Für kleinere Bauprojekte ohne signifikante Auswirkungen auf Natur und Landschaft sieht das nationale Planungsrecht häufig vereinfachte oder beschleunigte Verfahren vor. Im vorliegenden Fall eines Autobahnbaus, der regelmäßig umfangreiche Umweltbeeinträchtigungen mit sich bringt, findet dagegen in allen Staaten ein umfassendes Planungsverfahren statt. Dieses gliedert sich - sosehr die nationalen Vorschriften im Detail auch variieren mögen - in fast allen Mitgliedstaaten in folgende vier Phasen:

Phase 1: Aufnahme einer neu zu errichtenden Autobahnverbindung in einen übergeordneten Entwicklungsplan

Phase 2: Verwaltungsverfahren zur Konkretisierung und Genehmigung des Autobahnprojekts

Phase 3: Enteignungsverfahren

Phase 4: Bauausführung

Phase 1: Aufnahme einer neu zu errichtenden Autobahnverbindung in einen übergeordneten Entwicklungsplan

In allen Mitgliedstaaten existieren übergeordnete Pläne zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die auf nationaler oder regionaler Ebene den Bedarf für neue Fernstraßenverbindungen festlegen und/oder ein bestimmtes Terrain für potentielle Straßenbauprojekte reservieren. Zustandekommen, Form und rechtliche Wirkungen dieser Planungsinstrumente sind in den einzelnen Rechtsordnungen sehr unterschiedlich geregelt. Teilweise erfolgt die Vorplanung durch Parlamentsgesetz, teilweise durch ministerielle Verordnung und teilweise durch Verwaltungsakt regionaler Entscheidungsträger. Fast allen Entwicklungsplänen ist jedoch gemeinsam, dass sie unter Beteiligung von Umweltbehörden, Sachverständigen, regionalen oder kommunalen Vertretern sowie mancherorts auch der Öffentlichkeit für einen längeren Zeitraum im Voraus erstellt werden und lediglich eine Grobplanung enthalten. Ob, wann und in welcher Form die darin vorgesehenen Fernstraßenverbindungen später tatsächlich realisiert werden, ist bei Erstellung der übergeordneten Pläne zumeist noch nicht konkret absehbar.

Im Einzelnen bestehen in den Mitgliedsstaaten folgende Regelungsinstrumente:

In **Österreich** und **Deutschland** werden neue Fernstraßenverbindungen nach Vorarbeiten der Verwaltung und einer strategischen Umweltprüfung zunächst in ein entsprechendes Bundesgesetz aufgenommen. Auch in **Dänemark** ist der erste Planungsschritt ein „projekteringslov“ genanntes Parlamentsgesetz.

In **Griechenland** erstellt das Umweltministerium in Zusammenarbeit mit einer speziellen Planungskommission, die sich aus ministeriellen und regionalen Vertretern, Sachverständigen und Angehörigen staatlich anerkannter Umweltorganisationen zusammensetzt, den sog. „Plan général d'aménagement du territoire et de développement durable“. Dieser vom Gesetzgeber zu bestätigende Plan enthält die Grobplanung für das gesamte Staatsgebiet und wird durch nachgeordnete „schémas directeurs“ und „plans d'occupation des sols“ näher konkretisiert.

In den **Niederlanden** wird der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur - ebenfalls gesetzlich - für einen 20-Jahreszeitraum im „National Traffic and Transport Plan“ festgelegt. Desgleichen gibt es in **Portugal** einen landesweiten „Plan Routier National“.

In **Finnland**, der **Tschechischen Republik**, **Malta** und **Zypern** bilden dagegen „Regional plans“ bzw. „Local development plans“ die Grundlage der Fernstraßenplanung.

Ebenso verfährt **Estland** mit seinen „County plans“, die durch „Comprehensive“ und „Detailed Plans“ näher konkretisiert werden. Das Initiativrecht für diese Pläne liegt bei Regierung, County Governor und Kommunen.

In **Luxemburg** sind neue Straßenbauprojekte in das „programme directeur sectoriel - Transports“ oder einen „plan d'occupation du sol“ aufzunehmen, die in Form eines „règlement grand-ducal“ ergehen und entgegenstehende kommunale Planungen verdrängen. Bei Großprojekten ist zudem eine parlamentarische Genehmigung erforderlich.

In **Belgien** setzt die Verwirklichung eines Straßenbauprojekts zwingend dessen

Ausweisung in einem „plan de secteurs“ voraus. Fehlt eine solche Ausweisung, muss der betreffende Plan unter Federführung der Regierung zunächst in einem vergleichsweise aufwändigen Verfahren geändert werden, das neben einer eingehenden Umweltverträglichkeitsprüfung auch die Beteiligung verschiedener regionaler Entscheidungsträger⁴, der betroffenen Kommunen, der Öffentlichkeit und gegebenenfalls der EU-Kommission umfasst.

In **Italien** müssen Straßenbauprojekte zunächst vom „Comité interministériel de la programmation économique“ (CIPE) haushaltsrechtlich genehmigt und unter Angabe der Finanzierungsmodalitäten in das sog. „Document de programmation économique financière“ aufgenommen werden, bevor die weitere Planung vonstatten gehen kann.

Phase 2: Verwaltungsverfahren zur Konkretisierung und Genehmigung des Autobahnprojekts

a) Linienbestimmung

Die 2. Planungsphase beginnt in den meisten Staaten mit einem Linienbestimmungsverfahren, in dem nach Prüfung verschiedener Trassenalternativen der Straßenverlauf festgelegt wird (**Dänemark, Deutschland, Niederlande, Portugal, Polen, Finnland, Italien, Luxemburg, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn**). Teilweise handelt es sich dabei um ein eigenständiges Verwaltungs- oder Gesetzgebungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (**Dänemark, Niederlande, Ungarn**), teilweise um einen integralen Teil der Gesamtplanung. Die Entscheidung beruht in aller Regel auf einer überschlägigen Prüfung der Vor- und Nachteile der einzelnen Trassenalternativen und setzt eine (strategische) Umweltverträglichkeitsprüfung voraus. In **Italien** ergeht die vorläufige Genehmigung der Trasse allerdings auf der Grundlage eines bereits recht detaillierten Projektentwurfs des Vorhabenträgers.

b) Informationsgewinnung

Sodann folgt eine Phase der detaillierten Informationsgewinnung, Konsultation, Koordination und Evaluation im Hinblick auf die bevorzugte Trasse. An dieser Stelle hat die Planungsbehörde alle Daten zusammenzutragen, die für eine umfassende

⁴ „Commission régionale de l'aménagement du territoire“ (CRAT) und „Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable“ (CWATUP)

Bewertung der gewählten Trasse erforderlich sind, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche und infrastrukturelle Notwendigkeit des Projekts, den Kostenrahmen, die Umweltauswirkungen, die bautechnischen Erfordernisse sowie die eigentums- und immissionsrechtlichen Betroffenheiten. Dazu werden neben den jeweiligen Fachministerien und -behörden vor allem die betroffenen Regionen und/oder Kommunen sowie Sachverständige und in einigen Staaten auch anerkannte Umweltorganisationen konsultiert.

Regelmäßig findet vor oder innerhalb dieser Planungsstufe auch die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung mit Beteiligung der Öffentlichkeit statt, soweit sie nicht bereits bei Erstellung des übergeordneten Entwicklungsplans in hinreichend detailliertem Maße durchgeführt wurde. In den meisten Staaten erhält die Öffentlichkeit darüber hinaus am Ende der Datenermittlungsphase noch ein zweites Mal die Möglichkeit, sich umfassend über die Planung zu informieren und gegebenenfalls Einwendungen zu erheben (dazu näher unter Ziff. I.3).

Liegen die erforderlichen Informationen (einschließlich der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung) vor, hat die Planungsbehörde eine umfassende und differenzierte Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen, bevor sie das Planungsvorhaben entweder ablehnt oder - gegebenenfalls in modifizierter Form - genehmigt.

Für die verfahrensabschließende, den Baubeginn ermöglichende Verwaltungsentscheidung bestehen in den einzelnen Staaten sehr unterschiedliche Bezeichnungen, die hier und im Folgenden unter dem Begriff „Plangenehmigung“ oder „Planungsentscheidung“ zusammengefasst werden. Zumeist sind diese Plangenehmigungen ausführlich und schriftlich zu begründen. In allen Staaten bedürfen sie zu ihrer Wirksamkeit der öffentlichen Bekanntmachung.

Die Antragstellung auf Genehmigung eines Straßenbauprojekts - soweit eine solche erforderlich ist - liegt zumeist vor der Informations- und Konsultationsphase, wobei der Vorhabenträger jedoch regelmäßig bereits mit dem Antrag umfassendes Datenmaterial vorlegen muss. Im Hinblick auf die Umweltauswirkungen ergibt sich diese Verpflichtung u.a. aus Art. 5 der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

(85/337/EWG; im Folgenden: UVP-Richtlinie) i.V.m. dem jeweiligen nationalen Umsetzungsakt.

In allen Staaten wird der Beginn eines Autobahn-Planungsverfahrens durch Ankündigung im nationalen „Official Journal“, in der Presse oder durch Aushang in den betroffenen Kommunen öffentlich bekannt gemacht.

c) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Fernstraßenplanung ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt. Sie hängt von der nationalen Verwaltungsstruktur ebenso ab wie von der Größe und Bedeutung des jeweiligen Projekts. In einigen Staaten liegt sie bei den Fachministerien oder interministeriellen Planungskommissionen, in anderen ist sie auf regionaler Ebene angesiedelt. In **Malta** erfolgt die Planung durch eine unabhängige Verwaltungsbehörde („Malta Environment and Planning Authority“). In **Dänemark, Luxemburg und Slowenien** ist die Exekutive zwar an der Vorbereitung und Durchführung der Planungsentscheidung maßgeblich beteiligt, die eigentliche Plangenehmigung erfolgt jedoch unmittelbar durch den Gesetzgeber in Form eines Parlamentsgesetzes oder einer Verordnung, so dass in Bezug auf diese Staaten nur sehr bedingt von einem „Verwaltungsverfahren“ gesprochen werden kann. Allerdings wird in **Slowenien** die umweltrechtliche Erlaubnis in Form eines - dem Genehmigungsgesetz vorgeschalteten - Verwaltungsaktes erteilt, der auch im Verwaltungsrechtswege anfechtbar ist.

Griechenland differenziert nach der Bedeutung des Planvorhabens. Bei gewöhnlichen Infrastrukturprojekten ergeht ein Verwaltungsakt, bei Bauvorhaben von nationaler Bedeutung ist dagegen ausnahmsweise die Genehmigung durch Gesetz möglich. Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Olympischen Spiele 2004 Gebrauch gemacht.

Besonders hinzuweisen ist an dieser Stelle zudem auf die Situation in **Polen**. Dort gilt zur Zeit ein befristetes Sondergesetz, das die Straßenplanung wesentlich vereinfacht, in dem es u.a. Öffentlichkeitsbeteiligung, Zustellungs- und Publikationserfordernisse vorübergehend einschränkt, kürzere Entscheidungs- und Widerspruchsfristen vorsieht und die vorläufige Vollstreckbarkeit von

Planungsentscheidungen erleichtert. Mit diesen noch bis 2007 geltenden Beschleunigungsregelungen soll der dringend erforderliche Ausbau des polnischen Verkehrswegenetzes vorangetrieben werden.

In einigen Staaten fallen zudem Planungs-, Anhörungs- und Genehmigungsbehörde auseinander. Beispielsweise wird in **Frankreich** die Öffentlichkeitsbeteiligung (die sog. "enquête publique") von einem unabhängigen „commissaire-enquêteur“ oder einer Enquête-Kommission durchgeführt, während die Genehmigung (sog. „déclaration d'utilité publique“) der Präfektur, dem Ministerium oder - bei Projekten von nationaler Bedeutung - dem Conseil d'Etat obliegt.

In den Föderativstaaten **Österreich** und **Deutschland** teilt sich die Zuständigkeit je nach Rechtsmaterie zwischen Bund und Gliedstaaten.

In **Spanien** und **Italien** hängt die Letztentscheidungskompetenz maßgeblich von der Zustimmung der betroffenen Regionen ab. Sind sie mit dem Projekt einverstanden, entscheidet der Fachminister, falls nicht, trifft die Entscheidung der Ministerrat.

In einigen Staaten sind für bestimmte Rechtsmaterien - wie beispielsweise Naturschutzrecht, Forstrecht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht etc. - Einzelgenehmigungen der zuständigen Fachbehörden einzuholen, bevor die Planungsbehörde ihre endgültige Entscheidung treffen darf. In anderen Staaten erlässt die Planungsbehörde dagegen nach Anhörung der Fachbehörden eine Genehmigung mit Konzentrationswirkung, die sämtliche Sondergenehmigungen ersetzt.

d) Umweltverträglichkeitsprüfung

Unabhängig davon spielen jedoch in allen Staaten die Umweltministerien und/oder Fachbehörden eine entscheidende Rolle, da sie für die umweltrechtliche Beurteilung verantwortlich zeichnen, mit der das Ob und Wie eines Planvorhabens - gerade im Hinblick auf die zwingenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben - häufig steht und fällt. Die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Projekts läuft dabei in allen Mitgliedstaaten ähnlich ab, was maßgeblich damit zusammenhängt, dass die UVP-Richtlinie inzwischen EU-weit umgesetzt worden ist.

In den meisten Staaten wird die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung in einem separaten Verfahren durchgeführt und endet mit einer eigenständig anfechtbaren umweltrechtlichen Genehmigung. In anderen Staaten ist sie unmittelbar in das Planungsverfahren integriert und kann nur gemeinsam mit der endgültigen Planungsentscheidung angefochten werden.

In allen Staaten ist jedoch die ordnungsgemäße Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (inklusive der vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung und - bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen - der Beteiligung der betroffenen Nachbarstaaten) zwingende Voraussetzung für die endgültige Genehmigung des Bauvorhabens (s. dazu auch unten, Ziff. III). Der Prüfungsumfang wird ebenfalls überall maßgeblich davon bestimmt, ob Schutzgebiete nach Gemeinschaftsrecht betroffen sind.

e) Die abschließende Entscheidung

Die abschließende Entscheidung zum Ob und Wie der Planung ergeht dann in allen Staaten nach einer umfassenden Abwägung aller erheblichen Belange. Der Planungsbehörde kommt dabei zumeist ein weites Ermessen zu. Voraussetzung ist allerdings, dass sie die betroffenen Belange vollständig ermittelt, in ihre Entscheidung eingestellt und verhältnismäßig gegeneinander abgewogen hat.

Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass in einigen Staaten feste Stellungnahme- und Entscheidungsfristen für das Planungsverfahren bestehen. Werden diese Fristen überschritten, so gilt das Einvernehmen der zur Stellungnahme berechtigten Behörden oder sonstigen Beteiligten als erteilt (**Italien, Portugal, Malta**) oder bestimmte Verfahrensschritte werden unwirksam und sind daher zu wiederholen. So muss z.B. in **Frankreich** die „déclaration d'utilité publique“ spätestens ein Jahr nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung ergehen, andernfalls ist eine erneute "enquête publique" erforderlich. Die üblichen Entscheidungsfristen liegen zwischen 8 Wochen (**Irland**) und 12 Monaten (**Österreich**).

Inhalt, Form und rechtliche Wirkungen der Genehmigung gleichen sich in den meisten Staaten. Fast überall regelt die Plangenehmigung das Vorhaben umfassend,

auch im Hinblick auf erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen und bautechnischen Details.

In **Luxemburg** bleibt die Regelung der umweltrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen jedoch einem ergänzenden „règlement grand-ducal“ vorbehalten.

Eine eingehende schriftliche Begründung der Genehmigung ist überall dort zwingend vorgeschrieben, wo die Entscheidung nicht in Gesetzesform ergeht. Zur Frage, wie ausführlich die Einwendungen der Öffentlichkeit in Rahmen dieser Begründung behandelt werden müssen, sei auf den nachfolgenden Gliederungspunkt (Ziff. I.3) verwiesen.

In **Frankreich, Deutschland, Italien, der Tschechischen Republik, Finnland und Schweden** enthält die Genehmigung gleichzeitig die Feststellung, dass das Vorhaben dem überwiegenden öffentlichen Interesse, bzw. dem Wohl der Allgemeinheit dient, und bildet damit die rechtliche Grundlage für das nachfolgende Enteignungsverfahren.

In einigen Staaten ist die Wirksamkeit der Genehmigung befristet. Die Länge dieser Fristen liegt zwischen 2 und 10 Jahren.

Schließlich bedarf die Genehmigung zu ihrer Wirksamkeit in allen Mitgliedstaaten einer öffentlichen Bekanntmachung.

Phasen 3 und 4: Enteignungsverfahren und Bauausführung

Da die Phasen 3 und 4 nicht mehr zum Planungsverfahren im engeren Sinne gehören, haben nur wenige Nationalberichte hierzu nähere Ausführungen gemacht.

In **Frankreich** erfolgt die Enteignung durch einen „arrêté de cessibilité“ der Präfektur i.V.m. einer richterlichen Anordnung.⁵ In **Ungarn** ist die Regionalverwaltung zuständig und in **Polen** sieht das bereits erwähnte Sondergesetz gegenwärtig auch für die Enteignung zeitlich befristete Verfahrenserleichterungen vor, die u.a. eine beschleunigte Pfändung von Grundstücken ermöglichen.

⁵ Zu den Einzelheiten des französischen Enteignungsverfahrens siehe S. 5 ff. des Nationalberichts

Eine besondere Funktion hat das Enteignungsverfahren in **Dänemark**, denn dort obliegt der sog. „Expropriation Commission“, einer unabhängigen Verwaltungsbehörde, nicht nur die Akquirierung der für das Straßenbauvorhaben erforderlichen Grundstücke sondern auch die Detailplanung des Projekts.⁶ Diese Besonderheit beruht auf dem Umstand, dass die Planungsgenehmigung in **Dänemark** - wie bereits erwähnt - in Form eines Parlamentsgesetzes ergeht, das zwar die wesentlichen Grundzüge der Planung vorgibt, im Detail aber noch ausfüllungsbedürftig ist.

Zur Bauausführung ist lediglich zu bemerken, dass einige Staaten bereits in die Planungsgenehmigung Schutzauflagen aufnehmen, die übermäßige Umweltbeeinträchtigungen durch Erschütterungen und Immissionen verhindern sollen.

In der **Tschechischen Republik** benötigt der Vorhabenträger vor Beginn der Bauausführung noch eine Baugenehmigung („building permit“).

3) Die Öffentlichkeitsbeteiligung

In allen EU-Staaten existieren gesetzlich festgelegte Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess. Dies beruht insbesondere darauf, dass alle Staaten die UVP-Richtlinie und größtenteils auch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie⁷ umgesetzt haben, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend vorsehen.

a) Der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung

Teilweise erfolgt bereits bei Erstellung der übergeordneten Entwicklungspläne eine öffentliche Auslegung der Planunterlagen oder eine Bekanntmachung in der Presse, die betroffenen oder interessierten Bürgern die Möglichkeit eröffnet, sich über die Planung zu informieren und gegebenenfalls Einwendungen zu erheben.

⁶ Zu den Einzelheiten siehe S. 1 f. des dänischen Nationalberichts

⁷ 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

Im eigentlichen Genehmigungsverfahren finden dann in den meisten EU-Staaten zwei Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt, die erste im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung und die zweite kurz vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens bezogen auf die Gesamtplanung.

In **Belgien** und **Malta** erhält die Öffentlichkeit bereits vor Erstellung der Umweltverträglichkeitsstudie erstmals Gelegenheit, zu den Umweltauswirkungen des Planvorhabens Stellung zu nehmen. Die Verantwortlichen werden auf diese Weise schon vor Beginn der Prüfung auf mögliche Problemfelder, aber auch auf Planungsalternativen aufmerksam gemacht und können entsprechend reagieren.

In den **Niederlanden** hängt der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Art des Verfahrens ab. Wird ein erweitertes Verfahren durchgeführt (bei Autobahnen ist dies regelmäßig der Fall), erfolgen zwei Beteiligungsphasen, ansonsten nur eine.

Deutschland, Luxemburg, Ungarn und **Slowenien** beschränken sich dagegen im Regelfall auf nur eine Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese findet in **Ungarn** und **Slowenien** im Verfahren zur Erteilung der umweltrechtlichen Genehmigung statt, das dem eigentlichen Genehmigungsverfahren vorausgeht. In **Deutschland** ist die Umweltverträglichkeitsprüfung insgesamt in das Genehmigungsverfahren integriert. Es erfolgt daher eine einheitliche Öffentlichkeitsbeteiligung, die der Bevölkerung neben den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch die weiteren Planungsunterlagen zugänglich macht. Ähnlich verfährt **Luxemburg**, wo die Hauptanhörung im Zusammenhang mit der Linienwahl auf Grundlage einer komparativen Umweltverträglichkeitsstudie erfolgt.

b) Der Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung orientiert sich weitgehend an den Vorgaben der UVP-Richtlinie und ist daher in allen EU-Staaten in seinen wesentlichen Grundzügen gleich.

Die in der UVP-Richtlinie genannten Umweltinformationen bzw. die wesentlichen Planungsunterlagen werden nach Vorankündigung in der Presse in den Gemeindeverwaltungen oder Präfekturen ausgelegt und sind dort während eines bestimmten Zeitraums für die interessierte Öffentlichkeit sowie Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen einsehbar. Enteignungsbetroffene und nicht ortsansässige

Eigentümer werden in einigen Staaten zudem individuell über Ort und Zeit der Auslegung informiert (**Belgien, Estland, Lettland, Deutschland**).

Die Dauer der Auslegung schwankt - bei größeren Projekten - zwischen 15 Tagen (**Malta**), einem Monat (**Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Deutschland, Finnland, Spanien**) und sechs Wochen (**Österreich**) bzw. 45 Tagen (**belgischer „permis d’urbanisme“**).

In **Polen** findet zur Zeit - aufgrund des bereits erwähnten Beschleunigungsgesetzes - nur eine eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Einwendungen können von den Betroffenen während des Genehmigungsverfahrens schriftlich an den „Marshall of Voivodeship“ gerichtet oder binnen 14 Tagen nach Veröffentlichung der Planungsentscheidung gegenüber der Planungsbehörde geltend gemacht werden.

Zuständig für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Regelfall die Planungsbehörde. Einige Staaten haben jedoch besondere Anhörungsbehörden (z.B. **Deutschland**, dort ist die Zuständigkeit landesrechtlich geregelt) oder Fachinstitute (z.B. **Portugal**: Institut de Promotion de l’Environnement) für diesen Teil des Planungsverfahrens. In **Frankreich** obliegt die Öffentlichkeitsbeteiligung dem unabhängigen „commissaire-enquêteur“ oder eine Enquêtekommission. In gesetzlich vorgeschriebenen Fällen, darunter auch bei Autobahnen, wird in Frankreich zudem noch eine „Commission du débat publique“ tätig, die bereits während der Phase der Informationsgewinnung darüber wacht, dass alle wesentlichen Dokumente an die Öffentlichkeit gelangen.

c) Beteiligungsmöglichkeiten

Während oder im Anschluss an die Auslegung der Planungsunterlagen können dann schriftlich oder zu Protokoll der Gemeindeverwaltung Einwendungen erhoben werden. Diese Möglichkeit besteht regelmäßig für jedermann, d.h. nicht nur für die unmittelbar vom Planungsvorhaben betroffenen Teile der Öffentlichkeit.

Die Einwendungsfrist ist in den meisten Staaten identisch mit der Auslegungsfrist. In den **Niederlanden** endet sie allerdings erst sechs Wochen nach Beginn, in **Deutschland** zwei Wochen nach dem Ende der Auslegung. **Italien** gewährt sogar

eine 60-tägige Frist. In **Litauen** sind Einwendungen auch außerhalb der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung jederzeit möglich.

Einige Staaten bieten ihren Bürgern neben der Möglichkeit, schriftlich Einwendungen zu erheben, auch mündliche Erörterungstermine an, in denen Vorhabenträger und Fachbehörden das Projekt mit den Betroffenen und/oder Einwendern diskutieren und gegebenenfalls versuchen, zu einer gütlichen Einigung zu gelangen (**Österreich, Deutschland, Estland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich - sowie Dänemark** im Enteignungsverfahren).

In **Belgien** gilt diesbezüglich die Regelung, dass bei mehr als 25 Betroffenen jede betroffene Gruppe einen Abgesandten benennen muss, der den Erörterungstermin stellvertretend für die jeweilige Gruppe wahrnimmt.

In **Frankreich** steht die Durchführung eines mündlichen Erörterungstermins im Ermessen des Präfekten bzw. des „commissaire-enquêteur“.

Die genannten Beteiligungsmöglichkeiten gelten zumeist auch für Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und ähnliche Interessengruppen. In **Deutschland** werden anerkannte Umweltorganisationen allerdings durch Übersendung der umweltrelevanten Planunterlagen gesondert beteiligt. Für entsprechende Einwendungen gelten dann besondere Fristen.

d) Die Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach dem Ablauf der Einwendungsfrist erfolgt die Auswertung und Weiterverarbeitung der form- und fristgerecht erhobenen Einwendungen. Diese ist in den einzelnen EU-Staaten recht unterschiedlich geregelt. Zwar fertigt die Anhörungsbehörde regelmäßig einen Bericht zu den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung, der sowohl den Verfahrensablauf als auch die einzelnen Einwendungen darstellen muss. Die Planungsbehörde ist jedoch nicht in allen Staaten verpflichtet, jede einzelne Einwendung auch individuell zu bescheiden.

Einen individuellen, begründeten Bescheid oder eine entsprechende Benachrichtigung erhalten die Einwender in **Litauen, Zypern, Finnland und Estland**

sowie die betroffenen Landeigentümer und Gemeinden in der **Tschechischen Republik**.

Deutschland erörtert die einzelnen Einwendungen individuell in der Begründung der Plangenehmigung, die den Einwendern dann zugestellt wird.

In **Belgien, Frankreich und Slowenien** erfolgt die Erörterung in allgemeiner Form ebenfalls in der Genehmigung selbst, die öffentlich bekannt gemacht wird.

Die Teilnahme am Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in allen EU-Staaten freiwillig. In einigen wenigen Staaten werden Betroffene mit ihren Einwendungen in einem späteren Gerichtsverfahren jedoch nur dann gehört, wenn sie diese Einwendungen auch schon im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung form- und fristgerecht erhoben haben.

Eine solche Präklusionsregelung besteht in **Polen** (für Umweltorganisationen), **Österreich** (für private Betroffene und Umweltorganisationen), **Deutschland** (für private Betroffene, Umweltorganisationen und Gemeinden) und **Malta**.

Finnland und **Slowenien** haben zwar keine Präklusionsregelung in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, weisen aber darauf hin, dass übergeordnete Planungsgesetze (**Finnland**) oder bestandskräftig gewordene Genehmigungen aus dem vorgeschalteten Umweltprüfungsverfahren (**Slowenien**) in einem späteren Verfahren gegen die Plangenehmigung nicht mehr angefochten werden können.

In **Litauen** kann eine allzu späte Geltendmachung von Einwendungen Zweifel am Rechtsschutzbedürfnis auslösen. Umgekehrt weist **Griechenland** daraufhin, dass frühzeitige und fundierte Einwendungen insoweit von Vorteil sind, als sie zu einem erhöhten Begründungszwang der Behörde und damit auch zu einer höheren Prüfungsdichte des Gerichts führen.

In allen übrigen Staaten hat die Teilnahme oder Nichtteilnahme am Verwaltungsverfahren keinerlei positive oder negative Konsequenzen für den gerichtlichen Rechtsschutz der Betroffenen. Dies wird z.B. in **Frankreich** damit begründet, dass im Anhörungsverfahren erhobene Einwendungen lediglich zur

Information der Planungsbehörde dienen, diese nicht binden und auch nicht im Einzelnen erörtert oder gar individuell beschieden werden müssen.

II. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Planungsentscheidungen im europäischen Vergleich

1) Fragestellung

Die Fragestellung zum Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen lautete wie folgt:

3) Rechtsweg:

Bitte erläutern Sie kurz, welchen Rechtsweg Ihre Rechtsordnung bei Planungssachen vorsieht (Fristen, Vorverfahren, Instanzen, vorläufiger Rechtsschutz) ?

4) Klagebefugnis:

a) Sind alle Kläger des Beispielsfalles in Ihrer Rechtsordnung klagebefugt ?

b) Falls nicht, welche Kläger besitzen keine Klagebefugnis und welche Gründe bestehen im Einzelfall für diesen Ausschluss ?

5) Umfang des Rügerechts der Beteiligten:

Dürfen die oben genannten Kläger in einem gerichtlichen Verfahren nur ihre subjektive Betroffenheit geltend machen oder können Sie die Planung insgesamt überprüfen lassen (darf z.B. der lärmbeeinträchtigte Anwohner auch allgemeine Naturschutzbelange oder die Unwirtschaftlichkeit des Vorhabens rügen oder prüft das Gericht in seinem Fall lediglich die Einhaltung der Lärmgrenzwerte) ?

6) Gerichtliche Prüfungsdichte:

Findet eine detaillierte gerichtliche Überprüfung der Planungsentscheidung in formeller und materieller Hinsicht statt oder ist die Prüfungsdichte beschränkt (z.B. auf verfahrensrechtliche Fehler, schwere und offenkundige Planungsmängel oder eine Plausibilitätskontrolle) ?

8) Auswirkungen von Planungsfehlern:

a) Welche formellen und materiellen Planungsfehler sind in Ihrer Rechtsordnung geeignet, ein Vorhaben vollständig zu Fall zu bringen ?

b) Wie sieht in diesem Fall die gerichtliche Entscheidung aus (Feststellung der Rechtswidrigkeit oder Kassation der Planungsentscheidung ?)

c) Welche Entscheidungsmöglichkeiten bestehen für Ihr Gericht, wenn die Voraussetzungen für eine vollständige Aufhebung nicht gegeben sind (Modifikation der Planung z.B. durch Auflagen) ?

d) Mit welcher Entscheidung müssen die Kläger des Beispielsfalles rechnen ?

9) Heilung von Planungsfehlern:

Können formelle oder materielle Planungsfehler noch im gerichtlichen Verfahren geheilt werden ? Falls ja, unter welchen Voraussetzungen ?

2) Der Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten

Zu Frage 3): Rechtsweg

a) Verwaltungsinternes Vorverfahren

In einigen EU-Staaten besteht die Möglichkeit, Planungsentscheidungen vor Inanspruchnahme der Gerichte zunächst verwaltungsintern überprüfen zu lassen. Meist geschieht dies in Form eines Widerspruch oder einer Beschwerde zur nächsthöheren Behörde oder zum zuständigen Ministerium.

In **Estland**, **Litauen** und **Zypern** gilt dieses Verfahren für die Plangenehmigung, in **Lettland** für Plangenehmigung und Umweltverträglichkeitsstudie. Die Widerspruchsfrist beträgt jeweils einen Monat.

In **Slowenien** und **Belgien** besteht eine Beschwerdemöglichkeit gegen die umweltrechtliche Genehmigung. Zudem kann in **Belgien** der Antragsteller (allerdings nur dieser) den „permis d'urbanisme“ verwaltungsintern überprüfen lassen. In **Österreich** ist bei Entscheidungen des Landeshauptmanns oder der Landesbehörden eine Berufung zum Fachminister bzw. zur Landesregierung vorgesehen.

In **Schweden** haben Betroffene die Möglichkeit, sich mit einem „appeal“ an die Regierung zu wenden. Ebenso existiert in **Griechenland** eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit.

Mit Ausnahme von Zypern, Belgien und Griechenland ist die Inanspruchnahme dieser Überprüfungsverfahren auch zwingende Voraussetzung für eine spätere Klage dar.

In **Polen** ist ein Widerspruch zum „Minister of Transport and Construction“ möglich. Aufgrund des bereits mehrfach erwähnten Beschleunigungsgesetzes gilt für diesen Rechtsbehelf zur Zeit eine verkürzte Widerspruchsfrist von 14 Tagen. Die Entscheidung des Ministeriums ist dann binnen weiterer 14 Tage zu treffen und wird - ebenfalls aus Beschleunigungsgründen - nicht individuell zugestellt, sondern nur öffentlich bekannt gemacht. Das gleiche Verfahren gilt auch für Einwendungen gegen den „construction permit“.

Besonders hervorzuheben ist schließlich das Überprüfungsverfahren in **Irland**, denn **Irland** besitzt als einziger EU-Staat eine unabhängiges „Third Party Appeal System“, das sog. „An Bord Pleanála“. Der „appeal“ zu dieser Einrichtung steht sowohl dem Antragsteller als auch jedem Dritten offen, allerdings ist eine Zulassung („leave“) erforderlich. Die Berufungsfrist beträgt 4 Wochen. Das „An Bord Pleanála“ führt dann eine quasi-gerichtliche Überprüfung der Planungsentscheidung durch, auf Antrag auch mit einer mündlichen Verhandlung. Die Entscheidung des „An Bord Pleanála“ hat großes Gewicht und kann selbst von den Gerichten nur unter hohen Voraussetzungen aufgehoben werden.

Ähnlich hoch ist Bedeutung des Vorverfahrens in **Malta**. Dort steht jedem Betroffenen, der form- und fristgerecht Einwendungen erhoben hat, ein „appeal“ zum

„Planning Appeals Board“ zu. Der Antragsteller kann darüber hinaus eine Nachprüfung der Entscheidung durch die Planungsbehörde selbst verlangen. Im Rahmen der Überprüfung findet eine mündliche Verhandlung statt, zu der alle Einwender individuell geladen werden. Das Board kann die ursprüngliche Genehmigung sowohl aufheben als auch inhaltlich modifizieren. Eine gerichtliche Kontrolle der Board-Entscheidung ist zwar im Anschluss möglich, beschränkt sich aber auf rechtliche Gesichtspunkte.

b) Rechtsweg

Der Rechtsweg im engeren Sinne ist - sowohl im Hinblick auf die Zuständigkeit als auch auf den Instanzenzug - sehr unterschiedlich ausgestaltet.

In den meisten Staaten fallen Klagen gegen Planungsentscheidungen in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit (**Österreich, Tschechische Republik, Estland, Spanien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Deutschland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Schweden, Luxemburg**).

In den Mitgliedstaaten ohne spezialisierte Verwaltungsgerichte sind dagegen die jeweiligen Einheitsgerichte zuständig (**Dänemark, Irland, Malta, Slowakei, Ungarn, Vereinigtes Königreich**), wobei verwaltungsrechtliche Verfahren teilweise von Fachkammern oder Fachrichtern bearbeitet werden.

In **Slowenien** ist der Rechtsweg geteilt. Gegen die umweltrechtliche Genehmigung steht der Verwaltungsrechtsweg offen, gegen das Plangenehmigungsgesetz die Beschwerde zum Verfassungsgericht.

Ein mehrstufiger Instanzenzug besteht in der **Tschechischen Republik, Estland, Finnland, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Spanien, der Slowakei, Slowenien** und **dem Vereinigten Königreich** (zu den jeweiligen Berufungsmöglichkeiten gegen erstinstanzliche Entscheidungen s. unten e).

In **Griechenland, Belgien, den Niederlanden, Malta** und **Schweden** sind Verfahren gegen Planungsentscheidungen dagegen erst- und letztinstanzlich beim Conseil d'Etat, bzw. beim Supreme Administrative Court (**Schweden**) oder Court of Appeal (**Malta**) angesiedelt. Eine Berufungs- oder Revisionsmöglichkeit existiert daher in diesen Staaten nicht. In **Zypern** ist zwar ebenfalls der Supreme Court (Einzelrichter) erstinstanzlich zuständig, dort besteht jedoch bei Rechtsfragen von besonderer

Bedeutung eine gerichtsinterne Berufungsmöglichkeit zu einem Kollegium aus fünf Richtern.

In **Finnland** hängt die instanzielle Zuständigkeit davon ab, welche Behörde die Plangenehmigung erlassen hat. Handelt es sich um eine Entscheidung der Road Administration, sind die regionalen Verwaltungsgerichte erstinstanzlich zuständig, bei Genehmigungen des Fachministeriums entscheidet erst- und letztinstanzlich der Supreme Administrative Court. In **Frankreich** ist für kleinere Projekte das örtliche Verwaltungsgericht zuständig, für Bauvorhaben mit gerichtsbezirksübergreifenden Wirkungen der Conseil d'Etat.

In **Deutschland** besteht für Verkehrsprojekte in den alten Bundesländern ein zweistufiger Instanzenzug. Bei Straßenbauvorhaben in den neuen Bundesländern ist dagegen aufgrund eines zeitlich befristeten Beschleunigungsgesetzes zum Ausbau der Infrastruktur nur der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz gegeben.

Entscheidungen zur Höhe der Enteignungsentschädigung (in **Malta** auch zur Rechtmäßigkeit der Enteignung als solcher) sind auch in Staaten mit spezialisierter Verwaltungsgerichtsbarkeit nur vor den Zivilgerichten anfechtbar.

c) Fristen

Die Klagefristen werden überall ab Bekanntmachung oder Zustellung der Plangenehmigung (bei verpflichtendem Vorverfahren ab Zustellung des Widerspruchsbescheides) berechnet und sehen wie folgt aus:

- **15 Tage** (Malta)
- **20 Tage** (Litauen)
- **4 Wochen/ein Monat** (Finnland, Deutschland, Polen, Lettland, Estland, Slowenien)
- **6 Wochen** (Österreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich)
- **60 Tage/8 Wochen/zwei Monate** (Belgien, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Irland, Slowakei, Spanien)
- **75 Tage** (Zypern)

- **3 Monate** (Luxemburg - Berufungsfrist dort allerdings nur 40 Tage, Portugal, Schweden)
- **6 Monate** (Dänemark gegen Entscheidung der Expropriation Commission)
- **keine Frist** (Slowenien bei Verfassungsbeschwerde gegen Plangenehmigungsgesetz)

d) Verfahren

Da nicht alle Länderberichte nähere Angaben zum Ablauf des gerichtlichen Verfahrens enthalten, soll an dieser Stelle nur auf einige Besonderheiten hingewiesen werden.

In **Finnland**, **Schweden** und **Österreich** werden Planungssachen vorwiegend im schriftlichen Verfahren entschieden. Eine mündliche Verhandlung ist nur ausnahmsweise oder auf Antrag anzuberaumen.

In **Finnland**, **Belgien** und **Italien** sind Verfahren gegen Plangenehmigungen vorrangig zu behandeln. In **Italien** gelten zu diesem Zweck verkürzte Fristen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer über zwei Instanzen liegt dort bei 18 Monaten.

Gesetzliche Entscheidungsfristen bestehen darüber hinaus in **Litauen** (zwei Monate) **Niederlande** (12 Monate) und **Polen** (zwei Monate). In **Belgien** gelten für die Parteien Stellungnahmefristen von jeweils 60 Tage (im beschleunigten Verfahren 30 Tage) und eine Bearbeitungsfrist für den Berichterstatter von 6 Monaten, die indessen wegen der Überlastung der Gerichte nur selten eingehalten werden kann.

In **Irland** ist eine Zulassung („leave“) erforderlich, die nur gewährt wird, wenn das Gericht von der Rechtswidrigkeit der Planungsentscheidung überzeugt ist.

Belgien, **Schweden** und **Frankreich** weisen schließlich daraufhin, dass vorbereitende Maßnahmen nach ihren Rechtsordnungen nicht separat gerichtlich anfechtbar sind, sondern nur inzident in Verbindung mit einer Klage gegen die verfahrensabschließende Genehmigung überprüft werden können.

e) Rechtsmittel

Wie bereits erwähnt ist der Instanzenzug bei Klagen gegen Planungsentscheidungen nicht in allen Staaten mehrstufig ausgestaltet. Eine Rechtsmittelinstanz entfällt natürlich dort, wo die Staatsräte oder Supreme Courts erst- und damit auch letztinstanzlich tätig werden. In den übrigen Staaten bestehen folgende Rechtsmittel:

Zypern: Berufung zu einer mit 5 Richtern besetzten Kammer des Supreme Court

Tschechische Republik: „cassation complaint“ zum Supreme Administrative Court

Finnland: Berufung zum Supreme Administrative Court (nur bei Genehmigungen der Road Administration, bei Entscheidungen des Ministry of Transport and Communication ist der Supreme Court erste und letzte Instanz)

Deutschland: Revision zum Bundesverwaltungsgericht (nur bei Verkehrsprojekten in den alten Bundesländern)

Irland: „appeal“ zum Supreme Court (setzt „leave“ des High Court voraus, der nur bei besonderer Bedeutung des Falles erteilt wird)

Italien: Berufung zum Conseil d'Etat

Lettland: Berufung zum Regionalverwaltungsgericht, „cassation“ zum Supreme Court

Litauen: Berufung zum Supreme Administrative Court

Polen: „cassation“ zum Supreme Administrative Court

Slowakei: Berufung zum Supreme Court

Slowenien: Berufung zum Supreme Court

Spanien: cassation

Luxemburg: Berufung zur „cour administrative“

Estland: Berufung zum „district court“, cassation zur Administrative law chamber des Supreme Court („leave“ erforderlich)

Vereinigtes Königreich: Berufung zum Court of Appeal, bei Rechtsfragen von besonderer Bedeutung auch zum House of Lords („leave“ erforderlich)

f) Einstweiliger Rechtsschutz

Einstweiliger Rechtsschutz ist möglich in **Österreich, Belgien, Zypern, Estland** (auch von Amts wegen), **Finnland, Frankreich, Griechenland, Deutschland, Irland** („leave“ für das Hauptsacheverfahren kann dort aber ebenfalls aufschiebende Wirkung haben), **Italien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich.**

Die Aussetzung der Vollziehung setzt dabei in fast allen Staaten folgendes voraus:

- ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung

- der Eintritt irreparabler oder zumindest ernstlicher Schäden
- Dringlichkeit

Ist die angefochtene Plangenehmigung offensichtlich rechtswidrig, werden zumeist keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit und Intensität des Schadenseintritts mehr gestellt. Umgekehrt sind bei offener Rechtslage die Anforderungen an den Schaden entsprechend höher. Im Rahmen der Dringlichkeit führen einige Staaten zudem eine unabhängige Abwägung zwischen dem öffentlichen Vollzugsinteresse und dem Individualinteresse des Klägers an der Aussetzung der Vollziehung durch.

Frankreich handhabt den einstweiligen Rechtsschutz insgesamt restriktiv. Eine einstweilige Verfügung ergeht dort aber regelmäßig dann, wenn im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ein schwerer Fehler unterlaufen ist oder die Umweltvertraglichkeitsstudie fehlt.

Die Verfahrensdauer von Eilverfahren beträgt in **Portugal** 15 Tage (20 Tage bei Eilverfahren auf Akteneinsicht), in den **Niederlanden** zwei bis drei Wochen und in **Belgien** 45 Tage, wobei **Belgien** jedoch mitgeteilt hat, dass diese gesetzliche Frist bei umfangreichen Planvorhaben nur selten eingehalten werden kann. Es gibt in **Belgien** allerdings auch ein Verfahren „d’extrême urgence“, das bei imminenter Gefahr eine sofortige Anhörung und Entscheidung, ggf. vorläufiger Art, erlaubt.

Daneben kann in **Belgien** das Gericht erster Instanz auf Antrag der Fachbehörden, des „procureur du Roi“ oder anerkannter Umweltverbände auch bereits den vorläufigen Plan aufheben, wenn schwere Umweltschäden zu befürchten sind oder die Öffentlichkeitsbeteiligung mangelhaft war. Allerdings wird diese Rechtsschutzmöglichkeit zurückhaltend gehandhabt.

In **Griechenland** entscheidet üblicherweise ein Gremium von 3 Richtern, in besonders dringlichen Fällen kann aber der President of Section auch eine Eilverfügung als Einzelrichter erlassen.

Im **dänischen** Prozessrecht ist einstweiliger Rechtsschutz dagegen grundsätzlich nicht vorgesehen. Eilrechtsschutz wird dort nur ausnahmsweise und nur zum Schutz vor Verletzungen von Gemeinschaftsrecht gewährt.

Zu Frage 4): Klagebefugnis

Die Klagebefugnis setzt in fast allen EU-Staaten voraus, dass der Kläger eine gegenwärtige unmittelbare Betroffenheit in eigenen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen geltend machen kann. Daneben gibt es in einigen Staaten noch besondere Klagemöglichkeiten für Kommunen, Verbände, gemeinnützige Einrichtungen, Ombudsleute etc., die jedoch ausdrücklich gesetzlich festgeschrieben sein müssen. Eine verfassungsrechtlich verankerte „actio popularis“, die jedermann unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit zur Klage gegen hoheitliches Handeln berechtigt, existiert nur in **Portugal**. Voraussetzung ist, dass Nachteile für die Volksgesundheit, die Lebensqualität, die natürliche Umwelt oder das kulturellen Erbe zu befürchten sind.

In **Litauen** fallen in einzelnen gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen auch Allgemeinbelange wie der Schutz der Umwelt unter das „persönliche Interesse“ im Sinne der Klagebefugnis.

a) Anwohner und von Enteignung bedrohte Grundeigentümer

Von den Klägern des zugrunde liegenden Beispielsfalles ist jedoch nur der von Enteignung bedrohte Landwirt in allen Rechtsordnungen unproblematisch klagebefugt (in **Malta** allerdings nicht im Rahmen der Überprüfung der Plangenehmigung sondern in einem separaten Verfahren vor den ordentlichen Gerichten). Den lärmbeeinträchtigten Anwohnern steht zwar in den meisten Rechtsordnungen ebenfalls eine Klagebefugnis zu, diese ist jedoch häufig an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft, wie die Überschreitung immissionschutzrechtlicher Grenzwerte oder die Geltendmachung einer Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben. In **Schweden** muss ein Schutzgut der Europäischen Menschenrechtskonvention betroffen sein. In **Polen** sind nur lärmbeeinträchtigte Eigentümer, nicht dagegen Mieter klagebefugt.

In der **Tschechischen Republik** entsteht die Klagebefugnis für Anwohner erst dann, wenn nach Inbetriebnahme der Autobahn tatsächlich unzumutbare Immissionen zu

verzeichnen sind. Die bloße Plangenehmigung führt dort noch nicht zu einer subjektiven Rechtsverletzung.

b) Gemeinden

Die Gemeinde, die im zugrunde liegenden Beispielsfall durch den geplanten Autobahnbau in ihrer kommunalen Planungshoheit eingeschränkt wird, ist grundsätzlich klagebefugt in **Österreich, Dänemark, Irland, Spanien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, den Niederlanden, Portugal, Spanien, der Slowakei, Slowenien⁸, Ungarn, Estland und dem Vereinigten Königreich**. Die Erfolgsaussichten ihrer Klage sind indessen in den meisten Staaten sehr gering. In **Belgien** setzt die Klagebefugnis voraus, dass die Gemeinde bereits während des Verwaltungsverfahrens alle ihr zustehenden Abwehrrechte (erfolglos) genutzt hat. In **Polen** besteht eine Klagebefugnis nur für den Fall, dass die Gemeinde selbst betroffenes Grundeigentum besitzt.

Im Übrigen wird die Klagebefugnis vorwiegend aus dem Grunde verneint, dass staatliche Bauvorhaben der kommunalen Planung automatisch vorgehen (**Tschechische Republik, Polen, Zypern, Luxemburg** - dort ist der Fall allerdings noch nicht akut geworden).

In **Schweden** schließt dagegen umgekehrt eine entgegenstehende kommunale Planung den Bau einer staatlichen Autobahn aus, so dass dort kein Bedarf für eine gemeindliche Klagebefugnis besteht.

c) Umweltbehörden

Nationale Umweltbehörden sind ebenfalls nur in wenigen Staaten klagebefugt, da sie zumeist die Genehmigung selbst erlassen haben oder als Teil der öffentlichen Verwaltung keine eigenen Rechte besitzen.

Eine Klagebefugnis besteht ausnahmsweise in **Portugal**, wenn der Standpunkt einer Behörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht hinreichend Beachtung gefunden hat, sowie in **Estland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Finnland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich**, wenn die Aufgabenerfüllung der betroffenen Behörde andernfalls unmöglich gemacht würde. In **Schweden** ist in

⁸ Die nachfolgenden Ausführungen gelten in Slowenien nur für eine verwaltungsrechtliche Klage gegen die umweltrechtliche Genehmigung. Gegen die Plangenehmigung, die in Form einer Verordnung ergeht, ist allein die Verfassungsbeschwerde gegeben. Diese unterliegt speziellen Voraussetzungen.

diesem Fall ein „Appeal“ zur Regierung möglich, aber keine Klage im engeren Sinne.

d) Inländische Umweltorganisationen

Inländische Umweltorganisationen sind inzwischen in fast allen EU-Staaten klagebefugt. Dort, wo dies der Fall ist, handelt es sich zumeist um eine neue Regelung, die zur Umsetzung der UVP-Richtlinie (Art. 10 a) bzw. der Aarhus Konvention⁹ erlassen wurde.

Häufig ist die Verbandsklagebefugnis an eine besondere - teilweise gesetzliche - Anerkennung der jeweiligen Umweltorganisation geknüpft (**Österreich, Tschechische Republik, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Spanien, Ungarn, Estland, Luxemburg, Belgien, Slowakei, Vereinigtes Königreich**).

Diese Anerkennung setzt regelmäßig voraus, dass die Organisation gemeinnützig ist, den Schutz der Umwelt als satzungsmäßiges Ziel verfolgt und eine dauerhafte Struktur bzw. gewisse Mindestmitgliederzahl aufweist (**Österreich, Dänemark nach neuester Rechtsprechung, Finnland, Deutschland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Slowakei, Ungarn**).

In **Belgien** muss sich der Vereinszweck sowohl vom Allgemeininteresse am generellen Schutz der Umwelt als auch von den Individualinteressen der Mitglieder deutlich abheben. Bei Verbandsklagen gegen ein Planvorhaben gilt dort zudem das Näheprinzip, d.h. klagebefugt sind nur örtliche Umweltorganisationen oder solche, die aufgrund ihres speziellen Vereinszwecks in besonderer Nähe gerade zu dem konkreten Projekt stehen. Daher kann es vorkommen, dass für manche Planvorhaben gar keine Organisation „zuständig“ ist.

Teilweise besteht für Umweltorganisationen nur eine eingeschränkte Klagebefugnis. In **Deutschland, Polen** und **Slowenien** setzt die Klagebefugnis eine vorherige Teilnahme am Verwaltungsverfahren voraus und umfasst nur umweltrechtliche Belange. In der **Tschechischen Republik** können Organisationen vor Gericht lediglich die Verletzung ihrer Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren geltend machen. Solche Rechte entstehen, wenn eine Organisation sich binnen acht Tagen nach Beginn des Verwaltungsverfahrens als Beteiligte registrieren lässt.

⁹ UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters

Materiellrechtliche Einwendungen sind den tschechischen Umweltverbänden im gerichtlichen Verfahren dagegen nicht gestattet.

In **Schweden** besteht zur Zeit noch keine Verbandsklagebefugnis, es ist jedoch eine entsprechende Gesetzesänderung zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Vorbereitung. In **Litauen** ergibt sich die Klagebefugnis nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sogar unmittelbar aus der Konvention. **Zypern** hat die Klagebefugnis für Umweltorganisationen noch nicht eingeführt. **Malta** kann mangels entsprechender Rechtsprechung gegenwärtig noch keine konkreten Angaben zur Frage der Verbandsklagebefugnis machen.

e) Ausländische Umweltorganisationen

Ausländische Umweltorganisationen sind nur in wenigen Staaten klagebefugt. Die gleichen Rechte wie nationale Organisationen haben sie in der **Tschechischen Republik, Griechenland, Lettland, Polen, Portugal, Spanien, Estland und im Vereinigten Königreich.**

In **Österreich** besteht eine Klagebefugnis unter der Voraussetzung, dass ein Benachrichtigungsverfahren i.S.d. Art. 7 UVP-RL n.F. durchgeführt wird, die Umweltauswirkungen des Planvorhabens sich auf jenen Teil der Umwelt beziehen, für die der ausländische Verein eintritt, und dieser sich im jeweiligen Nachbarstaat am Verfahren beteiligen könnte.

In **Finnland** käme möglicherweise eine Verbandsklagebefugnis für die angrenzenden skandinavischen Staaten aus einem speziellen internationalen Vertrag zum Umweltschutz von 1974 in Betracht. In den **Niederlanden, Italien und Schweden** hat sich das Problem noch nicht gestellt. Bei substantieller Betroffenheit oder in Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht dem jeweiligen Nachbarstaat ausdrückliche Beteiligungsrechte einräumt, wäre eine Klagebefugnis dort aber vorstellbar.

Irland, Zypern, die Slowakei und Slowenien weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei grenzüberschreitenden Immissionen in ihrer Rechtsordnung zwar keine ausländischen Umweltorganisationen, aber der jeweilige Nachbarstaat klagebefugt sei. Dieses Recht ergebe sich aus der internationalen „Convention on the Long Range Transboundary Air Pollution“ von 1979. Die **Slowakei** würde jedoch

die Frage, ob ausländischen Umweltorganisationen eine Klagebefugnis zu gewähren ist, im Zweifel dem Europäischen Gerichtshof vorlegen.

Einige Staaten haben angegeben, dass in ihrer Rechtsordnung neben den beispielhaft genannten Klägern noch weitere Institutionen klagebefugt sind.

In **Frankreich** ist die Rechtsprechung im Hinblick auf die Klagebefugnis sehr großzügig, Plangenehmigungen können dort u.a. auch von den „chambres de commerce“ sowie den Mietern und Pächtern enteignungsbetroffener Grundstücke angefochten werden. In **Polen** und der **Slowakei** sind Ombudsmann und Prosecutor zusätzlich klagebefugt, in **Portugal** der „Ministère Public“.

Zu Frage 5): Umfang des Rügerechts der Beteiligten

Das Rügerecht der Beteiligten umfasst nicht in allen Staaten sämtliche formellen und materiellen Planungsfehler. In **Österreich, Zypern, der Tschechischen Republik, Italien, Dänemark, Litauen und Slowenien** können Individualpersonen nur die Verletzung subjektiver Rechte (z.B. Gesundheit, Leib, Leben Eigentum, mangelnde Öffentlichkeitsbeteiligung), nicht aber die Verletzung von Allgemeininteressen (z.B. Umwelt- und Naturschutz) geltend machen. Einen Mittelweg geht **Polen**, Allgemeinbelange dürfen auch von Individualklägern gerügt werden, aber eine Aufhebung der Planungsentscheidung erfolgt nur, wenn mit der Verletzung dieser Belange gleichzeitig eine kausale Verletzung eigener Rechte verbunden ist.

Deutschland differenziert insofern zwischen immissionsbetroffenen und enteignungsbetroffenen Klägern. Ein Anwohner, der unzumutbare Immissionen befürchtet, kann nur die Verletzung eigener Rechte rügen. Der von Enteignung bedrohte Kläger ist dagegen befugt, die Plangenehmigung unter allen in Betracht kommenden formellen und materiellen Aspekten anzugreifen. Dies beruht darauf, dass eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit und daher nur aufgrund einer insgesamt rechtmäßigen Planung erfolgen darf.

Umweltverbände können - wie in Bezug auf die Klagebefugnis bereits erörtert - in einigen Staaten nur die Beeinträchtigung umweltrechtlicher Belange rügen (**Österreich, Griechenland, Deutschland, Polen, Slowenien**). In der

Tschechischen Republik haben sie zur Zeit nur die Möglichkeit, die Verletzung ihrer Beteiligungsrechte am Verwaltungsverfahren geltend zu machen. Materiellrechtliche Einwendungen sind ihnen dagegen verwehrt. Allerdings erwägt die **Tschechische Republik**, diese Einschränkung im Rahmen der Umsetzung der „Aarhus Konvention“ aufzuheben.

Das Rügerecht der Gemeinden ist in **Österreich** auf Umweltbelange, in **Griechenland** und **Deutschland** auf die Verletzung eigener Rechte beschränkt. In **Malta** steht den Kommunen keine eigene Planungshoheit, sie können dort jedoch alle sonstigen Belange geltend machen.

Ein umfassendes Rügerecht in formeller und materieller Hinsicht - zumindest für Individualkläger - besteht dagegen in **Dänemark, Finnland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Griechenland, Irland, Malta, Portugal, Spanien, Ungarn, Schweden, Belgien, Lettland, den Niederlande und** - dort allerdings auf das Planungsrecht beschränkt - **in Estland**.

In **Frankreich** erlaubt die sog. „Théorie des opérations complexes“ sogar die inzidente Kontrolle von bereits bestandskräftigen Verwaltungsakten, soweit die angefochtene Genehmigung auf ihnen beruht.

Zu Frage 6): Gerichtliche Prüfungsdichte

Soweit ein Rügerecht besteht, findet in den allermeisten Staaten auch eine umfassende Prüfung in formeller und materieller Hinsicht statt. Dabei gilt zumeist der Amts-ermittlungsgrundsatz.

Eine Bindung an die Rügen und Beweisangebote der Parteien besteht jedoch in **Dänemark** (bei Entscheidungen der Expropriation Commission¹⁰) und weitgehend auch in der **Slowakei, Luxemburg, Italien und Schweden**. In den drei letztgenannten Staaten können nur ganz offensichtliche Planungsmängel von Amts wegen berücksichtigt werden. In der **Slowakei** werden nur Verstöße gegen Verfahrensgrundrechte und die Notwendigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens zum Europäischen Gerichtshof auch ohne entsprechende Rüge geprüft. Der

¹⁰ Die eigentliche Plangenehmigung ergeht in Gesetzesform und ist daher nur im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht überprüfbar.

österreichische Verwaltungsgerichtshof ist an den von der Planungsbehörde festgestellten Sachverhalt gebunden, d.h. im Falle eines Ermittlungsdefizits darf er keine eigene Sachverhaltsermittlung vornehmen, sondern kann die Sache nur an die Behörde zurückverweisen. Ähnlich ist die Situation in **Malta**. Dort findet vor dem Court of Appeal nur eine reine Rechtskontrolle statt, die zudem auf die im Widerspruchsbescheid des „Planning Appeals Board“ erörterten Punkte beschränkt ist.

Eingeschränkt ist die gerichtliche Prüfungsdichte allerdings auch in den übrigen Staaten dort, wo der Planungsbehörde bei ihrer Entscheidung ein eigener Prognose, Abwägungs- oder Ermessensspielraum zusteht. In diesem Fall findet nur eine Rechtmäßigkeits-, aber keine Zweckmäßigkeitskontrolle statt. Fragen der politischen oder ökonomischen Opportunität bleiben dabei außer Betracht. Die Gerichte prüfen lediglich, ob die Behörde ihr Ermessen gesehen, alle betroffenen Belange in ihre Entscheidung eingestellt und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ordnungsgemäß gegeneinander abgewogen hat, ohne sich dabei von willkürlichen oder zweckfremden Erwägungen leiten zu lassen.

Bei Prognoseentscheidung und Fragen rein technischer oder naturwissenschaftlicher Art (zu Verkehrsentwicklung, Immissionen, Umweltschutz etc.) beschränken sich die Gerichte zudem auf eine Plausibilitätskontrolle. Geprüft wird, ob ein anerkanntes Verfahren gewählt wurde und keine offensichtlichen Unregelmäßigkeiten vorliegen. In **Portugal** sind Prognoseentscheidungen der gerichtlichen Kontrolle vollständig entzogen.

Zu Frage 8): Die Auswirkungen von Planungsfehlern

a) Beachtlichkeit von Planungsfehlern

Die einzigen Planungsfehler, die in allen Staaten stets zur Nichtigkeit oder Aufhebbarkeit einer Plangenehmigung führen, sind das Fehlen der Umweltverträglichkeitsprüfung und Verstöße gegen zwingendes Gemeinschaftsrecht.

In einzelnen Staaten haben darüber hinaus noch folgende Mängel im Regelfall die Aufhebung zur Folge:

- Erlass durch eine unzuständige Behörde (**Österreich, Deutschland, Estland, Spanien, Ungarn**)
- mangelnde Berücksichtigung der Beteiligungsrechte anerkannter und angemeldeter Umweltorganisationen (**Tschechische Republik**)
- Vorenthaltung essentieller Informationen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (**Frankreich, Belgien, Schweden, Lettland, Litauen**)
- Abweichung von übergeordneten Plänen oder den Vorgaben übergeordneter Behörden/Gerichte (**Litauen, Ungarn**)
- Missachtung einer negativen Umweltverträglichkeitsstudie (**Portugal**)
- strafrechtliche Verstöße (**Estland, Ungarn**)
- Verstoß gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (**Malta**)

Im Übrigen betonen alle Staaten, dass nur substantielle Fehler zur Aufhebung führen. Das sind zumeist solche, bei denen die konkrete Möglichkeit besteht, dass sie auf das Ergebnis der Planung von Einfluss gewesen sind. Kleine Mängel sind dagegen unbeachtlich. Dies gilt für Verfahrens-, Form- und Abwägungsfehler ebenso wie für Mängel bei der Tatsachenermittlung oder Umweltprüfung. Auch Versäumnisse bei der Beteiligung von Fachbehörden, Kommunen, Experten oder der Öffentlichkeit sind nur dann beachtlich, wenn sie sich real auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen ausgewirkt haben.

b) Die Entscheidungsmöglichkeiten der Gerichte

Liegt ein hinreichend schwerer Mangel vor, erfolgt nach den meisten Prozessordnungen die Aufhebung oder Feststellung der Nichtigkeit der Genehmigung bzw. der Planungsgesetze. In **Dänemark** wird festgestellt, dass das Projekt nicht realisiert werden darf. Zugleich weist **Dänemark** aber darauf hin, dass in der Praxis noch kein gerichtliches Verfahren gegen die in Gesetzesform ergehenden Plangenehmigungen erfolgreich war und daher die Voraussetzungen und Folgen einer solchen Entscheidung nur schwer zu prognostizieren sind.

In **Portugal** ist ebenfalls - neben Aufhebung und Nichtigkeitsfeststellung - die Feststellung möglich, dass das Projekt nicht realisiert werden darf. Im Gegensatz zur

bloßen Aufhebung der Genehmigung erlaubt dieses Verfahren eine umfassende Diskussion des Planvorhabens und beschränkt sich nicht nur auf einzelne Aspekte der Rechtswidrigkeit.

In einigen Staaten ist auch eine **Teilaufhebung** möglich, wenn dadurch der wesentliche Inhalt des angefochtenen Verwaltungsaktes nicht geändert wird (**Belgien, Frankreich, Irland, Litauen, Deutschland, Griechenland, Lettland, Portugal**).

Dagegen ist es den Gerichten in den allermeisten Staaten untersagt, der Verwaltung Auflagen zu erteilen oder die Planung selbst zu modifizieren. Begründet wird dies regelmäßig mit dem Gewaltenteilungsprinzip, das nur eine Rechtskontrolle, aber keine eigene Planungsentscheidung der Gerichte zulässt.

Lediglich in **Finnland** und **Irland** liegen kleinere Modifikationen im Ermessen des Richters. Auflagen können in **Estland, Litauen** und **Deutschland** erteilt werden. Sie erfolgen in Form eines Gebots an die Behörde (z.B. zur Ergänzung des Lärmschutzes oder der umweltrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen). In **Deutschland** gilt diesbezüglich der Grundsatz der Planerhaltung, d.h. bei weniger schweren Mängeln soll eine vollständige Aufhebung der Planungsentscheidung nur dann stattfinden, wenn sich diese Mängel nicht durch eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren beheben lassen. Bis zur Behebung wird der Plan dann für nichtvollziehbar erklärt. In Malta hat das „Planning Appeals Board“, aber nicht das Gericht die Befugnis, Auflagen zu erteilen.

In allen anderen Staaten gilt dagegen das „Alles-oder-Nichts-Prinzip“, wobei es der Behörde im Falle der Aufhebung jedoch regelmäßig frei steht, die Genehmigung unter Vermeidung des Mangels erneut zu erlassen.

Im **Vereinigten Königreich** besteht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, in den Urteilsgründen konkrete Verbesserungsvorschläge zu machen, an denen sich die Verwaltung dann orientieren kann.

c) Die gerichtliche Entscheidung im Beispielsfall

Die Entscheidung im zugrunde liegenden Beispielsfall ist - da der Sachverhalt nur wenige Details mitteilt - für die meisten Nationalberichte nicht konkret zu prognostizieren.

In **Italien, Estland, Belgien, Slowenien, Portugal, den Niederlande, Schweden, Ungarn und Litauen** ist wegen der Verstöße gegen zwingendes EU-Umweltrecht eine Aufhebung der Plangenehmigung wahrscheinlich. In **Deutschland** gilt dies für die Klagen der Umweltorganisation und des Landwirtes. Die immissionsbetroffenen Anwohner haben dagegen nur einen Anspruch auf ergänzende Auflagen zum Immissionsschutz und die Gemeinde hätte nur Chancen, wenn ihre Planungshoheit tatsächlich in unzumutbarer Weise eingeschränkt würde.

In **Ungarn, Litauen** und **Malta** wird die Gemeinde ebenfalls unterliegen, da dort die nationale Planung der kommunalen vorgeht, bzw. gar keine eigene kommunale Planungshoheit existiert (**Malta**). In der **Slowakei** wären wohl die Klagen der Gemeinde, der Anwohner und der nationalen Umweltorganisation erfolgreich. Der von Enteignung bedrohte Landwirt würde dagegen unterliegen, da ein öffentliches Interesse an der Enteignung seiner Grundstücke besteht.

Zu Frage 9: Heilung von Planungsfehlern

Zu der Frage, ob und in welcher Form Planungsfehler geheilt werden können, ist zwischen der Heilung durch das Gericht selbst und einer Beseitigung von Mängeln durch die Verwaltung zu unterscheiden.

Eine unmittelbare oder mittelbare Heilung *durch das Gericht* - im Wege von Auflagen oder Modifikationen der Genehmigung - gibt es aus den bereits genannten Gründen nur in wenigen Staaten (s. dazu die vorstehenden Ausführungen zu Frage 8).

Die Verwaltung kann dagegen in den meisten Staaten ihre Entscheidung jederzeit - d.h. auch noch während des Gerichtsverfahrens - ergänzen, abändern, aufheben oder neu erlassen und auf diese Weise Fehler korrigieren. Der Umfang dieser Korrekturmöglichkeiten und die prozessuale Reaktion darauf ist jedoch nicht in allen Staaten gleich.

Unproblematisch möglich sind solche Korrekturen - teilweise nach Hinweis des Gerichts - in der **Tschechischen Republik, Dänemark, Belgien, Luxemburg, Italien, Spanien** und **Ungarn** (wobei **Ungarn** darauf hinweist, dass einer Änderung erworbene Recht oder der gute Glaube der Begünstigten nicht entgegenstehen dürfen). Auf prozessualer Seite erfolgt dann eine Klagerücknahme oder die Einstellung des Verfahrens. Allerdings erstreckt der **belgische Conseil d'Etat** ein laufendes Verfahren auch automatisch auf den neuen Akt, wenn keine wesentlichen Änderungen vorgenommen wurden oder weiterhin Mängel bestehen. In den übrigen Staaten muss ggf. gegen den geänderten Verwaltungsakt ein neues Verfahren in Gang gebracht werden.

In **Deutschland** können nur bestimmte Verfahrens- und Formfehler noch bis zum Abschluss der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz geheilt werden. Möglich sind insbesondere die Ergänzung der Begründung einer Plangenehmigung und die Nachholung einer Anhörung von Verfahrensbeteiligten oder Behörden.

In **Finnland** und **Slowenien**¹¹ ist ebenfalls die Heilung kleinerer Fehler durch Nachbessern der Begründung oder Nachholung von Verfahrensteilen möglich. In **Estland** kann eine Plangenehmigung ex nunc korrigiert werden. Sie bleibt dann zwar in Kraft, aber der Kläger hat die Möglichkeit, nach einer Klageänderung die Rechtswidrigkeit der ursprünglichen Planung feststellen zu lassen und ggf. Schadensersatz zu beantragen.

Gleiches gilt grundsätzlich auch für **Schweden**, wobei der schwedische Nationalbericht jedoch darauf hinweist, dass eine Heilung von Planungsfehlern sehr aufwändig und daher oft nicht praktikabel ist (z.B. wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung nachgeholt werden muss). Auch sind in Schweden die Verantwortlichen, d.h. Regierung und erlassende Behörde, keine Parteien des Gerichtsverfahrens. Allerdings erhalten sie im Rahmen des Prozesses regelmäßig die Möglichkeit zur Stellungnahme, so dass sich zumindest Begründungsmängel weitgehend ausräumen lassen.

Portugal differenziert nach der Klageart. Bei Anfechtungsklagen erfolgt eine ex-tunc-Kontrolle. Maßgeblich ist dann die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der

¹¹ im verwaltungsgerichtlichen Prozess gegen die umweltrechtliche Genehmigung (nicht dagegen im Rahmen der Verfassungsbeschwerde gegen das Planungsgesetz)

Behördenentscheidung, so dass eine Heilung ausscheidet. Bei Feststellungs- und Verpflichtungsklage kann das Gericht dagegen Fehlerkorrekturen noch bis zur letzten Tatsachenverhandlung berücksichtigen. In den **Niederlanden** erfolgt insgesamt eine ex-tunc-Kontrolle der Planungsentscheidung. Eine Heilung ist daher grundsätzlich nicht möglich, allerdings erlaubt die Rechtsprechung in gewissem Umfang eine Ergänzung der Begründungserwägungen.

Im **Vereinigten Königreich** ist eine Heilung dagegen unüblich. Dort wird regelmäßig erst im Anschluss an den Prozess eine neue Genehmigung erlassen. In **Malta** erfolgt die Korrektur von Planungsfehlern im Wesentlichen durch das „Planning Appeals Board“.

Unzulässig ist eine Heilung in **Österreich, Zypern, Lettland, Litauen** und **Frankreich**, wobei in Frankreich jedoch nach neuerer Rechtsprechung bei Verfahrens- und Formfehlern die Möglichkeit besteht, der Behörde eine Nachbesserungsfrist einzuräumen.

III. Die Auswirkungen des europäischen Umweltrechts auf das nationale Planungsrecht

1) Fragestellung

Die Fragestellung zu den Auswirkungen des europäischen Umweltrechts auf das nationale Planungsrecht lautete wie folgt:

7) Wie wird Ihr Gericht entscheiden, wenn

- a) die europarechtlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung des Vorhabens nicht oder nur unzureichend durchgeführt wurde ?***

- b)** das Planvorhaben ein Gebiet beeinträchtigt, das die Voraussetzungen der EU-„Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ erfüllt, aber noch nicht an die Kommission gemeldet wurde, obwohl es hätte gemeldet werden müssen ?
 (RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - Amtsblatt Nr. L 206 vom 22/07/1992 S. 0007 - 0050)
- c)** das Planvorhaben ein bereits gemeldetes Fauna-Flora-Habitat-Gebiet beeinträchtigt, das aber noch nicht in eine Kommissionsliste übernommen wurde ?
- d)** das Planvorhaben ein Vogelschutzgebiet i.S.d. EU-„Vogelschutz-Richtlinie“ beeinträchtigt ?
 (RICHTLINIE 79/409/EWG DES RATES vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten - Amtsblatt Nr. L 103 vom 25/04/1979 S. 0001 - 0018)
- e)** die akute Gefahr besteht, dass durch das Planvorhaben die Grenzwerte (insbes. für PM10/ Feinstaubpartikel) der EU-„Luftreinerichtlinie“ überschritten werden ?
 (RICHTLINIE 1999/30/EG DES RATES vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft - Amtsblatt Nr. L 163 vom 29/06/1999 S. 0041 - 0060)

2) Die Entscheidungen der Mitgliedsgerichte

Zu Frage 7a): Gerichtliche Entscheidung bei mangelhafter Umweltverträglichkeitsprüfung

Für den Bau von Autobahnen sieht Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Ziff. 7 b) UVP-Richtlinie zwingend die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Alle Mitgliedstaaten haben diese Richtlinie entweder in nationales Recht umgesetzt oder gehen von der unmittelbaren Anwendbarkeit („direct effect“) der Richtlinie aus. Entsprechend folgt aus einer *fehlenden* Umweltverträglichkeitsprüfung auch grundsätzlich in allen Staaten die Aufhebung der Genehmigung.

In **Zypern** kann zudem die Missachtung der Ergebnisse einer zureichenden, aber negativen UVS zur Aufhebung der Genehmigung führen.

Bei einer *unzureichenden* Prüfung der Umweltverträglichkeit hängt die Rechtsfolge dagegen von der Schwere des Mangels ab. Bei erheblichen inhaltlichen Mängeln ist ebenfalls eine Aufhebung die Regel, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei ordnungsgemäßer Untersuchung das Ergebnis der Planung anders ausgefallen wäre. Allerdings beschränken sich die Gerichte zumeist auf eine Kontrolle der Vollständigkeit, Seriosität und Plausibilität der Umweltuntersuchung. Geprüft wird, ob

qualifizierte, unvoreingenommene Sachverständige und anerkannte Untersuchungsverfahren herangezogen wurden, die Umweltverträglichkeitsstudie alle gesetzlich geforderten Bestandteile enthält und keine offenkundigen Fehleinschätzungen vorliegen. Eine tiefergehende fachliche Überprüfung der biologisch-naturwissen-schaftlichen Bewertungen erfolgt dagegen nicht.

In **Finnland** ist gegenwärtig ein Gesetz in Vorbereitung, dass die Rechtsfolgen einer unzureichenden Umweltverträglichkeitsprüfung für Bauvorhaben nach Anlage I UVP-Richtlinie verbindlich klären soll.

In **Frankreich** gilt im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle der Umweltverträglichkeitsstudie darüber hinaus das Proportionalitätsprinzip: Je größer und umweltbeeinträchtigender das Projekt, desto detaillierter muss die Studie sein und desto größer ist auch die Prüfungsdichte des Richters.

Besonders hoch ist die Prüfungsdichte in **Lettland**. Dort kann bereits die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden soll oder nicht, gerichtlich selbstständig angefochten werden.

Interessant ist des Weiteren die Entwicklung der Umweltsprechung in **Griechenland**. Der griechische Conseil d'Etat hat nicht nur das nationale Umweltrecht grundlegend geprägt, sondern auch die Bedeutung des Umweltschutzes gerade für das Planungsverfahren stetig fortentwickelt.¹²

Streitig ist in einigen Mitgliedsstaaten noch die Frage, ob auch bei Projekten nach Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Annex II der Richtlinie eine Aufhebung erfolgen sollte, wenn keine oder keine hinreichende Prüfung der Umweltauswirkungen erfolgt ist. **Irland** hat hierzu mitgeteilt, dass es in diesem Fall keinen Raum für eine Aufhebung sieht, da der Umfang der Ermittlungen bei Annex II-Vorhaben im Ermessen der Behörde liege.

Abschließend sei an dieser Stelle noch einmal daran erinnert, dass Mängel der Umweltverträglichkeitsprüfung als Allgemeinwohlbelange in einigen Staaten nur von bestimmten Klägern - wie Umweltorganisationen, Kommunen oder

¹² siehe S. 1-3, 22 ff. des griechischen Nationalberichts

Enteignungsbetroffenen - gerichtlich geltend gemacht werden können (s. dazu oben Teil II, zu Fragen 4 und 5).

Zu Frage 7b): Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein Gebiet beeinträchtigt, das die Voraussetzungen der EU-„Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ erfüllt, aber noch nicht an die Kommission gemeldet wurde, obwohl es hätte gemeldet werden müssen

a) Die „Dragaggi“-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs

Hintergrund der Fragen 7b) und 7c) ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutzregime bei potentiellen Fauna-Flora-Habitat-Gebieten (im Folgenden: „FFH-Gebieten“) in der Rechtssache C-117/03 (Dragaggi)¹³.

Ausgangspunkt war ein Vorabentscheidungsersuchen des **italienischen** Consiglio di Stato zu der Frage, ob das strenge Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-Richtlinie schon ab der Ermittlung eines Gebietes mit prioritären Lebensraumtypen bzw. Arten gilt oder erst ab dem Zeitpunkt, in dem das fragliche Gebiet von der Kommission endgültig als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung eingestuft worden ist. Nach Art. 4 Abs. 2 FFH-Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zum Schutz solcher Gebiete. Ausnahmen sind nach Art. 6 Abs. 4 Unterabsatz 2 lediglich aus Gründen der Gesundheit, öffentlichen Sicherheit und des Umweltschutzes oder anderer zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nach Stellungnahme der Kommission zugelassen. Nach Art. 4 Abs. 5 unterliegt ein Gebiet den Bestimmungen des Artikels 6, sobald es in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wurde.

Der EuGH hat daraufhin im Wesentlichen mit Blick auf den eindeutigen Wortlaut des Art. 4 Abs. 5 die Vorlagefrage wie folgt beantwortet:

„Artikel 4 Abs. 5 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen ist dahin auszulegen, dass die in Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen nur für die Gebiete getroffen werden müssen, die nach Artikel 4 Abs. 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie in die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nach dem Verfahren des Artikels 21 der Richtlinie festgelegte Liste der Gebiete aufgenommen worden sind, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewählt wurden.“

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Januar 2005

Die Mitgliedstaaten sind in Bezug auf die Gebiete, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bestimmt werden könnten und die in den der Kommission zugeleiteten nationalen Listen aufgeführt sind, insbesondere solche, die prioritäre natürliche Lebensraumtypen oder prioritäre Arten beherbergen, nach der Richtlinie 92/43 verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf das mit der Richtlinie verfolgte Erhaltungsziel geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung, die diesen Gebieten auf nationaler Ebene zukommt, zu wahren.“

Von welchem Zeitpunkt an diese nationalen Schutzmaßnahmen eingriffen werden müssen und welche Anforderungen im Einzelnen an sie zu stellen sind, hat der EuGH in seiner Dragaggi-Entscheidung nicht näher konkretisiert. Klärung könnte hier ein entsprechendes Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bringen, dass seit dem 7. Juni 2005 unter dem Az. C-244/05 beim EuGH anhängig ist.

b) Das Schutzregime in den Mitgliedstaaten

Der Schutz potentieller FFH-Gebiete ist gegenwärtig in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In einigen Staaten existiert zu dieser Frage auch noch keine einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung. Dies gilt insbesondere für die **neuen Mitgliedstaaten**, aber auch für **Griechenland, Spanien** und **Luxemburg**.

Einige Mitgliedstaaten unterscheiden zwischen potentiellen FFH-Gebieten, die bereits in die nationale Vorschlagsliste aufgenommen, aber noch nicht an die Kommission übermittelt wurden und solchen Gebieten, die noch nicht Bestandteil der nationalen Liste sind.

Letztere Gebiete werden nur in **Österreich, Deutschland, Slowenien, Polen, Estland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Schweden** und **Belgien** besonders geschützt. Das Schutzregime ergibt sich dabei teilweise aus dem nationalen Umweltrecht und teilweise aus einer unmittelbaren Anwendung von Art. 6 FFH-Richtlinie. Im **Vereinigten Königreich** wird die Genehmigung aufgehoben, wenn ein potentielles Schutzgebiet pflichtwidrig nicht sofort gemeldet wurde. Die **Slowakei** setzt in diesem Fall das Verfahren aus, bis über die Aufnahme in die nationale Liste entschieden ist. **Ungarn, Griechenland** und **Spanien** legen sich mangels höchstrichterlicher Rechtsprechung noch nicht fest. **Ungarn** hält einen Schutz aber für durchaus vorstellbar, **Griechenland** und **Spanien** halten ihn zumindest für nicht völlig ausgeschlossen. Gleiches gilt für **Italien**, wo ein besonderer Schutz für

potentielle FFH-Gebiete erwogen wird, wenn die Aufnahme des fraglichen Gebietes in die nationale Liste sich aufdrängen musste oder die Nichtklassifizierung auf einer mangelhaften Umweltverträglichkeitsprüfung beruht und das Vertrauen des Vorhabenträgers einer Aufhebung nicht entgegensteht. Die **Niederlande** und **Finnland** weisen daraufhin, dass es für ihre Staaten inzwischen keine nicht-gelisteten Gebiete mehr gibt.

In **Deutschland** erfolgte der Schutz von Gebieten mit prioritären Arten oder Lebensräumen bisher nach Art. 6 FFH-Richtlinie, wenn sich die Aufnahme des fraglichen Gebietes in die Kommissionsliste aufdrängen musste. Andernfalls war zumindest sicher zu stellen, dass durch die eintretenden Beeinträchtigungen eine Meldung nicht unmöglich gemacht wird.¹⁴

Estland und **Schweden** gehen sogar noch einen Schritt weiter und erstrecken das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-Richtlinie auf alle Gebiete, die prioritäre Arten oder Lebensraumtypen beherbergen, unabhängig davon, ob sich die Meldung dieser Gebiete aufdrängt oder nicht.

Dagegen unterliegen potentielle FFH-Gebiete, die bereits Bestandteil der nationalen Listen sind, in fast allen EU-Staaten einem besonderen Schutz.

Das Schutzregime ergibt sich auch hier teilweise aus dem jeweiligen nationalen Umweltrecht und teilweise aus dem gemeinschaftsrechtlichen Frustrationsverbot des Art. 10 Abs. 2 EG-Vertrag i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie, demzufolge die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die spätere Anwendung einer umzusetzenden Richtlinie nicht unmöglich zu machen. **Estland** und **Irland** wenden die Grundsätze, die der EuGH zum Schutz faktischer Vogelschutzgebieten entwickelt hat, analog auch auf potentielle FFH-Gebiete an.¹⁵

Bei nachhaltigen Beeinträchtigungen eines national gelisteten Gebietes erfolgt daher in den allermeisten EU-Staaten eine Aufhebung der Genehmigung.

¹⁴ Ob diese Differenzierung nach der Dragaggi-Entscheidung weiter aufrechterhalten bleibt, ist allerdings noch ungeklärt.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991, Rs C-57/89 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) sowie Urteil vom 2. August 1993, Rs C-355/90 (Santoña)

Einzig **Dänemark** geht davon aus, dass vor Aufnahme eines Gebietes in die Kommissionsliste regelmäßig noch kein Schutzerfordernis und damit auch kein Klagegrund besteht.

Zu Frage 7c): Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein bereits gemeldetes Fauna-Flora-Habitat-Gebiet beeinträchtigt, das noch nicht in eine Kommissionsliste übernommen wurde

Wie vorstehend zu Frage 7b) ausgeführt, beginnt in fast allen Staaten der besondere Schutz potentieller FFH-Gebiete mit der Aufnahme dieser Gebiete in die nationale Liste. Konsequenterweise gilt ein erhöhter Schutzstandard dann erst recht für Gebiete, die nicht nur national gelistet, sondern auch bereits an die Kommission gemeldet wurden. Die einzige Ausnahme bildet hier - wie gesagt - **Dänemark**.

Zudem weist **Belgien** darauf hin, dass über die gelisteten Gebiete hinaus auch solche Gebiete, die Gegenstand des Konzertierungsverfahrens nach Art. 5 FFH-Richtlinie sind, besonderen Schutz genießen sollten.

Zu Frage 7d): Gerichtliche Entscheidung, wenn das Planvorhaben ein Vogelschutzgebiet i.S.d. EU-„Vogelschutz-Richtlinie“ beeinträchtigt

Bei nachhaltiger Beeinträchtigung eines klassifizierten Vogelschutzgebietes erfolgt in allen Staaten - auch in **Dänemark** - die Aufhebung der Genehmigung.

Unterschiedlich ist der Schutzstandard dagegen bei potentiellen/faktischen Vogelschutzgebieten.

Deutschland, Spanien und **Irland** haben sich der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs¹⁶ angeschlossen und wenden auf potentielle Vogelschutzgebiete das **strengere Schutzregime** des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-Richtlinie an. Das Vorhaben kann dann nur zugelassen werden, wenn überragende Gemeinwohlbelange wie etwa der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit dies erfordern. Ein **Wechsel** in das weniger strenge **Schutzregime** der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, das eine

¹⁶ EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991, Rs C-57/89 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) sowie Urteil vom 2. August 1993, Rs C-355/90 (Santoña)

Zulassung des Vorhabens nach Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 FFH-RL ermöglichen würde, findet erst statt, wenn das Vogelschutzgebiet förmlich und rechtsverbindlich unter Schutz gestellt worden ist.

In **Estland** gilt einheitlich der Maßstab des Art. 6 FFH-Richtlinie. In **Finnland** ist umstritten, ob für potentielle Vogelschutzgebiete derselbe Schutzstandard gelten soll wie für klassifizierte.

Zu Frage 7e): Gerichtliche Entscheidung, wenn die akute Gefahr besteht, dass durch das Planvorhaben die Grenzwerte (insbes. für PM10/ Feinstaubpartikel) der EU-„Luftreinhaltelinie“ überschritten werden

Das Verhältnis zwischen nationalem Straßenplanungsrecht und den Vorgaben der Luftreinhalte-Richtlinie ist in den meisten EU-Staaten noch nicht definitiv geklärt. Auch zu den nationalen Umsetzungsakten der Richtlinie liegt bisher kaum höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Der Europäische Gerichtshof hat sich im Zusammenhang mit den Fahrverboten auf der österreichischen Inntalautobahn erstmals näher zur Luftreinhalte-Richtlinie geäußert und deutlich gemacht, dass auch Schutzmaßnahmen zur Erhaltung der Luftqualität dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen und den freien Verkehr von Waren und Transportdienstleistungen nicht in unzumutbarer Weise einschränken dürfen.¹⁷

Gleichzeitig hat sich jedoch gezeigt, dass insbesondere die Grenzwerte für PM10 in fast allen europäischen Ballungsräumen bereits durch die bestehende Verkehrsinfrastruktur signifikant überschritten werden.

Die Frage, inwieweit die Einhaltung der Grenz- und Schwellenwerte bei der Errichtung neuer Verkehrswege von den Gerichten zu prüfen ist, hat daher durchaus praktische Bedeutung.

Weitgehende Einigkeit herrscht in den Mitgliedstaaten dahingehend, dass die Auswirkungen eines Planvorhabens auf die Luftqualität im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu ermitteln und in die Abwägungsentscheidung mit einzubeziehen sind. Unterlässt die Genehmigungsbehörde dies, liegt ein Abwägungsmangel vor, der für sich genommen schon die Aufhebung der Genehmigung zur Folge haben kann.

¹⁷ Urteil vom 15. November 2005, Rs C-320/03 (Kommission/Österreich)

Ergibt sich, dass die Grenzwerte durch das Planvorhaben nachhaltig überschritten werden und keine hinreichenden Schutzmaßnahmen möglich sind, erwägen **Österreich, Schweden, Zypern, Dänemark, Slowenien, Italien, Malta, Portugal, das Vereinigte Königreich, die Slowakei und Belgien** eine Aufhebung der Genehmigung. In **Finnland** wird das Problem über Auflagen oder eine Rückverweisung an die Behörde gelöst, die dann entsprechende Schutzmaßnahmen vorsehen muss. In **Irland** ist die Entscheidung der Gerichte derzeit noch nicht absehbar. Der irische Umsetzungsakt sieht allerdings bei Grenzwertüberschreitungen keine konkreten Sanktionen vor.

In **Estland** muss der Vorhabenträger bereits im Vorfeld der endgültigen Planungsentscheidung einen „Ambient Air Pollution Permit“ beantragen, der nur erteilt wird, wenn das geplante Vorhaben nicht zu einer Überschreitung der Grenzwerte führt. Schon die bloße Möglichkeit einer Überschreitung reicht aus, um diese Erlaubnis zu versagen, mit der Folge, dass dann auch keine Plangenehmigung erteilt werden kann.

Ähnlich strikt wurden die Vorgaben der Richtlinie in den **Niederlanden** umgesetzt. Die entsprechenden Grenzwerte müssen dort bei allen öffentlichen Bauvorhaben zwingend eingehalten sein. Dies ist insofern problematisch, als die PM10-24-Stunden-Werte schon heute fast überall in den Niederlanden überschritten werden, so dass dort quasi kein Projekt mehr genehmigt werden dürfte. Einige Genehmigungen wurden auch bereits wegen Verstoßes gegen die Richtlinie aufgehoben.

In **Deutschland** muss die Planungsbehörde die Auswirkungen des Bauvorhabens auf die Luftqualität zwar prüfen, ist aber nicht verpflichtet, für eine sichere Einhaltung der Grenzwerte zu sorgen. Die deutschen Luftreinhaltepläne sehen vielmehr einen abgestuften Regelungsmechanismus vor, mit dem einer Überschreitung der Grenzwerte durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen immissionsquellenunabhängig begegnet werden soll. Die Aufhebung einer Plangenehmigung kommt daher nur dann in Betracht, wenn absehbar ist, dass bei

Verwirklichung des Planvorhabens die Einhaltung der Luftgrenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung praktisch unmöglich gemacht wird.

Ähnlich ist die Situation in **Spanien**. Auch dort führt allein das Risiko einer Grenzwertüberschreitung noch nicht zur Aufhebung der Plangenehmigung. Erst, wenn sich nach Inbetriebnahme der Straße tatsächlich eine Überschreitung herausstellen sollte, kann der Staat abgestufte Schutzmaßnahmen ergreifen, soweit dadurch der freie Warenverkehr oder der freie Verkehr von Transportdienstleistungen nicht in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt wird.

In der **Tschechischen Republik** sind die PM10-Grenzwerte noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden, so dass im Falle eines Gerichtsverfahrens zunächst zu prüfen wäre, ob der Luftreinhalte-Richtlinie „direct effect“ zukommt oder zumindest eine richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Immissionsschutzrechts möglich wäre. Im Ergebnis - so die **Tschechische Republik** - wird es dann eine Frage des Einzelfalles sein, ob eine Grenzwertüberschreitung zur Aufhebung der Genehmigung führt oder ausnahmsweise aus Gründen des überwiegenden Gemeinwohls zugelassen werden kann.

In **Frankreich** ist die Luftreinhalte-Richtlinie zwar vollständig umgesetzt worden, es fehlt jedoch eine gesetzliche Regelung, die die Berücksichtigung der Grenzwerte auch im Planungsrecht verbindlich vorschreibt. Entsprechend wurde die Frage der Luftqualität im gerichtlichen Verfahren gegen Planungsentscheidungen bisher kaum problematisiert. Allerdings zeichnet sich hier in jüngster Zeit eine Rechtsprechungsänderung ab.

Nachwort

Von einem einheitlichen Straßenplanungsrecht sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch unter dem Einfluss des europäischen Umweltrechts noch weit entfernt. Deswegen darf es nicht verwundern, wenn sich nach den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen unterschiedliche Lösungen des zur Diskussion gestellten straßenplanungsrechtlichen Falles ergeben. Trotz aller

nationalen Besonderheiten lässt sich aber ein nicht unbedeutender Bestand an verfahrens- und materiellechtlichen Gemeinsamkeiten ausmachen.

Dieser gemeinsame Bestand beruht zum einen ersichtlich auf fachplanungsrechtlichen Sachgesetzlichkeiten, mit denen alle nationalen Rechtsordnungen aufgrund der Eigenheiten von Planungsentscheidungen konfrontiert sind und für die sie jeweils zumindest ähnliche Lösungen gefunden haben. So erweist sich die Straßenplanung durchweg als aufwändiger, verfahrensbetonter Vorgang, dem eine übergeordnete Entwicklungsplanung vorausgeht und weitere Entscheidungen wie etwa die Enteignung nachfolgen, was verbreitet das Bedürfnis nach Verfahrensbeschleunigung und –vereinfachung aufkommen lässt. Inhaltlich wird dem Planungsträger grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden, der seine Entsprechung in einer eingeschränkten Prüfungsdichte im gerichtlichen Verfahren findet. Die gerichtliche Kontrolle ist im Übrigen dadurch gekennzeichnet, dass grundsätzlich nur substantielle Fehler, die sich auf das Planungsergebnis auswirken können, beachtlich sind und einer Klage zum Erfolg verhelfen können.

Gemeinsamkeiten ergeben sich zum anderen in zunehmenden Maß aufgrund der umweltrechtlichen Vorgaben des Europarechts, wie sie insbesondere die Habitat- und Vogelschutzrichtlinien und die Luftreinhaltungsrichtlinie enthalten. Diese Vorgaben sind für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich. Es fällt allerdings auf, dass es bei der Lösung des zur Diskussion gestellten straßenplanungsrechtlichen Falles insoweit dennoch zu unterschiedlichen Ergebnissen in den einzelnen Mitgliedstaaten kommt. Soweit dies – wie etwa bei der Frage, welches Schutzregime für noch nicht "gelistete" FFH-Gebiete gilt – auf unterschiedliche Interpretationen von EG-Vorschriften zurückzuführen ist, muss gegebenenfalls der EuGH eine letztverbindliche Klärung bewirken. Im Übrigen beruhen die Unterschiede auf Spielräumen des nationalen Normgebers bei der Richtlinienumsetzung, vor allem aber auf der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und sind mithin Ausdruck ihrer Regelungszuständigkeit, die sich vor allem in der unterschiedlichen Ausgestaltung der Struktur und des Verfahrens von Verwaltung und Gerichten niederschlägt. Die bisherige Entwicklung des Verhältnisses von europäischem und nationalem Recht

dürfte dafür sprechen, dass auch dieser autonome nationale Regelungsbereich zunehmend einem europäischen Anpassungsdruck ausgesetzt ist.

Mit dem zuletzt genannten Gesichtspunkt könnte auch eine inhaltliche Weichenstellung für das Straßenplanungsrecht verbunden sein. Denn in der Fallstudie wird an vielen Stellen das Bemühen der Mitgliedstaaten um eine Beschleunigung und Vereinfachung des Straßenplanungsrechts erkennbar. Dieser Zielsetzung werden durch den Einfluss des europäischen Umweltrechts deutliche Grenzen gesetzt.

ANHANG

Liste der Nationalberichterstatter

GENERAL RAPPORTEUR

Prof. Dr. Rüdiger RUBEL

Judge - Federal Administrative Court

AUSTRIA	Mr. Leopold	BUMBERGER	Judge - Supreme Administrative Court
BELGIUM	Mrs. Simone	GUFFENS	Conseiller d'Etat - Council of State
CYPRUS	Mr. Takis	ELLIADES	Judge - Supreme Court
CZECH REPUBLIC	Mr. Jan M.	PASSER	Judge - Supreme Administrative Court
DENMARK	Mr. Jon	STOKHOLM	Judge - Supreme Court
ESTONIA	Mrs. Julia	LAFFRANQUE	Justice - Supreme Court
FINLAND	Mr. Pekka	VIHERVUORI	Justice - Supreme Administrative Court
FRANCE	Mrs. Claire	LANDAIS	Maître des requêtes - Council of State
GERMANY	Mr. Michael	EICHBERGER	Judge - Federal Administrative Court
GREECE	Mrs. Olga	PAPADOPOULOU	Maître des requêtes - Council of State
HUNGARY	Mr. Peter	DARAK	Judge - Supreme Court
IRELAND	Mrs. Ciara	RYAN	Judicial Researcher - Supreme Court
ITALY	Mr. Giuseppe	BARBAGALLO	President of Section - Council of State
LATVIA	Mrs. Jautrite	BRIEDE	Senator of the Administrative Matters Department - Supreme Court
LITHUANIA	Mr. Virgilijus	VALANČIUS	President - Supreme Administrative Court
LUXEMBOURG	Mr. Jean-Mathias Mr. Paul	GOERENS SCHMITT	Vice-President - Administrative Court Conseiller d'Etat - Council of State
MALTA	Mrs. Marse-Ann	FARRUGIA	Judicial Assistant and Legal Secretary to the Chief Justice - Courts of Justice
THE NETHERLANDS	Mr. Thijs G.	DRUPSTEEN	Councillor of State - Council of State
POLAND	Mr. Zygmunt Mr. Eugeniusz	NIEWIADOMSKI MZYK	Judge - Supreme Administrative Court Judge - Supreme Administrative Court
PORTUGAL	Mr. Fernando Manuel	AZEVEDO MOREIRA	Vice-President - Supreme Administrative Court
SLOVAKIA	Mr. Miroslav	GAVALEC	Judge - Supreme Court
SLOVENIA	Mr. Gorazd	KOBLER	Judge - Supreme Court
SPAIN	Mr. Manuel	CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA	Judge - Supreme Court
SWEDEN	Mr. Lars	WENNERSTRÖM	Justice - Supreme Administrative Court
UNITED KINGDOM	Sir Robert	CARNWATH	Lord Justice - Royal Courts of Justice