

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 198

**Das *Aarhus Convention*  
Compliance Committee (ACCC)**

Institution, Legitimation, Rezeption

Von

**Florian Zeitner**



Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN ZEITNER

Das *Aarhus Convention Compliance Committee* (ACCC)

# **Schriften zum Umweltrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 198**

# Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)

Institution, Legitimation, Rezeption

Von

Florian Zeitner



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit  
im Jahre 2022 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D29

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18679-2 (Print)

ISBN 978-3-428-58679-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Aarhus-Konvention macht die Einzelne und den Einzelnen zu Anwälten der Umwelt. Sie ist das Schwert des Individuums und engagierter Gruppen, über dessen Einsatzfähigkeit und Schärfe das ACCC wacht. Über die zukünftige Gestaltung unserer Gesellschaft angesichts des menschengemachten Klimawandels und eines existenzbedrohenden Biodiversitätsverlusts wird in einem demokratischen Rechtsstaat jedoch nur die Gemeinschaft entscheiden können. Der durch die Aarhus-Konvention ermächtigte Einzelne kann ihr dabei in seinem Engagement Vorbild sein.

In Bezug auf diese Arbeit gilt besonderer Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, der zuletzt nicht nur meine Sinne geschärfst hat, was das Verhältnis zwischen grund- und menschenrechtsgestützten Klimaklagen und der Verteilung der Steuerungskompetenzen im demokratischen Rechtsstaat angeht. Er hat mich auch an das ACCC herangeführt und mich mit den Fragen um den Rechtsschutz im Umweltrecht vertraut gemacht. An seinem Lehrstuhl ist die vorliegende Dissertation zwischen dem Wintersemester 2018/2019 und dem Sommersemester 2021 entstanden. Damit berücksichtigt die Arbeit die Entwicklungen im Zeitraum nach der sechsten und bis unmittelbar vor der siebten Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention, welche im Oktober 2021 stattfand.

Teilabschnitte der Dissertation nehmen Arbeiten auf, die in folgendem Aufsatz publiziert wurden: Florian Zeitner, „Das Non-Compliance-Verfahren der Aarhus-Konvention“, EurUP 2019, S. 159–168. In die Dissertation sind weiterhin Überlegungen aus meiner im Sommersemester 2018 dem Fachbereich Rechtswissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Prof. Dr. Markus Krajewski) vorgelegten Seminararbeit mit dem Titel „Umweltschutz und (soziale) Menschenrechte: Interdependenzen, parallele Überwachungsregime und zukünftige Entwicklungsperspektiven am Beispiel des ACCC (*Aarhus Convention Compliance Committee*)“ eingeflossen.

Die Arbeit wurde mit einem Promotionsstipendium der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) großzügig gefördert. Die DBU hat mir neben einer finanziell unbeschwerten Promotionszeit spannende Einblicke in die Forschungstätigkeit von Doktoranden-KollegInnen zahlreicher Disziplinen ermöglicht. Die Förderung hat es mir weiterhin erlaubt eine Reise zur 66. Sitzung des ACCC vom 9. bis 13. März 2020 in Genf zu unternehmen

und die Tätigkeit des ACCC aus nächster Nähe zu untersuchen, wenngleich die Sitzung bereits von der aufkommenden Pandemie geprägt war und kurzfristig in einem hybriden Format stattfinden musste. Stellvertretend danke ich herzlich Frau Dr. Hedda Schlegel-Starmann, die das Promotionsprojekt auf Seiten der DBU begleitet hat.

Weiterhin danke ich meinen lieben FreundInnen und FachkollegInnen Anna Kampmann, Judith Bundscherer und Kai Pampus für ihre Kommentare zu meiner Arbeit. Mein größter Dank gilt schließlich Dr. Friederike Fuchs für ihre immer verständnisvolle Unterstützung.

Inhaltliche Rückmeldungen sehe ich als bereichernd an und stehe dafür gerne unter [florian.zeitner@posteo.de](mailto:florian.zeitner@posteo.de) zur Verfügung.

Erlangen, im April 2022

*Florian Zeitner*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: Hinführung, Untersuchungsgegenstand und Vorgehensweise</b>	19
I. Von der gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Relevanz der Beschäftigung mit dem ACCC .....	19
II. Wissenschaftliche Vorgehensweise .....	22
III. Methodik .....	23
 <i>1. Kapitel</i>	
<b>Die Entstehungsgeschichte des ACCC vor dem Hintergrund anderer <i>Compliance Committees</i> (Erfüllungsausschüsse) und der Unterscheidung zwischen <i>Non-Compliance</i>-Verfahren und den hergebrachten Arten völkerrechtlicher Streitbeilegung</b>	25
A. Der <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus zum Montrealer Protokoll – eine Blau- pause.....	29
I. Rechtsgrundlage des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus .....	29
II. Institutionen.....	30
1. Der Erfüllungsausschuss ( <i>Implementation Committee</i> ).....	31
a) Ordentliche Zusammensetzung .....	31
b) Außerordentliche Sitzungsteilnehmer .....	33
2. Die Tagung der Vertragsparteien ( <i>Meeting of the Parties, MoP</i> ) .....	34
a) Ordentliche Zusammensetzung .....	34
b) Außerordentliche Tagungsteilnehmer .....	35
3. Das Sekretariat .....	35
III. Aufgaben der Institutionen .....	36
1. Der Erfüllungsausschuss .....	36
a) Gutachterliche Hauptaufgaben .....	36
b) Entgegennahme, Beschaffung und Auswertung von Informatio- nen .....	36
2. Die Tagung der Vertragsparteien .....	37
3. Das Sekretariat .....	38
a) Mitwirkung im Rahmen des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus .....	38
b) Informationsverwaltung .....	39
c) Sitzungsorganisation .....	39
IV. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren .....	40
1. Einleitungsverfahren .....	41

a) Eingabe durch eine oder mehrere Vertragsparteien .....	41
b) Eingabe durch Selbstanzeige .....	41
c) Sekretariatsvorlage .....	42
2. Verfahren vor dem Erfüllungsausschuss .....	42
3. Verfahren anlässlich der Tagung der Vertragsparteien .....	43
V. Verfahrensmaximen .....	43
1. Partnerschaftlichkeit .....	44
2. Rechtsstaatlichkeit .....	44
a) Anspruch auf rechtliches Gehör .....	44
b) Grundsatz der Unparteilichkeit .....	45
c) Vertraulichkeit .....	45
d) Öffentlichkeit .....	45
VI. Zwischenergebnis zu den beispielgebenden Eigenschaften des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus zum Montrealer Protokoll .....	46
B. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren und die hergebrachten Arten der friedlichen Streitbeilegung .....	46
I. Diplomatische Verfahren .....	47
1. Verhandlungen ( <i>negotiations</i> ) .....	47
2. Gute Dienste ( <i>good offices</i> ) .....	47
3. Untersuchung ( <i>enquiry/fact-finding/inquiry</i> ) .....	47
4. Vermittlung ( <i>mediation</i> ) .....	48
5. Vergleich ( <i>conciliation</i> ) .....	48
II. Gerichtliche und schiedsgerichtliche Verfahren .....	48
1. Schiedsspruch ( <i>arbitration</i> ) .....	48
2. Gerichtliche Entscheidung ( <i>judicial settlement</i> ) .....	49
III. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren: zwischen Konsens und Konfrontation .....	49
 2. Kapitel	
<b>Die Funktionsweise des <i>Non-Compliance</i>-Mechanismus der Aarhus-Konvention und seine Besonderheiten gegenüber anderen <i>Non-Compliance</i>-Verfahren</b>	51
A. Die Funktionsweise des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention .....	51
I. Rechtsgrundlage des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus .....	51
II. Institutionen .....	52
1. Der Erfüllungsausschuss ( <i>Compliance Committee</i> ) .....	53
a) Ordentliche Zusammensetzung .....	53
b) Außerordentliche Sitzungsteilnehmer .....	58
2. Die Tagung der Vertragsparteien ( <i>Meeting of the Parties, MoP</i> ) .....	61
a) Ordentliche Zusammensetzung .....	61
b) Außerordentliche Tagungsteilnehmer .....	61
3. Das Sekretariat .....	62

III. Aufgaben der Institutionen .....	62
1. Der Erfüllungsausschuss .....	62
a) Gutachterliche Hauptaufgaben bezüglich konkreter Fälle .....	63
b) Allgemeine Aufgaben der Erfüllungskontrolle .....	64
c) Informationsbeschaffung .....	65
2. Die Tagung der Vertragsparteien .....	65
3. Das Sekretariat .....	66
a) Mitwirkung im Rahmen des <i>Non-Compliance-Mechanismus</i> .....	66
b) Informationsverwaltung .....	67
c) Sitzungsorganisation .....	68
IV. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren .....	68
1. Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	69
a) Einleitungsverfahren .....	69
b) Beschwerdeberechtigung .....	70
aa) Eingabe durch Staatenbeschwerde ( <i>submission</i> ) .....	70
(1) ACCC/S/2004/1 (Ukraine) – <i>Bystroe-Kanal-Fall</i> .....	72
(2) ACCC/S/2015/2 (Weißrussland) – <i>Kernkraftwerk Ostrowez</i> .....	76
bb) Eingabe durch Selbstanzeige ( <i>submission</i> ) .....	79
(1) ACCC/S/2016/3 (Albanien) – <i>Tirana Lake Park</i> .....	80
cc) Sekretariatsvorlage ( <i>referral</i> ) .....	82
dd) Individualbeschwerde ( <i>communication</i> ) .....	83
ee) Initiativrecht des ACCC? .....	85
c) Zusätzliche Sachentscheidungsvoraussetzungen der Individualbeschwerde .....	86
aa) Bereitstellung ausreichender Informationen .....	89
bb) Keine Anonymität .....	89
cc) Keine Rechtsmissbräuchlichkeit .....	90
(1) Einreichung bereits entschiedener Sachverhalte .....	91
(2) Erheblich verspätete Einreichung .....	94
(3) Einreichung bei einem anderen internationalen Entscheidungsmechanismus .....	94
(4) Ungeordnete Übermittlung zahlreicher Informationen ..	96
dd) Keine offensichtliche Unangemessenheit .....	97
(1) Anschein der Unzufriedenheit und Gefühl Zeuge einer rechtlichen Benachteiligung geworden zu sein .....	97
(2) Verfrühtes Vorbringen .....	99
(3) Formelle Unzuständigkeit .....	99
(4) Sonstige Fälle ohne Zuordnung .....	101
ee) Unvereinbarkeit mit der Verfahrensordnung oder der Konvention .....	101
(1) Fälle unterhalb der Mindestvoraussetzungen für eine Untersuchung ( <i>de minimis</i> ) .....	101
(2) Materielle Unzuständigkeit .....	104

(3) Keine Beschwer .....	105
(4) Einreichung durch staatliche Stelle .....	105
(5) Offensichtliche Unbegründetheit .....	107
(6) Keine Superrevision für national erfolglose Prozesse ..	107
(7) Erheblich verspätete Einreichung .....	109
(8) Verletzung nicht zurechenbar .....	110
(9) Andauerndes, nationales Gesetzgebungsverfahren ....	110
(10) Sonstige Fälle ohne Zuordnung .....	111
ff) Rechtswegerschöpfung .....	111
2. Verfahren vor dem ACCC .....	116
a) Konsultation der betroffenen Vertragspartei (Individualbeschwerde) .....	117
b) Verhandlungen vor dem ACCC .....	118
aa) Bestellung eines Berichterstattlers .....	118
bb) Finale Entscheidung über die Zulässigkeit (Individualbeschwerde) .....	119
cc) Beschaffung zusätzlicher Informationen .....	119
dd) Formale Verhandlungen ( <i>hearings</i> ) .....	120
c) Beratung und Beschlussfassung des ACCC .....	121
d) Entscheidungsinhalte .....	121
aa) Aufbau einer Entscheidung .....	121
bb) Mögliche Maßnahmen .....	122
(1) Originäre Maßnahmen der Tagung der Vertragsparteien .....	122
(a) Erklärungen der Nichteinhaltung ( <i>declarations of non-compliance</i> ) .....	123
(b) Verwarnungen ( <i>cautions</i> ) .....	123
(aa) Turkmenistan (2009–2011; 2013–2014) .....	123
(bb) Ukraine, <i>Bystroe-Kanal-Fall</i> (2011–2017) ..	125
(cc) Bulgarien (2017–) .....	126
(c) Suspendierung ( <i>suspension</i> ) .....	127
(2) Derivative Maßnahmen des ACCC .....	128
(a) Maßnahmen in Absprache mit der betreffenden Vertragspartei .....	128
(b) Maßnahmen nach Vereinbarung mit der betreffenden Vertragspartei .....	128
3. Verfahren anlässlich der Tagung der Vertragsparteien .....	129
4. Verfahrensmaximen .....	132
a) Partnerschaftlichkeit .....	132
b) Rechtsstaatlichkeit .....	133
aa) Anspruch auf rechtliches Gehör .....	133
bb) Grundsatz der Unparteilichkeit .....	134
cc) Vertraulichkeit .....	134
dd) Öffentlichkeit .....	135

V. Zwischenergebnis zum <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention .....	136
B. Die Besonderheiten des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention gegenüber anderen <i>Non-Compliance</i> -Verfahren .....	136
I. Beschwerdeberechtigung der Öffentlichkeit .....	137
II. Unabhängigkeit der Mitglieder des Erfüllungsausschusses .....	138
III. Rolle und Stellung von NGOs .....	138
 <i>3. Kapitel</i>	
<b>Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Vertragsparteien</b>	<b>142</b>
A. Das Erfüllungsverhalten der Vertragsparteien und die Entscheidungen des ACCC im Allgemeinen .....	142
I. Informationen .....	143
II. Öffentlichkeitsbeteiligung .....	144
III. Rechtsschutz .....	147
B. Das Verhältnis der Europäischen Union zur Aarhus-Konvention anhand der Entscheidungen des ACCC .....	149
I. Die Erfüllungsdefizite der Europäischen Union im Allgemeinen .....	149
II. Der Fall ACCC/C/2008/32 .....	150
1. Das Verfahren vor dem ACCC .....	150
2. Das Verfahren anlässlich der 6. Tagung der Vertragsparteien .....	152
3. Die weitere Umsetzung der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen des ACCC .....	154
4. Der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Aarhus-Verordnung Exkurs: Das Klageverfahren nach Art. 12 Aarhus-VO .....	155
5. Die Einschätzung des ACCC .....	159
a) Weiterhin keine Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne .....	159
b) Anfechtbarkeit von Akten ohne rechtlich „bindende“ Wirkung ..	159
c) Keine Ausnahme für umsetzungsbedürftige „Verwaltungsakte“ ..	160
d) Fall ACCC/C/2015/128 .....	160
6. Rechtliche Zwischenbewertung .....	161
a) Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV .....	161
b) Art. 267 AEUV und der unionale Gerichtsverbund .....	162
7. Einlenken in letzter Minute .....	164
8. Was lange währt, wird endlich gut? a) Wesentliche Inhalte des VO-Entwurfs vom 23.07.2021 .....	165
aa) Zur fehlenden Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne .....	168
(1) Möglichkeit 1: Beeinträchtigung und „Unmittelbarkeit“ der Beeinträchtigung .....	168
(2) Möglichkeit 2: „Ausreichendes öffentliches Interesse“ und öffentliche Unterstützung .....	168

bb) Zur Anfechtbarkeit von Akten ohne rechtlich „bindende“ Wirkung .....	169
cc) Zur vormaligen Ausnahme für umsetzungsbedürftige „Verwaltungsakte“ .....	169
dd) Fall ACCC/C/2015/128 und die Ausnahme für den Bereich der Beihilfenkontrolle .....	169
ee) Weitere Anpassungen .....	170
(1) Verfahrensfristen .....	170
(2) Veröffentlichung von Anträgen und Entscheidungen ..	171
(3) Elektronischer Rechtsverkehr .....	171
(4) Klageverfahren nach Art. 12 Aarhus-VO .....	171
(5) Wirksamwerden der Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne .....	172
b) Rechtliche Bewertung .....	172
aa) Definition einer „unmittelbaren Beeinträchtigung“ .....	172
bb) Die hohe Hürde von 4.000 Mitgliedern der Öffentlichkeit aus 5 Mitgliedstaaten .....	176
cc) Keine Änderung von Art. 12 Abs. 1 Aarhus-VO .....	177
dd) Spätes Wirksamwerden der Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne .....	178
C. Zwischenergebnis zur Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Vertragsparteien .....	178

#### *4. Kapitel*

**Nicht Fisch, nicht Fleisch – Wie der innovative Charakter des *Non-Compliance*-Mechanismus der Aarhus-Konvention sich in vergangenen und gegenwärtigen Streitfragen um das ACCC widerspiegelt**

A. Institutionelle Betrachtungen .....	179
I. Zum Verhältnis von Art. 15 Aarhus-Konvention ( <i>Non-Compliance</i> -Verfahren) und Art. 16 Aarhus-Konvention (hergebrachte völkerrechtliche Streitbeilegung) .....	179
1. Zum Inhalt von Art. 16 Aarhus-Konvention .....	180
2. Standpunkt der Verfahrensordnung des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus .....	181
3. Rechtswissenschaftliche Einordnung .....	181
a) Hierarchisches Verständnis nach <i>Pitea</i> .....	182
b) Vorschlag für ein komplementäres Verständnis .....	182
II. Gefahr einer „Vergerichtlichung“ ( <i>judicialisation</i> ) des <i>Non-Compliance</i> -Verfahrens? .....	183
1. Rechtsqualität der Entscheidungen des ACCC .....	184
a) „Spätere Übereinkunft“ gem. Art. 31 Abs. 3 lit. a) WVRK .....	186
aa) Ansicht für eine „spätere Übereinkunft“ .....	186

bb) Kritische Einordnung .....	188
b) „Spätere Übung“ gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK .....	189
aa) Ansicht für eine „spätere Übung“ nach Alternative 1 .....	190
(1) Tatbestandsmerkmal „Übung“ .....	190
(2) Tatbestandsmerkmal „Übereinstimmung der Vertrags- parteien über die Auslegung des Vertrags“ .....	191
(3) Zwischenergebnis .....	192
bb) Ansicht für eine „spätere Übung“ nach Alternative 2 .....	193
(1) Tatbestandsmerkmal „Übung“ .....	193
(2) Tatbestandsmerkmal „bei der Anwendung des Vertrags“ .....	193
(3) Tatbestandsmerkmal „Übereinstimmung der Vertrags- parteien über die Auslegung des Vertrags“ .....	193
(4) Zwischenergebnis .....	194
cc) Kritische Einordnung .....	194
c) Zwischenergebnis .....	195
d) Einordnung anhand der Studienergebnisse .....	196
2. Möglichkeit der Suspendierung .....	197
3. Ablauf des Verfahrens und der formalen Verhandlungen ( <i>hearings</i> ) vor dem ACCC .....	198
4. Handhabung der Sachentscheidungsvoraussetzungen, insbesondere der Rechtswegerschöpfung .....	200
5. Ergebnis .....	201
III. Gerichtsähnlichkeit und Mehrebenensystem .....	202
1. Zum Verhältnis von ACCC und Europäischem Gerichtshof .....	203
a) Die Position von Generalanwältin <i>Kokott</i> .....	204
b) Die Position von Generalanwalt <i>Cruz Villalón</i> .....	205
c) Eine mögliche Position des Europäischen Gerichtshofs .....	206
aa) Gutachten 2/13 zum Beitritt der EU zur EMRK .....	206
(1) Inhalt des Beitrittsabkommens .....	207
(2) Stellungnahme der Generalanwältin <i>Kokott</i> .....	208
(3) Inhalt des Gutachtens 2/13 .....	209
(4) Bewertung .....	210
bb) Urteil in der Rs. C-284/16 ( <i>Achmea</i> ) .....	211
(1) Verfahrensinhalt .....	211
(2) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Wathelet</i> .....	212
(3) Inhalt des Urteils .....	214
(4) Bewertung .....	216
d) Zwischenergebnis .....	217
e) Rezeption in der Fachöffentlichkeit .....	220
2. Zum Verhältnis von ACCC und den Höchstgerichten der Vertrags- staaten .....	221
a) Deutschland .....	222
b) Österreich .....	224
c) Niederlande .....	224

d) England und Wales .....	225
e) Republik Irland .....	226
f) Zwischenergebnis .....	227
g) Rezeption in der Fachöffentlichkeit .....	228
<b>IV. Zusammensetzung des ACCC .....</b>	<b>229</b>
1. Bestellung von unabhängigen Privatpersonen.....	229
2. Vorschlagsrecht der Umweltverbände .....	231
3. Kritische Einordnung .....	231
a) Rezeption durch die Umweltverbände .....	231
b) Demokratische Legitimation der ACCC-Mitglieder .....	233
<b>V. Entwicklungsperspektive: ein „Europäischer Gerichtshof für Umweltmenschenrechte“? .....</b>	<b>234</b>
1. Vor- und Nachteile einer Hochstufung des ACCC .....	235
2. Rezeption in der Fachöffentlichkeit.....	236
<b>B. Synergien und Verhältnis in Bezug auf die <i>Non-Compliance</i>-Mechanismen zu anderen umweltvölkerrechtlichen Verträgen .....</b>	<b>237</b>
I. Das Zusammenwirken der Institutionen im <i>Bystroe-Kanal-Fall</i> .....	242
II. Parallele Verfahren als Gegenstand der Prozessführung in den Fällen <i>Kernkraftwerk Hinkley Point C</i> und <i>Kernkraftwerk Borssele</i> .....	246
III. Über konkrete Fälle hinausgehende Berührungspunkte.....	248
<b>C. Finanzielle Ausstattung der Aarhus-Konvention und Auswirkungen auf den <i>Non-Compliance</i>-Mechanismus .....</b>	<b>249</b>
 <b>Gesamtfazit und Zusammenfassung in Thesen</b>	<b>253</b>
 <b>Summary and findings of the thesis</b>	<b>257</b>
 <b>Anhang</b>	<b>261</b>
I. Übersichten .....	261
II. Verfahrensordnung des ACCC bzw. des <i>Non-Compliance</i> -Verfahrens der Aarhus-Konvention (Annex zu Decision I/7, ECE/MP.PP/2/Add.8, 2002/2004) .....	275
III. Fragebogen der Studie .....	282
IV. Rohdaten der Studie .....	286
1. Ergebnisse (ohne offene Angaben) .....	286
2. Ergebnisse (nur offene Angaben) .....	290
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>295</b>
 <b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>305</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Häufigkeit der Gründe für die Unzulässigkeit von Individualbeschwerden zwischen 2004 und März 2020 (66. ACCC-Sitzung) .....	88
Abbildung 2:	Inanspruchnahme (gleich ob tatsächlich/versucht/geplant/durch eine andere Person verfolgt o.ä.) anderer internationaler Entscheidungsmechanismen und sonstiger internationaler Abhilfemöglichkeiten im Rahmen von Individualbeschwerden 2004 bis 2020 im Verhältnis.....	95
Abbildung 3:	Übersicht über die unzulässigen Individualbeschwerden und deren Gründe von 2004 bis März 2020 (66. ACCC-Sitzung) ..	113
Abbildung 4:	Übersicht zur Nominierung der Mitglieder des ACCC durch NGOs von der ersten bis zur sechsten Amtsperiode .....	140

## **Abkürzungsverzeichnis**

Aarhus-VO	Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264, 2006, S. 13 ff.
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AVR	Archiv des Völkerrechts
BB	Betriebs-Berater
BIT	Bilateral investment treaty (Bilaterales Investitionsschutzabkommen)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Env'l. Pol'y & L.	Environmental Policy and Law
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FinnishYBIL	Finnish Yearbook of International Law
German L. J.	German Law Journal
IEAPLE	International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics
Int'l Comm. L. Rev.	International Community Law Review
IO	International Organization
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IYBIL	Italian Yearbook of International Law
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JZ	Juristenzeitung

MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NILR	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PJIEL	Pécs Journal of International and European Law
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen)
VO-Entwurf vom 14.10.2020	Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, Az. COM(2020) 642 final, 14.10.2020
VO-Entwurf vom 23.07.2021	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, wie er nach dem letzten Trilog dem Vorsitzenden des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) des Europäischen Parlaments am 23.07.2021 übermittelt worden ist, abrufbar unter <a href="https://unece.org/sites/default/files/2021-07/frPartyM3_23.07.2021_an nex1.pdf">https://unece.org/sites/default/files/2021-07/frPartyM3_23.07.2021_an nex1.pdf</a> , abgerufen am 25.08.2021
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention/Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
Yale L.J.	Yale Law Journal
YBEEL	Yearbook of European Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



# **Einleitung: Hinführung, Untersuchungsgegenstand und Vorgehensweise**

## **I. Von der gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Relevanz der Beschäftigung mit dem ACCC**

Man braucht nicht viele Worte darüber zu verlieren, dass der Umgang mit dem andauernden anthropogenen Klimawandel sowie der fortdauernden weltweiten Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen eine der drängendsten Fragen unserer Zeit darstellt.<sup>1</sup> International war die Freude groß, als man sich 2015 in Paris auf gemeinsame Bemühungen zur langfristigen Begrenzung der Erderwärmung auf „deutlich unter 2° C“<sup>2</sup> einigen konnte,<sup>3</sup> doch gleichzeitig mischten sich Zweifel unter den Jubel.<sup>4</sup> Die weltweite Umsetzung des Zwei-Grad-Ziels wird immer wieder als zu langsam kritisiert und die Anstrengungen der Staaten als nicht ausreichend betrachtet.<sup>5</sup> Mehr noch als im nationalen Umwelt- und Naturschutzrecht<sup>6</sup> befindet sich eine große Lücke zwischen den in Normen gegossenen Ambitionen und deren Einhaltung.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu bereits *IPCC* (Hrsg.), Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014; von *Weizsäcker/Wijkman* u.a., Club of Rome: Der große Bericht – Wir sind dran: Was wir ändern müssen, wenn wir bleiben wollen, 2017.

<sup>2</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 a) Pariser Übereinkommen vom 12.12.2015.

<sup>3</sup> Vgl. die Berichterstattung der *Süddeutschen Zeitung*, „Die Welt will die Klimawende“, Ausgabe vom 14.12.2015, S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. *International New York Times*, „Climate pact gives a step, if not a cure“, Ausgabe vom 14.12.2015, S. 1; *Le Monde*, „Climat: un accord historique mais fondé sur un ‚droit mou‘“, Ausgabe vom 15.12.2015, S. 16.

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise das Interview zu den Ergebnissen der 24. UN-Klimakonferenz in Katowice mit *Jan Christoph Minx* (Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change, Berlin), „Viel zu wenig und viel zu langsam“, Deutschlandfunk, 17.12.2018; vgl. außerdem das Interview zu den Ergebnissen der 25. UN-Klimakonferenz in Madrid mit *Niklas Höhne* (New Climate Institute, Köln), „Phlegmatismus und Dreistigkeit haben mich sehr enttäuscht“, Deutschlandfunk, 16.12.2019.

<sup>6</sup> Dazu bereits *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 17.

Es bräuchte also ein Vehikel, um dieses Umsetzungsdefizit zu überwinden und auf eine effektive Einhaltung der Vorschriften zu dringen.

Schon heute geht auf dem europäischen Kontinent die umweltvölkerrechtliche Aarhus-Konvention<sup>7</sup> diesen Weg. Sie gibt Umweltverbänden und Einzelpersonen seit 2001 die Möglichkeit die Einhaltung von Umwelt- und Naturschutzvorschriften einzuklagen und damit deren Umsetzung notfalls gerichtlich zu erzwingen.<sup>8</sup> Somit kann sie auch im Fall von klimaschützenden Vorschriften zur Umsetzung des Pariser Übereinkommens zukünftig eine wertvolle Hilfe sein.

Eines der im Kontext der Aarhus-Konvention bisher wohl öffentlichkeitswirksamsten Beispiele in Deutschland sind die von dem Umweltverband *Deutsche Umwelthilfe e.V.* (DUH) initiierten Klagen in Bezug auf eine bessere Luftreinhaltung in besonders verkehrsbelasteten Innenstädten.<sup>9</sup> Das Vehikel der Aarhus-Konvention, das zur Einklagbarkeit der relevanten Vorschriften und Grenzwerte führt, hat den Erfolg solcher Klagen in entscheidender Weise gefördert.

Neben Rechtsschutzgarantien enthält die Aarhus-Konvention auch Informations- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte für Umweltverbände und Einzelne.<sup>10</sup> Durch diese „drei Säulen“ soll die Aarhus-Konvention dafür sorgen, dass begleitet durch eine aufmerksame Zivilgesellschaft die effektive Umsetzung von umwelt- und naturschützenden rechtlichen Verpflichtungen gelingt.

Damit liegt der Aarhus-Konvention ein universelles Konzept zugrunde, das weltweit erfolgreich Schule machen kann.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998, in Kraft seit 30.10.2001; siehe ILM 38 (1999), S. 517ff.; unterzeichnet im Namen der EG am 25.06.1998, genehmigt im Namen der EG mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17.02.2005, ABl. 2005, L 124, S. 1ff.; von der Bundesrepublik Deutschland wurde das Übereinkommen am 21.12.1998 unterzeichnet, der Gesetzgeber erteilte am 09.12.2006 seine Zustimmung, BGBl. II 2006, S. 1251f.

<sup>8</sup> Das bedeutet nicht, dass das bereits 1998 von *Wegener* angemahnte Vollzugsdefizit (Fn. 6) im deutschen Umwelt- und Naturschutzrecht dadurch beseitigt worden wäre. Vielmehr haben sich die Diskussionen dahin verlagert, wer gerichtlichen Zugang zu einer ex-post-Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften haben darf.

<sup>9</sup> Vgl. *Deutsche Umwelthilfe* (DUH) (Hrsg.), Hintergrundpapier: Klagen für saubere Luft, 2019.

<sup>10</sup> Vgl. die überblickshafte Darstellung dieser sog. „drei Säulen“ der Aarhus-Konvention von *Bunge*, in: Aarhus-Handbuch, 2019, Einleitung, Rn. 11 ff.

<sup>11</sup> Prozedurale Garantien in Umweltsachen werden bereits aus Art. 11 und 12 UN-Sozialpakt (Rechte auf Nahrung und Gesundheit), Art. 24 Banjul-Charta (Recht auf Umwelt) sowie Art. 8 und 10 EMRK (Rechte auf Achtung des Privat- und Familien-

Es ist auch deshalb so erfolgreich, weil ein zweistufiger Überprüfungsmechanismus für die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsparteien sorgt. Im Zentrum dieses Mechanismus steht ein sog. *Compliance Committee* („Erfüllungsausschuss“), d.h. ein Überwachungsgremium, an das auch Individualbeschwerden herangetragen werden können. Es befindet auf einer ersten Stufe über die eingereichten Beschwerden. Dieses sog. *Aarhus Convention Compliance Committee* (kurz: ACCC) ist kein Gericht und doch ähnelt seine Erwägungen in gewisser Weise Urteilen über die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsparteien. Der Vergleich mit einer urteilsähnlichen Entscheidung liegt auch deshalb nicht fern, weil die auf einer zweiten Stufe angesiedelte, für eine völkerrechtliche Verbindlichkeit obligatorische Bestätigung (*endorsement*) der Entscheidungen des ACCC durch die Tagung der Vertragsparteien regelmäßig erteilt wird.

Die Potentiale faktischer Wirkmächtigkeit der ACCC-Entscheidungen sind beträchtlich. Konfrontiert mit der ACCC-Entscheidung im Fall ACCC/C/2008/32 (Part II)<sup>12</sup> fühlte sich die Europäische Kommission im Juni 2017 dazu herausgefordert zu verlauten, dass die Feststellungen des ACCC die verfassungsrechtlichen Grundsätze des EU-Rechts derart in Zweifel zögen, dass es der Europäischen Union rechtlich unmöglich sei den Feststellungen zu folgen und sich daran zu halten.<sup>13</sup> Seither schwelte ein offener Konflikt zwischen der Europäischen Union und anderen Vertragsparteien der Aarhus-Konvention, der jedoch innerhalb der Europäischen Union für einige Bewegung sorgte. Worum genau es sich bei diesem Konflikt handelt und ob sich das ACCC tatsächlich mit seinen Ansichten durchsetzen konnte, wird in dieser Arbeit im Rahmen des dritten Kapitels zur Umsetzung der Konvention durch die Vertragsparteien näher betrachtet.

---

lebens sowie Meinungsfreiheit) hergeleitet. Als direkt durch die Aarhus-Konvention inspiriert gilt Art. 16 der 2016 in Kraft getretenen und 2017 revidierten Afrikanischen Konvention über die Erhaltung der Natur und natürliche Ressourcen. Vgl. grundlegend dazu *Beyerlin, ZaöRV* 2005, 525 (537 ff.). In jüngster Zeit, am 22.04.2021, ist zudem das „Abkommen für den Zugang zu Justiz, Information und öffentlicher Teilhabe in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik“ (Escazú-Abkommen) in Kraft getreten, siehe dazu  *Nr. 1, Januar 2021, abrufbar unter [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A01\\_EscazuAbkommen.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A01_EscazuAbkommen.pdf), abgerufen am 25.08.2021.*

<sup>12</sup> ACCC, Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, ECE/MP.PP/C.1/2017/7, 17.03.2017.

<sup>13</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf die die Einhaltung des Übereinkommens betreffende Sache ACCC/C/2008/32 zu vertreten ist – Begründung, 29.06.2017, COM(2017) 366 final, S. 7.