

## **Gewässerschutz und Mitwirkung der Öffentlichkeit.**

Um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG zu gewährleisten, fordert Artikel 14 die Mitgliedstaaten auf, die aktive Beteiligung aller interessierter Stellen zu fördern, insbesondere was die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete anbelangt. Für jedes Flussgebiet muss die Öffentlichkeit folgende Informationen erhalten:

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;
- b) spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, einen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen;
- c) spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, die Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete.

Zwei Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang:

- a) für was steht der Begriff "Öffentlichkeit"?
- und
- b) wann beginnt der Zeitraum, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht?

a) Der Begriff "Öffentlichkeit".

Bezugnehmend auf die "Öffentlichkeit", verwendet die Richtlinie verschiedene Begriffe, ohne diese jedoch in den unter Artikel 2 aufgeführten Begriffsbestimmungen zu erläutern.<sup>1</sup> Gemäß einer ständigen Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sind die in den Europäischen Rechtsakten verwendeten Begriffe zwar autonom auszulegen, wobei in erster Linie die Systematik und die Ziele der Rechtsakte heranzuziehen sind, doch ist, um die Kohärenz des Unionsrechts zu gewährleisten, auch der in anderen unionsrechtlichen Regelungen enthaltene Begriff zu berücksichtigen.<sup>2</sup>

Hilfreich hierbei ist insbesondere die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In Artikel 2 d), gibt sie folgende Erklärung: "Öffentlichkeit - eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen."

Den gleichen Wortlaut benutzt auch Artikel 2(4) des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Artikel 2(5), hebt, innerhalb des so als "Öffentlichkeit" bezeichneten Personenkreises, eine besondere Gruppe von Personen hervor, und zwar solche die ein unmittelbares Interesse geltend machen können: die sogenannte "Betroffene Öffentlichkeit". Diese begreift die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse an diesen Entscheidungsverfahren. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung wird nichtstaatlichen Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein

---

<sup>1</sup> Z.B. Präambel, Punkt 14: "... Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich

<sup>2</sup> EuGH C-498/16, Maximilian Schrems / Facebook Ireland Ltd, Punkt 28.

unmittelbares persönliches Interesse zuerkannt. Dieser Personenkreis verfügt demzufolge über ein Klagerecht.<sup>3</sup>

b) Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

Die Richtlinie 2000/60/EG trat am 22. Dezember 2000, dem Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, in Kraft. Spätestens drei Jahre nach diesem Datum, mussten die Mitgliedstaaten die nötigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, auf Grund derer die Richtlinie ihre Wirkung entfalten kann. Gemäß Artikel 13 § 6, werden die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie veröffentlicht. Paragraph 7 desselben Artikels schreibt eine erste Überprüfung der Bewirtschaftungspläne spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie vor. Danach werden diese alle sechs Jahre überprüft und aktualisiert.

In Luxemburg erfolgte die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mit einiger Verspätung - es wird etwas weiter ausführlicher hierauf eingegangen werden.<sup>4</sup> Dies bleibt allerdings ohne Einfluss auf den Anfang des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht. Nach dem in Artikel 13 aufgestellten Zeitplan, hätte die Veröffentlichung spätestens am 22. Dezember 2009 und die erste Überprüfung und Anpassung bis zum 22. Dezember 2015 erfolgen müssen. Die nächste diesbezügliche Etappe ist bis zum 22. Dezember 2021 abzuschließen.

Das Stichtatum vom 22. Dezember 2015 ist ebenfalls maßgebend für die Wiederherstellung und die Bewahrung eines guten Zustandes sämtlicher Oberflächengewässer, mit Ausnahme der künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörper, sowie des Grundwassers.<sup>5</sup>

#### Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht.

Bezüglich der Übertragung der Wasserrahmenrichtlinie in das nationale Recht, hatte sich die Regierung im "Wasserjahr 2003" einen Zeitplan gegeben. Gemäß diesem sollte die Umsetzung per Gesetz - die Rede ging seinerzeit von einem Wasserrahmengesetz - bereits im Dezember desselben Jahres erfolgen. Bis Dezember 2009 sollten dann sowohl die Maßnahmenprogramme als auch die Bewirtschaftungspläne aufgestellt sein. Dies mit dem Ziel, bis zum Dezember 2015, den allgemeinen guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers herzustellen.

Dieser ehrgeizige Zeitplan wurde jedoch nicht eingehalten. Im Laufe des Jahres 2006 gab es noch Meinungsverschiedenheiten bezüglich der vorläufigen Gesetzesvorlage zwischen dem Umweltminister und dem Innenminister, zu dessen Aufgabenbereich seinerzeit auch das Wasser gehörte. In der Zwischenzeit hatte die Europäische Kommission gegen Luxemburg ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH eingeleitet. In ihrem Urteil behielten die

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch das Urteil des Luxemburgischen Verwaltungsgerichtshofes vom 1. Juli 2010 (N° 26420C und 26421C) - 1. CREOS Luxembourg S.A et ENOVOS Luxembourg S.A., 2. État du Grand-Duché de Luxembourg, gegen Greenpeace a.s.b.l.

<sup>4</sup> Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau [...], Mémorial A-n°217 du 30 décembre 2008.

<sup>5</sup> Die verschiedenen sprachlichen Fassungen lassen hierbei unterschiedliche Deutungen zu. Gemäß der Rechtsprechung des EuGH verbietet es die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen eine sprachliche Fassung für sich alleine zu betrachten und zwingt dazu, die Vorschriften unter Berücksichtigung ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen (Rechtssache 9/79, Koschniske/Raad van Arbeid, vom 12. Juli 1979).

Richter einen Verstoß gegen EU-Recht, wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie, zurück.<sup>6</sup>

Um eine zweite Klage mit eventueller Verurteilung zu einer Geldstrafe zu vermeiden, war deshalb Eile angesagt. Am 8. März 2007, unterbreitete der Innenminister dem Parlament eine Gesetzesvorlage.<sup>7</sup> Um die von der Richtlinie geforderte Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, machte das Ministerium mit der kürzlich geschaffenen *administration de la gestion de l'eau* einen Aufruf zur Beteiligung an drei Arbeitsgruppen.<sup>8</sup>

Es waren dies:

- die AG1: Struktur und Abfluss der Gewässer, welche die hydromorphologischen Begebenheiten untersuchte;
- die AG2: Diffuse Belastungen, deren Aufgabe darin bestand die Quellen von diffusen Belastungen aufzuzeichnen und Lösungen vorzuschlagen;
- die AG3: Siedlungsdruck, die sich hauptsächlich mit der Klärung der Abwässer und der Bodenversiegelung befasste.

Mehr als dreißig Akteure aus den verschiedensten Bereichen meldeten ihr Interesse an der Teilnahme an, sechs davon aus dem Bereich der Landwirtschaft. Während die Arbeitsgruppen 1 und 3 sich im Ganzen dreimal zusammenfanden, tagte die Arbeitsgruppe 2 fünfmal im Plenum und fünfmal in einer Expertengruppe Landwirtschaft. Dies wurde von verschiedenen Seiten als Parteinahme zugunsten der Vertreter des Agrarsektors angesehen.

Trotz dieser nicht unberechtigten Kritik, erfüllte der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung - übrigens der erste eines solchen Ausmaßes in der Rechtsgeschichte des Landes - weitestgehend die Vorgaben der Richtlinie. Gemäß einem, von der Europäischen Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten, den Beitrittskandidaten und anderen Akteuren, verfassten Leitfadens, verfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung, außer den Vorschriften der Richtlinie Rechnung zu tragen, darüber hinaus auch den Zweck einer besseren Entscheidungsfindung.<sup>9</sup> Sie soll dafür sorgen, dass Entscheidungen auf Grund von gemeinsamen Wissen, Erfahrung und einer soliden wissenschaftlichen Basis getroffen werden und dass sie der Sichtweise derer Rechnung tragen die später von ihnen betroffen sein werden.

Die potenziellen Vorteile einer der öffentlichen Beteiligung sind insbesondere:

- die Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung von umweltrelevanten Fragen sowie des Zustands der Umwelt in den jeweiligen Flussgebieten;
- durch das Einbringen des Wissens, der Erfahrung und der Initiativen der verschiedenen beteiligten Akteure eine Verbesserung der Pläne, der Maßnahmen sowie der Bewirtschaftung der Flussgebiete;
- öffentliches Engagement und Unterstützung betreffend den Entscheidungsprozess;
- eine transparentere Entscheidungsfindung unter Einbringung innovativer Ideen;
- weniger Beanstandungen, Missverständnisse und daher weniger Verzögerungen und eine effektivere Umsetzung;

---

<sup>6</sup> Rechtssache C-32/05, EuGH (Dritte Kammer), Urteil vom 30. November 2006.

<sup>7</sup> Projet de loi-cadre sur l'eau, dossier parlementaire n° 5695.

<sup>8</sup> Loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau, Mém A-n°92 du 18 juin 2004.

<sup>9</sup> Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) - Guidance document n°8 - Public participation in relation to the Water Framework Directive, European Commission 2003 - ISBN 92-894-5128-9

- ein sozialer Lernprozess, welcher dazu beiträgt, dass alle beteiligte Parteien ihr Wissen teilen und ihre jeweiligen Standpunkte betreffend das Wasser kennen lernen.

Es versteht sich, dass, unbeschadet der Einbindung einer breiten Öffentlichkeit, die alleinige Verantwortung für die fristgerechte und konforme Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Die im Leitfaden aufgezählten Vorteile des Mitwirkens der Öffentlichkeit sind als Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung zu betrachten. Dieser Prozess kann aber keinesfalls als Ausrede für etwaige Verspätungen bei der Umsetzung dienen.

### Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Bestimmungen des Wassergesetzes.

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte durch das im Jahr 2008 veröffentlichte Gesetz über den Schutz und die Bewirtschaftung der Gewässer.<sup>10</sup> Für verschiedene, vom Gesetz vorgesehene Vorgänge, ist das Einholen von öffentlichen Stellungnahmen vorgeschrieben.

Wie eingangs, im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie erwähnt, betrifft dies insbesondere die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Artikel 52, Paragraph 3, verweist diesbezüglich auf die in Artikel 56 enthaltenen Vorschriften. Diese sind identisch mit denen der Wasserrahmenrichtlinie. Darüber hinaus muss der zuständige Minister, im Rahmen der Öffentlichkeitsbefragung, Versammlungen einberufen, um die Öffentlichkeit über den Fortgang der Arbeiten zu informieren.

Sowohl die Richtlinie als auch das Gesetz haben eine anthropozentrische Zielrichtung, d. h., der Schutz des Wassers ist hauptsächlich auf die Erfüllung der menschlichen Bedürfnisse ausgerichtet. Nicht überraschend demnach, dass einem der Grundbedürfnisse, nämlich der Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, besondere Aufmerksamkeit zuteil wird.<sup>11</sup> Um dies zu gewährleisten, enthält Artikel 44 des Gesetzes eine Reihe von Bestimmungen, die den Schutz der zur Herstellung von Trinkwasser bestimmten Wassermassen sichern sollen.

Zu diesem Zweck werden Schutzzonen um die betreffenden Wassermassen über den Weg von großherzoglichen Reglements ausgewiesen. Die Initiative hierzu liegt beim Betreiber: eine öffentliche Einrichtung, eine Gemeinde oder ein Wassersyndikat. Das diesbezügliche Dossier wird dem zuständigen Minister unterbreitet, der es an die territorial zuständigen Gemeinden, zwecks öffentlicher Anhörung, weiterleitet. Das Dossier liegt während dreißig Tagen im Gemeindehaus offen. Während dieses Zeitraums können etwaige Einwände beim Schöffenrat eingereicht werden, der sie dem Gemeinderat zur Stellungnahme vorlegt. Spätestens innerhalb eines Monats nach der Einspruchsfrist, wird das Dossier, zusammen mit den etwaigen Beschwerden und der Stellungnahme des Gemeinderats, an den Minister zurückgesandt.

Parallel zum Schutze des Wassers, ist das Gesetz aber auch dazu bestimmt den Schutz vor dem Wasser zu verbessern. Unter Abschnitt 2 legt es Maßnahmen zum Hochwasserschutz fest.<sup>12</sup> Herzstück der Bestimmungen bildet der Managementplan betreffend das Überschwemmungsrisiko.<sup>13</sup> Diese wird von der Wasserwirtschaftsverwaltung zusammen mit den Gemeinden und den anderen betroffenen Verwaltungen ausgearbeitet. Grundlage für den Plan bilden die Karten der Überschwemmungsgebiete sowie die Karten der Risikozonen.

---

<sup>10</sup> Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, Mém A-n°217 du 30 décembre 2008.

<sup>11</sup> Art. 41. Exigences qualitatives: (1) Les eaux destinées à la consommation humaine doivent être salubres et propres.

<sup>12</sup> Section 2 - Gestion des risques d'inondation.

<sup>13</sup> Artikel 38.

Zusammen mit dem vorgeschlagenen Managementplan, werden diese Karten dem Wasserbewirtschaftungsausschuss zur Begutachtung unterbreitet und gleichzeitig die Öffentlichkeit, gemäß der, in Artikel 56 festgeschriebenen Prozedur, für eine Stellungnahme gefragt.

Eine interessante Möglichkeit die Öffentlichkeit für die Belange des Wasserschutzes zu sensibilisieren, bietet Artikel 55 des Gesetzes. Anfangs ausschließlich auf die Gründung von Flusspartnerschaften ausgelegt, ermöglicht das Gesetz, seit der Novelle von 2017, ebenfalls die Schaffung von Überschwemmungspartnerschaften.<sup>14</sup> Der zuständige Minister kann, auf Antrag einer Gemeinde, eines Gemeindegewerks oder einer eingetragenen Vereinigung, die im Bereich des Wassers tätig ist, Vereinbarungen zwecks Schaffung von Fluss- und/oder Überschwemmungspartnerschaften treffen, um Akteure im Bereich des Wassers mit solchen der Öffentlichkeit zusammenzuführen, um letztere über die Bewirtschaftung des Wasserkreislaufs beziehungsweise die Schutzmaßnahmen gegen das Hochwasserrisiko zu informieren.

#### Die eingetragenen Vereine - ein wichtiger Partner im Bereich des Wasserschutzes.

Das Gesetz bestellt, über Artikel 69, eingetragene Vereine von nationaler Bedeutung, welche die einschlägigen gesetzlichen Bedingungen erfüllen, zu Aufpassern über die Einhaltung der von ihm erlassenen Bestimmungen. Diese Vereinigungen haben das Recht, bei Verstößen, die einen mittelbaren oder unmittelbaren Schaden der Gemeinschaftsinteressen nach sich ziehen, als Nebenkläger aufzutreten, auch wenn ihre eigenen Interessen nicht betroffen sind und das öffentliche Interesse durch die Staatsanwaltschaft gewahrt wird.

Die vorgenannten Bestimmungen sind mit denjenigen von Artikel 63 des Naturschutzgesetzes vom 19. Januar 2004 identisch. Das Naturschutzgesetz befähigt darüber hinaus die betreffenden Vereinigungen sich am Vorgehen der öffentlichen Organe im Bereich des Naturschutzes zu beteiligen.

Das Wasserschutzgesetz hat, mit der Novelle von 2017, ausländischen Vereinigungen und Organisationen, die im Wasserschutz tätig sind und die Rechtspersönlichkeit besitzen, die selben Rechte zuerkannt, wie sie nationale Vereinigungen genießen.

In diesem Zusammenhang muss man bedauern, dass der Gesetzgeber die Gelegenheit der Gesetzesänderung nicht genutzt hat, um der Jurisprudenz des Verwaltungsgerichtshofes in der Rechtssache CREOS Luxembourg S.A et ENOVOS Luxembourg S.A., 2. État du Grand-Duché de Luxembourg, gegen Greenpeace a.s.b.l., ein solides legales Fundament zu geben.<sup>15</sup>

Um was handelte es sich bei besagter Rechtssache? - Ein luxemburgischer Stromlieferant plante den direkten Anschluss an das französische Stromnetz, um die Versorgung eines seiner Großkunden abzusichern. So zumindest die offizielle Erklärung. Greenpeace, eine Gemeinde und verschiedene Privatpersonen sahen hinter dem Plan jedoch die Absicht den betreffenden Kunden mit billigem Strom aus der nahegelegenen französischen Atomzentrale zu beliefern. Um das Projekt zu verhindern, klagten sie vor dem Verwaltungsgericht gegen die vom Umweltminister erteilte Genehmigung einer Trasse durch ein Naturschutzgebiet.

Für Greenpeace entwickelte die Angelegenheit sich zu einem juristischen Hürdenlauf. Denn, anders, als vor den ordentlichen Gerichtsbarkeiten, ist das Klagerecht der Vereinigungen vor den Verwaltungsgerichtsbarkeiten nicht durch die im Naturschutz- beziehungsweise

---

<sup>14</sup> Loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 à l'eau, Mém A-n°690 du 3 août 2017.

<sup>15</sup> Siehe Fußnote 3.

Wasserschutzgesetz enthaltenen Bestimmungen abgedeckt. Für sie gelten die im abgeänderten Gesetz über die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeiten enthaltenen Bestimmungen.<sup>16</sup> Klagen darf hier nur, wer durch einen Verwaltungsentscheid in seinen eignen, unmittelbaren Interessen geschädigt wurde. Darüber hinaus können auch Vereinigungen von nationaler Bedeutung klagen, denen die Rechtspersönlichkeit anerkannt wurde und ein Spezialgesetz das Recht zugesteht als Nebenkläger aufzutreten, dies bei Tatbeständen, die gegen Bestimmungen des ermächtigenden Spezialgesetzes verstoßen. Das Klagerecht der Vereinigungen gilt allerdings nur für Verwaltungsentscheide von allgemeiner Gültigkeit, für die das besagte Spezialgesetz die Rechtsgrundlage bildet. Individuelle Verwaltungsentscheide, sofern sie die Vereinigung nicht selbst und unmittelbar betreffen, fallen demnach nicht unter die vorstehenden Bestimmungen.

Wie oben bemerkt, handelte es sich bei der Rechtssache Greenpeace um eine vom Umweltminister erteilte Genehmigung an einen Stromanbieter, ein individueller Verwaltungsentscheid also, gegen den, gemäß geltenden gesetzlichen Bestimmungen, nur die direkt Betroffenen klagen können. Folgerichtig fochten die Rechtsvertreter des Luxemburger Staates und des Stromanbieters die Zulässigkeit der Klage an. Die Richter der ersten Instanz folgten dem Antrag der Verteidigung und wiesen die Klage ab, mit der Begründung, dass sie gegen einen individuellen Entscheid gerichtet sei, dies unter Vorbringen von Argumenten im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse. Die Klägerin habe also kein persönliches Interesse geltend gemacht.<sup>17</sup>

Gegen das Urteil legte Greenpeace Berufung vor dem Verwaltungsgerichtshof ein. Vorab stellten die Zweitinstanzrichter klar, dass sie in Fällen wie dem vorliegenden, nicht über die Rechte der jeweiligen Parteien zu urteilen hätten. Es obliege ihnen vielmehr, die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme zu prüfen. Gestützt auf diese Feststellung, befanden sie, dass Bestimmungen von Artikel 63 des Naturschutzgesetzes einer teleologischen Auslegung bedürften.

Davon ausgehend, dass der Staat in Strafsachen, neben seinem eigenen Vorgehen, anerkannten Vereinigungen das Recht zugesteht, im Sinne des Allgemeininteresses die Beachtung der geltenden Vorschriften durch die Gerichte prüfen zu lassen, urteilte der Gerichtshof, dies sei im Bereich des Verwaltungsrechts umso wichtiger. Im Falle der Erteilung einer illegalen Genehmigung sei es nämlich der Staat selbst, der für den Rechtsbruch verantwortlich sei. Man könne daher schwerlich davon ausgehen, dass er sich in einem solchen Fall selbst verklage. Und wenn keine Privatpersonen als Geschädigte in Betracht kämen, wäre es allein die Umwelt, der kein eigenes Klagerecht zusteht, die den Schaden erleide. Als einzige mögliche Kläger kämen demnach nur die zugelassenen Vereinigungen in Betracht.

Die Richter überprüften alsdann, ob die Rechtslage in solchen Fällen das Klagerecht explizit vorsehen oder ausschließen würde. Dafür untersuchten sie die Vorbereitungsarbeiten des zuständigen parlamentarischen Ausschusses. Dieser befand seinerzeit, dass die Wirkung der Einspruchsmöglichkeiten gegen Verwaltungsentscheide, die das Gesetz den anerkannten Vereinigungen zugestand, relativ beschränkt seien. Wichtiger als die Möglichkeit gegen großherzogliche Reglemente zu klagen, sei es daher, diesen Vereinigungen das Recht zuzugestehen, individuelle Genehmigungen anzufechten. Da zum dem Zeitpunkt seitens der

---

<sup>16</sup> Texte coordonné de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, Mém. A n° 196 du 19 septembre 2011.

<sup>17</sup> Tribunal administratif, n° 25050 - Audience publique du 11 février 2010.

Politik kein diesbezüglicher Wille bestand, verwies der Ausschuss auf die neugeschaffenen Verwaltungsgerichtsbarkeiten um gegebenenfalls für Klärung zu sorgen.<sup>18</sup>

Auf dem Fundament dieser Analyse entschied der Verwaltungsgerichtshof, dass Greenpeace auch ein Klagerecht gegen individuelle, die Umwelt betreffende Entscheide habe und verwies die Angelegenheit zwecks Sachentscheidung zurück an das Verwaltungsgericht.<sup>19</sup>

Angesichts dieser richtungsweisenden Jurisprudenz ist es bedauerlich, dass weder die Novelle des Wasserschutzgesetzes, noch diejenige des Umweltschutzgesetzes die Erweiterung des Klagerechts vor den Verwaltungsgerichtsbarkeiten verbindlich festgeschrieben haben.

### Die Weiterentwicklung der öffentlichen Beteiligung am Wasserschutz.

Wie so oft, kam ein wichtiger Impuls zur Mitwirkung der Öffentlichkeit am Umweltschutz von der Europäischen Gemeinschaft. Dieses Mal durch die Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004, über Umwelthaftung zur Vermeidung von Umweltschäden.

Unter Punkt 2 der Präambel wird die Zielsetzung der Richtlinie folgendermaßen erläutert:

*Die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden sollte durch eine verstärkte Orientierung an dem im Vertrag genannten Verursacherprinzip und gemäß dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Grundlegendes Prinzip dieser Richtlinie sollte es deshalb sein, dass ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich ist; hierdurch sollen die Betreiber dazu veranlasst werden, Maßnahmen zu treffen und Praktiken zu entwickeln, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt werden kann, damit das Risiko ihrer finanziellen Inanspruchnahme verringert wird.*

Zwecks Erreichen dieses Zieles, verlangt die Richtlinie eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung. So sollen Personen, die von Umweltschäden nachteilig betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind, das Recht erhalten, die zuständigen Behörden zum Tätigwerden aufzufordern. Weil der Umweltschutz jedoch kein klar abgegrenztes Interesse darstellt, so dass Einzelpersonen sich nicht immer dafür einsetzen oder einsetzen können, soll Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, ebenfalls die Möglichkeit gegeben werden, angemessen zur wirksamen Umsetzung dieser Richtlinie beizutragen.

In den unter Artikel 2 aufgeführten Begriffsbestimmungen, hält die Richtlinie fest, dass als Umweltschaden eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource zu gelten hat. Gemäß Paragraph 5 desselben Artikels, sind alle Gewässer, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2000/60/EG fallen, über den Begriff "natürliche Ressourcen" abgedeckt.<sup>20</sup>

Natürliche oder juristische Personen, die (a) von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind oder (b) ein ausreichendes Interesse an einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren bezüglich des Schadens haben oder alternativ (c) eine Rechtsverletzung geltend machen, haben das Recht, der zuständigen Behörde

<sup>18</sup> Document parlementaire n° 3837A-5, p.12.

<sup>19</sup> Für eine ausführlichere Behandlung des Themas, siehe: Edgard Arendt - "Les associations de défense de l'environnement devant la porte de la Loi" in "D'urbanisme et d'environnement - Liber Amicorum Francis Haumont", Éd. Bruylant 2015, ISBN 978-2-8027-5221-9.

<sup>20</sup> Artikel 12.

Bemerkungen zu ihnen bekannten Umweltschäden oder einer ihnen bekannten unmittelbaren Gefahr solcher Schäden zu unterbreiten und die zuständige Behörde aufzufordern tätig zu werden.

Zu diesem Zweck gilt das Interesse einer Nichtregierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt und alle nach nationalem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Buchstaben b). Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Buchstaben c) verletzt werden können.<sup>21</sup>

Die vorbenannten Personen können ein Gericht oder eine andere unabhängige und unparteiische öffentliche Stelle anrufen, um Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der nach dieser Richtlinie zuständigen Behörde auf formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen.<sup>22</sup>

Die Richtlinie wurde 2009 in das nationale Recht übertragen.<sup>23</sup> Dies allerdings erst nachdem der EuGH Luxemburg wegen Vertragsverletzung verurteilt hatte.<sup>24</sup>

Es bleibt nachzutragen, dass die Richtlinie und somit auch das Gesetz zwischen zwei juristischen Welten angesiedelt sind: der zivilrechtlichen und der verwaltungsrechtlichen. Aus der Betitelung der beiden Rechtsakte könnte man ableiten, dass sie Bestimmungen zivilrechtlicher Natur enthalten. Die Bezeichnungen "Haftung", "responsabilité", "liability", etc., die in den verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie benutzt werden, sind in der Tat hauptsächlich, bei Schadensersatzansprüchen, im Zivilrecht geläufig.

Da, wie festgestellt, die Natur keine Rechtsperson ist, können ihre Rechte nur stellvertretend eingefordert werden. Dies geschieht entweder über ein Strafverfahren, mit der Möglichkeit der dazu berechtigten Vereinigungen als Nebenkläger aufzutreten oder, wenn der Staat selbst oder eines seiner Organe untätig bleiben, über eine Klage bei den Verwaltungsgerichtsbarkeiten.

In Anhang II der Richtlinie - so wie auch des Gesetzes - ist festgelegt, wie die Behebung der Umweltschäden durchgeführt werden muss:

*Eine Sanierung von Umweltschäden im Bereich der Gewässer oder geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume wird dadurch erreicht, dass die Umwelt durch primäre Sanierung, ergänzende Sanierung oder Ausgleichssanierung in ihren Ausgangszustand zurückversetzt wird, wobei*

a) „primäre Sanierung“ *jede Sanierungsmaßnahme ist, die die geschädigten natürlichen Ressourcen und/oder beeinträchtigten Funktionen ganz oder annähernd in den Ausgangszustand zurückversetzt;*

b) „ergänzende Sanierung“ *jede Sanierungsmaßnahme in Bezug auf die natürlichen Ressourcen und/oder Funktionen ist, mit der der Umstand ausgeglichen werden soll, dass die primäre Sanierung nicht zu einer vollständigen Wiederherstellung der geschädigten natürlichen Ressourcen und/oder Funktionen führt;*

c) „Ausgleichssanierung“ *jede Tätigkeit zum Ausgleich zwischenzeitlicher Verluste natürlicher Ressourcen und/oder Funktionen ist, die vom Zeitpunkt des Eintretens des Schadens bis zu dem Zeitpunkt entstehen, in dem die primäre Sanierung ihre Wirkung vollständig entfaltet hat;*

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Artikel 13.

<sup>23</sup> Loi du 20 avril 2009 relative à, la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, Mém. A n° 82 du 27 avril 2009.

<sup>24</sup> Rechtssache C-331/08, EuGH (Fünfte Kammer), Urteil vom 24. März 2009.

d) „zwischenzeitliche Verluste“ Verluste sind, die darauf zurückzuführen sind, dass die geschädigten natürlichen Ressourcen und/oder Funktionen ihre ökologischen Aufgaben nicht erfüllen oder ihre Funktionen für andere natürliche Ressourcen oder für die Öffentlichkeit nicht erfüllen können, solange die Maßnahmen der primären bzw. der ergänzenden Sanierung ihre Wirkung nicht entfaltet haben. Ein finanzieller Ausgleich für Teile der Öffentlichkeit fällt nicht darunter.

Führt die primäre Sanierung nicht dazu, dass die Umwelt in ihren Ausgangszustand zurückversetzt wird, so wird anschließend eine ergänzende Sanierung durchgeführt. Überdies wird eine Ausgleichssanierung zum Ausgleich der zwischenzeitlichen Verluste durchgeführt.

Eine Sanierung von Umweltschäden im Bereich der Gewässer und von Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume beinhaltet ferner, dass jedes erhebliche Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit beseitigt werden muss.

### Fazit.

Anders als z. B. in den Skandinavischen Ländern, wird in Luxemburg dem Zugang zu und der Beteiligung an Entscheidungsverfahren durch die Öffentlichkeit noch immer mit einem gewissen Vorbehalt begegnet. Daran hat auch die Einführung des Petitionsrechts der Bürger nichts grundlegend geändert. Das Fiasko um das Referendum von 2015 ließ bei der Politik den Eindruck entstehen, dass die Öffnung hin zu einer systematischeren Bürgerbeteiligung mit unabwägbaren Risiken verbunden ist. Das Pendel droht demnach wieder zurück zu schwingen.

Aus meiner eigenen Erfahrung als Bürgermeister weiß ich allerdings sehr wohl, dass die Beteiligung und das Mitspracherecht der Öffentlichkeit sich sehr positiv auf die Planung und Durchführung besonders von umstrittenen Vorhaben auswirken. Vorbedingung hierzu ist allerdings eine angemessene Vorbereitung beider Seiten, also sowohl der Bürger als auch der Entscheidungsträger, bedingungslose Offenheit und der ehrliche Wille, die Vorschläge und Einwände der Gegenseite ernsthaft zu prüfen.

Als abschließende Empfehlung scheint es mir angebracht, dem Gesetzgeber das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes in der Sache Greenpeace in Erinnerung zu rufen, mit der Bitte es bei zukünftigen Gesetzesänderungen, sowohl im Wasserschutz- als auch im Naturschutzbereich zu berücksichtigen.

### Epilog

*Vor dem Gesetz steht ein Türhüter. Zu diesem Türhüter kommt ein Mann vom Lande und bittet um Eintritt in das Gesetz. Aber der Türhüter sagt, dass er ihm jetzt den Eintritt nicht gewähren könne. Der Mann überlegt und fragt dann, ob er also später werde eintreten dürfen. "Es ist möglich," sagt der Türhüter, "jetzt aber nicht."*

Anders, als in der Parabel "Vor dem Gesetz" von Franz Kafka, sollte der Türhüter (Gesetzgeber) nicht warten, bis der Bittsteller im Sterben liegt, bis er ihm eröffnet, dass der Eingang, vor dem er so lange vergeblich um Eintritt gebeten hat, eigentlich für ihn bestimmt war.