

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: das Beispiel Schweden

*Astrid Epiney/Dominique Gross**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Dominique Gross, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: das Beispiel Schweden, VerwArch 2004, S. 172-193. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Einleitung

Bis vor noch nicht allzu langer Zeit galt der Verwaltungsrechtsschutz als eine im Wesentlichen nationale Domäne; in den letzten Jahren zeichnen sich aber immer deutlichere Europäisierungs- und Internationalisierungstendenzen ab, die jedenfalls in (West-) Europa zum einen wesentlich mit der Verwirklichung der Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts, zum anderen mit den Einflüssen der EMRK zusammen hängen dürften¹. Diese Entwicklung wird von gewissen "Konvergenztendenzen" in dem Sinn begleitet, dass die verschiedenen Grundkonzepte des Verwaltungsrechtsschutzes zwar durchaus aufrecht erhalten werden, sich aber häufig in ihrer konkreten Anwendung etwas annähern². Gleichwohl erscheint es vor dem Hintergrund der weiterhin fortbestehenden, teilweise grundsätzlich

* Astrid Epiney ist Professorin für Europa-, Völker- und öffentliches Recht und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.; Dominique Gross ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue. Der vorliegende Beitrag wurde im Rahmen eines teilweise durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojekts zum Thema Zugang zu Gerichten und gerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten verfasst.

¹ Vgl. zu dieser Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes etwa *Claus Dieter Classen*, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozessrecht, 1996; *Claus Dieter Classen*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Karl F. Kreuzer/Dieter H. Scheuing/Ulrich Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, 107 ff.; *Dirk Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 1999; *Juliane Kokott*, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Verw 1998, 335 ff.; *Karl-Heinz Ladeur*, Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze, EuR 1995, 227 ff.; *Dimitris Triantafyllou*, Zur Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, DÖV 1997, 192 ff.; *Rainer Wahl*, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Der Staat 1999, 495 ff.; *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 ff.

² Vgl. hierzu die rechtsvergleichende Untersuchung bei *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002, insbes. 29 ff. (Länderberichte), 299 ff. (Synthese); s. auch *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 1), 362 ff.; *Thomas Groß*, Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union, Verw 2000, 415 ff.; *Ralf Halfmann*, Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, VerwArch 2000, 74 ff.; *Jürgen Schwarze*, Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten - Zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht, DVBl 1996, 881 ff.; *Jürgen Schwarze*, The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States, EPL 1998, 191 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, DÖV 2002, 133 ff.

unterschiedlichen Traditionen und Konzeptionen des Verwaltungsrechtsschutzes nach wie vor ebenso sinnvoll wie notwendig, sich im Vorfeld jeder Rechtsvergleichung zunächst einmal in die verschiedenen Rechtsordnungen "hineinzudenken" und zu versuchen, die jeweiligen spezifischen Charakteristika zu erfassen. Nur auf diese Weise kann letztlich der Ausgangspunkt und Grundstein für eine rechtsvergleichende Analyse gelegt werden, die auch und gerade im Hinblick auf die Einbettung europa- und völkerrechtlicher Vorgaben in die nationalen Regelungsstrukturen von Bedeutung ist.

In diesem Sinn sollen die folgenden Ausführungen einen Beitrag zu der Grundsteinlegung rechtsvergleichender Untersuchungen leisten: Es geht im Folgenden darum, den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Schweden zu erörtern. Das Herausgreifen des Umweltrechts ist in erster Linie vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Rechtsprechung des EuGH zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf den gerichtlichen Zugang insbesondere in diesem Bereich entwickelt hat³, hier auch auf völkerrechtlicher Ebene – Stichwort Aarhus-Konvention⁴ – gewisse Vereinheitlichungstendenzen zu erkennen sind und schließlich der Bereich des Umweltrechts in besonderer Weise in verschiedenen Staaten gewissen "Sonderprozessregeln" – Stichwort Verbandsklage⁵ – unterworfen ist. Die Rechtslage in Schweden weist sodann - abgesehen davon, dass sie bislang insgesamt in rechtsvergleichenden Untersuchungen eher vernachlässigt wurde⁶ - noch die Besonderheit auf, dass vor kurzem (1999) eine umfassende Neuregelung des Rechtsschutzes im Umweltrecht erfolgte, die auch und gerade für diesen Rechtsbereich besondere Regeln und besondere Gerichte mit sich brachte.

In thematischer Hinsicht liegt der Schwerpunkt des Beitrages auf der Klagebefugnis und der Gerichtsorganisation in Umweltangelegenheiten; aber auch Prüfungsumfang und gerichtliche Kontrolle werden angesprochen, während andere Aspekte des Rechtsschutzes lediglich am Rande erwähnt werden. Im Übrigen geht es ausschließlich um den Rechtsschutz gegen behördliches Verhalten, in erster Linie behördliche Entscheidungen, während der gesamte Bereich des Privatrechts sowie das Staatshaftungsrecht ausgeblendet werden.

II. Grundlagen – unter besonderer Berücksichtigung der Gerichtsorganisation und der verschiedenen Verfahren

³ Hierzu m.w.N. *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 1), 362 (386 ff.).

⁴ Hierzu *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.; *Michael Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.

⁵ Vgl. hierzu *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 2), 29 ff.

⁶ Vgl. aber noch die Nachweise in diesem Beitrag.

Auf der Grundlage der einschlägigen, allerdings spärlichen Vorgaben der Verfassung – die insbesondere keine Art. 19 IV GG entsprechende Rechtsweggarantie kennt⁷ - bestehen in Schweden grundsätzlich drei parallele Gerichtswege⁸: die ordentlichen Gerichte mit dem Obersten Gerichtshof (*Högsta Domstolen*)⁹ als höchster Instanz, dem seinerseits die Hofgerichte (*Hovrätt*)¹⁰ und diesen wiederum die Amtsgerichte (*Tingsrätt*)¹¹ untergeordnet sind, die Verwaltungsgerichte mit dem höchstinstanzlichen Regierungsgericht (*Regeringsrätt*)¹², den Kammergerichten (*Kammarrätt*)¹³ und den Bezirksverwaltungsgerichten (*Länsrätt*)¹⁴ als untere Instanzen, sowie durch Gesetz vorgesehene Spezialgerichte, wie beispielsweise die Arbeitsgerichte, Marktgerichte, Miet- und Pachtgerichte sowie Patentgerichte¹⁵.

Dabei hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus dem System der verwaltungsinternen Kontrolle mit umfassender Überprüfungsbefugnis entwickelt¹⁶. Historisch kam jedem Bürger das überlieferte Recht zu, seine

⁷ Die schwedische Verfassung beinhaltet nur wenige Vorschriften zur Gerichtsorganisation: Gemäß Kapitel 1 Paragraph 8 der Verfassung wird die Rechtsprechung durch die Gerichte ausgeübt. Dabei weist Kapitel 11 Paragraph 1 die oberste ordentliche Instanz dem Obersten Gerichtshof (*Högsta Domstolen*) zu, die höchste gerichtliche Verwaltungsinstanz dem Regierungsgericht (*Regeringsrätt*). Andere Gerichtsarten sind in der Verfassung nicht vorgesehen; allerdings lässt die Formulierung genügend Raum, dies auf Gesetzesstufe zu regeln. Vgl. *Lena Marcusson et al.*, Sweden, in: Epaminondas Spiliotopoulos (Hrsg.), *Towards A Unified Judicial Protection of Citizens in Europe (?)*, 2000, 667 (667 f.).

⁸ Zudem besteht in Schweden noch das Institut des Justizombudsmannes, dem allerdings keine eigentliche gerichtliche Kompetenz zukommt. Kapitel 12 Paragraph 6 der Verfassung legt fest, dass durch den Reichstag insgesamt 4 Ombudsmänner für eine Periode von 4 Jahren gewählt werden; in der Regel handelt es sich dabei um Personen aus höheren Justizpositionen. Diese sollen die Justizverwaltung, aber auch ganz allgemein öffentliche Bedienstete und Behörden "überwachen" und damit die Grundrechte der Bürger schützen. Hierzu steht ihnen das Recht zu, an Beratungen von Gerichten und Verwaltungsbehörden teilzunehmen, und sie erhalten auch ohne jegliche Rechenschaftspflicht Zugang zu deren Dokumenten. Allerdings verfügen sie nicht über die Kompetenz, Entscheidungen zu ändern, sie können nur ihre Meinung zum Ausdruck bringen und, in schwerwiegenden Fällen, Staatsbedienstete vor dem zuständigen Gericht verklagen. Siehe zum Ganzen *Schwedisches Institut*, Tatsachen über Schweden, Die Schwedischen Ombudsmänner, 2000, www.si.se/docs/infosweden/tyiska/ts71.pdf, besucht am 27.08.2002; *Gerhard Ring/Line Olsen-Ring*, Einführung in das skandinavische Recht, 1999, 40.

⁹ Die Organisation des Obersten Gerichtshofs ist in Kapitel 3 Rechtspflegegesetz (*Code of Judicial Procedure/Rättegångsbalken*, 1941:740; eine englische Übersetzung dieses Gesetzes auf dem Stand von Januar 1999 ist im Internet unter http://justitie.regeringen.se/inenglish/pdf/ds1998_65.PDF, besucht am 27.08.2002, zugänglich) geregelt.

¹⁰ Vgl. Kapitel 2 Rechtspflegegesetz.

¹¹ Vgl. Kapitel 1 Rechtspflegegesetz.

¹² Vgl. Artikel 1 Paragraph 1 Gesetz über allgemeine Verwaltungsgerichte (*Administrative Court Act/Lag om allmänna förvaltningsdomstolar*, 1971:289; eine englische Übersetzung von *Bertil Wennergren* nach dem Stand von 1993 ist bei der Bibliothek der Regeringskansliet erhältlich, für weitere Angaben hierzu vgl. *Regeringskansliet*, Swedish statutes in translation, http://www.sweden.gov.se/pdf/ds2001_7.pdf, besucht am 03.09.2002).

¹³ Gemäß Artikel 1 Paragraph 1 Gesetz über allgemeine Verwaltungsgerichte sind die Kammergerichte dem Regierungsgericht untergeordnet.

¹⁴ Die Bezirksverwaltungsgerichte sind laut Artikel 1 Paragraph 2 Gesetz über allgemeine Verwaltungsgerichte den Kammergerichten untergeordnet.

¹⁵ Vgl. zum Ganzen *Domstolverket*, The Swedish Judiciary, a Brief Introduction, sowie die auf englisch abrufbaren Einführungen zu den jeweiligen Gerichtszweigen auf derselben Seite, 2002, www.dom.se/dom, besucht am 27.08.2002; für eine ganz kurze schematische Übersicht vgl. *Reinhard Wilke*, Verwaltungsrecht in Skandinavien, Schlewsiger Kontakte zu Verwaltungsjuristen in Dänemark und Schweden, SchlHA 1997, 255 (257).

¹⁶ Vgl. zur historischen Entwicklung *Gustav Petrén*, Schweden, in: Ule Carl Hermann/Franz Becker/Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslands*, 1967, 559 ff.; *Rainer Hofmann*, Landesbericht

Sache "vor den König zu bringen". Nach dem Übergang zur konstitutionellen und parlamentarischen Monarchie wurde diese Zuständigkeit der Regierung übertragen. Erst im Jahre 1909 kam es unter dem Einfluss deutscher und französischer Doktrin zur Schaffung des Regierungsgerichts als oberstes Verwaltungsgericht. Eine gerichtliche Kontrolle wurde jedoch nur bezüglich jener Fälle vorgesehen, bei denen sich überwiegend Rechtsprobleme stellten, während bei Überwiegen von Aspekten der Zweckmäßigkeit die verwaltungsinterne Überprüfungsmöglichkeit beibehalten wurde¹⁷. Diese sich nur schrittweise und letztlich punktuell entwickelnde Etablierung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist wohl auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Prinzip der Gewaltenteilung in der schwedischen Verfassung (*Regeringsformen*)¹⁸ nicht verankert ist, sondern die Volkssouveränität – die im Wesentlichen durch den Reichstag (*Riksdag*), ein nach dem Proportionalwahlrecht gewähltes Einkammerparlament, ausgeübt wird¹⁹ – eine wichtige Rolle spielt²⁰. Trotz dieser Entwicklung einer nunmehr eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt diese nach wie vor zumindest funktional als ein Teil der Verwaltung²¹, was insbesondere gewisse Rückwirkungen auf die kaum ausgebildete Dogmatik im Bereich des Prüfungsumfangs und der gerichtlichen Kontrolle entfaltet²² und zudem erklärt, warum die Verwaltungsgerichte in der Regel über eine volle Kognition verfügen und Entscheidungen sowohl auf ihre Rechtmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit überprüfen²³. Auf Druck der Straßburger Konventionsorgane wurde der Gerichtsschutz weiter ausgebaut²⁴, und so entstand im Jahre 1988 das Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen²⁵.

Diese Entstehungsgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit bringt es auch mit sich, dass in Schweden ursprünglich kaum zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen unterschieden wird bzw. wurde²⁶, so dass diese Differenzierung nicht historisch gewachsen und insofern von vergleichsweise geringer Bedeutung ist.

Für die Gewährung von Rechtsschutz gegen behördliches Verhalten in Umweltangelegenheiten waren zunächst grundsätzlich, falls nicht spezialgesetzlich etwas Abweichendes geregelt war, die Verwaltungsbehörden bzw. -gerichte zuständig. Dies änderte

Schweden, in: Jochen Abr. Frowein (Hrsg.), *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993, 105 (107 ff.).

¹⁷ Vgl. *Eckhard Pache*, *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum*, 2001, 218 f.; *Hofmann*, in: *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung* (Fn. 16), 105 (108).

¹⁸ *Regeringsform* vom 1. Januar 1975; vgl. für eine deutsche Übersetzung *Adolf Kimmel/Christiane Kimmel* (Hrsg.), *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, 5. A. 2000, 487 ff.

¹⁹ S. auch Kapitel 4 der Verfassung.

²⁰ Zur fehlenden Gewaltenteilung siehe *Martin Weber*, *Schweden und die Europäische Union: Europadebatte und Legitimität*, 2001, 64 f.

²¹ Vgl. nur *Erik Volkmar Heyen*, *Kultur und Identität in der europäischen Rechtsvergleichung, mit Blick auf Frankreich und Schweden*, 2000, 27.

²² Hierzu noch unten V.

²³ *Hofmann*, in: *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung* (Fn. 16), 105 (108), sowie unten V.

²⁴ Zur Verletzung von Artikel 6 EMRK und zum Anwendungsbereich der Konvention vgl. z.B. *Wilfried Ludwig Weh*, *Der Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK*, EuGRZ 1988, 433 ff., spezifisch zu Schweden mit Referenzen zu den Entscheidungen insbesondere 447.

²⁵ Hierzu noch unten II.1. Vgl. auch *Rainer Hofmann*, *Erweiterung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Schweden*, EuGRZ 1990, 10 ff.; *Marcusson et al.*, in: *Towards A Unified Judicial Protection* (Fn. 7), 667 (676 ff.); *Fredrik Sterzel*, *Public administration*, in: *Hugo Tibergh/Frederik Sterzel/Pär Cronhult* (Hrsg.), *Swedish Law – a Survey*, 1994, 72 (91 f.).

²⁶ Zur Problematik der fehlenden Trennung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Kontrolle aus historischer Sicht z.B. *Nils Herlitz*, *Rechtsschutzfragen in Schweden*, in: *Otto Bachov/Martin Drath/Otto Gönnerwein/Ernst Walz* (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, 1955, 419 (421 ff.). Dies hat den Staat dann auch verschiedentlich in Konflikt mit den Anforderungen von Artikel 6 EMRK gebracht. Zur Vereinbarkeit des Systems mit Art. 6 EMRK inklusive der entsprechenden Rechtsprechung vgl. beispielsweise *Weh*, EuGRZ 1988 (Fn. 24), 433 ff.; *Hofmann*, EuGRZ 1990 (Fn. 25), 10 ff.

sich mit dem Erlass des neuen schwedischen Umweltgesetzes (*Miljöbalk*)²⁷ - das am 1. Januar 1999 in Kraft trat, die bis dahin sehr disparaten Regelungen (u.a. auch diejenigen des Umweltschutzgesetzes von 1969) in einem Gesetz zusammenführte²⁸ und damit letztlich für (fast)²⁹ jegliche Aktivitäten Anwendung findet, die in irgendeiner Form für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt schädlich sein können³⁰. Das Umweltgesetz schaffte nämlich für den gerichtlichen Rechtsschutz gegen behördliches Handeln in Umweltangelegenheiten in weiten Bereichen spezielle Verfahren und spezielle Gerichte, so dass die allgemeinen Vorschriften nur noch subsidiär und im Wesentlichen ausnahmsweise zum Zuge kommen. So richtet sich der Rechtsschutz in Umweltangelegenheit in Schweden heute größtenteils nach eigens im Umweltgesetz statuierten Regeln und wird weitgehend von speziellen Umweltbehörden bzw. Umweltgerichten wahrgenommen.

Die Zuständigkeiten der verschiedenen Organe in Bezug auf den Rechtsschutz gegen behördliches Verhalten werden weitgehend – sowohl bei den besonderen "Umweltverfahren" als auch bei den allgemeinen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen behördliches Verhalten – enumerativ geregelt, was auch impliziert, dass die Kontrolle der Verwaltung nicht durchwegs durch gerichtliche Instanzen, sondern auch häufig durch administrative Stellen wahrgenommen wird. Diese Regelungstechnik dürfte maßgeblich mit der erwähnten historischen Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen hängen.

Aus dem neuen Umweltgesetz sind hier die Regelungen in Kapitel 16 ff. zu nennen: Kapitel 16 Sektion 1 listet die verschiedenen gerichtlichen und verwaltungsinternen Entscheidungsträger auf, Kapitel 17 erwähnt die erstinstanzlichen und Kapitel 18 die kontrollinstanzlichen Regierungsaufgaben, Kapitel 19 hält die verwaltungsinternen Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden fest, in Kapitel 20 f. werden schließlich die erst- und höherinstanzlichen Kompetenzen der verschiedenen Umweltgerichte aufgezählt.

Diese enumerative Aufzählung differenziert dabei nicht notwendigerweise nach verschiedenen Rechtsgebieten oder verschiedenen Anfechtungsobjekten, sondern auch innerhalb derselben "Kategorie" behördlichen Verhaltens kommen teilweise unterschiedliche Entscheidungsträger zum Zug.

So wird zum Beispiel im Bereich der Bewilligungsverfahren die erstinstanzliche Entscheidung durch föderal strukturierte Verwaltungsbehörden, durch die regionalen Umweltgerichte oder durch die Regierung wahrgenommen, wobei die Differenzierung einzig anhand des Schädigungspotentials erfolgt: Bewilligungsfälle

²⁷ Eine englische Übersetzung des Umweltgesetzes (Stand: August 2000), 1998:808, befindet sich im Internet auf der Seite des Ministeriums für Umwelt und Energie unter www.miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/ds2000_61.pdf, besucht am 27.08.2002.

²⁸ Das schwedische Umweltrecht war vor Inkrafttreten des Umweltgesetzes ziemlich unsystematisch geregelt. Die umweltrechtlich relevanten Normen waren auf über 20 Kodifikationen mit je unterschiedlichen Zielen verteilt, welche schliesslich kaum mehr koordinierbar waren. Zur Entstehungsgeschichte des Umweltgesetzes vgl. *Marianne Steneroth Sillén*, Environmental Law in Sweden, The Environmental Law System, in: Niels S.J. Koeman (Hrsg.), Environmental Law in Europe, 1999, 521 ff. (524 f.).

²⁹ Zu den verbleibenden "Lücken" *Jonas Ebbesson*, Sweden, in: Jonas Ebbesson (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters in the EU, 2002, 443 (444).

³⁰ Vgl. *Annika Nilsson*, Environmental Law, in: Michael Bogdan (Hrsg.), Swedish Law in the New Millenium, 2000, 453, die auf den folgenden Seiten dann auch ausführlich auf den Inhalt des Gesetzes eingeht. Zum neuen Umweltgesetz auch *Stefan Rubenson*, The Swedish Environmental Code, EELR 1999, 328 ff.

mit hohem Umweltschädigungspotential liegen in der Kompetenz der Regierung, woraufhin sie nur ausnahmsweise und aufgrund eines speziellen Gesetzes³¹ gerichtlich kontrolliert werden können. Hingegen steht für weniger umweltbelastende Projekte, die durch die lokalen Behörden bewilligt werden können, ein zweistufiger Instanzenzug vor den Umweltgerichten offen.

Im Folgenden soll nun das Schwergewicht auf die Erörterung der speziellen Umweltgerichte und ihrer Zuständigkeiten gelegt werden sowie auf die Möglichkeit, ausnahmsweise vor dem Kammer- oder Regierungsgericht eine Beschwerde gegen eine (ausnahmsweise mögliche) letztinstanzliche Verwaltungsentscheidung (*Rättsprövning*) gemäß des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen (*Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut*)³², einzulegen, hingewiesen werden (2.). Des besseren Verständnisses wegen und der Vollständigkeit halber sei aber auch ein Überblick über die (allgemeinen) verwaltungsgerichtlichen Kompetenzen gegeben (1.).

Dabei sei bei dieser Darstellung nicht aus den Augen zu verlieren, dass die hier gewählte Einteilung nicht der schwedischen Systematik entspricht, die jedoch in diesem Zusammenhang kaum sinnvoll wiedergegeben werden kann, da diese weitgehend einer enumerativen Kompetenzverteilung folgt.

1. Übersicht über das allgemeine verwaltungsgerichtliche System

Gemäß Sektion 22a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (*Administrative Procedure Act/Förvaltningslagen*)³³ können Verwaltungsentscheidungen durch ein Verwaltungsgericht überprüft werden. Die erstinstanzliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsgerichte ist nach Artikel 14 Gesetz über allgemeine Verwaltungsgerichte in jenen durch einen Rechtsakt vorgesehenen Fällen gegeben, so beispielsweise im Bereich des Bau-, Beamten-, Fürsorge-, Polizei- und Steuerrechts³⁴. Die Kammergerichte fungieren laut Artikel 33 Verwaltungsprozessgesetz (*Administrative Court Procedure Act/Förvaltningsprocesslag*)³⁵ als Kontrollinstanz der Bezirksverwaltungsgerichte. Falls dies spezialgesetzlich³⁶ oder im Befugnisgesetz (*Behörighetlag*)³⁷ vorgesehen ist, obliegt ihnen zudem die erstinstanzliche

³¹ Nämlich des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen (*Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut*, 1988:205); hierzu ist keine deutsche oder englische Übersetzung erhältlich. Schwedischer Text online unter www.notisum.se/rnp/sls/lag/19880205.HTM, besucht am 27.08.2002.

³² *Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut*, 1988:205; vgl. Fn. 31.

³³ *Förvaltningslagen*, 1986:223; eine englische Übersetzung des Gesetzes (Stand: 1999) ist im Internet erhältlich unter www.justitie.regeringen.se/pressinfo/pdf/forvlag.pdf, besucht am 27.08.2002.

³⁴ Hofmann, in: Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung (Fn. 16), 105 (112).

³⁵ *Förvaltningsprocesslag*, 1971:291; eine englische Übersetzung des Gesetzes von Bertil Wennergren (Stand: 1993) ist bei der Bibliothek der Regeringskansliet erhältlich; für weitere Angaben hierzu vgl. *Regeringskansliet*, Swedish statutes in translation, http://www.sweden.gov.se/pdf/ds2001_7.pdf, besucht am 03.09.2002.

³⁶ So etwa gemäß dem Jugendfürsorgegesetz (*Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*, 1980:621) oder dem Sozialdienstgesetz (*Socialtjänstlag*, 1980:620).

³⁷ *Behörighetlag*, 1984:542; in Artikel 1 dieses Gesetzes findet sich eine umfangreiche Aufzählung von Verwaltungsbeschwerden, über die ursprünglich der König zu befinden hatte, die aber seit 1971 an die

Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen. Das Regierungsgericht ist grundsätzlich zuständig für Beschwerden gegen Entscheidungen der Kammergerichte³⁸; wurde das Kammergericht jedoch bereits als Rechtsmittelinstanz tätig, ist zum Weiterzug eine entsprechende Prüfungsbewilligung (*Prövningsstillstand*) erforderlich³⁹. Aufgrund spezialgesetzlicher⁴⁰ oder im Befugnisgesetz niedergelegter Grundlage sind zudem einige Verwaltungsentscheidungen in erster und einziger Instanz vor das Regierungsgericht zu bringen⁴¹.

Regierungsentscheidungen sind vom Recht auf gerichtliche Überprüfung des Artikels 22a Verwaltungsverfahrensgesetz explizit ausgenommen. Allerdings unterliegen diese aufgrund des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen unter bestimmten Voraussetzungen⁴² trotzdem der Kontrolle des Kammer- oder des Regierungsgerichts.⁴³

Bis ins Jahr 1988 waren nämlich Verwaltungsentscheidungen grundsätzlich nur verwaltungsintern überprüfbar, verwaltungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten von Regierungsentscheiden waren enumerativ geregelt. Diese waren prinzipiell dort vorgesehen, wo überwiegend Rechtsprobleme aufgeworfen wurden, während verwaltungsinterne Überprüfungen in jenen Fällen zum Zug kamen, bei denen überwiegend eine Zweckmäßigkeitsprüfung notwendig war; da die Trennung aber nicht in jeder Beziehung "durchgehalten" werden konnte, kam auch den Gerichten die Kompetenz zu, Entscheidungen zusätzlich in gewissem Maß auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen⁴⁴.

Diese weitgehend fehlende Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen rief, gemessen an der relativ tiefen Einwohnerzahl Schwedens, überdurchschnittlich viele Individualbeschwerden nach Artikel 25 EMRK hervor, die in den achtziger Jahren von den Straßburger Konventionsorganen auch zunehmend gutgeheißen wurden mit der Begründung, der Entzug bzw. die staatliche Beeinträchtigung von "civil rights" erfordere laut Artikel 6 EMRK eine gerichtliche Überprüfung⁴⁵. Daraufhin wurde das Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen erlassen, dessen Artikel 1 dem Regierungsgericht bzw. dem Kammergericht auf Antrag des betroffenen Bürgers die Kompetenz einräumt, unter gewissen

Kammergerichte zu richten sind. Vgl. *Hofmann*, in: Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung (Fn. 16), 105 (112).

³⁸ Vgl. hierzu Artikel 2 Gesetz über allgemeine Verwaltungsgerichte.

³⁹ Artikel 35 Verwaltungsprozessgesetz. Diese Prüfungsbewilligung wird gewährt in für die Rechtsfortbildung wichtigen Verfahren oder wenn die angegriffene Entscheidung des Kammergerichts auf einem groben und offensichtlichen Fehler beruht, Artikel 36 Verwaltungsprozessgesetz.

⁴⁰ So beispielsweise aufgrund des Artikels 25 oder 72 Patentgesetz.

⁴¹ *Hofmann*, in: Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung (Fn. 16), 105 (111).

⁴² Die nämliche Verwaltungsentscheidung muss in Kapitel 8 Paragraph 2 oder Kapitel 8 Paragraph 3 der Verfassung genannte privat- oder öffentlichrechtliche Positionen betreffen, zudem darf keine gerichtliche oder anderweitige Überprüfungsmöglichkeit des fraglichen Beschlusses gegeben sein. Trotz Vorliegens dieser Voraussetzungen nicht überprüfbar sind die in Artikel 2 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen explizit aufgeführten Rechtsgebiete, so etwa das Staatsangehörigkeitsrecht, das Ausländerrecht, das Wehrrecht sowie das Steuer- und Abgabenrecht.

⁴³ Artikel 1 Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen.

⁴⁴ Vgl. *Hofmann*, in: Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung (Fn. 16), 105 (108 ff.).

⁴⁵ Vgl. zum bereits in den achtziger Jahren ziemlich weiten Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK *Weh*, EuGRZ 1988 (Fn. 24), 433 ff., spezifisch zu Schweden mit Referenzen zu den Entscheiden insbesondere 447.

Bedingungen die Rechtmäßigkeit⁴⁶ einer von der Regierung oder einer sonstigen Verwaltungsbehörde in letzter Instanz getroffenen Verwaltungsentscheidung zu überprüfen. Dieser Entscheid ist kassatorischer Natur⁴⁷.

2. Verfahren im Umweltrecht

a) Zu den Umweltgerichten

Auf der Grundlage des Kapitels 20 Sektion 1 des Umweltgesetzes gibt es für Beschwerden gegen Verwaltungshandeln in Umweltangelegenheiten grundsätzlich drei gerichtliche Instanzen.

- Als erste Instanz werden die regionalen Umweltgerichte (*Miljiödem stolar*) tätig. Als solche können von der Regierung Amtsgerichte bezeichnet werden, die bzw. eine "Kammer" derselben (zusätzlich) als Umweltgerichte funktionieren sollen. Solche Umweltgerichte erster Instanz wurden in Stockholm, in Umeå, Vänersborg, Växjö und in Östersund errichtet⁴⁸. Diese Gerichte sind für Beschwerden in Bezug auf solche Entscheidungen zuständig, die allein von der Verwaltung getroffen werden können. Neben dieser "echten" gerichtlichen Kompetenz nehmen die regionalen Umweltgerichte aber auch insofern gewisse eigentliche Verwaltungsaufgaben wahr, als sie in bestimmten Angelegenheiten behördliche Bewilligungen erteilen bzw. solchen zustimmen müssen.

In unserem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist die auf Kapitel 9 Sektion 6 des Umweltgesetzes beruhende Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren: Danach wird die Regierung ermächtigt, für gewisse umweltbelastende Tätigkeiten⁴⁹ eine Genehmigungspflicht⁵⁰ einzuführen⁵¹. Die diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung über umweltbelastende Tätigkeiten und Gesundheitsschutz (*Ordinance on environmentally hazardous activities and health protection/Förordning*

⁴⁶ Dabei erstreckt sich die Überprüfung sowohl auf den materiellrechtlichen Inhalt als auch auf ihr verfahrensmäßiges Zustandekommen. In die Kompetenz des Regierungsgerichts fällt allerdings nicht nur die Kontrolle der Rechtsanwendung, sondern auch, in einem beschränkten Rahmen, die Prüfung der Beurteilung des Sachverhalts durch die Behörden.

⁴⁷ Vgl. zu diesem Gesetz *Hofmann*, EuGRZ 1990 (Fn. 25), 10 ff.; *Marcusson et al.*, in: Towards A Unified Judicial Protection (Fn. 7), 667 (676 ff.); *Sterzel*, in: Swedish Law – a Survey (Fn. 25), 72 (91 f.).

⁴⁸ *Kristina Månsson/Rikard Setterlid (Advokatfirman Vinge KB)*, The Environmental Code, 1999, www.vinge.se/pdf/miljbalk-eng.pdf, besucht am 26.08.2002, 3.

⁴⁹ Der Begriff der umweltbelastenden Tätigkeit wird in Kapitel 9 Sektion 1 - 3 Umweltgesetz beschrieben. Demnach meint der Begriff (1) "the discharge of wastewater, solid matter or gas from land, buildings or structures onto land or into water or groundwater; (2) any use of land, buildings or structures that entails a risk of detriment to human health or the environment due to discharges or emissions other than those referred to in point 1 or to pollution of land, air, water areas or groundwater; or (3) any use of land, buildings or structures that may cause a detriment to the surroundings due to noise, vibration, light, ionizing or non-ionizing radiation or similar impact."

⁵⁰ Eine solche besteht für (1) die Errichtung oder Inbetriebnahme gewisser Fabriken oder anderer umweltbelastender Einrichtungen; (2) Das Ausfließenlassen von Abwässern in Grundstücke, Gewässer oder Grundwasser; (3) Jede Materialdeponierung, die zu einer Boden-, Gewässer- oder Grundwasserverschmutzung führen kann.

⁵¹ Zur Möglichkeit der "freiwilligen Bewilligung" Kapitel 9 Sektion 6 Paragraph 3, Kapitel 11 Sektion 9 Paragraph 2 sowie *Rose-Marie Lundström*, Environmental Law in Sweden, Practical Questions of Environmental Law, in: Niels S.J. Koeman (Hrsg.), Environmental Law in Europe, 1999, 538 ff. (539).

om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd)⁵². Je nach Art, Schädlichkeit und Gefährlichkeit der Tätigkeit fällt der Betreiber unter eine andere Genehmigungskategorie, die dementsprechend durch eine andere Behörde erteilt werden muss. Dabei steht Kategorie A für umweltrechtlich besonders bedeutende Aktivitäten, die von den regionalen Umweltgerichten bewilligt werden müssen, Kategorie B erfordert ebenfalls eine Bewilligung; diese kann allerdings aufgrund der geringeren Umweltbelastung durch die Provinzialregierung respektive durch die Gemeinden erteilt werden. Aktivitäten der Kategorie C braucht der Betreiber schließlich nur bei der Gemeinde zu notifizieren. Die Bewilligung kann für eine beschränkte Zeitperiode gewährt werden und an Bedingungen⁵³ geknüpft sein⁵⁴. Auch für die in Kapitel 11 Sektion 9 ff. erwähnten wasserwirtschaftlichen Vorhaben ist eine behördliche bzw. gerichtliche Bewilligung notwendig⁵⁵. Diese wird grundsätzlich von den regionalen Umweltgerichten erteilt; die Bewilligung von Bodendrainagen liegt allerdings, mit Ausnahmen⁵⁶, in der Kompetenz der Provinzialregierung⁵⁷.

- In zweiter Instanz kommt das Stockholmer Hofgericht als Oberster Umweltgerichtshof (*Miljöverdomstolen*) zum Zug⁵⁸, vor dem also Urteile der regionalen Umweltgerichte angefochten werden können⁵⁹. Allerdings können solche Urteile der regionalen Umweltgerichte, die sich selbst schon auf eine (verwaltungs-) interne Entscheidung bezogen, nur unter der Bedingung an den Obersten Umweltgerichtshof weitergezogen werden, dass die hierzu erforderliche Prüfungsbewilligung⁶⁰ gewährt wird⁶¹. Hier stellt der Oberste Umweltgerichtshof dann die letzte Instanz dar. Fälle, die durch ein regionales Umweltgericht aufgrund seiner Kompetenzen als Verwaltungsbehörde entschieden worden sind, können ohne Einschränkungen vor den Obersten Umweltgerichtshof gebracht werden⁶².
- Der Oberste Gerichtshof (*Högsta Domstolen*) schliesslich ist letztinstanzlich⁶³ für solche Rechtsmittelentscheidungen des Stockholmer Hofgerichts zuständig, die sich auf eine

⁵² *Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, 1998:899.

⁵³ Diese ergeben sich insbesondere aus den allgemeinen Bestimmungen des Kapitels 2 Umweltgesetz.

⁵⁴ Zum Ganzen *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (538 f.).

⁵⁵ Ebenso wie bezüglich der umweltbelastenden Tätigkeiten können Antragsteller auch nicht bewilligungspflichtige wasserwirtschaftliche Vorhaben freiwillig bewilligen lassen; vgl. hierzu Kapitel 11 Sektion 9 Paragraph 2 Umweltgesetz; *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (539).

⁵⁶ Nämlich unter der Voraussetzung, dass das Projekt nicht gemäß Kapitel 7 Sektion 19 und 20 des Wassergesetzes (*Lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*, 1998:812) trotzdem ausnahmsweise durch regionale Umweltgerichte beurteilt werden muss.

⁵⁷ Vgl. Kapitel 11 Sektion 9 Umweltgesetz.

⁵⁸ Kapitel 20 Sektion 1 Paragraph 2 Umweltgesetz.

⁵⁹ Vgl. Kapitel 23 Sektion 1 Paragraph 1 Umweltgesetz: "Unless other provision is made, appeals against judgments delivered by environmental courts may be made to the Superior Environmental Court".

⁶⁰ Hier finden die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsprozessgesetzes Anwendung: Gemäß Artikel 35 f. Verwaltungsprozessgesetz wird diese Prüfungsbewilligung in für die Rechtsfortbildung wichtigen Verfahren, oder wenn die angegriffene Entscheidung des Kammergerichts auf einem groben und offensichtlichen Fehler beruht, gewährt.

⁶¹ Vgl. Kapitel 23 Sektion 1 Paragraph 2 Umweltgesetz: "Leave to Appeal shall be required for an appeal to the Superior Environmental Court against a judgment or decision delivered by an environmental court." Wird ihm dies verweigert, so statuiert Kapitel 23 Sektion 2 Paragraph 2, dass "the judgment or decision of the environmental court shall remain in force. A statement to that effect shall be included in the decision of the Superior Environmental Court." Ein annahmeverweigernder Entscheid kann seinerseits angefochten werden.

⁶² E contrario aus Kapitel 23 Sektion 1 Paragraph 2 Umweltgesetz.

⁶³ Vgl. Kapitel 23 Sektion 8 Umweltgesetz, Verfahren vor dem Regierungsgerecht: "Appeals may not be made against judgments and decisions of the Superior Environmental Court in cases which in the first instance were tried by a municipality or an administrative authority."

erstinstanzliche Entscheidung des regionalen Umweltgerichts beziehen⁶⁴. Für den Weiterzug zum Obersten Gerichtshof ist eine Prüfungsbewilligung notwendig⁶⁵.

Die regionalen Umweltgerichte setzen sich aus einem rechtlich qualifizierten Gerichtspräsidenten, einem Umweltberater sowie zwei Sachverständigen als Laienrichter zusammen⁶⁶, wovon einer im Zuständigkeitsbereich der Umweltschutzbehörde qualifiziert sein muss, der andere, je nach Fall und daraufhin erfolgter Anordnung des Gerichtspräsidenten, im Bereich der Industrie oder der kommunalen Selbstverwaltung⁶⁷. Hinzu kommen jeweils ein Ersatzrichter sowie ein Ersatzumweltberater⁶⁸. Der Oberste Umweltgerichtshof besteht aus 4-5 Mitgliedern, wovon mindestens 3 rechtlich qualifizierte Richter sein müssen. Die restlichen Mitglieder sind Umweltberater⁶⁹.

Obwohl die Umweltgerichte, wie erwähnt, eigentlich "Auslagerungen" der Ordentlichen Gerichte sind, sind die meisten ihrer Kompetenzen verwaltungsgerichtlicher Natur. Daher sind für die verwaltungsrechtlichen Verfahren⁷⁰ vor den Umweltgerichten – sofern nicht im Umweltgesetz Spezialregeln bestehen, wovon es eine Reihe gibt⁷¹ – die Verfahrensregeln des Verwaltungsprozessgesetzes anwendbar⁷².

Daneben besitzen die Umweltgerichte jedoch auch eine Reihe von Kompetenzen in privatrechtlichen Fällen, so zum Beispiel in Schadenersatzfällen⁷³. Dabei wird nach den im Rechtspflegegesetz (*Code of Judicial Procedure/Rattgångsbalken*)⁷⁴ aufgeführten Regeln des Privatrechts verfahren⁷⁵.

b) Rättsprövning

Auf der Grundlage des Umweltgesetzes (Kapitel 17 Sektion 1, Kapitel 18 Sektion 1) ist gegen Entscheidungen der Regierung und bestimmter (letztinstanzlicher) sonstiger Verwaltungsbehörden kein Rechtsschutz eröffnet. Diese vor dem Hintergrund des Art. 6 EMRK⁷⁶ bedenkliche Lücke wird – wie bereits erwähnt – teilweise dadurch kompensiert, dass

⁶⁴ Kapitel 20 Sektion 1 Paragraph 3, Kapitel 23 Sektion 9 Paragraph 1 Umweltgesetz.

⁶⁵ Vgl. hierzu Kapitel 54 Sektion 10 Rechtspflegegesetz.

⁶⁶ Kapitel 20 Sektion 4 Paragraph 1 Umweltgesetz.

⁶⁷ Kapitel 20 Sektion 4 Paragraph 2 Umweltgesetz.

⁶⁸ Kapitel 20 Sektion 4 Paragraph 1 Satz 2 Umweltgesetz.

⁶⁹ Vgl. zur Zusammensetzung Kapitel 20 Sektion 11 Umweltgesetz.

⁷⁰ Wobei den Beschwerden gegen behördliche Entscheidungen, insbesondere der Provinzialregierungen und der Gemeindebehörden, denen die meisten Aufgaben im Umweltbereich zufallen, besondere Bedeutung zukommt. Vgl. *Steneroth Sillén*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 28), 521 (522).

⁷¹ Vgl. nur *Rune Lavin*, *Administrative Law and Procedure*, in: *Michael Bogdan* (Hrsg.), *Swedish Law in the New Millenium*, 2000, 89 (90 f.).

⁷² *Lavin*, in: *Administrative Law in the New Millenium* (Fn. 71), 89 (90).

⁷³ Unter Umständen ist der Umweg über eine Schadenersatzklage für den Geschädigten die einzige effiziente Möglichkeit, die Einstellung der schädigenden Handlung zu erreichen. Siehe hierzu z.B. *Björn O. Gillberg*, *Claims for Damages as an offensive Weapon in Environmental Protection Activities*, in: *Frank Horn/Tuula Tervaskonka* (Hrsg.), *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, 1994, 170 (170 ff.).

⁷⁴ *Rattgångsbalken*, 1941:740; für eine englische Übersetzung dieses Gesetzes vgl. Fn. 9.

⁷⁵ *Lavin*, in: *Swedish Law in the New Millenium* (Fn. 71), 89 (90); jedoch wird ebenfalls das Rechtspflegegesetz angewandt, wenn ein regionales Umweltgericht erstinstanzlich entscheidet. Siehe hierzu *Ministerium für Umwelt und Energie*, *The Environmental Code*, 1999, www.miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/engl.pdf, besucht am 26.08.2002, 24.

⁷⁶ Vgl. hierzu schon oben II.1.

nach dem seit 1988 bestehenden Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen für letztinstanzliche Regierungsentscheidungen eine gerichtliche Kontrolle durch das Regierungsgericht, für letztinstanzliche Entscheide anderer Verwaltungsbehörden eine solche durch das örtlich zuständige Kammergericht vorgesehen ist (*Rättsprövning*)⁷⁷.

Diese Konstellation ist im Umweltrecht durchaus von einer gewissen praktischen Bedeutung: Gewisse enumerativ geregelte, stark umweltschädliche Werke und Aktivitäten bedürfen nämlich der Bewilligung durch die Regierung. Dies ist etwa der Fall bei der Errichtung und Inbetriebnahme von Eisen- und Stahlwerken, Papierfabriken, Nuklearanlagen und bedeutenden Elektrizitätswerken, jedoch auch beim Bau von Autobahnen und anderen, mindestens vierspurigen Strassen mit einer Länge von mindestens 10 Kilometern, Bahnlinien mit definierter Mindestlänge, Autotunnels und Flugplätzen⁷⁸. Unter besonderen Umständen kann die Regierung darauf verzichten, diesbezüglich eine Entscheidung zu fällen⁷⁹, oder auch eine Sache an sich ziehen, die nicht unter die in Kapitel 17 Sektion 1 Umweltgesetz genannten Bereiche fällt⁸⁰.

III. Gerichtlicher Zugang

1. Klagebefugnis

Bei der Klagebefugnis ist zwischen dem Verfahren vor den Umweltgerichten und der *Rättsprövning* zu unterscheiden⁸¹. Im Übrigen sind bei allen Klagen ganz allgemein zwei Aspekte zu beachten:

- Im schwedischen Prozessrecht sind Drittstaatsanwohner den Inländern gleichgestellt⁸². Außerdem ist Schweden, wie auch Dänemark, Finnland und Norwegen, Mitglied des Umweltübereinkommens (*Nordic Environmental Protection Convention*) von 1974⁸³, dessen Hauptzweck die Nichtdiskriminierung der Konventionsstaaten in Umweltbelangen ist⁸⁴. Die Konvention gewährt für den Fall grenzüberschreitender

⁷⁷ S. bereits oben II. am Anfang, II.1.

⁷⁸ Vgl. Kapitel 17 Sektion 1 Paragraph 1 - 21 Umweltgesetz.

⁷⁹ Kapitel 17 Sektion 2 Umweltgesetz.

⁸⁰ Kapitel 17 Sektion 3 Paragraph 1 Umweltgesetz; dies unter den Voraussetzungen, dass 1. "with regard to the interests to be promoted by this code in accordance with chapter 1, section 1, the scope of the activity is or is likely to be substantiel or intrusive"; 2. "the activity is likely, outside areas designated as special protection areas or special areas of conservation pursuant to chapter 7, section 28 the first or the second paragraph, to cause damage to the area's natural assets that is not inconsiderable"; 3. "chapter 4, section 6 third paragraph is applicable to the activity."

⁸¹ Nicht angesprochen werden im Folgenden die allgemeinen Grundsätze der Klagebefugnis, die sich jedoch im Wesentlichen mit den im Umweltgesetz verankerten Prinzipien decken dürften. Vgl. zur Klagebefugnis im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht *Lavin*, in: *Swedish Law in the New Millenium* (Fn. 71), 89 (104 f.); *William Wade/Hans Ragnemalm/Peter L. Strauss*, *Administrative Law - The Problem of Justice*, Vol. I, 1991, 433 ff.

⁸² S. insbesondere Artikel 33 Verwaltungsprozessgesetz.

⁸³ Der englische Konventionstext ist im Internet unter <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/acrc/Nordic.txt.html>, besucht am 27.08.2002, abrufbar.

⁸⁴ So statuiert Artikel 2 des Umweltübereinkommens, dass, "in considering the permissibility of environmentally hazardous activities, the nuisance which such activities entails or may entail in another Contracting State shall be equated with a nuisance in the States where the nuisance are carried out."

Emissionen Drittstaatanwohnern - wobei natürliche und juristische Personen erfasst sind - denselben Rechtsschutz wie Angehörigen desjenigen Staates, in dem die umweltbeeinträchtigende Aktivität vorgenommen wird⁸⁵.

- Wie auch bei (sonstigen) verwaltungsgerichtlichen Verfahren kommen als Klagegegenstand zunächst (Verwaltungs-) Entscheidungen (also nach der deutschen Terminologie im Wesentlichen Verwaltungsakte) in Frage. Es ist aber auch möglich, klageweise zu verlangen, dass die Behörde in einer bestimmten Art und Weise agiert, z.B. Schutzmaßnahmen ergreift, was der Leistungsklage entsprechen dürfte⁸⁶. Die Voraussetzungen für die Klagebefugnis sind parallel ausgestaltet⁸⁷.

a) Verfahren vor den Umweltgerichten

aa) Individualklage

Bei Individualklagen ist gemäß Kapitel 16 Sektion 12 des Umweltgesetzes

"any person who is the subject of a judgement or decision against him"

klageberechtigt⁸⁸. Diese Umschreibung erfasst zunächst (selbstverständlich) den Adressaten einer Entscheidung. Aber auch Dritte können danach klagebefugt sein, wobei die klagende Person über ein genügendes, rechtlich geschütztes individuelles Interesse verfügen muss⁸⁹, welches allerdings nicht sehr qualifiziert zu sein braucht⁹⁰. So können (auch) all jene Personen gegen eine Entscheidung Klage erheben, die durch die (zu genehmigende) umweltbelastende

⁸⁵ Vgl. Artikel 3 der Konvention: "Any person who is affected or may be affected by a nuisance caused by environmentally hazardous activities in another Contracting State shall have the right to bring before the appropriate Court or Administrative Authority of that State the question of measures to prevent damage, and to appeal against the decision of the Court or the Administrative Authority to the same extent and on the same terms as a legal entity of the State in which the activities are being carried out." Zu dem in dieser Bestimmung erwähnten Begriff der "nuisance" siehe *Jonas Ebbesson*, Individuals and Transboundary Pollution; Two Decades with the 1974 Nordic Convention, *North European Environmental Law* 1995, 40 (53 f.); ausführlich zu dieser Gleichstellung der "Drittstaatler" *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (449 f.).

⁸⁶ Vgl. hierzu *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453 f.).

⁸⁷ Vgl. im Übrigen zur gerichtlichen Kontrolle von allgemein-abstrakten Erlassen *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (463 ff.).

⁸⁸ Der Erlass des Umweltgesetzes führte zu einer Vereinheitlichung der vorher für die verschiedenen Bereiche des Umweltrechts uneinheitlich geregelte Klagebefugnis. So war es bei Erlass des Umweltgesetzes ein Anliegen, den Begriff der persönlich betroffenen Partei (*sakägare*) und somit die Klageberechtigung auf einem großzügigen, aber nicht ausufernden Niveau zu vereinheitlichen, so dass fortan das Konzept des Umweltschutzgesetzes von Bedeutung sein sollte, vgl. Proposition 1987/88:45, part I, 482 ff., zitiert nach *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448 Fn. 19).

⁸⁹ "A necessary individual significant (legal) interest", *Ellen Margrethe Basse*, Environmental Liability – Modern Developments, in: Peter Wahlgren (Hrsg.), *Tort Liability and Insurance*, 2001, 31 (49).

⁹⁰ In diese Richtung auch *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448) speziell in Bezug auf das Umweltrecht; s. allgemein *Marcusson et al.*, in: *Towards A Unified Judicial Protection* (Fn. 7), 667 (681 ff., 734), der davon spricht, dass das schwedische System des gerichtlichen Zugangs "a broad one" sei.

Tätigkeit (persönlich) geschädigt werden könnten, solange diese Möglichkeit nicht nur rein hypothetisch erscheint; aber auch eine anderweitige Beeinträchtigung reicht grundsätzlich aus, sofern diese nicht von ganz unerheblicher Natur wäre⁹¹. Der Kreis der klageberechtigten Personengruppe ist damit häufig geografisch einzugrenzen (insbesondere bei der Genehmigung potenziell umweltschädlicher Anlagen) und je nach Sachverhalt mehr oder weniger weit gezogen. Bemerkenswert ist im Übrigen, dass für das Bestehen eines locus standi auch der Sinn und Zweck der jeweiligen Gesetzesdisposition von Bedeutung ist⁹². Damit bestimmt sich also die Klagebefugnis einerseits nach der tatsächlichen Betroffenheit der klagenden Person, andererseits aber auch unter Berücksichtigung der Zielsetzung der geltend gemachten Rechtsnorm, wobei offenbar der tatsächlichen Betroffenheit bzw. dem hinreichend qualifizierten Interesse des Einzelnen eine vergleichsweise große Bedeutung zukommen soll⁹³.

Zur Gewährung der Klageberechtigung genügt demnach beispielsweise nicht, dass eine Person allein in ihrem *Allemansrätten*, d.h. dem Jedermanns-Zutrittsrecht zur Natur⁹⁴, verletzt wird⁹⁵. Bei Versuchen mit gentechnisch veränderten Organismen oder beim Bau von Nuklearanlagen ist der hypothetisch betroffene Personenkreis geografisch zwar sehr weit zu definieren, allerdings ist hierbei vorerst zu prüfen, inwieweit die entsprechenden Anlagen bzw. Aktivitäten für den Einzelnen effektiv ein reales Gefahrenpotential beinhalten oder eine Beeinträchtigung darstellen können, welche eine Klagebefugnis rechtfertigen würde⁹⁶. Im Einzelnen sind bei der genauen Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Einzelne "besonders" betroffen sind, noch nicht alle Fragen abschließend geklärt, und es verbleiben, wie die Beispiele zeigen, gewisse Unsicherheiten.

Ergänzend sei zudem darauf hingewiesen, dass das schwedische Recht sehr großzügige Möglichkeiten für Private und Organisationen kennt, am Bewilligungsverfahren selbst teilzunehmen und auf diese Weise ihre Sichtweise der Dinge einzubringen. Diese Beteiligung am Verfahren zieht aber nicht eine Klagebefugnis nach sich, die daher strikt von diesem Beteiligungsrecht zu unterscheiden ist⁹⁷.

bb) Verbandsklagen

⁹¹ Vgl. *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448) m.w.N. aus der nach wie vor relevanten Rechtsprechung vor Inkrafttreten des neuen Umweltgesetzes.

⁹² Spezifisch zum Umweltrecht formuliert *Basse*, in: *Tort Liability and Insurance* (Fn. 89), 31 (49), dass "the person who wants to protect the environment by bringing a case to the court system must be one of the individual persons who is protected by the rules according to which the matter has been settled". Vgl. auch *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (447).

⁹³ Dass die tatsächliche Betroffenheit eine wichtige Rolle spielen soll, ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Umweltgesetzes: In dessen Rahmen wollte man nämlich für die Bestimmung der Klagebefugnis an die vorherige Regelung im (damaligen) Umweltschutzgesetz anknüpfen. Unter dessen Regime war aber (auch) eine tatsächliche Betroffenheit von einer gewissen Intensität maßgeblich. So hielt das Regierungsgericht 1997 in dieser Frage fest, dass jede Person, welche durch die umweltbelastende Tätigkeit geschädigt oder anderweitig beeinträchtigt werden könnte, als persönlich betroffene Partei (*party in interest/sakägare*) gelte und somit gegen eine Entscheidung Beschwerde einlegen könne. Eine Schädigung von nur hypothetischer Natur oder eine Beeinträchtigung von sehr untergeordneter Bedeutung reichten hingegen nicht zur Klagelegitimation aus, RA 1997 ref. 38. Englische Übersetzung bei *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448).

⁹⁴ Ein weltweit einzigartig in Schweden existierendes Rechtsinstitut, das jedermann den Zutritt zur Natur garantiert.

⁹⁵ Governmental bill, Proposition 1997/98:45, part I, 482 ff., zitiert nach *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448 Fn. 21).

⁹⁶ *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (448 f.).

⁹⁷ Vgl. hierzu *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (446 f.).

Bis Ende der sechziger Jahre, unter dem Regime des Naturschutzgesetzes, wurde bestimmten Umweltverbänden das Recht zur Einreichung einer (altruistischen) Verbandsklage eingeräumt. Nach der Gründung der staatlichen Umweltschutzbehörde (*Statens Naturvårdsverket*) wurden diese Klagerechte aber als überflüssig angesehen, da fortan dieser Behörde von Amtes wegen die Wahrnehmung der Umweltinteressen oblag, woraufhin den Umweltverbänden die Klagелеgitimation nur noch zugestanden wurde, falls sie ein persönliches Interesse am Entscheid aufweisen konnten⁹⁸, so dass sie (nur noch) wie irgend eine andere natürliche oder juristische Person klageberechtigt waren⁹⁹.

In das neue Umweltgesetz wurde wiederum eine, wenn auch äußerst restriktive, Klagebefugnis für Umweltverbände eingeführt. Demnach dürfen Verbände, die nach ihrem statutarischem Zweck Umweltschutzinteressen verfolgen, seit über 3 Jahren in Schweden aktiv tätig sind und über mindestens 2000 Mitglieder verfügen, gegen beschwerdefähige Entscheide betreffend Bewilligungserteilung, Genehmigungen und Ausnahmeregelungen vorgehen¹⁰⁰.

Allerdings werden diese Bedingungen faktisch nur durch einen einzigen Verband erfüllt, nämlich durch die *Svenska naturskyddsföreningen/Swedish Society for Nature Conservation*, der gleichzeitig der älteste, finanziell am besten gestellte, politisch anerkannteste und wohl am wenigsten umstrittene schwedische Umweltschutzverband ist¹⁰¹.

Durch diese sehr restriktiv gewählte Regelung kann auf lokalem Niveau etablierten Gruppen sowie ad-hoc-Zusammenschlüssen von vornherein keine Klagebefugnis zukommen¹⁰².

Allerdings ist die Klagebefugnis für einige Verbände, die andere Zielsetzungen (also nicht Umweltinteressen) verfolgen, großzügiger ausgestaltet: So können lokale Arbeitnehmerorganisationen derjenigen Branchen, die durch die betreffende Entscheidung in Bezug auf umweltbelastende Tätigkeiten betroffen sind, hiergegen Beschwerde einlegen¹⁰³. Nationale Arbeitnehmerorganisationen im Sinne des Work Acts (*Lag om medbestämmande i arbetslivet*)¹⁰⁴ sowie die entsprechenden Arbeitgeberorganisationen und Konsumentenverbände sind legitimiert, gegen durch die Provinzialregierung oder nationale Zentralbehörden gefällte Entscheide betreffend Kapitel 14 Umweltgesetz¹⁰⁵ Rechtsmittel zu ergreifen¹⁰⁶.

⁹⁸ Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (450).

⁹⁹ Siehe zur schwedischen Rechtsordnung, als Verbandsklagen nicht zulässig waren auch Ebbesson, North European Environmental Law 1995 (Fn. 85), 40 (49 ff.).

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 16 Sektion 13 Umweltgesetz.

¹⁰¹ Minna Gillberg/Håkan Hydén, Recent Environmental Law Developments in Sweden, 2001, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/hydenrecenvdev.html>, besucht am 27.08.2002. Tatsächlich kommt in der englischen Version des Umweltgesetzes nämlich nicht zum Ausdruck, dass unter den Begriff der "non-profit associations" gemäss Kapitel 16 Sektion 13 Umweltgesetz "foundations working for the protection of the environment without profit" wie beispielsweise der WWF nicht subsumiert werden können. Zudem erfüllt wohl auch Greenpeace Nordic die Voraussetzungen nicht, hat dieser zwar über 80 000 „support members“, doch nur 20 Mitglieder. Vgl. dazu Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (452).

¹⁰² So riet die ehemalige Umweltministerin Anna Lind der kleineren schwedischen Umweltorganisation "Aktion Rädda Skåne Miljö" in einem Antwortbrief, ihre Ziele doch weiterhin durch Leserbriefe schreiben u.ä. zu verfolgen. Vgl. zum Auszug des Briefes Gillberg/Hydén, Recent Environmental Law Developments in Sweden (Fn. 101).

¹⁰³ Kapitel 16 Sektion 12 Paragraph 2 Umweltgesetz.

¹⁰⁴ *Lag om medbestämmande i arbetslivet*, 1976:580.

¹⁰⁵ Das die Handhabung von chemischen Produkten und biotechnischen Organismen regelt.

¹⁰⁶ Vgl. Kapitel 16 Sektion 12 Paragraph 3 Umweltgesetz.

cc) Klage öffentlichrechtlicher Körperschaften

Öffentlichrechtliche Körperschaften oder bestimmte (selbständige) Ämter wie Verwaltungsbehörden, Gemeindebehörden oder andere Körperschaften sind nach Kapitel 16 Sektion 12 Paragraph 4 Umweltgesetz klageberechtigt, falls ihnen eine Klagebefugnis in einem Gesetz eingeräumt wird. Von besonderer Bedeutung ist in unserem Zusammenhang das sehr weit gehende Klagerecht der staatlichen Umweltschutzbehörde, das vor dem Hintergrund des Zwecks dieser Behörde, Umweltinteressen wahrzunehmen, zu sehen ist¹⁰⁷.

b) Bei der *Rättsprövning*

aa) Individualklage

Gemäß Artikel 1 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen sind jene Parteien klageberechtigt, die durch den gegen sie lautenden Entscheid persönlich betroffen sind¹⁰⁸. Vor dem Hintergrund, dass das Gesetz erlassen worden ist, um das schwedische Verwaltungsrecht mit Artikel 6 EMRK – dem zu entnehmen ist, dass jede Person ein Recht hat, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht verhandelt werden kann – in Einklang zu bringen, sollte der Parteibegriff dieser Bestimmung möglichst weit und damit konventionskonform ausgelegt werden. So darf die Bestimmung keinesfalls so interpretiert werden, dass nur diejenigen Personen Beschwerde einlegen können, die im bisherigen Verfahren formell Parteistellung inne hatten; vielmehr ist im Ergebnis jeder klagebefugt, der aufgrund seiner persönlichen Betroffenheit ein legitimes Interesse an einer Neubeurteilung aufweisen kann¹⁰⁹. Damit dürfte die Klagebefugnis hier im Großen und Ganzen parallel zu derjenigen unter dem Umweltgesetz ausfallen.

¹⁰⁷ Lundström, in: Environmental Law in Europe (Fn. 51), 538 (547).

¹⁰⁸ Das Gesetz ist nicht auf englisch erhältlich. Artikel 1 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen beginnt im schwedischen Originaltext mit der Formulierung "på ansökan av en enskild part", was etwa mit "auf Ersuchen einer individuell betroffenen Partei" übersetzt werden kann.

¹⁰⁹ Vgl. zu dieser Auslegung beispielsweise RA 1999 ref. 76 bezüglich eines brisanten Entscheides, bei dem es um den Weiterzug der durch die Regierung verfügten Schliessung des in Privatbesitz stehenden Atomreaktors Barsebäck ging; siehe hierzu auch Geir Ulfstein, Sweden, in: Yearbook of International Environmental Law 1998, 414 (417 f.); Geir Ulfstein, Sweden, in: Yearbook of International Environmental Law 1999, 438 (441 f.); Lavin, in: Swedish Law in the New Millenium (Fn. 71), 89 (104). In dem Sinne soll gemäss den Materialien der bereits im Verwaltungsprozessgesetz etablierte Parteibegriff zur Anwendung kommen, vgl. Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (458).

bb) Verbandsklagen

Verbandsklagen sind im Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen nicht vorgesehen. Demnach sind Verbände nur unter denselben Voraussetzungen wie Einzelne klagelegitimiert¹¹⁰.

cc) Zu den Klagegründen

Im Gegensatz zu den Umweltgerichten können bei der *Rättsprövning* nur bestimmte Klagegründe geltend gemacht werden. So kann nur die Rechtswidrigkeit einer letztinstanzlichen Verwaltungsentscheidung geltend gemacht werden, die die in 2:8¹¹¹ bzw. 3:8 der Verfassung¹¹² genannten privat- oder öffentlichrechtlichen Positionen betrifft¹¹³.

Zudem darf für die entsprechenden Verwaltungsentscheidungen keine andere gerichtliche oder anderweitige Überprüfung offen stehen, und die Verletzung der Rechtsregel darf nicht offenbar ohne Auswirkungen auf die Entscheidung geblieben sein¹¹⁴.

Artikel 2 Ziff. 1-10 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen enthält sodann eine erschöpfende Liste von Sachbereichen, die trotz Vorhandensein obstehender Voraussetzungen nicht gerichtlich überprüft werden können. Hierunter fallen beispielsweise Entscheidungen zum Staatsangehörigkeitsrecht, zum Ausländer-, Wehr-, Steuer- und Abgabenrecht sowie zum Kriegswaffenexportrecht.

2. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen

Bei den sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung:

- Postulationsfähigkeit: Dem schwedischen Recht ist grundsätzlich der Anwaltszwang fremd. Nach Artikel 48 Paragraph 1 Verwaltungsprozessgesetz ist aber jede Prozesspartei befugt, einen Parteienvertreter oder einen Beistand beizuziehen. Die Einschaltung eines

¹¹⁰ Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (451).

¹¹¹ Kapitel 8 Paragraph 2 der Verfassung betrifft Vorschriften über die persönliche Stellung Einzelner und ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, u.a. also Vorschriften über die schwedische Staatsangehörigkeit, über das Recht am Familiennamen, Ehe und Elternschaft, Erbschaft und Testament sowie sonstige Familienverhältnisse, Rechte an Immobilien und beweglicher Habe, über Verträge sowie über Gesellschaften, Vereine, Gemeinschaften und Stiftungen.

¹¹² Die in Kapitel 8 Paragraph 3 der Verfassung niedergelegten Vorschriften regeln das Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Gemeinwesen, die Pflichten des Einzelnen und Eingriffe in seine persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse. Dazu gehören unter anderem Delikte und ihre Rechtsfolgen, staatliche Steuern sowie Requisition und ähnliche Verfügungen.

¹¹³ Artikel 1 Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen.

¹¹⁴ Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (458).

Rechtsanwalts ist grundsätzlich die Regel, da das Prozessrecht, von wenigen Ausnahmen abgesehen, schriftlichen Verkehr verlangt¹¹⁵.

- Fristen: Beschwerden können gemäß Artikel 6a des Verwaltungsprozessgesetzes innerhalb von 3 Wochen nach Zustellung der Entscheidung erhoben werden¹¹⁶. Artikel 3 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen ermöglicht die Einlegung einer Beschwerde innerhalb einer Frist von 3 Monaten nach Entscheidungsfällung.

Die Frage, ob die Beschwerde rechtzeitig eingereicht worden ist, wird durch den Richter a quo beurteilt¹¹⁷. Wurde die Frist verpasst, ist die Klage unzulässig. Allenfalls kann die Frist wieder hergestellt werden, wenn der Beschwerdeführer gute Gründe für seine Verspätung geltend machen kann¹¹⁸.

IV. Sonstige Aspekte der Effektivität des Rechtsschutzes

Neben der Klagebefugnis können noch eine Reihe weiterer Faktoren auf die Effektivität des Rechtsschutzes einen Einfluss entfalten, wobei insbesondere drei Aspekte im Vordergrund stehen:

- Die jeweils eigenen (Partei-) Kosten werden sowohl vor den Umweltgerichten als auch bei der *Rättsprövning* von den Parteien selbst getragen; eine Entschädigung der jeweils anderen Partei ist grundsätzlich nicht vorgesehen¹¹⁹. Während bei der *Rättsprövning* weder Verfahrens- noch Gerichtskosten erhoben werden, müssen diese bei den Verfahren vor den Umweltgerichten grundsätzlich vom Antragsteller bzw. Beschwerdeführer übernommen werden¹²⁰. Es ist nicht ersichtlich, dass die Kosten bislang einen entscheidenden Faktor bei der (Nicht-) Erhebung von Klagen gespielt hätten.
- Das schwedische Verwaltungsverfahren, worunter auch das Verfahren vor den Umweltgerichten subsumiert wird, da hierbei ebenfalls das Verwaltungsprozessgesetz Anwendung findet, ist ein Zweiparteienverfahren¹²¹, und Verfahren nach dem Verwaltungsprozessgesetz erfolgen grundsätzlich auf schriftlichem Wege¹²².

¹¹⁵ Olof Nyström/Bridal Widemar Nyström, Simons Landesberichte, Schweden, www.simons-law.com/d/lb_s_d.htm, besucht am 26.08.2002.

¹¹⁶ Ebenfalls eine dreiwöchige Frist gilt für den verwaltungsinternen Weiterzug sowie für erstinstanzliche und privatrechtliche Entscheide, vgl. die entsprechenden Regelungen von Artikel 23 Verwaltungsverfahrensgesetz und Kapitel 50 Sektion 1 Rechtspflegegesetz.

¹¹⁷ Marcusson et al., in: Towards a Unified Judicial Protection (Fn. 7), 667 (736 f.).

¹¹⁸ Europäische Gemeinschaften, Schweden, Gerichtliche Verfahren, <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/de/se/00194.htm>, besucht am 28.08.2002.

¹¹⁹ Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (456).

¹²⁰ S. im Einzelnen zu den bei der Kostenauflegung maßgeblichen Grundsätzen Kapitel 25 Umweltgesetz.

¹²¹ Dies ist allerdings erst seit 1995 der Fall, als mit der Einführung des Artikels 7a (in der englischen Übersetzung des Verwaltungsprozessgesetzes ist diese Änderung nicht vermerkt, die Übersetzung stammt von 1993; vgl. jedoch Lavin, in: Swedish Law in the New Millenium (Fn. 71), 89 (99 f.)) in das Verwaltungsprozessgesetz die erstentscheidende (Verwaltungs-) Instanz formelle Prozessstellung zugesprochen bekam und somit fortan als Gegenpartei des Beschwerdeführers auftritt.

¹²² Davon wird laut Artikel 9 Paragraph 2 Verwaltungsprozessgesetz abgewichen, wenn aufgrund der Umstände zu erwarten ist, dass eine mündliche Anhörung zu einem gründlicheren Verfahren beitragen oder

Die Verfahren nach Kapitel 16 ff. Umweltgesetz erfolgen nach der Untersuchungsmaxime. So statuiert Artikel 8 Verwaltungsprozessgesetz, das Gericht habe dafür zu sorgen, dass der Fall genügend untersucht werde¹²³. Das Gericht ist weder an die Beweisanträge noch an die Sachverhaltsvorbringen der Parteien gebunden und kann zur Klärung des Sachverhalts eigene Untersuchungen vornehmen¹²⁴.

Gemäß Artikel 29 des Verwaltungsprozessgesetzes darf das Gericht grundsätzlich nicht über die Rechtsbegehren der Parteien hinaus gehen¹²⁵. Nach dem Prinzip des "instance order" kann in höherer Instanz nur erfolgreich eingebracht werden, was bereits in unterer Instanz Verhandlungsgegenstand war¹²⁶.

- Die Verfahrensdauer ist in Schweden grundsätzlich nicht übermäßig lang; so beträgt die durchschnittliche Dauer für ein Bewilligungsverfahren eines in der Schwerindustrie tätigen Unternehmens etwa ein Jahr. Die Umweltgerichte sind gehalten, falls nicht besondere Umstände gegeben sind, innerhalb von 2 Monaten nach Beendigung der Hauptverhandlung ihren Entscheid zu fällen¹²⁷.

V. Prüfungsumfang und gerichtliche Kontrolldichte

Aufgrund der historischen Gegebenheiten – insbesondere die erst allmähliche Entwicklung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit¹²⁸ – werden die Probleme des gerichtlichen Prüfungsumfangs und der Kontrolldichte in der schwedischen Dogmatik und Rechtsprechung kaum thematisiert. So wurden bei der Übertragung der (Kontroll-) Zuständigkeiten von der Verwaltung auf die Gerichte der Umfang der Rügemöglichkeiten des Einzelnen und die Kontrollbefugnisse der Gerichte nicht eigentlich eingeschränkt. Begriffen wie Ermessensspielraum, Ermessenskontrolle oder Beurteilungsspielräume kommt daher in der schwedischen Dogmatik keine Bedeutung zu¹²⁹, und die gerichtliche Kontrolle geht bei den

das Verfahren beschleunigen könnte. Eine mündliche Anhörung soll außerdem stattfinden, wenn dies in einem Prozess vor einem Bezirksverwaltungs- oder Hofgericht von der privaten Partei verlangt wird und nicht besondere Gründe dagegen sprechen, Artikel 9 Paragraph 3 Verwaltungsprozessgesetz.

¹²³ Englischer Text des Artikels 8 Paragraph 1 Verwaltungsprozessgesetz: "The court shall see to it that a case will be investigated to the extent that its nature requires."

¹²⁴ *Sterzel*, in: *Swedish Law – a Survey* (Fn. 25), 72 (89 f.); *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (548 f.).

¹²⁵ Artikel 29 Satz 1 Verwaltungsprozessgesetz: "The adjudication by the Court may not exceed what has been claimed in the case." Ausnahmsweise, falls dem keine Privatinteressen entgegenstehen, kann ein Gericht jedoch von dieser Maxime abweichen und zu Gunsten der Privatpartei über deren Anträge hinausgehend entscheiden, vgl. Artikel 29 Satz 2 Verwaltungsprozessgesetz. "If there are particular reasons for it, the Court, however, may in default of a claim from the party decide for his better, when it can take place without causing prejudice to any opposing private interests."

¹²⁶ *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (549).

¹²⁷ *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (543).

¹²⁸ S.o. II., am Anfang.

¹²⁹ *Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum (Fn. 17), 217 ff.; *Hofmann*, in: *Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung* (Fn. 16), 105 (119 f.).

Umweltgerichten tendenziell sehr weit (1.), während bei der *Rättsprövning* gewisse Einschränkungen zu machen sind (2.).

1. *Vor den Umweltgerichten*

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Prüfungsumfang der Gerichte denkbar weit ausgestaltet ist und letztlich eine allgemeine Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrolle erlaubt¹³⁰. So kann der durch sein Eigeninteresse oder durch das Erfüllen der den Verbänden auferlegten Kriterien beschwerdelegitimierte Kläger ohne weiteres auch Drittinteressen oder öffentliche Interessen erfolgreich in den Prozess einbringen¹³¹, was insbesondere bei Verbandsklagen von großer Bedeutung ist. Der Beschwerdeführer kann sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung rügen¹³².

Dementsprechend erstreckt sich die Kognition der Umweltgerichte grundsätzlich sowohl auf die Rechtmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung. So können beispielsweise die von der Vorinstanz ausgeführten Kriterien zur Bewilligungserteilung¹³³ vollumfänglich überprüft und gegebenenfalls gestützt auf eigene Zweckmäßigkeitsüberlegungen reformiert werden¹³⁴. Die Rechtsmittelinstanz ist dabei weder an die rechtlichen noch an die tatsächlichen Argumente und Ausführungen der Parteien gebunden; allerdings leiten die Umweltgerichte nur selten selbständig ausführliche Untersuchungen ein¹³⁵. Die Zweckmäßigkeit wird insbesondere auch anhand der im Umweltgesetz statuierten Prinzipien, insbesondere anhand der in Kapitel 2 Umweltgesetz erwähnten, beurteilt¹³⁶.

2. *Bei der Rättsprövning*

Gegenstand der Überprüfung und Kontrolle im Rahmen der *Rättsprövning* ist grundsätzlich (nur) die materielle und verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung¹³⁷ und die Rechtsanwendung im Einzelfall; allerdings unterliegt auch die "Beurteilung des

¹³⁰ Dies wurde allerdings bis Anfang der neunziger Jahren in der Lehre ziemlich kontrovers diskutiert. Vgl. hierzu RA 1993 ref. 97; *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453).

¹³¹ *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453), beschreibt bildlich, "once through the bottle-neck" könne der Beschwerdeführer auch Dritt- oder öffentliche Interessen einbringen.

¹³² *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453).

¹³³ Siehe für dieses Beispiel und für eine Auflistung der für die Bewilligungserteilung relevanten Kriterien *Lundström*, in: *Environmental Law in Europe* (Fn. 51), 538 (543 ff.).

¹³⁴ *Pache*, *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum* (Fn. 17), 218 f.

¹³⁵ *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453).

¹³⁶ *Ebbesson*, in: *Access to Justice* (Fn. 29), 443 (453).

¹³⁷ *Hofmann*, *EuGRZ* 1990 (Fn. 25), 10 (13).

Sachverhalts"¹³⁸ durch die Verwaltung einer rudimentären gerichtlichen Überprüfung, ohne dass dies aber einer eigentlichen Zweckmäßigkeitskontrolle gleichkäme.

Das Rechtsmittel der *Rättsprövning* ist nach Artikel 5 des Gesetzes zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen kassatorischer Natur¹³⁹; gleichwohl erachtet sich das Regierungsgeschicht als kompetent, kleinere Entscheidungsergänzungen vorzunehmen¹⁴⁰. Ausnahmsweise kann eine fehlerhafte bzw. rechtswidrige Entscheidung aufrecht erhalten werden, nämlich dann, wenn der Fehler offensichtlich ohne Auswirkungen auf das Urteil geblieben ist¹⁴¹.

VI. Zusammenfassende Bewertung

1. Zusammenfassung

Das schwedische Rechtsschutzsystem ohne dogmatische Trennung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsgerichtlicher Kontrolle mag für den durch die deutsche Rechtsordnung geprägten Juristen auf den ersten Blick etwas unstrukturiert erscheinen. Allerdings darf bei der Untersuchung nicht aus den Augen verloren werden, dass der Gewaltenteilung in Schweden historisch kaum Bedeutung zukommt. Dem Bürger gebührte das überlieferte Recht, seine Sache "vor den König zu bringen"; erst später wurde diese Kontrollfunktion an die Regierung übertragen, und erst seit Anfang des 20. Jahrhunderts begann sich eine gerichtliche Verwaltungskontrolle zu etablieren, die allerdings nur über punktuell und enumerativ geregelte Überprüfungskompetenzen verfügt. Auf Druck der Straßburger Konventionsorgane wurde Ende der achtziger Jahre das Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen erlassen, das eine gerichtliche Kontrolle von letztinstanzlichen Verwaltungsentscheidungen ohne anderweitige Weiterziehungsmöglichkeiten ermöglicht.

Mit Inkrafttreten des Umweltgesetzes 1999 wurden für unter dessen Anwendungsbereich fallende Verfahren in weiten Teilen spezielle Verfahrensbestimmungen eingeführt; ergänzend gelten in Verwaltungssachen die Regelungen des Verwaltungsprozessgesetzes. Die meisten

¹³⁸ Hofmann, EuGRZ 1990 (Fn. 25), 10 (13); die Prüfung des Sachverhalts entspricht etwa einer Willkürprüfung, so soll nämlich dabei der Ermessensspielraum der Verwaltung nicht tangiert werden dürfen. So Monica Hane, Rätten till domstolsprövning. En oversikt av Europakonventionens Artikel 6, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1989, 18 (31 f.); Håkan Strömberg, Rätten till domstolsprövning. En oversikt av Europakonventionens Artikel 6, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1989, 218 (220), zitiert nach Hofmann, EuGRZ 1990 (Fn. 25), 10 (13).

¹³⁹ Hofmann, EuGRZ 1990 (Fn. 25), 10 (12 f.).

¹⁴⁰ Bei der Bestätigung oder Kassation der Urteile durch das Regierungsgeschicht erweisen sich nämlich oft zusätzliche Vorschriften z.B. zum Inkrafttreten oder zum Erlass von zusätzlichen Maßnahmen als notwendig. Obwohl hierzu eine gesetzliche Regelung fehlt, werden diese Vorschriften regelmäßig vom Regierungsgeschicht erlassen. Vgl. Lavin, in: Swedish Law in the New Millenium (Fn. 71), 89 (103).

¹⁴¹ Ebbesson, in: Access to Justice (Fn. 29), 443 (458).

Entscheidungen werden nunmehr erstinstanzlich von föderal strukturierten Verwaltungsbehörden getroffen. Persönlich betroffene natürliche oder juristische Personen sowie unter restriktiven Voraussetzungen auch Verbände können hiergegen allerdings Rechtsmittel ergreifen und die Entscheidung vor einem regionalen Umweltgericht, unter gewissen Umständen daraufhin noch vor dem Obersten Umweltgericht und vor dem Obersten Gerichtshof anfechten. Bei letztinstanzlichen Entscheiden von Verwaltungsbehörden kann die betroffene und beschwerte Partei *Rättsprövning* durch das Regierungsgeschicht bzw. durch das Kammergericht verlangen.

Da die Verwaltungs- bzw. Umweltgerichte auch heute noch eher als Teil der Verwaltung denn als davon unabhängige Gerichtsbarkeit wahrgenommen werden, wird das Problem der Kontrollichte in der Literatur nach wie vor kaum diskutiert. Die volle Kognition wurde deshalb grundsätzlich auch nach der Kompetenzübertragung von der Verwaltung an die Judikative beibehalten. Durchbrochen wird dies allerdings bei der *Rättsprövning*, in deren Rahmen die Gerichte grundsätzlich nur eine Rechtmäßigkeitskontrolle vornehmen.

2. Bewertung

Trotz der besonderen Struktur der schwedischen Verwaltungsgerichtsbarkeit erscheint der Rechtsschutz gerade in Umweltbelangen heute als recht umfassend, insbesondere im Hinblick auf den gerichtlichen Zugang. Bei einigen Aspekten, so beispielsweise bei der Klageberechtigung im Gesetz zur rechtlichen Überprüfung gewisser Verwaltungsentscheidungen, wird dieser Zustand durch extensive Auslegung der Gesetzesbestimmungen erreicht. Bedauernswert ist die stark eingeschränkte Möglichkeit von Verbandsklagen, so dass faktisch wohl nur einem einzigen Umweltverband Klagebefugnis zukommen kann, und auch dies nur vor den Umweltgerichten, nicht hingegen bei der *Rättsprövning*. Diese Regelung dürfte im Übrigen kaum mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Einklang stehen¹⁴².

Aus rechtsvergleichender Sicht sind vor allem folgende Aspekte bemerkenswert:

- Bei der Klagebefugnis kommt es in erster Linie auf die Intensität der persönlichen Betroffenheit, aber auch auf die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnormen an. In der (jedenfalls umweltrechtlichen) Praxis führt dies dazu, dass Dritte - also Nichtadressaten einer Verwaltungsentscheidung - schon immer dann klagebefugt sind, wenn sie individuell betroffen sind und ein gewisser auch in Rechtsnormen zum Ausdruck gekommener "*legal interest*" glaubhaft gemacht werden kann. Dabei kommt es offenbar entscheidend auf die Intensität der Betroffenheit an, während eine wie auch immer geartete Abgrenzung von (nur) Allgemeininteressen und (besonders zu

¹⁴² Hierzu die Nachweise in Fn. 4.

qualifizierenden) Individualinteressen kaum eine Rolle spielen dürfte. Damit fällt der gerichtliche Zugang relativ großzügig aus.

- Interessant ist sodann, dass dieser eher weite gerichtliche Zugang mit einer sehr weitgehenden gerichtlichen Kontrollbefugnis einher geht: Die Gerichte müssen die angefochtene Entscheidung nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit insgesamt prüfen, sondern auch - abgesehen von der *Rättsprövning* - eine Zweckmäßigkeitsprüfung vornehmen. Allerdings erschiene es voreilig, hieraus abzuleiten, dass damit ein Zusammenhang zwischen gerichtlichem Zugang und gerichtlicher Kontrolle in dem Sinn, dass eine Verengung des ersteren eine Erweiterung der letzteren und umgekehrt mit sich bringt, ausgeschlossen sei; vielmehr dürfte die Weite der gerichtlichen Kontrolle in Schweden maßgeblich auf historischen Gründen beruhen, und es ist bemerkenswert, dass bei der Einführung der *Rättsprövning* dieses Konzept denn auch etwas abgeschwächt wurde, so dass nicht auszuschließen ist, dass die gerichtliche Kontrolle in Zukunft weiter zurück genommen werden wird. Sonstige rechtsvergleichende Untersuchungen legen im Übrigen durchaus den Schluss nahe, dass es einen gewissen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs und der gerichtlichen Kontrolle im erwähnten Sinn gibt¹⁴³.
- Sodann ist die Verankerung eines umfassenden "Sonderprozessrechts"¹⁴⁴ für den Bereich des Umweltrechts - oder zumindest weite Teile desselben - sehr bemerkenswert. Damit hat sich in Schweden der Ansatz durchgesetzt, dass die Besonderheiten der "Aufgabe Umweltschutz" - in erster Linie die starke Involvierung von Allgemeininteressen, die nicht notwendigerweise mit Individualinteressen korrespondieren - eine besondere Ausgestaltung auch des Rechtsschutzes rechtfertigen (können)¹⁴⁵.
- Schließlich ist aus deutscher Sicht auf den in Schweden gelungenen Erlass eines umfassenden Umweltgesetzes bzw. Umweltgesetzbuches hinzuweisen. Es bleibt zu hoffen, dass das Projekt auch in Deutschland gelegentlich wieder mit mehr Nachdruck verfolgt wird; der Handlungsbedarf dürfte nach wie vor bestehen, und die schwedische Erfahrung dürfte immerhin zeigen, dass es sich hier um ein machbares Projekt handelt, dem jedenfalls der Verdienst einer einheitlicheren und übersichtlicheren Regelung des Umweltrechts zukommt bzw. zukäme.

¹⁴³ Vgl. hierzu m.w.N. *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 2), 301 f.; *Epiney*, VVDStRL 61 (Fn. 1), 362 ff. (386).

¹⁴⁴ Das nicht nur die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs, sondern auch die Gerichtsorganisation betrifft.

¹⁴⁵ Vgl. zur diesbezüglichen Diskussion in Deutschland, wo schon Ansätze eines solchen "Sonderprozessrechts" überwiegend auf Ablehnung stoßen dürften, m.w.N. *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 2), 423 ff.