

Herausforderungen der Umsetzung der AK auf EU-Ebene (EU-AarKo)

1. Werkstattgespräch

11. Mai 2020, 14.00 – 16.30 Uhr (MEZ)

Tagesordnung

14.10 – 14.20 Uhr	UfU-Projekt EU-AarKo
14.20 – 14.40 Uhr	Hintergrund der Debatte „Compliance-Verfahren ACCC/C/2008/32“
14.40 – 15.20 Uhr	Blick nach vorn „Änderung Aarhus-Verordnung“
15.20 – 15.40 Uhr	Diskussionsrunde „Deutsche EU-Ratspräsidentschaft“
15.40 – 15.50 Uhr	Zusammenfassung
15.50 – 16.00 Uhr	Ausblick
<i>16.00 – 16.30 Uhr</i>	<i>Q&A</i>

EU-Implementierung der AK im digitalen Zeitalter (EU-AarKo)



- Zeitraum: 04/2020 - 12/2021
- Link zum Projekt: <https://www.ufu.de/projekt/eu-aarko/>

Vortrag I: Hintergrund der Debatte

Compliance-Verfahren (ACCC/C/2008/32), Milieu Studie & Kommissionsbericht

Sebastian Bechtel

ClientEarth

Webinar

11. Mai 2020



Übersicht

1. Das Ausgangsproblem
2. Der Aarhus Komitee Fall (ACCC/C/2008/32)
3. Die EU Reaktion
4. Jetziger Stand

1a – Kein direkter Zugang zum EuGH

- Nichtigkeitsklage (Art 263(4) AEUV) unzugänglich im öffentlichen Interesse (Umweltschutz usw.) – bisher kein erfolgreicher Fall
- Voraussetzungen unerfüllbar – Handlung muss:
 1. an sie gerichtet sein oder
nur (fehlende) Antworten auf Informationsanfragen
 2. sie unmittelbar und individuell betreffen oder
25/62 *Plaumann v Commission*: bestimmte persönliche Eigenschaften / ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebende Umstände
 3. gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen + keine Durchführungsmaßnahmen erfordern

T-600/15 *PAN Europe*: Auswirkung auf ihre Rechtsstellung

1b – Vorabentscheidungen (Artikel 267 AEUV)

- Nationales Gericht verweist eine Frage an den EuGH - kann Rechtmäßigkeit überprüfen lassen
- Unzureichend, denn:
 - EU Maßnahmen werden nicht immer national umgesetzt
 - Detektivarbeit: Unklar, ob und welche nationalen Umsetzungsmaßnahmen bestehen
 - Nationale Barrieren zum Gerichtszugang:
 - Klagebefugnis,
 - Richter verweisen Frage nicht,
 - Exorbitante Kosten verhindern Gerichtszugang,
 - Zeitaufwand macht finale Entscheidungen irrelevant,
 - ...

1c – Klagerecht nach Aarhus-Konvention

- Artikel 9(3) AK:
 - Recht auf Gerichtszugang gegen Handlungen und Unterlassungen von Behörden die gegen Umweltrecht verstoßen
 - EU ratifiziert in 2005 => Verordnung 1367/2006 (die Aarhus-Verordnung) etabliert das interne Überprüfungsverfahren

1c – Das Interne Überprüfungsverfahren

Generelle Idee (Art. 10):

- EU Organ oder Einrichtung nimmt einen Verwaltungsakt an oder hätte einen solchen Akt annehmen sollen
- NGOs können innerhalb von 6 Wochen einen Antrag auf interne Überprüfung stellen

=>

1. Positive Entscheidung => Akt wird geändert / angenommen
2. Negative Entscheidung => NGO ist Adressat, kann die Entscheidung nach Art. 263 AEUV vor dem EUG anfechten

1c – Das Interne Überprüfungsverfahren

Strenge Voraussetzungen:

- Antragssteller (Art. 11): Nur NGOs mit Aktivität >2 Jahre
- Definition Verwaltungsakt (Art. 2) = erwiesen erfüllt nur für Genehmigungen von bestimmten Substanzen (inkl. GMOs)
- T-177/13 (C-82/17 P), T-33/16, T-108/17 (C-458/19 P), T-436/17

2 – Das Aarhus Compliance-Verfahren

- Aarhus Komitee: 9 unabhängige Experten, jeder kann Beschwerde einreichen
- Empfehlungen müssen von Vertragstaatenkonferenz (MOP) „endorsed“ (angenommen) werden

2 – Das Aarhus Compliance-Verfahren

- 2008 - ClientEarth Beschwerde (ACCC/C/2008/32)
- 2011 – Komiteefeststellung Teil I:
 - Vorabentscheidungsverfahren unzureichend
 - wenn EuGH keine Abhilfe schafft, Konventionsverletzung
- 2012 – EuG: Aarhus-Verordnung verletzt Art. 9(3) AK
- 2015 – EuGH: Nein, AK als Völkerrecht nicht direkt anwendbar

=> Aarhus-Verfahren wieder aufgenommen

2 – Das Aarhus Compliance-Verfahren

2017 – Teil II: EU Rechtsschutzsystem verletzt Art. 9(3)
Aarhus-Konvention diesbezüglich:

1. Beschränkung auf NGOs
2. Beschränkung auf Maßnahmen, die:
 1. Einen Einzelfall regeln
 2. „des Umweltrechts“ sind
 3. rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben

2017 – Vertragsstaatenkonferenz in Budva, Montenegro

- EU Rat + Kommission wollen Komitee Entscheidung nur zur Kenntnis nehmen /= annehmen
- Druck von NGOs, Schweiz, Norwegen und Vorsitzendem => Kompromiss = Vertagung auf 2021

3 – Die EU Reaktion

- Juni 2018: Rat fordert Kommission auf (Art. 241 AEUV):
 - Bis 30 Sept. 2019: eine Studie vorzubereiten und,
 - Bis 30 Sept. 2020: wenn notwendig, Verordnungsänderungsvorschlag
- Oktober 2019: Kommission sendet Milieustudie & eigenen Bericht zum Rat

3 – Der Kommissionsbericht

Hauptergebnisse:

- Zu Aarhus-Verordnung: 29 von 43 interne Überprüfungsanträge unzulässig
- Zu Art. 263 AEUV: Kein Präzedenzfall von NGO mit direktem Zugang, NGOs „generell“ auf Aarhus-Verordnung angewiesen
- Zu Art. 267 AEUV: “wesentliche Hürden“ im Zugang zu nationalen Gerichten
- Verweis auf Milieu Studie bzgl. Lösungsvorschläge

3 – Die Milieu Studie

Fünf mögliche Änderungsoptionen

1. 0 Option
2. Nur nicht legislative Maßnahmen (Mitteilung)
3. Verordnungsänderung + Richtlinie
4. Verordnungsänderung + Mitteilung
5. Richtlinie + Mitteilung

4 – Letzter Stand

- EU:
 - Kommissionsfahrplan mit Öffentlichkeitsbeteiligung (6.3.-3.4.20) - siehe nächster Vortrag
- Aarhus Komitee:
 - Zuletzt Audiokonferenz mit Komitee (11.3.20)
 - Nächster Fortschrittsbericht am 1.10.2020

Offene Fragerunde

Hintergrund der Debatte: Compliance-Verfahren gegen die EU (ACCC/C/2008/32), Milieu Studie & Kommissionsbericht

Vortrag II: Blick nach vorn

Der Kommissionsfahrplan und anstehende Änderung der Aarhus Verordnung

Sebastian Bechtel

ClientEarth

Webinar

11. Mai 2020



Übersicht

1. Kommissionsfahrplan
2. Öffentlichkeitsbeteiligung
3. Vorschläge der Kommission + Bewertung
4. Weitere Vorschläge

1 – Kommissionsfahrplan

- „legislative initiative“ für Q3 =>
wahrscheinlich
Verordnungsänderungsvorschlag bei
30.9.20
- Nur eine Öffentlichkeitsbeteiligung
geplant

2 – Öffentlichkeitsbeteiligung

- 175 Beiträge – haupts. Windkraftgegner, Industrie, NGOs
- Viele Beiträge aus Deutschland im Bezug auf UmwRG / spezifische Windkraftprojekte
- Industrie:
 - teilweise eher auf Situation in MS fokussiert (insb. BDEW, Forstwirtschaft, Landwirtschaft...)
 - BDI: lehnt Novelle ab

3 – Bewertung des Fahrplans

Vier Änderungsvorschläge:

- a) Ausweitung auf (nicht legislative) Rechtsakte mit Verordnungscharakter (~ Art 263(4))
- b) Klarstellung, dass Maßnahmen „des Umweltrechts“ solche sind, die gegen Umweltrecht „verstoßen“ (Art. 9(3) AK)
- c) Fristverlängerung für beide Seiten (NGOs + Kommission)
- d) Neue Kommissionsmitteilung zu Zugang zu Gerichten

3a – Regulierung eines Einzelfalls

- Zurzeit: Nur Maßnahmen, die einen Einzelfall regulieren
- Fahrplan: Nicht legislative Maßnahmen mit Verordnungscharakter
- Im Einklang mit: C32 (para. 94), Milieu Studie (S. 198)
- Sehr wichtig, denn Hauptablehnungsgrund (25/43 RIRs)

3a – Gleichzeitig neue Beschränkung?

- Fahrplan verweist auf Maßnahmen, die „keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“
- Hochproblematisch:
 - Kopiert aus Art. 263 AEUV, aber andere Logik,
 - Unklar wenn der Fall => Detektivarbeit für NGOs,
 - Umweltrechtsverletzung sollte direkt behoben werden,
 - Nationale Barrieren verhindern effektive Nutzung von 267 AEUV.

3b – Maßnahme „des Umweltrechts“

- Fahrplan: Klarstellung, dass Maßnahmen „des Umweltrechts“ solche sind, die gegen Umweltrecht „verstoßen“ (Art. 9(3) AK)
- Im Einklang mit: C32 (para. 100), Milieu Studie (S. 198)
- Wichtig, da von Kommission teilw. anders ausgelegt (z. B. RIR von J&E, Feb 2014)

3c – Fristen

- Fahrplan: Verlängerung der Frist für NGOs und Kommission
 - 6 Wochen für NGOs in unser Erfahrung unproblematisch
 - Längere Zeit für Kommission – problematisch, denn:
 1. 12 Wochen / 18 Wochen für Kommission
 2. EUG: 1.5-2 Jahre
 3. EUGH: 1.5-2 Jahre
- = 3-4.5 Jahre

3d – Neue Kommissionsmitteilung

- Nationaler Gerichtszugang verbleibt problematisch, ABER weitere Mitteilung wird das nicht ändern
- Bindende Richtlinie wäre notwendig

4 – Weitere Veränderungsvorschläge

Fünf Beschränkungen, die nicht erwähnt werden:

- a) Beschränkung auf NGOs
- b) Rechtsverbindlich und Außenwirkung
- c) Staatliche Beihilfen
- d) Kosten
- e) Effektiver Rechtsschutz

4a – Beschränkung auf NGOs

- Teil der Komitee Entscheidung (C32, para. 93)
- Kommissionsbericht: Nicht notwendig (S. 19-20)
- Politisch sehr schwierig
- Nicht unser Fokus aber wichtig, v. a. perspektivisch

4b – Rechtsverbindlich und Außenwirkung

- Problem: Maßnahmen müssen rechtsverbindlich sein und Außenwirkung haben um überprüft zu werden
- AK Verletzung laut C32 (para. 103)
- Milieu Studie: „reduziert Effektivität“ + Raum für Klarstellung

4b – Rechtsverbindlich und Außenwirkung

Einschätzung:

- Theoretisch: verbindliche Rechtswirkung auch für 9(3) AK wichtig + Voraussetzung einer Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)
 - Praxis:
 - Eigene Interpretation der Kommission
 - Risiko anderer Auslegung
- => Vorschlag: Einheitliche Formulierung zur Rechtsprechung = „verbindliche Rechtswirkung“

4c – Staatliche Beihilfen

- Problem: Bestätigung der Kommission von staatlichen Beihilfen von der Regulierung ausgeschlossen
- C32: Keine generelle Ausnahme für „Aufsichtsbehörden“, aber keine konkrete Bsp. => keine Konventionsverletzung
- C128: Betrifft Kommissionsentscheidung zu staatlichen Beihilfen für Hinkley Point C – zurzeit ausgesetzt
– erwartet C-594/18 P

4c – Staatliche Beihilfen

Wichtig denn:

- Kommission prüft Umweltrechtsverletzungen / sollte dies tun (basierend auf Art. 11 & 17(1) TEU)
- Umweltschutz ist ein Grund für Binnenmarktkompatibilität => Prüfung, ob angebracht

Vorschlag: Verweis nur auf Vertragsverletzungsverfahren, Bürgerbeauftragten und OLAF

4d – Kosten

- Neues Problem:
 - externe Anwaltsvertretung von EU Einrichtungen
 - Bsp.: € 23.700 Frontex gegen Frag den Staat und CEO - Informationsanfrage
 - Kosten der Streithelfer
 - Bsp.: Kosten von sieben streithelfenden Firmen gegen Greenpeace – Umweltinformationsanfrage
- Nicht vorgebracht in C32

4d – Kosten

Bewertung:

- Art. 9(4): „nicht übermäßig teuer“ (+ Art. 47 Charter, 13 ECHR)
- Gleichbehandlung mit MS – EuGH: Kostensicherheit zentral (vgl. C-530/11)

Vorschlag: Keine Kostenerstattung für externe Vertretung + für Streithelfer

4e – Effektiver Rechtsschutz

- Problem: EuG überprüft nur Antwort der Einrichtung /= betreffende Maßnahme (Art. 12 Verordnung)
- Nicht im Fahrplan
- C32: Möglich für EuG Art. 12 anders auszulegen
 - Nut hat EuG Auslegung stattdessen bestätigt (T-108/17, T-117/13)
- Milieu Studie: Schränkt Effektivität des RIR ein (S. 126)

4e – Effektiver Rechtsschutz

Bewertung:

- Art. 9(3) fordert materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Überprüfung der Maßnahme selbst (C32, para. 119 + Milieu S. 125-6)
- Problem: Art. 12 umgeht Art. 263 => EU Verträge intakt

Vorschlag: EuGH darf Überprüfungsentscheidung ändern

Zusammenfassung

Wichtigste Änderungen:

1. Keine Beschränkung auf Einzelfall
2. Unabhängig von Durchsetzungsmaßnahmen
3. Maßnahmen die Umweltrecht verletzen
4. Inklusive staatliche Beihilfen
5. Maßnahmen die rechtsbindende Wirkung haben
6. Kostenschutz
7. Effektiver Rechtsschutz

Vielen Dank!

Sebastian Bechtel
Environmental Democracy
Lawyer
ClientEarth
sbechtel@clientearth.org
t. +32 (0) 2 808 8862

www.clientearth.org
@ClientEarth



Stellungnahme FEU

Prof. Dr. Gerd Winter, Dr. h. c., Lic. rer. soc., Mitglied der
Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) der
Universität Bremen

Stellungnahme NABU

Dr. Raphael Weyland, Büroleiter Brüssel des
Naturschutzbundes Deutschland e.V. (NABU)

Diskussionsrunde

**Deutsche EU-Ratspräsidentschaft &
die Aarhus-Verordnung**

Zusammenfassung

Dr. Michael Zschiesche, Geschäftsführer & Vorstandsvorsitzender,
Fachgebietsleiter Umweltrecht & Partizipation des Unabhängigen
Instituts für Umweltfragen e. V. (UfU)

Ausblick

<i>EU-Ratspräsidentschaft</i>	2020	Veranstaltung	Ort
<i>Kroatien</i>	30. Juni	2. Werkstattgespräch (dt.)	<i>Digital</i>
<i>BRD</i>	Sept.	Entwurf Aarhus-Verordnung?	/
	Okt.	3. Werkstattgespräch (engl.)	ggf. Berlin
	Dez.	EU-Umweltrat	ggf. Brüssel
	2021		
<i>Portugal</i>	Frühjahr	4. Werkstattgespräch (engl.)	Lissabon
		Austausch BMU – UBA – Umweltverbände	Berlin
<i>Slowenien</i>	Sept.	Tagung der Vertragsparteien (MoP)?	Tiflis?
	Herbst	5. Werkstattgespräch (engl.)	Ljubljana
	Winter	EU-AarKo Abschlussveranstaltung (engl.)	Berlin