



Neues vom unionsrechtlichen Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten

Perspektive der Praxis

Sebastian Bechtel

Environmental Democracy Lead

17. Mai 2024

ClientEarth

Über ClientEarth

- UmweltsNGO mit juristischem Fokus
- Mehr als 300 Angestellte weltweit in 9 Standorten
- Environmental Democracy team: Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung, Gerichtszugang



ClientEarth

Zwei Themenbereiche

Gerichtzugang für:

A. Handlungen der EU

- Fokus: Interne Überprüfungsverfahren in der Praxis

B. Handlungen nationaler Behörden / Privatpersonen

- Fokus: Neue EU-Gesetzgebung

A. EU Interne Überprüfungsverfahren

Hintergrund: AarhusVO & interne Überprüfungen

- Kein direkter Zugang zum Gerichtshof (Art. 263 AEUV) im öffentlichen Interesse (*Plaumann* Test für Gesetzgebungsakte / unmittelbare Betroffenheit für Rechtsakte)
- Vorabentscheidung zur Gültigkeit von EU Handlungen (Art. 267 AEUV) sind selten realistisch
- => Interner Überprüfungsmechanismus (Verordnung 1367/2006):
- Anträge interne Prüfung an ein Organ/eine Einrichtung der EU => Berufung beim EuGH
- Der Geltungsbereich wurde im Jahr 2021 folgend der Beschwerde von ClientEarth an das Aarhus Compliance Committee (von 2008) auf Rechtsakte von allgemeiner Tragweite ausgeweitet (VO 2021/1767)

Anforderungen an den Antragsteller

Nach Art. 11 Aarhus VO (1367/2006) und Art. 2-4
Kommissionsbeschluss 2023/748:

- Unabhängige NGO mit Umweltfokus und relevanter, 2-jähriger Erfahrung
- Eine Einzelperson, die eine Rechtsverletzung und direkte Betroffenheit im Vergleich zur Allgemeinheit nachweisen kann, und 4000(!) Personen aus 5(!) verschiedenen Mitgliedsstaaten unterstützt wird und von einer NGO oder einem Anwalt vertreten wird

=> In der Praxis, Anträge nur von NGOs

Welche Handlungen müssen überprüft werden?

Nach Art. 10 und 2(1)(g)/(h) Aarhus VO (1367/2006)

1. Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der rechtliche Wirkung und eine Außenwirkung hat
2. Eines Organs oder einer Einrichtung der Union
3. Bestimmungen enthält, die möglicherweise gegen Umweltrecht verstoßen

Welche Handlungen müssen überprüft werden?

Nach Art. 10 und 2(1)(g)/(h) Aarhus VO (1367/2006)

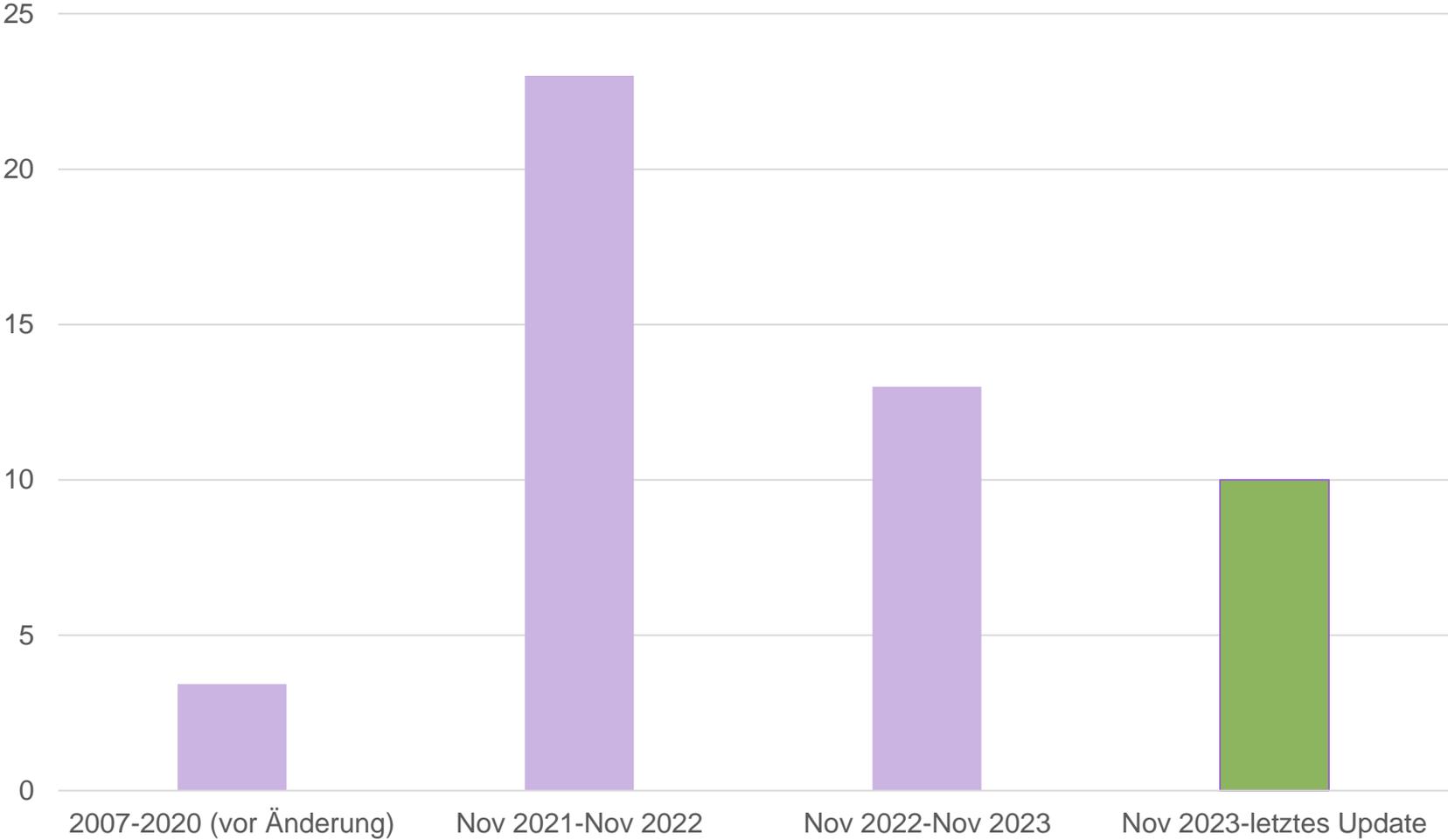
1. Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der rechtliche Wirkung und eine Außenwirkung hat
 - Im Einklang mit Art. 263(1) AEUV auszulegen = gleicher Gerichtszugang wie für Nichtigkeitsklagen (C-212/21 P und C-223/21 P, *EIB und Kommission v ClientEarth*, paras 108-9)
2. Eines Organs oder einer Einrichtung der Union
 - Alle Organe & Einrichtungen, inklusive der Europäischen Investitionsbank (aber Art. 271(c) AEUV beschränkt die nachfolgende, „mittelbare“ Überprüfung durch den EUGh – *ibid*, para. 51)
3. Bestimmungen enthält, die möglicherweise gegen Umweltrecht verstoßen
 - Umweltrecht = „jeder Rechtsakt der Union [...], der unabhängig von seiner Rechtsgrundlage zur Verwirklichung der in Art. 191 Abs. 1 AEUV definierten Ziele [der Umweltpolitik der Union] beiträgt“ => nicht nur Gesetzgebungsakte sind Teil des Umweltrecht (*ibid*, para. 87)

Welche Handlungen müssen überprüft werden?

Außnahme für Entscheidungen über staatliche Beihilfen (Art. 2(2) AarhusVO):

- Aarhus Beschwerde C128 von NGO Ökobüro – entschieden in 2021: Ausnahme ist nicht mit Art. 9(3) Aarhus Konvention vereinbar
 - Verweist auf EUGh Urteil in C-594/18 P *Österreich v. Kommission*
 - 2021 Aarhus Mitgliedstaatenkonferenz (MOP) – EU besteht auf Verschiebung der Entscheidung zu C128
 - Kommissionsmitteilung KOM(2023) 307, 17.05.2023:
 - „Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass [Fall C128] eine Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens oder gleichwertige Maßnahmen erfordert.“
 - Fortschrittsbericht zum Aarhus Komitee (ACCC) am 30.10.2024
- = bisher kein weiterer Fortschritt – extrem wichtig, dass die EU nun die entsprechende Entscheidung akzeptiert („endorsement“ bei MOP 2025)

Anzahl der Anträge auf interne Überprüfung zur Europäischen Kommission bei Jahr



Erscheint mehr als es ist, denn...

46 Anträge seit November 2021 (in 2.5 Jahren) - davon:

- Mindestens 14 formell unzulässige Anträge
- Nur 25 verschiedene Rechtsakte der Kommission betroffen

Sehr wenige Anträge zu anderen EU Organen & Einrichtungen:

- Bisher nur 5 Anträge zum Rat (siehe [hier](#))
- Andere EU Einrichtungen haben kein öffentlich zugängliches Portal, aber nach unserem Wissen ist die Anzahl verschwindend gering (ein Antrag zur EIB bekannt: T-86/22)

=> Argument der „Überschwemmung“ der EU Einrichtungen mit Anträgen erscheint entkräftet

Anträge bei Themenbereich

1. Pflanzenschutzmittelgenehmigungen

- 21 Anträge – Bsp.: Laufzeitverlängerung für Glyphosat

2. Anti-Windkraft

- 14 Anträge, davon 13 unzulässig

3. Klima

- 9 Anträge – Bsp.: Taxonomie (“Nachhaltigkeitslabel”) für Biomasse, organische Grundstoffe und Chemikalien, Gas, Atomenergie

4. Überfischung

- 3 Anträge zum Rat zu jährlichen Festlegungen des zulässigen Gesamtfangs

5. Landwirtschaft

- 2 Anträge zur Genehmigung der GAP Strategiepläne

Allgemeine Betrachtungen

- Dauer = ungefähr 5 Jahre
 - fehlende einstweiliger Verfügungen
- Kosten:
 - EU Organe mit eigener Rechtsvertretung, aber Einrichtungen nicht unbedingt – Bsp: EIB
 - Kosten von Streithelfern – Bsp.: T-545/11 RENV *Greenpeace & PAN v Commission*
- Prüfumfang:
 - Form der Präklusion: alle Argumente müssen im Überprüfungsantrag enthalten sein
 - Mittelbare Prüfung findet statt – Bsp: T-108/17 *ClientEarth v Commission*
- Prüftiefe:
 - Handlungsspielraum der EU Organe/Einrichtungen
 - Kompetenzfragen vs offensichtliche Beurteilungsfehler?
 - Rolle wissenschaftlicher Erkenntnisse – zB was sind “schlüssige” Erkenntnisse?

B. EU Gesetzgebung

Hintergrund: EU-Gesetzgebung zu nationalem Gerichtszugang

- GerichtszugangsR außerhalb des Genehmigungskontexts (Art. 9(3) AC) scheitert: Vorschlag von 2003 -> keine Einigung im Rat -> Kommission zieht in 2014 den Vorschlag zurück
- Seitdem: Konsistente Belege für Zugangsbarrieren zur Justiz in EU-Mitgliedstaaten – zB.:
 - Die 2022 Kommissionsmitteilung zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik (EIR) empfiehlt Verbesserungen zum Gerichtszugang für 21 von 27 MS (Anhang, S. 5)
 - 2019 IEEP & Milieustudien; siehe auch 2021 e-justice Portal

Positiv: EUGh Rechtsprechung durch Vorabentscheidungen

Generell erklärt im ClientEarth 2021 Legal Guide

Neuere Entscheidung = C-873/19 *DUH*:

- *Ratione personae*: “Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht [die] „betroffene Öffentlichkeit“ wie Umweltvereinigungen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen (para. 67)
- *Ratione materiae*: „Handlung“ einer Behörde [...], die angeblich gegen „umweltbezogene Bestimmungen [des] innerstaatlichen Rechts [der Vertragspartei]“ verstößt (para. 50), wie zum Beispiel: „Bestimmungen u. a. über den Städtebau, die Umweltsteuern, die Kontrolle von chemischen Erzeugnissen oder Abfällen, die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und die Verschmutzung durch Schiffe entgegenstehen [...] unabhängig davon, ob die Bestimmungen sich in den Raumordnungsvorschriften, den Steuergesetzen oder den Seegesetzen befinden“ (para. 56).

= stellt klar, dass EU-Recht eine generell verbindliche Umsetzung von Art. 9(3) Aarhus Konvention erfordert (siehe unsere Kurzanalyse [hier](#))

Positiv: Vertragsverletzungsverfahren

Beispiele:

- Rechtssache C-432/21 = Gerichtszugang für Waldbewirtschaftungspläne in Polen
- Neue Verfahren zu den Niederlanden und der Slowakei im Februarpaket

= positiv, aber:

- Sehr langsam - Vertragsverletzungsabteilung der Kommission mit sehr begrenzten Ressourcen
- Mangelnde Transparenz behindert die wirksame Nutzung des Beschwerdeverfahrens

Gesetzgebungsverfahren: Hintergrund

Aber ersetzt legislative Handlungen nicht =>

- 2018: Kommission schlägt Gerichtszugangsartikel für WasserwiederwendungsVo, WasserqualitätsR und KunststoffproduktsR vor -> Rat verschiebt in die Erwägungsgründe
- 2020: Kommission verpflichtet sich, sektorale Gerichtszugangsbestimmungen vorzulegen und fordert die Unterstützung des Europäischen Parlaments und des Rates (2020 Mitteilung, Absätze 33-34).

Unterscheidung über den betroffenen Rechtsakt

Art. 9(2) Aarhus Übereinkunft:

- **Genehmigungen:** abgedeckt durch UVPR, IER, Seveso III R, HabitatsR: durch Genehmigungsbeschleunigung bedroht

Art. 9(3) Aarhus Übereinkunft:

- **Umweltschäden:** teilweise durch UmwelthaftungsR abgedeckt
- **Private Handlungen, die gegen EU-Recht verstoßen**
- **Pläne und Programme und andere behördlichen Handlungen** (Inspektionen, Überwachung, andere verbindliche Verwaltungsmaßnahmen) gemäß EU-Recht

Unterscheidung über den betroffenen Rechtsakt

Art. 9(2) Aarhus Übereinkunft:

- **Genehmigungen**

Art. 9(3) Aarhus Übereinkunft:

- **Umweltschäden:** teilweise durch UmwelthaftungsR abgedeckt

1. **Private Handlungen, die gegen EU-Recht verstoßen**
2. **Pläne und Programme und andere behördlichen Handlungen** (Inspektionen, Überwachung, andere verbindliche Verwaltungsmaßnahmen) gemäß EU-Recht

1. Regulierungsansatz: “Begründete Bedenken”

- Vgl: alte HolzVO (EUTR); ~ UmwelthaftungsR
- Handlungen (von normalerweise) privater Einrichtungen, die gegen EU-Recht verstoßen ->
 1. Begründete Bedenken/Beschwerden/Beweise/Aufforderung zum Handeln
 2. Gerichtszugang, um die Bearbeitung einer Beschwerde anzufechten

(1) Verhandlungsergebnisse

Neu in:

- Art. 31 **EntwaldungsVO** (2023/1115)
- Art. 19(5) **Sorgfaltspflichten von Unternehmen R** (Trilogergbenis)

Nur in Bewegungsgründen in:

- (135a) VerpackungsVO (Trilogergbenis) – ~~Art. 62a-b EP Pos~~
- (9) Euro7 FahrzeugtypgenehmigungsVO (Trilogergbenis) – ~~Art. 16a EP Pos~~

Nur Verweis auf Beschwerdemöglichkeit in:

- Art. 46(1a) Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung chemischer Stoffe (CLPVo – Trilogergbenis) – ~~Art. 43a EP Pos~~

= in den nicht erfolgreichen Fällen, fehlte der Artikel im Kommissionsvorschlag

(1) Verhandlungen werden unter neuem EP weitergeführt:

- Begründung Umweltaussagen RI - Art. 16
Kommissionsvorschlag, erhalten in EP Position
- Vermeidung der Freisetzung von Kunststoffgranulat VO (EP Pos) -
Art. 14 Kommissionsvorschlag, erhalten in EP Position

2. Regulierungsansatz: Genehmigungen

- Vgl. UVP Richtlinie: “MS stellen stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben [...]“

(2) Genehmigungsansatz

Neu in:

- **Art. 27 LuftqualitätsR** (Trilogtext) – betrifft Probenahmestellen, Luftqualitätspläne und –fahrpläne, sowie und Pläne zu kurzfristigen Maßnahmen
- **Art 25 Behandlung kommunalem Abwasser R** (Trilogtext) – betrifft Verpflichtungen zu Zweit-, Dritt- und Viertbehandlung

Abgelehnt in:

- EU Klimagesetz – kein Kommissionsvorschlag, in EP Position – pot. Änderung GovernanceVO als nächste Chance
- Fit for 55 Paket (LLUCF, ESR, SCF, Gebäude) – kein Kommissionsvorschlag, in EP Position
- VO zur Wiederherstellung der Natur (NRL) – im Kommissionsvorschlag, abgelehnt vom EP

(2) Genehmigungsansatz

Verhandlungen laufen noch:

- WasserrahmenR – Art. 21 EP Position
- Bodenüberwachungsgesetz – Art. 14
Kommissionsvorschlag (EP unterstützt)

Bewertung des sektorspezifischen Ansatzes

Nachteile :

- Vorschläge sind abhängig von anderweitigen Gesetzesänderungen
- Neben aspekt in den Verhandlungen => oft fehlendes Verständnis der Relevanz, als letztes diskutiert

Vorteile:

- Potenziell größere Rechtssicherheit

= ABER: bisher aus politischer Perspektive alternativlos, da keine Mehrheiten für eine progressive, horizontale Richtlinie bestanden

Empfehlungen

- Ausschluss der Streithelferkosten von der Verlierervergütung im EUGh-Verfahren (A)
- Gesetzgebungsvorschlag um Überprüfungsverfahren für staatlichen Beihilfen zu ermöglichen (A)
- Richterschulungen zur EUGh-Rechtsprechung (B)
- Mehr Personal/Finanzierung für die Vertragsverletzungseinheit der Europäischen Kommission (B)
- Verbesserung der Transparenz des Vertragsverletzungsverfahrens / Informationen zu EU-Rechtsverstößen (B)
- Gesetzgeberische Maßnahmen der EU zur Umsetzung von Art. 9(3) AC (sektoral / horizontal) (B)

Photo credit: Glenn Carstens-Peters at unsplash

Vielen Dank!

Sebastian Bechtel

Environmental Democracy Lead

e. sbechtel@clientearth.org

ClientEarth, 60 Rue du Trône (Box 11), Brussels, 1050

Related resources

- EARL project resources – especially:
 - ClientEarth Legal Guide on Access to Justice
 - Contact Diane Vandesmet (<DVandesmet@clientearth.org>) to receive yearly access to justice newsletter & hear about events

