

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2016

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2016, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2017, S. 96-111. Es ist möglich, dass die in der EurUP publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

The purpose of the paper - tied in with the case law overview for the year 2015¹ - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2016. The objective is not to cover the entire case law but to highlight selected decisions deemed by the author to be of importance, with reference to some additional rulings in the footnotes. The focus is on summarising the latest developments and, where appropriate, briefly commenting on or placing the decisions in the context of existing case law. The author largely forgoes further reference to bibliographic sources.

I. Betroffene Themengebiete

Die im folgenden Beitrag berücksichtigten Urteile des EuGH aus dem Jahr 2016 betreffen folgende Themata: Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten und Umweltinformation (II.), Umweltverträglichkeitsprüfung (III.), Gewässerschutz (IV.), Naturschutzrecht (V.), Emissionshandelsrecht (VI.), Chemikalienrecht (VII.), und Abfallrecht (VIII.).²

II. Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten und Umweltinformation

1. Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlicher Zugang

Auch im Berichtszeitraum sind weitere Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH³ betreffend die Aarhus-Konvention⁴ zu verzeichnen. Hinzuweisen ist in erster Linie auf das von

* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

¹ *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, EurUP 2016, S. 2 ff.

² S. darüber hinaus noch folgende Urteile: EuGH, Rs. C-492/14, ECLI:EU:C:2016:732 – *Essent Belgium*: Unvereinbarkeit, wegen fehlender Geeignetheit der Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels (Umweltschutz), eines Systems der kostenlosen Verteilung von „grünem“ Strom mit Art. 34 AEUV, wobei der nur indirekte, ungewisse und zufällige Charakter der Unterstützung, die sich aus dem System der kostenlosen Verteilung möglicherweise für den Erzeuger von grünem Strom selbst ergeben kann, entscheidend war, sei damit doch gerade nicht erwiesen, dass die Betreiber in wirksamer Weise dazu angehalten würden, trotz der damit verbundenen höheren Produktionskosten mehr grünen Strom zu erzeugen; EuGH, Rs. C-304/15, ECLI:EU:C:2016:706 – *Kommission/Vereinigtes Königreich* (Verstoß Großbritanniens gegen die RL 2001/80 (Großfeuerungsanlagen) in Bezug auf eine bestimmte Anlage.

³ S. zur bisherigen Entwicklung *Epiney*, EurUP 2012, 88 ff.; *Epiney*, EurUP 2013, 41 (42 ff.); *Epiney*, EurUP 2014, 53 ff.; *Epiney*, EurUP 2015, 47 ff.; *Epiney*, EurUP 2016, 2 (3 ff.).

⁴ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, S. 484 ff.

der Großen Kammer gefällte Urteil in der Rs. C-243/15⁵. Im slowakischen Ausgangsstreit ging es um den Antrag einer Umweltschutzorganisation nach slowakischem Recht, als Beteiligte am Verwaltungsverfahren über einen Antrag auf Genehmigung einer Einzäunung im Hinblick auf die Erweiterung eines Wildgeheges in einem Schutzgebiet anerkannt zu werden; eine solche Anerkennung ist nach nationalem Recht notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Entscheidung, die möglicherweise gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 (der vorliegend auch in Frage stand) verstößt, gerichtlich angefochten werden kann. Der Antrag wurde abgelehnt und dagegen erhobene Klagen abgewiesen, während unterdessen die streitige Genehmigung erteilt wurde. Der Gerichtshof hielt im Wesentlichen Folgendes fest:

- Zwar verfolge Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 (wie auch die RL 92/43 insgesamt) das Ziel, die natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten zu bewahren und wiederherzustellen und strebe damit ein hohes Umweltschutzniveau an. Gleichwohl wäre es aber mit der verbindlichen Wirkung der Richtlinie und ihrer praktischen Wirksamkeit im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen nicht vereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich „betroffene Personen“ auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können, insbesondere um zu prüfen, ob die Genehmigung eines Plans oder Projekts unter Beachtung des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 erfolgt ist. Damit bestätigt der Gerichtshof seinen weiten Ansatz in Bezug auf die Frage, wer welche unionsrechtlichen Vorschriften (oder deren nationale Umsetzungsbestimmungen) gerichtlich geltend machen kann bzw. erweitert ihn gar noch: Denn letztlich leitet der Gerichtshof allein aus der Effektivität des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ab, dass „betroffene Personen“ die Verletzung der Vorgaben dieser Bestimmung gerichtlich geltend machen können müssen. Ein irgendwie geartetes Interesse wird nicht mehr eigens geprüft, woraus man ableiten kann, dass ein solches Interesse der Einzelnen bei umweltrechtlichen Vorgaben grundsätzlich anzunehmen ist, so dass der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, auch nur eher „mittelbare“ Interessen Einzelner reichten aus. Eine andere Frage ist dann diejenige danach, wer als „betroffen“ gilt; jedenfalls dürften dies diejenigen Personen sein, die geltend machen können, in ihrer Lebenssphäre von der jeweiligen Maßnahme betroffen zu sein (wobei es nicht darauf ankommt, wie viele andere Personen noch betroffen sein können). Im Übrigen sind jedenfalls Umweltschutzorganisationen als betroffen anzusehen, dies auch vor dem Hintergrund des Art. 9 Abs. 2 AK.
- Die in Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 vorgesehene Pflicht, die Öffentlichkeit vor der Genehmigung eines Projekts oder Plans anzuhören, sei in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 lit. b AK zu sehen, sei die Konvention doch Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Umweltschutzorganisationen – zumal solche, die nach Art. 2 Nr. 5 AK Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind – seien unter den Begriff der Öffentlichkeit im Sinn des Art. 6 AK zu subsumieren. Zwar sei die geplante Erweiterung des Wildgeheges keine der in Anhang I AK aufgeführte Tätigkeiten; jedoch zeige die Tatsache, dass die zuständigen

⁵ EuGH, Rs. C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 – Lesoochranské.

- nationalen Behörden entschieden haben, ein Verfahren zur Genehmigung dieses Projekts nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu eröffnen, dass sie es für erforderlich hielten, die Erheblichkeit der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. b AK zu prüfen, so dass diese Bestimmung zur Anwendung gelange. Dabei beziehe sich der Verweis auf das innerstaatliche Recht in Art. 6 AK nur auf die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung, ohne das Recht selbst der Beteiligung in Frage stellen zu können. Vor diesem Hintergrund stehe einer Umweltschutzorganisation, die die Anforderungen des Art. 2 Nr. 5 AK erfüllt, ein Recht darauf zu, unter Einhaltung der Vorgaben des Art. 6 AK an einem Verfahren zum Erlass einer Entscheidung über einen Genehmigungsantrag eines Plans oder Projekts mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen beteiligt zu werden, soweit im Rahmen dieses Verfahrens eine von Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 erfasste Entscheidung zu treffen ist. Dieser Ansatz des Gerichtshofs ist bemerkenswert: Er impliziert letztlich, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 AK nicht nur in Bezug auf die in Anhang I AK aufgeführten Tätigkeiten zu erfolgen hat, sondern auch immer dann, wenn es um ein Vorhaben mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen geht, wobei ein solches Vorhaben jedenfalls dann zu bejahen ist, wenn eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 erfolgt, ein Ansatz, der wohl auf andere Verträglichkeitsprüfungen – insbesondere die (allgemeine) Umweltverträglichkeitsprüfung – übertragen werden kann.
- Aus Art. 4 Abs. 3 EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) folge, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen, eine Pflicht, die sich auch aus Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 GRCh ergebe. Letztere Bestimmung sei im Lichte des Art. 51 Abs. 1 GRCh (wonach die GRCh für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts maßgeblich ist) schon deshalb anwendbar, weil es beim Erlass verfahrensrechtlicher Vorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf Klagen, die auf die Geltendmachung von Rechten einer Umweltschutzorganisation aus Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. b AK gerichtet sind, um die Umsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen gehe. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so kommt die GRCh immer schon dann zum Zuge, wenn es um die Geltendmachung unionsrechtlich gewährleisteter Rechte geht, was häufig der Fall sein wird. Da die nationalen Verfahren aber in aller Regel auch auf rein nationale Streitigkeiten anwendbar sind und es kaum sachgerecht sein dürfte, hier in Bezug auf die Tragweite der Rechtsschutzgarantie unterschiedliche Maßstäbe anzulegen, erscheint die Annahme, dass sich Art. 47 GRCh zu einem „europäischen Mindeststandard“ entwickeln wird, nicht übertrieben.
 - Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 seien vollumfänglich vom Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK erfasst, ob sie sich nun auf einen Antrag auf Beteiligung am Genehmigungsverfahren, auf die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Plans

oder Projekts in einem Schutzgebiet oder auf die Richtigkeit der aus einer solchen Prüfung gezogenen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Risiken des Projekts oder Plans für eine solches Gebiet beziehen; ebensowenig sei relevant, ob sie selbständig oder in eine Genehmigungsentscheidung integriert sind. Dies stelle eine zwingende Konsequenz daraus dar, dass diese Entscheidungen von Art. 6 Abs. 1 lit. b AK erfasst werden. Im Übrigen müssen von Art. 2 Nr. 5 AK erfasste Umweltschutzorganisationen zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Unionsvorschriften im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften geltend machen können. Zu diesen Vorschriften gehörten auch die in Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 erlassenen nationalen Bestimmungen. Daher müsse eine solche Umweltschutzorganisation sowohl geltend machen können, dass keine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, als auch, dass eine durchgeführte Verträglichkeitsprüfung mit Fehlern behaftet sei.

- Vor diesem Hintergrund könne nicht davon ausgegangen werden, dass im Falle einer Abweisung eines Antrags auf Beteiligtenstellung und der Erteilung der Genehmigung eines Projekts, ohne dass dieser Antrag im Verlauf dieses Verfahrens geprüft wird, ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet sei. Denn auf der Grundlage der einschlägigen nationalen Regelungen hätte es nur die Beteiligtenstellung der Umweltschutzorganisation erlaubt, effektiv am Entscheidungsverfahren teilzunehmen und umfassend ihre Argumente darzulegen. M.a.W. stehe es in einer solchen Konstellation nicht in Einklang mit dem Unionsrecht (und dem Ziel der Gewährung eines weiten Zugangs zu Gerichten im Bereich von Klagen gegen Umweltentscheidungen), wenn die Erhebung einer Klage gegen eine Verwaltungsentscheidung, mit der die Zuerkennung der Stellung eines Beteiligten an einem Genehmigungsverfahren versagt wird, nicht verhindert, dass dieses Genehmigungsverfahren bestandskräftig beendet wird und diese Klage von Amts wegen und unter allen Umständen abgewiesen wird, sobald die Genehmigung erteilt ist.

In der Rs. T-177/13⁶ lehnte das Gericht eine Klage von Nichtregierungsorganisationen gegen einen Beschluss der Kommission, mit welchem diese das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen enthalten, zuließ, ab. Den Klägern sei es nicht gelungen, die Feststellungen der Kommission zu entkräften, wonach erstens zwischen genetisch veränderten Sojabohnen und herkömmlichen Sojabohnen keine wesentlichen Unterschiede bestünden, zweitens die möglichen toxikologischen Auswirkungen genetisch veränderter Sojabohnen ordnungsgemäß bewertet worden seien und drittens es nicht wahrscheinlich sei, dass die neuen Proteine der genetisch veränderten Sojabohnen für Kleinkinder allergieauslösend sind. Interessant ist das Urteil auch deshalb, weil es sich um das erste Urteil handelt, das auf eine Klage gegen einen Beschluss der Kommission zurückgeht, der seinerseits

⁶ EuG, Rs. T-177/13, ECLI:EU:T:2016:736 – TestBiotech.

über einen Antrag auf interne Überprüfung nach der VO 1367/2006 („Aarhus-Verordnung“)⁷ in der Sache ergangen war (vgl. insoweit Art. 10, 12 VO 1367/2006). Das Gericht führt zunächst aus, dass eine Nichtregierungsorganisation, deren Überprüfungsantrag abgelehnt wird, eine Nichtigkeitsklage vor dem Unionsrichter erheben kann, sofern sie Adressatin der ablehnenden Entscheidung ist; allerdings könne sie sich dabei nicht auf Argumente stützen, mit denen unmittelbar die Rechtmäßigkeit oder die sachliche Richtigkeit des Zulassungsbeschlusses selbst angegriffen werden sollen. Vielmehr könne sie nur die Rechtswidrigkeit oder sachliche Unrichtigkeit des Beschlusses geltend machen, mit dem ihr Überprüfungsantrag als unbegründet abgelehnt wurde. Das Gericht bestätigte, dass die Bestimmungen, auf die sich die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen enthalten, stützt, in vollem Umfang zu den Bereichen des Umweltrechts gehören, die von der „Aarhus-Verordnung“ erfasst sind, und dass diese Zulassung somit Gegenstand einer internen Überprüfung sein kann. Gleichzeitig betont das Gericht, der Umfang der von ihm ausgeübten Kontrolle der Rechtmäßigkeit und der sachlichen Richtigkeit eines Beschlusses wie dem vorliegenden sei nicht auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränkt; vielmehr entspreche der Kontrollumfang dem in einer Rechtssache, in der ein Unternehmen die Nichtigkeitsklärung eines Beschlusses über einen Antrag auf Zulassung des Inverkehrbringens seines genetisch veränderten Organismus beantragt. In diesem Zusammenhang erläuterte das Gericht, dass Organisationen, deren Überprüfungsantrag abgelehnt wurde, nur Tatsachen und Beweise vorbringen müssen, die erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungserteilung begründen können. Sie seien zwar demnach nicht verpflichtet zu beweisen, dass der Zulassungsbeschluss rechtswidrig ist. Doch müssten sie eine Reihe von Anhaltspunkten liefern, die erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungserteilung begründeten. Gerade dies sei den Klägern jedoch nicht gelungen.

2. *Umweltinformation*

Der Zugang zu bei Unionsorganen befindlichen Dokumenten wird allgemein durch die VO 1049/2001⁸ geregelt; diese wird aber durch die VO 1367/2006 (sog. Aarhus-Verordnung) ergänzt, soweit es um den Zugang zu Umweltinformationen geht, so dass die Aarhus-Verordnung die VO 1049/2001 insoweit ersetzt, modifiziert oder präzisiert. Dabei sieht die VO 1367/2006 insbesondere eine Einschränkung der Ausnahmegründe vor: So ist nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 1367/2006 bei bestimmten Ausnahmen (nämlich dem Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person sowie dem Schutz des Zwecks von

⁷ VO 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 254, 13.

⁸ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

Inspektions- und Audittätigkeiten, nicht aber von Untersuchungstätigkeiten) immer dann vom Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung auszugehen, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen. Die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)⁹ enthält eine ähnlich formulierte Bestimmung.

In zwei wegweisenden Urteilen präzierte der Gerichtshof den Begriff der Emissionen in die Umwelt im Sinn der VO 1367/2006 bzw. der RL 2003/4, was vor dem Hintergrund der erwähnten Regelungen von großer Bedeutung ist, kann doch in denjenigen Konstellationen, in denen eine Umweltinformation Emissionen in die Umwelt betrifft, die Ausnahme des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses einem Zugang nicht entgegen gehalten werde. In der Rs. C-673/13 P¹⁰ ging es um einen Antrag auf Zugang zu mehreren Dokumenten, die die Erstgenehmigung für das Inverkehrbringen von Glyphosat, einem Herbizid mit offenbar (potentiell) sehr schädlichen Wirkungen, betrafen. Die Kommission gewährte Zugang zu diesen Dokumenten, mit Ausnahme eines Teils des von Deutschland erstellten Entwurfs des Bewertungsberichts, dies mit der Begründung, dass das fragliche Dokument vertrauliche Informationen über die Rechte des geistigen Eigentums der Antragsteller für die Zulassung von Glyphosat enthalte (u.a. die genaue chemische Zusammensetzung dieses Stoffes und Informationen über das Verfahren zu seiner Herstellung sowie über Verunreinigungen und Zusammensetzung der Endprodukte). In der Rs. C-442/14¹¹ beantragte eine niederländische Stiftung zum Schutz der Bienen bei der für die Erteilung von Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten zuständigen niederländischen Behörde Zugang zu 84 Dokumenten, die die von dieser Behörde erteilten Genehmigungen für das Inverkehrbringen bestimmter Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte betrafen. Dieser wurde für eine Reihe von Dokumenten gewährt, weil sie Informationen über Emissionen in die Umwelt enthielten, so dass die mögliche Beeinträchtigung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nicht beachtlich sei.

In beiden Urteilen stand die Frage im Zentrum, ob der Begriff „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ auch Informationen über Art und Auswirkungen der Freisetzung eines Pestizids in die Luft, das Wasser, den Boden oder auf Pflanzen erfasst, was der Gerichtshof im Ergebnis unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Aarhus-Konvention (welche durch die genannten Unionsrechtsakte umgesetzt werden solle, so dass es bei deren Auslegung maßgeblich zu berücksichtigen sei) bejahte, dies sofern dieses Freisetzen unter normalen oder realistischen Bedingungen der Anwendung des Produkts oder des Stoffes tatsächlich stattfindet oder vorhersehbar ist. Daher sei der Begriff „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ insbesondere weder von den Begriffen „Freisetzen“ und „Ableitung“ zu unterscheiden noch auf Emissionen aus Industrieanlagen (wie beispielsweise Fabriken oder Kraftwerke) zu begrenzen, sondern erfasse auch Emissionen aufgrund der Absprühung eines Produkts – wie eines Pflanzenschutzmittels oder Biozidprodukts – in die Luft oder seiner Anwendung auf Pflanzen,

⁹ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen ABl. 2003 L 41, 26.

¹⁰ EuGH, Rs. C-673/13 P, ECLI:EU:C:2016:889 – Kommission/Stichting Greenpeace.

¹¹ EuGH, Rs. C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890 – Bayer CropScience.

im Wasser oder auf dem Boden. Damit lehnt es der Gerichtshof (übrigens auch ausdrücklich) ab, den Begriff der „Emissionen in die Umwelt“ (wie von der Kommission gefordert) eng auszulegen, sollten doch die VO 1049/2001 und die VO 1367/2006 einen größtmöglichen Zugang zu bei den Unionsbehörden vorhandenen Informationen garantieren, womit eine enge Auslegung gerade im Widerspruch stehe. Im Übrigen erfassten die Verordnung und die Richtlinie nicht nur Informationen, die einen Bezug zu tatsächlichen Emissionen haben (also konkret Emissionen, die bei der Anwendung des Pflanzenschutzmittels oder Biozidprodukts auf Pflanzen oder im Boden tatsächlich freigesetzt werden), sondern auch Informationen in Bezug auf vorhersehbare Emissionen des fraglichen Produkts in die Umwelt. Dagegen seien Informationen über rein hypothetische Emissionen, wie beispielsweise Daten aus Versuchen, mit denen die Auswirkungen der Anwendung einer Dosis des Produkts oder Stoffes, die deutlich höher als die höchste Dosis ist, für die die Genehmigung für das Inverkehrbringen erteilt wird und die in der Praxis angewendet wird, vom Begriff Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht erfasst. Sodann sei der Begriff „Informationen, die Emissionen in die Umwelt betreffen/über Emissionen in die Umwelt“ dahin auszulegen, dass er nicht nur die Informationen über die Emissionen als solche (also Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der Emissionen) erfasse, sondern auch die Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde das fragliche Produkt oder den fraglichen Stoff zugelassen hat, und der Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt zutreffend ist. Daher seien insbesondere auch Informationen über die Rückstände in der Umwelt nach der Anwendung des betreffenden Produkts und Studien zur Messung der Stoffdrift bei dieser Anwendung, unabhängig davon, ob diese Daten aus Feldstudien, aus Laboruntersuchungen oder aus Translokationsstudien stammen, einbezogen.

In der Rs. C-673/13 P hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts vor diesem Hintergrund auf, weil dieses befunden hatte, eine Information falle schon dann unter die Verordnung, wenn sie einen „hinreichend unmittelbaren“ Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweise. Dies sei jedoch nicht zutreffend, da nur Emissionen in die Umwelt erfasst seien, also Informationen, die solche Emissionen betreffen oder Informationen über solche Emissionen darstellen, nicht aber Informationen, die irgendeinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen. Das Gericht habe daher zu prüfen, ob die streitigen Informationen tatsächlich Emissionen in die Umwelt betreffen und gegebenenfalls über das im Rahmen seines Urteils nicht geprüfte Vorbringen der Parteien zu entscheiden.

Der Ansatz des Gerichtshofs ist somit durchaus enger als derjenige des Gerichts¹², wobei er aber immerhin ebenfalls davon ausgeht, dass Emissionen in die Umwelt keinesfalls auf Emissionen aus (Industrie-) Anlagen beschränkt seien; insbesondere müssen tatsächlich

¹² Vgl. insoweit EuG, Rs. T-545/11, ECLI:EU:T:2013:523 – Stichting Greenpeace Nederland. Hierzu *Epiney*, EurUP 2014, 53 (59 f.).

Informationen über Emissionen in die Umwelt betroffen sein. Trotz der vom Gerichtshof vorgenommenen weiten Auslegung dieses Begriffs muss somit jeweils nachgewiesen werden, dass es um eine Freisetzung oder Ableitung in die Umwelt geht. Zwar bezieht der Gerichtshof auch Informationen in Bezug auf vorhersehbare Emissionen des fraglichen Produkts in die Umwelt sowie Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen nachzuprüfen, ob die Bewertung der voraussichtlichen Emissionen in die Umwelt korrekt waren. Dies bedeutet jedoch nicht (insoweit im Gegensatz zum Urteil des Gerichts), dass allgemein Informationen über die Zusammensetzung von Produkten schon immer dann als Informationen, die einen Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen anzusehen sind, wenn diese Produkte im freien Verkehr sind, in irgendeiner Form in die Umwelt ausgebracht werden, zumindest sofern damit die Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) qualitativ betroffen sind oder sein können. Vielmehr muss im Einzelfall nachgewiesen und geprüft werden, ob die Information über die Zusammensetzung von Produkten tatsächlich Informationen über die voraussichtliche Emission in die Umwelt betrifft oder notwendig ist, um die entsprechende Bewertung zu überprüfen. Damit dürften schwierige Abgrenzungsprobleme einhergehen. Im Übrigen bleibt die Frage unbeantwortet, wie letztlich mit tatbestandlichen Unsicherheiten umzugehen ist. Vieles – insbesondere das Anliegen eines weiten Zugangs zu Umweltinformationen – spricht hier dafür, dass es schon ausreicht, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Produktzusammensetzung im skizzierten Sinn Emissionen in die Umwelt betrifft. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass der Gerichtshof betont, das bloße Inverkehrbringen eines Produkts oder eines Stoffes genüge zwar im Allgemeinen nicht für die Annahme, dass dieses Produkt oder dieser Stoff zwangsläufig in die Umwelt freigesetzt wird und die Informationen zu diesem Produkt oder Stoff „Emissionen in die Umwelt“ betreffen; etwas anderes gelte jedoch bei einem Produkt wie einem Pflanzenschutzmittel und seinen Inhaltsstoffen, die im Rahmen einer normalen Anwendung schon aufgrund ihrer Funktion dazu bestimmt sind, in die Umwelt freigesetzt zu werden. Hier seien Emissionen des fraglichen Produkts oder seiner Inhaltsstoffe in die Umwelt, die unter normalen oder realistischen Bedingungen der Anwendung vorhersehbar sind, nicht hypothetisch und daher von der Wendung „Emissionen in die Umwelt“ erfasst. Man wird hieraus durchaus ableiten können, dass grundsätzlich auch Informationen über die Produktzusammensetzung solcher Produkte, die in die Umwelt freigesetzt werden sollen, Informationen über Emissionen in die Umwelt im Sinne der VO 1367/2006 und der RL 2003/4 darstellen, da diese regelmäßig darüber Auskunft geben werden, welche Emissionen in die Umwelt zu erwarten sind.

III. Umweltverträglichkeitsprüfung¹³

¹³ S. über die im Text erwähnten Urteile hinaus noch EuGH, Rs. C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603 – France Nature Environnement, in der der Gerichtshof sein Urteil in der Rs. C-41/11 (EuGH, Rs. C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103 – Interenvironnement Wallonie, zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2013, 41 (43 f.) bestätigt.

Im Zentrum der Rs. C-348/15¹⁴ stand die Reichweite des Geltungsbereichs der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie)¹⁵ bzw. der Vorgängerrichtlinie, dies im Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92. Nach dieser Bestimmung sind solche Projekte vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, die durch einen mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden. Dabei kann diese Ausnahme nach ständiger Rechtsprechung nur dann zum Zuge kommen, wenn der Gesetzgeber über Angaben verfügt, die denjenigen gleichwertig sind, die der zuständigen Behörde im Rahmen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens vorzulegen wären, so dass die Ziele der Richtlinie letztlich durch das Durchlaufen des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden können. Zudem müsse der Gesetzgebungsakt die gleichen Merkmale wie eine Genehmigung im Sinne der RL 2011/92 aufweisen. In der angezeigten Rechtssache präzisierte der Gerichtshof nun, dass die Ausnahme dann nicht zum Zuge kommen könne, wenn es um eine gesetzliche Bestimmung geht, wonach ein in Bestandskraft erwachsener, jedoch unter Verletzung der Pflicht zur Durchführung einer UVP ergangener Genehmigungsbescheid als rechtmäßig genehmigt gilt; insbesondere stehe das Unionsrecht einer solchen Rechtsvorschrift entgegen, wenn sie vorsieht, dass bei einem solchen Vorhaben eine vorherige UVP als durchgeführt gilt. Denn zwar sei es nicht grundsätzlich mit dem Unionsrecht unvereinbar, wenn nationale Vorschriften in bestimmten Fällen die Legalisierung unionsrechtswidriger Vorgänge oder Handlungen vorsehen; allerdings dürften solche Vorschriften den Betroffenen keine Gelegenheit bieten, die unionsrechtlichen Vorgaben zu umgehen oder sie nicht anzuwenden, eine Voraussetzung, die z.B. bei Anfechtungsfristen in der Regel gegeben seien. Jedoch dürfe eine solche Legalisierung nicht mit einer rechtmäßigen Genehmigung gleichgesetzt werden und auch nicht zur Fiktion führen, dass eine UVP durchgeführt worden war. Denn im Falle einer nicht oder fehlerhaft durchgeführten UVP seien die Behörden zur Ergreifung aller zweckdienlicher Maßnahmen verpflichtet, um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuwehren. Zudem seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle durch das Unterbleiben einer UVP entstandenen Schäden zu ersetzen. Man kann dem noch hinzufügen, dass die UVP ja auch dazu dient, alle sachdienlichen Informationen über die Umweltauswirkungen eines Projekts zu beschaffen, eine Zielsetzung, die durchaus auch noch nach der Genehmigung oder gar nach der Realisierung des Projekts sinnvoll ist. Im Übrigen bleibt zu erwähnen, dass auch die Zielsetzung des Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92 dagegen spricht, dass über die Berufung auf diese Ausnahme allgemein unter Missachtung der UVP-Pflicht ergangene Genehmigungsbescheide legalisiert werden könnten. Denn Hintergrund des Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92 ist doch in erster Linie das Anliegen, dass bei komplexen

¹⁴ EuGH, Rs. C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882 – Stadt Wiener.

¹⁵ RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

Genehmigungsverfahren, die durch einen Gesetzgebungsakt abgeschlossen werden, nicht nochmals eine UVP durchgeführt werden muss.¹⁶

Der Anwendungsbereich der RL 2001/42 (SUP-Richtlinie)¹⁷ und damit die Auslegung der Art. 2 lit. a (sowie des Art. 3 Abs. 2 lit. a) RL 2001/42 – welche die unter die Richtlinie fallenden Pläne und Programme definieren – war Gegenstand der Rs. C-290/15¹⁸. Der Gerichtshof wandte die beiden hier entscheidenden Kriterien (Ausarbeitung oder Annahme des Plans oder Programms durch eine Behörde und Rechtspflicht zur Erstellung des Plans oder Programms) auf einen Erlass, der verschiedene Bestimmungen über die Errichtung von Windkraftanlagen enthält, an und bejahte die Eröffnung des Anwendungsbereichs der RL 2001/42, beziehe sich der Erlass doch auf diverse technische Normen, die Betriebsmodalitäten, die Unfall- und Brandverhütung, den Geräuschpegel, die Wiederinstandsetzung und die Sicherheit, womit der Erlass dazu beitrage, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen die im Anschluss daran zu errichtenden konkreten Vorhaben genehmigt werden können. Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass es für den Gerichtshof offenbar keine Rolle spielte, dass der Erlass nicht die Raumordnung in einem bestimmten Gebiet regelte; vielmehr erachtete er es als ausreichend, dass der Erlass „in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen“ abziele. Letzteres sei vorliegend der Fall, sei doch die Errichtung von Windkraftanlagen in der gesamten Region Wallonien erfasst. Etwas im Dunkeln bleibt bei dieser Begründung, unter welcher Voraussetzung ein Plan oder ein Programm im „weiteren Sinn“ die Raumordnung „im Allgemeinen“ regelt. Da sich Pläne oder Programme in aller Regel auf eine „irgendwie geartete“ Nutzung des Raums beziehen werden, dürfte dieses Kriterium regelmäßig erfüllt sein; jedenfalls fällt es schwer, sich Konstellationen vorzustellen, in denen dies nicht der Fall sein soll.

Art. 3 Abs. 3 RL 2001/42 sieht vor, dass u.a. Pläne und Programme welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn die Mitgliedstaaten der Ansicht sind dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen entfalten. In der Rs. C-444/15¹⁹ hatte sich der EuGH einerseits zur Frage der Gültigkeit dieser Bestimmung, andererseits zu ihrer Auslegung zu äußern:

¹⁶ S. sodann zur Auslegung von Anhang I Nr. 7 RL 2011/92 EuGH, Rs. C-645/15, ECLI:EU:C:2016:898 – Bund Naturschutz in Bayern e.V.: Anhang I Nr. 7 lit. c RL 2011/92 gelte nicht für Straßenbauprojekte, die zwar weniger als 10 km lang sind, jedoch im Ausbau einer bestehenden vier- oder mehrspurigen Straße bestehen. Der Begriff der „Schnellstraßen“ (Anhang I Nr. 7 lit. b RL 2011/92) erfasse Straßen mit besonderen technischen Merkmalen, ohne dass es notwendig sei, dass sie zum Netz der Hauptstraßen des internationalen Verkehrs gehören. Schließlich sei der Begriff „Bau“ (Anhang I Nr. 7 lit. b RL 2011/92) so auszulegen, dass er sich auf die Errichtung zuvor nicht bestehender Bauwerke oder Veränderungen bestehender Bauwerke, die einer Neuerrichtung gleichkommen, beziehe; für letztere seien sämtliche Merkmale des betreffenden Werks, nicht nur seine Länge oder die Beibehaltung seiner ursprünglichen Trasse, zu berücksichtigen.

¹⁷ RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

¹⁸ EuGH, Rs. C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816 – Patrice D’Oultremont.

¹⁹ EuGH, Rs. C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978 – Associazione Italia Nostra Onlus.

- Bei der Gültigkeitsprüfung knüpft der Gerichtshof an seine Rechtsprechung²⁰ an, wonach Art. 191 AEUV zwar ein hohes Schutzniveau in Bezug auf den Umweltschutz vorschreibe; dieses müsse jedoch nicht zwingend das höchstmögliche sein. Auch müssten bestimmte in Art. 191 AEUV genannte Ziele und Grundsätze gegeneinander abgewogen werden, und die Anwendung der Kriterien sei komplex, so dass sich die gerichtliche Nachprüfung „zwangsläufig“ darauf beschränken müsse, ob der Unionsgesetzgeber einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat. Dies sei jedoch zu verneinen, da auch Art. 3 Abs. 3 RL 2001/42 nichts daran ändere, dass jedenfalls Pläne und Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen (wobei bei der Bestimmung, ob dies der Fall ist oder nicht, die Vorgaben der Richtlinie zu beachten seien, welche somit den Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers beschränken) einer Umweltprüfung zu unterziehen seien. Dass nationale Behörden die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen möglicherweise umgehen könnten, ändere hieran nichts. Im Übrigen könne sich aus Art. 37 GRCh nichts anderes ergeben, da dieser Artikel lediglich die bereits in Art. 3 Abs. 3, 11, 191 AEUV formulierten Grundsätze aufgreife und die Ausübung der durch die GRCh anerkannten Rechte, die (auch) in den Verträgen geregelt sind, nach Art. 52 Abs. 2 GRCh im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolge. Damit stellt der Gerichtshof klar, dass Art. 37 GRCh keine eigenständige Bedeutung zukommt und seine Aufnahme in die Charta insbesondere nicht impliziert, dass Einzelnen subjektive Rechte eingeräumt würden, ein Ansatz, der sich wohl auf die weiteren zahlreichen Bestimmungen der Charta, die bereits in den Verträgen figurieren, übertragen lässt.
- Der (unionsrechtliche) Begriff „kleine Gebiete auf lokaler Ebene“ sei so zu verstehen, dass der Plan oder das Programm von einer lokalen Behörde (und nicht einer regionalen oder nationalen Behörde) ausgearbeitet und / oder erlassen worden ist und dass das fragliche, anhand der Fläche zu definierende Gebiet im Verhältnis zum Zuständigkeitsgebiet der Behörde nur eine geringe Größe aufweist. Der Gerichtshof leitet diese doppelte Voraussetzung in erster Linie – und durchaus überzeugend – aus der getrennten Nennung der kleinen Gebiete einerseits und der lokalen Behörde andererseits ab. Nicht zu übersehen ist dabei auch, dass diese Auslegung des Art. 3 Abs. 3 RL 2001/42 seinem potentiellen Anwendungsbereich enge Grenzen setzt, auch wenn das Kriterium der „geringen Größe“ durchaus etwas Auslegungsspielraum eröffnet (wobei das Vorliegen dieser Voraussetzung wohl zumindest ab der Hälfte des Gebiets zu verneinen sein dürfte).

IV. Gewässerschutz

²⁰ EuGH, Rs. C-28495, ECLI:EU:C:1998:352 – Safety Hi-Tech.

Die Tragweite des sog. Verschlechterungsverbots (Art. 4 Abs. 1 RL 2000/60²¹) und die Ausnahmebestimmung des Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 – die (neben Art. 4 Abs. 5, 6 RL 2000/60) ein Abweichen von den grundsätzlich nach der RL 2000/60 zu beachtenden Umweltzielen vorsieht – stand im Zentrum der Rs. C-346/14²². Der Gerichtshof hielt in Bezug auf den Anwendungsbereich und die Tragweite des Verschlechterungsverbots zunächst – unter ausführlicher Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-461/13²³ – fest, das Verschlechterungsverbot gelte auch im Zusammenhang mit der Genehmigung konkreter neuer Vorhaben (wie *in casu* eines Wasserkraftwerks); im Übrigen gelte es in jedem Stadium der Durchführung der Richtlinie und für jeden Typ und jeden Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, für den ein Bewirtschaftungsplan erlassen wurde. Allerdings könne für die Genehmigung eines Wasserkraftwerks grundsätzlich die Ausnahme des Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 einschlägig sein. Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass gewisse Änderungen der Umstände eine Verschlechterung des Zustandes von Gewässern zur Folge haben können, ohne dass dies vernünftigerweise zu verhindern oder insgesamt notwendigerweise negativ zu bewerten ist, so dass es hier um allgemeine Ausnahmen aufgrund veränderter Umstände geht. Da die Wasserkraft öffentlichen Interessen diene, erachtete der Gerichtshof denn auch – in ausführlicher Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-43/10²⁴ – Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 in Bezug auf das in Frage stehende Projekt als grundsätzlich einschlägig, wobei die Genehmigung eines solchen Projekts jedoch nur unter folgenden Voraussetzungen mit der RL 2000/60 in Einklang stehe:

- Es wurden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen des Vorhabens auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern.
- Die Gründe für die Verwirklichung eines solchen Vorhabens wurden im Einzelnen dargelegt.
- Das betreffende Vorhaben muss im öffentlichen Interesse liegen und / oder der Nutzen des Vorhabens muss den Nutzen der Einhaltung der Umweltziele übertreffen.
- Die nutzbringenden Ziele des Vorhabens hätten aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden können.

Der Gerichtshof erachtete diese Voraussetzungen in der konkreten Konstellation als gegeben, wobei insbesondere hervorzuheben ist, dass er den Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Frage, ob ein konkretes Vorhaben im öffentlichen Interesse liegt, einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumt, ein Ansatz, den er auf der Grundlage des „Rahmencharakters“ der RL 2000/60 entwickelt. Denn diese Richtlinie lege (nur) allgemeine Grundsätze und einen

²¹ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 331, 1.

²² EuGH, Rs. C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322 – Kommission/Österreich.

²³ EuGH, Rs. C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 – Bund für Umwelt und Naturschutz. Vgl. zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2016, 2 (15 f.).

²⁴ EuGH, Rs. C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560 – Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias. Hierzu *Epiney*, EurUP 2013, 41 (46 ff.).

Handlungsrahmen für den Gewässerschutz fest und solle die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Union koordinieren, integrieren und langfristig weiterentwickeln, Diese Grundsätze sollten durch die Mitgliedstaaten weiterentwickelt und konkretisiert werden, so dass die Richtlinie gerade nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten abziele. Auch hätten die nationalen Behörden eine gut begründete und gut vertretbare Abwägung des erwarteten Nutzens des Vorhabens mit der sich daraus ergebenden Verschlechterung des Zustands des Oberflächenwasserkörpers vorgenommen, wie der Gerichtshof im Einzelnen unter Bezugnahme auf diverse Stellungnahmen und Gutachten ausführt.

Angesichts des den Mitgliedstaaten eingeräumten eher weiten Gestaltungsspielraums bei der Konkretisierung der sowieso bereits eher offen formulierten Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 impliziert das Urteil auch, dass dieser Vorschrift potentiell ein eher weiter Anwendungsbereich zukommen kann, was einerseits in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ausnahmecharakter der Bestimmung steht und andererseits die Effektivität der Vorgaben der Richtlinie beeinträchtigen kann, jedoch wohl auch vor dem Hintergrund der großen Tragweite des Verschlechterungsverbots des Art. 4 Abs. 1 RL 2000/60 (wobei das Urteil auch verdeutlicht, dass Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 in Bezug auf die gesamte Bandbreite des Verschlechterungsverbots Anwendung findet) zu sehen ist. Jedenfalls wird auf der Grundlage dieser Rechtsprechung im Falle einer Verschlechterung des Gewässerzustands häufig eine Interessenabwägung entscheidend sein.

In einem Vertragsverletzungsverfahren (Rs. C-648/13²⁵) stellte der Gerichtshof diverse Mängel bei der Umsetzung der RL 2000/60 in Polen fest. Dabei stand jeweils die Effektivität und Klarheit der Umsetzung im Vordergrund, wenn der Gerichtshof auch darauf hinweist, die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht verlange nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche und besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschrift, sondern es könne auch ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung dieser Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet. Von besonderer Bedeutung erscheinen folgende Aspekte des Urteils:

- Gewisse Begriffsdefinitionen (Art. 2 Nr. 10, 20, 26 RL 2000/60, „Zustand des Grundwassers“, „guter Zustand des Grundwassers“ und „mengenmäßiger Zustand“) seien nicht ordnungsgemäß in polnisches Recht umgesetzt worden. Zwar sei es nicht notwendig, dass solche Definitionen als solche umgesetzt werden; da sie aber dazu dienten, die korrekte Umsetzung der Pflichten zu gewährleisten, die den Mitgliedstaaten aus den materiellen Bestimmungen der RL 2000/60 erwachsen, müssten sie im Falle eines Verzichts auf eine Umsetzung als solche im Rahmen der Umsetzung der materiellen Bestimmungen, in denen die definierten Begriffe verwendet werden, zutreffend

²⁵ EuGH, Rs. C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490 – Kommission/Polen.

berücksichtigt werden, was in Bezug auf die streitigen Begriffe nicht der Fall sei, wie der Gerichtshof im Einzelnen nachweist. Letztlich folgt hieraus, dass Begriffsdefinitionen immer dann entweder separat oder im Zusammenhang mit materiellen Bestimmungen in die nationale Umsetzungsgesetzgebung aufzunehmen sind, wenn sie für die Tragweite materieller Pflichten (mit-)entscheidend sind. Nur dann ist den durch den Gerichtshof aufgestellten Anforderungen der unbestreitbaren Verbindlichkeit sowie der hinreichenden Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit der Umsetzung, die notwendig sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen, Rechnung getragen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Gerichtshof ausdrücklich (neben einer bloßen Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern könne und die nur unzureichend bekannt sei) auch die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung der nationalen Umsetzungsbestimmungen für sich allein als ungenügend ansieht, da damit nicht die Klarheit und Bestimmtheit gewährleistet sei, die notwendig seien, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen. Aufgeworfen wird damit die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Möglichkeit einer (unionsrechtlich ja verpflichtenden) richtlinienkonformen Auslegung gleichwohl ausreichen kann, um von einer ordnungsgemäßen Umsetzung auszugehen, eine Problematik, zu der sich der EuGH nicht allgemein äußert. Vieles deutet aber darauf hin, dass das nationale Recht – im Vergleich zu den unionsrechtlichen Vorgaben – jedenfalls keine klaren Lücken aufweisen darf; so erachtete der Gerichtshof die polnische Umsetzung u.a. deshalb für ungenügend, weil ein guter Zustand des Grundwassers, wie von der RL 2000/60 auch gefordert, nicht nur physikalisch-chemische Parameter umfasse, sondern auch einen guten mengenmäßigen Zustand. Dieser sei jedoch nicht bzw. unzureichend berücksichtigt, da lediglich auf die Menge der Reserveressourcen abgestellt, die Wasserentnahme jedoch nicht berücksichtigt werde.

- Sodann sei Art. 8 Abs. 1 RL 2000/60, der die Überwachung in Schutzgebieten betrifft, unzureichend umgesetzt: Zwar existierten Überwachungsprogramme; diese seien jedoch nicht spezifiziert, so dass nicht sichergestellt sei, dass eine Verpflichtung zur Nutzung der sich aufgrund der Überwachung erlangten Daten bestehe.
- Ebenso wenig sei Art. 9 Abs. 2 RL 2000/60 – der die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete über die geplanten Schritte zur Umsetzung des Grundsatzes der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen, die zur Verwirklichung der Umweltziele dieser Richtlinie beitragen würden, sowie über den Beitrag der verschiedenen Wassernutzungen zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen zu berichten – umgesetzt worden, seien diesbezüglich doch keinerlei spezifische Bestimmungen vorhanden.
- Schließlich moniert der Gerichtshof eine Reihe weiterer Mängel in der Umsetzung, die zwar möglicherweise mittlerweile bereinigt seien, was jedoch aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht berücksichtigt werden konnte.

Das Urteil illustriert einmal mehr die insgesamt sehr strengen Anforderungen an die nationale Umsetzung. Man mag sich hier durchaus über Einzelheiten trefflich streiten; der Grundansatz des Gerichtshofs vermag jedoch angesichts der Diversität der nationalen Rechtsordnungen und der mitunter durchaus auch offenen Formulierungen des Unionsrechts zu überzeugen, kann doch nur auf diese Weise die Effektivität des Unionsrechts sichergestellt werden.

Art. 9 RL 2000/60 verankert den Grundsatz der kostendeckenden Preise für Wasserdienstleistungen, wobei auch Anreize für einen effizienten Wasserverbrauch zu setzen sind, dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen ist und umwelt- und ressourcenbezogene Kosten zu berücksichtigen sind. In der Rs. C-686/15²⁶ stellte der Gerichtshof klar, dass es diese Bestimmung nicht ausschließe, dass der Preis für Wasserdienstleistungen neben einem variablen Preisanteil in Abhängigkeit vom tatsächlichen Verbrauch auch einen fixen Preisanteil enthält, der gewisse Fixkosten (Instandhaltung der Wasserversorgungssysteme, Analyse des Trinkwassers, Sicherheit, o.ä.) decken soll. Auch in diesem Urteil betont der Gerichtshof in seiner Begründung den Rahmencharakter der RL 2000/60, die eben (nur) gemeinsame Grundsätze und einen allgemeinen Handlungsrahmen für den Gewässerschutz festlege und damit die Koordinierung, die Integration und die langfristige Weiterentwicklung der grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und einen ökologisch nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Union sicherstelle. Vor diesem Hintergrund räume die Richtlinie den Mitgliedstaaten auch im Rahmen des Art. 9 RL 2000/60 bei der Festlegung der Maßnahmen zur Verwirklichung des in dieser Bestimmung vorgegebenen Ziels einen gewissen Gestaltungsspielraum ein, der sich auch und gerade auf die genaue Preiszusammensetzung für Wasserdienstleistungen beziehe, so dass die Mitgliedstaaten diejenige Preisgestaltung wählen dürften, die für ihre spezifische Situation am besten geeignet sind, schreibe die Richtlinie doch keine bestimmte Art der Preisgestaltung vor. Trotz dieser Betonung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums dürften sich aus dem Urteil aber auch entsprechende Schranken ergeben:

- So wäre eine ausschließlich fixe Preisgestaltung wohl nicht mit Art. 9 RL 2000/60 vereinbar, könnte sie doch keine Anreize für eine effiziente Wassernutzung sicherstellen.
- Daran anschließend muss das Verhältnis zwischen dem fixen und dem variablen Anteil wohl so ausgestaltet sein, dass ein solcher Anreiz gewährleistet ist, was insbesondere die Höhe des fixen Anteils beschränkt.
- Schließlich sprechen die Formulierungen des Gerichtshofs dafür, dass die Höhe des Fixanteils durch entsprechende Fixkosten plausibel begründet sein muss.

In der Rs. C-398/14²⁷ stellte der Gerichtshof einen Verstoß Portugals gegen die RL 91/271²⁸ über die Behandlung kommunaler Abwässer fest, da in einer ganzen Reihe von Gemeinden eine den Anforderungen der Richtlinie entsprechende Behandlung nicht erfolgt war. Gleichzeitig präzisierte der Gerichtshof, dass der diesbezüglich einschlägige Art. 4 RL 91/271 zwar eine

²⁶ EuGH, Rs. C-686/15, ECLI:EU:C:2016:927 – Vodoopskrbā.

²⁷ EuGH, Rs. C-398/14, ECLI:EU:C:2016:61 – Kommission/Portugal.

²⁸ RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40.

Ergebnisverpflichtung enthalte und den Mitgliedstaaten aufgabe, geeignete Proben und Kontrollen durchzuführen, was aber nicht bedeute, dass ein ganzes Jahr lang Proben genommen werden müssen, so dass die sich aus Art. 4 RL 91/271 ergebenden Verpflichtungen als erfüllt anzusehen seien, sobald ein Mitgliedstaat eine Probe vorlegen kann, die den Anforderungen des Anhangs I Abschnitt B RL 91/271 entspricht. Insofern unterscheidet der Gerichtshof also zwischen den Ergebnisverpflichtungen des Art. 4 RL 91/271 (in Bezug auf die Einleitungen von kommunalem Abwasser, die gewissen Anforderungen entsprechen müssen) und den „laufenden“ Verpflichtungen des Art. 15 RL 91/271 (in Bezug auf die Überwachung der Einleitungen aus Kläranlagen).²⁹

V. Naturschutzrecht

Nach Art. 6 Abs. 2 RL 92/43³⁰ treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für welche die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten, und gemäß Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 sind Pläne und Projekte (mit Ausnahme solcher, die direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig ist) in den Schutzgebieten und ggf. auch deren Umgebung einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten. Ergibt diese Prüfung, dass der Plan oder das Projekt nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, so ist die Verwirklichung nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (insbesondere das Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses) zulässig. In der Rs. C-399/14³¹ ging es um den Anwendungsbereich und die Tragweite dieser Bestimmungen, auch in Bezug auf Pläne oder Projekte, die vor der Aufnahme des Gebiets in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung genehmigt worden waren, dies im Zusammenhang mit dem Bau der Waldschlößchenbrücke in Dresden. Der Gerichtshof hielt dreierlei fest:

- Das Verschlechterungs- und Störungsverbot impliziere, dass auch ein bereits vor der Aufnahme des fraglichen Gebiets in die Liste der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung

²⁹ Auch in der Rs. C-38/15 stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen die RL 91/271 fest, da Spanien nicht die angemessene Behandlung aller in empfindliche Gebiete eingeleiteten und aus bestimmten Ballungsräumen stammenden kommunalen Abwässer gewährleistet habe, vgl. EuGH, Rs. C-38/15, ECLI:EU:C:2016:156 – Kommission/Spanien. Zur Verletzung der RL 91/271 weiter EuGH, Rs. C-315/15, ECLI:EU:C:2016:887 – Kommission/Frankreich.

³⁰ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

³¹ EuGH, Rs. C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 – Grüne Liga Sachsen. Ausführlich zu diesem Urteil *Christoph Mayer*, Systemkohärente Konturierung des unionsrechtlichen Habitatsschutzes nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, EurUP 2016, 151 ff.

genehmigtes Projekt (oder Plan) dann einer nachträglichen Prüfung der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu unterziehen ist, wenn dies die einzige geeignete Maßnahme darstellt, um zu verhindern, dass die Ausführung des Plans oder Projekts zu einer Verschlechterung oder zu Störungen führt, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken können. Damit konkretisiert der Gerichtshof also die allgemeine Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 in dem Sinn, dass unter den erwähnten Voraussetzungen eine Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung bestehe und das Projekt oder der Plan nur dann fortgesetzt werden dürfe, wenn die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr einer Verschlechterung der Lebensräume oder der Störung von Arten ausgeschlossen ist. Vor dem Hintergrund der Effektivität des Verschlechterungs- und Störungsverbots erscheint dies in jeder Hinsicht folgerichtig. Hervorzuheben ist weiter, dass es der Gerichtshof in diesem Zusammenhang ausreichen lässt, dass die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr besteht, dass die Ausführung eines Projekts erhebliche Störungen der Arten oder eine Verschlechterung der Lebensräume bewirkt, ein vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips zwingender Ansatz.

- Falls eine solche Verträglichkeitsprüfung notwendig ist, müsse diese den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 entsprechen (so wie sie in der Rechtsprechung konkretisiert wurden),³² und es seien alle zum Zeitpunkt der Listung vorliegenden Umstände und alle danach durch die teilweise oder vollständig Ausführung des Plans oder Projekts eingetretenen oder möglicherweise eintretenden Auswirkungen auf das Gebiet zu berücksichtigen (dies vor dem Hintergrund, dass Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ab dem Zeitpunkt der Aufnahme eines Gebiets in die gemeinschaftliche Liste zu beachten sei). Zwar enthalte Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 keine Präzisierungen in Bezug auf die Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung; jedoch stünden Art. 6 Abs. 2, 3 RL 92/43 in engem Zusammenhang, und letztlich strebten sie die Sicherstellung des gleichen Schutzniveaus an. Hinzu komme, dass die Geltendmachung der Ausnahme des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 die vorherige Durchführung einer den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 entsprechenden Prüfung verlange.
- Die Anforderungen an eine solche (nachträgliche) Prüfung dürften nicht deshalb verändert werden, weil die Genehmigung des Plans oder Projekts sofort vollziehbar und ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes unanfechtbar geblieben war und das Projekt oder der Plan bereits (teilweise) realisiert worden ist. Zu berücksichtigen sei dabei jedenfalls, ob sich durch die Ausführung des Plans oder Projekts Risiken einer Verschlechterung oder von Störungen, die sich im Sinne des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 erheblich auswirken könnten, realisiert haben. Ebenso wenig dürften die Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 aufgrund der bereits erfolgten Ausführung des Plans oder Projekts relativiert werden. Der Gerichtshof begründet diesen Ansatz im Wesentlichen

³² S. insoweit insbesondere EuGH, Rs. C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 – Sweetman. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2014, 53 (62). S. auch den Überblick bei *Astrid Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 9. Kap., Rn. 67 ff.

mit der Effektivität der Richtlinie, könnte deren praktische Wirksamkeit doch beeinträchtigt werden, wenn interne Verfahrensregeln als Begründung dafür herangezogen werden könnten, dass gewisse Anforderungen nicht (mehr) einzuhalten seien. Dieser Ansatz impliziert auch, dass sich ein bereits durchgeführtes Projekt im Nachhinein als unzulässig erweisen kann (da die Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 nicht erfüllt sind) und daher möglicherweise abzureißen ist; allerdings stellt auch ein solcher Abriss ein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 dar und ist nach dieser Bestimmung zu prüfen, wobei der Gerichtshof auch festhält, die mit einem Abriss verbundenen wirtschaftlichen Kosten dürften keinesfalls allein ausschlaggebend sein.

Das Urteil des Gerichtshofs mag auf den ersten Blick in verschiedener Hinsicht streng anmuten; allerdings dürfte es in jeder Beziehung Zielsetzung und Systematik des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 entsprechen: Das Verschlechterungs- und Störungsverbot muss notwendigerweise ab Aufnahme eines Gebiets in die gemeinschaftliche Liste zum Tragen kommen, soll der Schutz nicht unterlaufen werden. Dass dies ggf. die Neubeurteilung bereits erfolgter Genehmigungen impliziert, ändert hieran nichts, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass auf diese Weise die Bestandskraft der entsprechenden Verwaltungsakte berührt wird, was insbesondere auch dann ins Gewicht fällt, wenn die Verträglichkeitsprüfung negativ ausfällt und eine Ausnahme nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 notwendig ist, entfaltet die Bestandskraft doch nach Ansicht des EuGH keine Auswirkungen auf die Prüfung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43. Auch die Konkretisierung bzw. Verdichtung der allgemeinen Schutzpflicht auf eine Verträglichkeitsprüfung (die selbst schon deshalb nicht nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 durchzuführen gewesen war, weil das Gebiet noch nicht in der gemeinschaftlichen Liste figurierte) überzeugt vor dem Hintergrund der Effektivität des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 und der Sicherstellung der Gesamtkohärenz der Bestimmung. Im Übrigen führt der Ansatz des Gerichtshofs dazu, dass unter den skizzierten Voraussetzungen im Ergebnis auch in denjenigen Konstellationen eine Verträglichkeitsprüfung nach den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 durchzuführen ist, in denen diese Vorschrift an sich nicht greifen konnte, da das Gebiet zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung noch nicht unter Schutz stand. Obwohl man hierin auf den ersten Blick eine Aushebelung der Systematik sehen könnte, erscheint diese weite Auslegung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 vor dem Hintergrund der Effektivität der Unterschutzstellung und des Charakters der Vorschrift als eine „Dauerpflicht“ überzeugend, ganz abgesehen davon, dass keine Anhaltspunkte erkennbar sind, warum sich die allgemeine Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 in bestimmten Konstellationen nicht zu gewissen konkreten Verpflichtungen verdichten können soll.

In der Rs. C-141/14³³ ging es um verschiedene, sich in Bezug auf (potentielle) Vogelschutzgebiete aus der RL 2009/147, der RL 92/43 sowie der RL 2011/92 ergebende Verpflichtungen, dies im Zusammenhang mit dem (möglicherweise ungenügenden) Umfang der Ausweisung eines Vogelschutzgebiets in der Region Kaliakra an der Schwarzmeerküste sowie den möglichen negativen Auswirkungen verschiedener wirtschaftlicher Projekte und

³³ EuGH, Rs. C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8 – Kommission/Bulgarien.

Tätigkeiten auf die natürlichen Lebensräume sowie auf die Habitate von Vogelarten. Der Gerichtshof hielt folgendes fest:

- Ausgehend von seiner Rechtsprechung, wonach die Mitgliedstaaten all diejenigen Gebiete zu Vogelschutzgebieten ausweisen müssen, die nach wissenschaftlich fundierten ornithologischen Kriterien am geeignetsten für die Erhaltung der betreffenden Arten erscheinen,³⁴ habe Bulgarien – wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt – in der betreffenden Region dadurch gegen diese Pflicht verstoßen, dass es das ausgewiesene Gebiet aus ornithologischer Sicht zu klein bemessen habe.
- Weiter wandte der Gerichtshof Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 auf die Durchführung einerseits von Windkraftanlagen, andererseits eines Tourismusprojekts an und hielt fest, diese Tätigkeiten bzw. Projekte dürften – obwohl ihre Genehmigung vor dem Beitritt Bulgariens zur Union und damit vor dem Zeitpunkt erfolgte, zu dem die RL 2009/147 und die RL 92/43 auf die Genehmigungen Anwendung fanden – nur in einer Weise durchgeführt werden, dass sie keine Störungen verursachen, welche die Ziele der Richtlinie, insbesondere deren Erhaltungsziele, erheblich beeinträchtigen (können). Diese Voraussetzungen seien vorliegend bei einigen der in Frage stehenden Projekte (wobei der Gerichtshof auch solche Projekte einbezieht, die in einem Gebiet durchgeführt wurden, das nicht als Schutzgebiet ausgewiesen worden war, obwohl dies hätte geschehen müssen) nicht gegeben gewesen, da die Kommission dargelegt habe, dass die Wahrscheinlichkeit bzw. die Gefahr solcher Störungen durch die in Frage stehenden Aktivitäten bestehe (was ausreiche, da ein ursächlicher Zusammenhang nicht nachgewiesen werden müsse). Damit werden – wie bereits die Rs. C-399/14 – die ggf. sehr weitgehenden Implikationen des „fortlaufenden Charakters“ des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 illustriert: In gewissen Konstellationen kann den Vorgaben dieser Bestimmung nur dann entsprochen werden, wenn eine bereits genehmigte und begonnene Tätigkeit ganz oder teilweise aufgegeben wird, was die Bestandskraft der betreffenden Verwaltungsakte betrifft, die dann entsprechend zurückgenommen bzw. modifiziert werden müssen, so dass das nationale Recht in diese Richtung gehende Handlungsmöglichkeiten vorsehen muss.
- Schließlich stellte der Gerichtshof eine Verletzung der RL 2011/92 fest, da in Bezug auf eine in Betrieb genommene Windfarm keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden war; zwar figuriere diese Art von Projekten „nur“ in Anhang II RL 2011/92, so dass den Mitgliedstaaten insoweit ein gewisser Spielraum zustehe, um

³⁴ Im Einzelnen wies der Gerichtshof insbesondere noch darauf hin, dass sich der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete nicht darauf beziehe, diejenigen Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären, die nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten erscheinen, sondern nur auf die Anwendung dieser Kriterien für die Bestimmung der Gebiete, die für die Erhaltung der in Anhang I aufgeführten Arten am geeignetsten sind. Im Übrigen dürfe bei einer teilweisen Ausweisung bestimmter Regionen die Ausweisung nicht das Ergebnis einer isolierten Prüfung des ornithologischen Wertes jeder einzelnen der in Rede stehenden Flächen sein, sondern müsse unter Berücksichtigung der natürlichen Grenzen des betroffenen Ökosystems erfolgen.

darüber zu entscheiden, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Jedoch bestehe jedenfalls eine Pflicht, Projekte, bei denen u.a. aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen ist, einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wobei auch die kumulativen Auswirkungen mit anderen Projekten zu berücksichtigen seien; letzterer Aspekt sei jedoch nicht wirklich geprüft worden. Interessanterweise stellte der Gerichtshof darüber hinaus auch eine Verletzung der RL 2011/92 in Bezug auf schließlich nicht durchgeführte und nicht genehmigte Projekte fest, da gleichwohl unzutreffenderweise festgestellt worden sei, die fraglichen Projekte hätten keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen werden müssen; die Entscheidung über die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung müsse nämlich in jedem Fall unter Beachtung der Vorgaben der Richtlinie getroffen werden. Nicht ganz klar wird hier, ob damit wirklich ganz allgemein jede Entscheidung über die Nichterforderlichkeit der Durchführung einer UVP auch dann gegen die RL 2011/92 verstoßen kann, wenn das Projekt schließlich nicht genehmigt und nicht durchgeführt wird. Sinn und Zweck der RL 2011/92, vor der Durchführung bestimmter Projekte deren Umweltverträglichkeit zu prüfen, legen jedenfalls keine so weite Auslegung nahe, wie übrigens auch der Wortlaut der Richtlinie nicht, die – wie auch der Gerichtshof erwähnt – ausdrücklich davon spricht, dass eine UVP „vor der Erteilung der Genehmigung“ zu erfolgen habe (Art. 2 Abs. 1 RL 2011/92). M.E. wäre daher zumindest dann eine Verletzung der RL 2011/92 zu verneinen, wenn im Rahmen der ausstehenden Genehmigung die Erforderlichkeit einer UVP nochmals geprüft werden kann. Aber auch darüber hinaus wird nicht wirklich klar, warum im Falle einer ausbleibenden Genehmigung und Durchführung eines Projekts allein eine „abstrakte“ Entscheidung über die Nichterforderlichkeit einer UVP gegen die RL 2011/92 verstoßen soll

Auch in der Rs. C-461/14³⁵ stand die Tragweite des Verschlechterungsverbots des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 im Vordergrund. Der Gerichtshof stellte einen Verstoß gegen diese Bestimmung sowie gegen Art. 4 Abs. 4 RL 2009/147 (wobei er beide Bestimmungen parallel auslegt) fest, dies im Zusammenhang mit dem Bau einer Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke. Denn ein Verstoß gegen die genannten Verpflichtungen liege (schon) dann vor, wenn die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass ein Projekt die Habitate der geschützten Vogelarten verschlechtert oder für diese Arten erhebliche Störungen verursacht. Diese Voraussetzungen seien aber beim Bau der in Frage stehenden Hochgeschwindigkeitsstrecke gegeben, und Spanien habe auch keine Maßnahmen ergriffen, um diese Auswirkungen zu vermeiden. Hingegen verneinte der EuGH einen Verstoß gegen die RL 2011/92 (UVP-Richtlinie): Eine Umweltverträglichkeitsprüfung sei durchgeführt worden, und der Umstand, dass im Rahmen ihrer Durchführung nicht erwähnt worden sei, dass das Projekt ein Gebiet betreffe, welches im IBA verzeichnet ist, stelle mangels einer entsprechenden Vorgabe in der

³⁵ EuGH, Rs. C-461/14, ECLI:EU:C:2016:895 – Kommission/Spanien.

Richtlinie keinen Verstoß gegen diese dar. Auch darüber hinaus habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt und speziell auf die Vogelwelt nicht in angemessener Weise identifiziert, beschrieben und bewertet worden waren. Auch dieses Urteil illustriert die große Reichweite des Verschlechterungsverbots: Es führt letztlich dazu, dass bei der Durchführung von Arbeiten in (faktischen) Schutzgebieten umfassende Vorkehrungen zu treffen sind und gewisse Arbeiten aufgrund der Unmöglichkeit der Vermeidung einer Verschlechterung bzw. einer Störung unzulässig sind. Auf den ersten Blick mag dies sehr weitgehend erscheinen; zu erinnern ist aber daran, dass über die (ausnahmsweise) Möglichkeit der Genehmigung von Plänen und Projekten berechtigten Anliegen durchaus Rechnung getragen werden kann.

Die genaue Tragweite des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 – wonach Pläne und Projekte (mit Ausnahme solcher, die direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig ist) in den Schutzgebieten und ggf. auch deren Umgebung einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen sind, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten – war Gegenstand der verb. Rs. C-387/15, C-388/15³⁶. In Anknüpfung an die ebenfalls angezeigte Rs. C-399/14³⁷ weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass die verschiedenen Absätze des Art. 6 RL 92/43 einen zusammenhängenden Normkomplex darstellten und entsprechend auszulegen seien: Art. 6 Abs. 2, 3 sollten das gleiche Schutzniveau für natürliche Lebensräume und Habitate von Arten gewährleisten, während Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 lediglich eine Ausnahme von Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 (wonach der Plan oder das Projekt zu untersagen ist, wenn die Verträglichkeitsprüfung ergibt, dass das Gebiet als solches beeinträchtigt werden könnte) darstelle. Somit unterteile Art. 6 RL 92/43 die Maßnahmen in drei Kategorien: Erhaltungsmaßnahmen, Vorbeugungsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen (entsprechend Art. 6 Abs. 1, 2, 4 RL 92/43). Der Gerichtshof wandte sodann diese allgemeinen Grundsätze auf die im Vorabentscheidungsersuchen und im nationalen Verfahren zur Debatte stehende Entwicklung eines (zusätzlichen) Hafenareals in Antwerpen an: Hier könne es jedenfalls nicht um Erhaltungsmaßnahmen gehen, da es sich nicht um Schutzmaßnahmen, um die ökologischen Merkmale des in Frage stehenden Gebiets zu erhalten, handeln könne, führe das Projekt doch dazu dass das betroffene Natura-2000-Gebiet um 20 Hektare verkleinert würde. Somit seien Art. 6 Abs. 1, 2 RL 92/43 nicht anwendbar, und das Vorhaben sei anhand des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 zu prüfen. In Anknüpfung an seine Rechtsprechung³⁸ stellt der Gerichtshof zunächst fest, Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 sehe zwei Phasen vor: In der ersten gehe es um die Verträglichkeitsprüfung (bei Plänen oder Projekten, bei denen nicht ausgeschlossen werden könne, dass das Gebiet erheblich beeinträchtigt wird, wofür die Gefährdung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele ausschlaggebend sei). In der zweiten Phase stehe die Genehmigung des Projekts in Frage, die nur erteilt werden dürfe, wenn das betreffende Gebiet

³⁶ EuGH, verb. Rs. C-387/15, C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583 – Orleans und Gewest.

³⁷ EuGH, Rs. C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 – Grüne Liga Sachsen. S. oben im Text.

³⁸ S. insbesondere EuGH, Rs. C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 – Briels.

nicht als solches beeinträchtigt wird, was voraussetze, dass seine grundlegenden Eigenschaften dauerhaft erhalten werden.

Werden im Rahmen der Planung eines Projekts Schutzmaßnahmen vorgesehen, so dürften diese im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 nicht berücksichtigt werden. Dies gelte nicht nur – wie der Gerichtshof bereits in der Rs. C-521/12³⁹ festgestellt hat – für Maßnahmen, die nach, sondern auch für solche, die vor (möglichen) Beeinträchtigungen durchgeführt werden. Denn die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 dürfe nicht lückenhaft sein und müsse vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der in dem betreffenden Schutzgebiet geplanten Arbeiten auszuräumen. Hierzu seien alle relevanten Gesichtspunkte unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu ermitteln. Dabei sei zu beachten, dass sich die etwaigen positiven Auswirkungen der künftigen Schaffung eines neuen Lebensraums, der den Verlust an Fläche und Qualität desselben Lebensraumtyps in einem Schutzgebiet ausgleichen soll, im Allgemeinen nur schwer vorhersehen lassen und jedenfalls erst nach einigen Jahren erkennbar sein werden. Im Übrigen sei das Vorsorgeprinzip zu beachten, so dass (nur) die im Projekt aufgenommenen Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden könnten mit denen die etwaigen unmittelbar verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Gebiet verhindert oder verringert werden sollen, um dafür zu sorgen, dass das Gebiet nicht als solches beeinträchtigt wird. Hingegen werde die praktische Wirksamkeit des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 beeinträchtigt, wenn sonstige „abmildernde“ Maßnahmen, die letztlich Ausgleichsmaßnahmen entsprechen, bereits bei der Verträglichkeitsprüfung selbst berücksichtigt werden könnten, würden damit doch die in der Vorschrift festgelegten spezifischen Verfahren umgangen. Somit seien solche Maßnahmen im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 relevant (als „Ausgleichsmaßnahmen“), wobei die Zulässigkeit des Projekts sich auf der Grundlage der Auswirkungen der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele bestimme (gehe es doch um eine Abwägung).

Das Urteil dürfte von großer Bedeutung für die Abgrenzung zwischen Erhaltungs- bzw. Vorbeugungsmaßnahmen einerseits und Ausgleichsmaßnahmen andererseits sein. Verallgemeinert man die Aussagen des Gerichtshofs, so sind alle Maßnahmen, die im Zusammenhang mit einem spezifischen Projekt stehen, jedoch nicht in direkter Weise als Schutzmaßnahme wirken, da die diesbezüglichen Entwicklungen noch nicht abgeschlossen sind, die durch die Maßnahmen m.a.W. eingeleiteten Entwicklungen erst nach der Verträglichkeitsprüfung abgeschlossen sein würden, und sie sich auch nicht auf die Verhinderung oder Verringerung der durch das Projekt oder den Plan verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Schutzgebiet beziehen, grundsätzlich als Ausgleichsmaßnahmen anzusehen und müssen daher bei der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 außer Betracht bleiben. Ob ein Zusammenhang mit einem Plan oder Projekt besteht, dürfte dabei nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu beurteilen sein, wobei nicht nur (wie im

³⁹ EuGH, Rs. C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 – Briels.

Ausgangssachverhalt, der dem hier angezeigten Urteil zugrunde lag) dann ein solcher Zusammenhang bestehen kann, wenn die Maßnahmen eigentlicher Teil des Plans oder Projekts sind, sondern auch, wenn sie in sonstiger Weise eine Verbindung zu dem Projekt aufweisen. Dies dürfte aber immer dann zu verneinen sein, wenn die Maßnahmen bis zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung nicht nur abgeschlossen sind, sondern im Hinblick auf die Entwicklung des Schutzgebiets und die Erhaltungsziele auch in ihren Auswirkungen „etabliert“ sind. Im Übrigen können eigentliche Schutzmaßnahmen, die die schädlichen Auswirkungen auf das Gebiet verringern oder verhindern sollen, durchaus im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 berücksichtigt werden. Die entscheidenden Abgrenzungskriterien zwischen Ausgleichsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 und im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 relevanten Schutzmaßnahmen dürften somit einerseits zeitlicher Art sein (die Schutzmaßnahmen müssen in ihren Auswirkungen klar vorhersehbar sein), andererseits aber auch den Bezug zum Projekt oder Plan betreffen (Schutzmaßnahmen müssen die schädlichen Auswirkungen eines Projekts als solche verhindern oder verringern, nicht hingegen einen „Ersatz“ für die schädlichen Auswirkungen schaffen). Eine weitere Implikation des Urteils ist schließlich, dass sich die Frage nach der Zulässigkeit eines Plans oder Projekts auf die Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen einer Ausnahmegesetzgebung (hier Art. 6 Abs. 4 RL 92/43), die eine Interessen- und Güterabwägung impliziert, verschiebt.⁴⁰

VI. Emissionshandelsrecht⁴¹

Art. 10a RL 2003/87⁴² formuliert gewisse Vorgaben für die Berechnung der Zahl der kostenlos ausgegebenen Emissionszertifikate, und der Beschluss 2011/278 der Kommission⁴³ regelt hier die Einzelheiten, wobei dessen Art. 15 Abs. 3 vorsieht, dass die Emissionen von Stromerzeugern bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten im Sinne von Art. 10a Abs. 5 RL 2003/87 nicht berücksichtigt werden. Diese Vorgaben sind auch und gerade im Zusammenhang mit dem sog. Korrekturfaktor relevant; dieser kommt dann zum Zuge, wenn die Anzahl der von allen berechtigten Anlagenbetreibern rechtmäßig beantragten Emissionsberechtigungen die Obergrenze an zuzuteilenden Emissionszertifikaten überschreitet

⁴⁰ S. ansonsten noch zur RL 92/43 EuGH, Rs. C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847 – Kommission/Griechenland: Der Gerichtshof stellte hier verschiedene Verstöße gegen Art. 6 Abs. 2, 3 RL 92/43 fest, da Griechenland in einem Schutzgebiet diverse Projekte und Aktivitäten genehmigt bzw. nicht verhindert habe und keine ausreichenden (rechtlichen und tatsächlichen) Maßnahmen zum Schutz einer Meeresschildkrötenart ergriffen habe.

⁴¹ S. ansonsten auch noch EuGH, Rs. C-461/15, ECLI:EU:C:2016:648 – E.ON Kraftwerke, wo der Gerichtshof festhält, Art. 24 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 der Kommission hindere einen Mitgliedstaat nicht daran, von emissionshandelspflichtigen Unternehmen, denen Zertifikate kostenlos zugeteilt wurden, Informationen über alle geplanten oder tatsächlichen Änderungen der Kapazität, der Aktivitätsrate und des Betriebs einer Anlage zu verlangen, unter Einschluss von Informationen, die für die Zuteilung nicht relevant sind.

⁴² RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18.

⁴³ ABl. 2011 L 130, 1.

und führt zu einer prozentualen Kürzung der Zuteilungen. In den verb. Rs. C-191/14 u.a.⁴⁴ erachtete der Gerichtshof die Nichtberücksichtigung der Stromerzeuger bei diesen Berechnungen als im Einklang mit der RL 2003/87 stehend: Denn Art. 10a Abs. 5 RL 2003/87 i.V.m. Art. 10a Abs. 3 RL 2003/87 erfasse nur Anlagen, bei denen es sich weder um Stromerzeuger noch um Anlagen zur Abscheidung von CO₂-Pipelines für die Beförderung von CO₂ oder CO₂-Speicherstätten handelt, so dass diese Anlagen von vornherein von der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten ausgeschlossen seien. Auch ansonsten unterscheide die Richtlinie klar zwischen Stromerzeugern und Industrieanlagen, wobei zwar auch Stromerzeugern grundsätzlich kostenlos Zertifikate zugeteilt werden können, diese jedoch nicht in die jährliche Höchstmenge an Zertifikaten einbezogen seien. Schließlich stehe dieser Ansatz auch mit der Zielsetzung der Richtlinie, die Treibhausgasemissionen zu verringern, in Einklang, führe er doch zu einer Erhöhung des sog. Korrekturfaktors und damit der ausgegebenen Emissionszertifikate. Allerdings dürften nur Emissionen von solchen Anlagen bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten gem. Art. 10a Abs. 5 RL 2003/87 berücksichtigt werden, die ab 2013 (nicht bereits vorher) in das System einbezogen waren, so dass Art. 4 Beschluss 2013/448, der dieser Vorgabe nicht Rechnung trage, für ungültig erklärt wurde, was impliziert, dass die Kommission die jährliche Höchstmenge an zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen falsch berechnet hat.⁴⁵

Um den Anwendungsbereich der Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87) ging es in zwei weiteren Urteilen:

- In Bezug auf Anlagen zur Stromerzeugung – welche von der RL 2003/87 erfasst sind⁴⁶ – stellte der Gerichtshof in der Rs. C-457/15⁴⁷ klar, dass die Emissionshandelspflicht einer

⁴⁴ EuGH, verb. Rs. C-191/14 u.a., ECLI:EU:C:2016:311 – Borealis.

⁴⁵ In EuGH, Rs. C-456/15, ECLI:EU:C:2016:567 – BASF, bestätigte der Gerichtshof im Wesentlichen diesen Ansatz. S. ansonsten auch EuGH, Rs. C-180/15, ECLI:EU:C:2016:647 – Borealis: In Anknüpfung an das Urteil in den verb. Rs. C-191/14 u.a. setzte sich der EuGH auch hier mit Fragen rund um die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auseinander, wobei es insbesondere um die Berechnung der Menge der Zertifikate (unter Berücksichtigung des Korrekturfaktors) in Bezug auf Emissionen bei der Verbrennung von Restgasen bei der Stromerzeugung und auf Emissionen bei der Erzeugung von Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung ging. Der Gerichtshof räumt der Kommission auch in diesem Urteil bei der Festlegung der Benchmarks für den Korrekturfaktor einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum ein und erachtete es als ausreichend, dass sich diese Berechnungen auf sog. BVT-Merkblätter stützen. Notwendig sei aber jedenfalls, dass die betreffenden Emissionen gerade bei Anlagen mit Wärme-Benchmark und mit Brennstoff-Benchmark nicht doppelt berücksichtigt werden (mit der Folge einer größeren Menge an kostenlos zugeteilten Zertifikaten), wobei von vornherein prioritär eine Produkt-Benchmark heranzuziehen sei. Schließlich hielt der Gerichtshof fest, dass der Begriff „Anlagenteil mit Wärmebenchmark“ das Exportieren von Wärme aus einer dem Emissionshandel unterliegenden Anlage an ein Dampfnetz umfasst, wenn dieses selbst nicht unter das Emissionshandelssystem fällt. Falls das Verteilernetz ein integraler Bestandteil der Anlage ist, sei diese Voraussetzung nicht erfüllt. In EuGH, Rs. C-551/14 P, ECLI:EU:C:2016:684 – Arctic Paper, hielt der Gerichtshof fest, es habe keine Pflicht der Kommission bestanden, in ihrem Beschluss 2011/278 für die Zuteilung kostenloser Zertifikate individuelle Härtefälle zu berücksichtigen, denn die Kommission sei an die RL 2003/87 gebunden, die diese Frage bereits abschließend (wenn auch nicht individuell-konkret, sondern abstrakt-generell) geregelt habe. Ebenso EuGH, Rs. C-565/14 P, ECLI:EU:C:2016:698 – Romonta; EuGH, Rs. C-564/14 P, ECLI:EU:C:2016:685 – Raffinerie Heide; EuGH, Rs. C-540/14 P, ECLI:EU:C:2016:469 – DK Recycling.

⁴⁶ So führt Anhang I RL 2003/87 die „Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW“ als erfasste Tätigkeit auf.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-457/15, ECLI:EU:C:2016:613 – Vattenfall Europe Generation.

solchen Anlage zur Stromerzeugung mit dem erstmaligen Ausstoß von Treibhausgasen beginnt, dies auch, falls noch gar kein Strom erzeugt wird (insbesondere, weil es sich noch um den Probetrieb handelt). Der Gerichtshof begründete seinen Ansatz im Wesentlichen damit, dass der Begriff der Verbrennung – auch angesichts der Gesamtsystematik der Richtlinie – nicht beinhalte, dass die bei der Verbrennung von Brennstoffen entstehende Wärme zur Stromerzeugung genutzt wird. Diese Auslegung stehe auch mit dem Hauptziel der Richtlinie, nämlich die Reduktion der Treibhausgasemissionen und damit der Schutz der Umwelt, in Einklang, und auch Art. 3 lit. u RL 2003/87 (wonach die Qualifikation einer Anlage als Stromerzeuger u.a. an die Bedingung geknüpft ist, dass die Anlage Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt) ändere nichts an diesem Ansatz, da diese Vorschrift nicht den Anwendungsbereich der Richtlinie berühre, sondern sich auf die Bestimmung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten beziehe. Angesichts des *effet utile* der Emissionshandelspflicht überzeugt der Ansatz des Gerichtshofs, macht es doch in der Tat für den Treibhausgasausstoß keinen Unterschied, ob eine Anlage bereits Strom erzeugt oder nicht, zumal eine andere Sicht ggf. (z.B. bei sehr langen Testphasen) zu auch quantitativ kaum überschaubaren Ausnahmen von der Emissionshandelspflicht führen könnte. In Bezug auf die Auswirkungen des Urteils ist anzumerken, dass das alleinige Abstellen auf die Gesamtfeuerungswärmeleistung (von 20 MW) impliziert, dass nicht nur Anlagen zur Stromerzeugung, sondern potentiell alle Anlagen betroffen sein können, sofern sie die entsprechende Kapazität erreichen.

- In der Rs. C-158/15⁴⁸ hält der Gerichtshof fest, ein Brennstofflager eines Kohlekraftwerks sei zwar selbst keine eigene ortsfeste Anlage, da die notwendige Schwelle nicht überschritten werde; jedoch sei sie als Teil einer solchen Anlage (nämlich des Kohlekraftwerks) anzusehen (und stelle damit eine Anlage im Sinne des Art. 3 lit. e RL 2003/87 dar), da eine unmittelbare Verbindung zu der im Kraftwerk stattfindenden Verbrennungstätigkeit vorliege, ein entsprechender technischer Zusammenhang bestehe und Auswirkungen auf die Umweltbelastung zu verzeichnen seien (letztere wegen des Prozesses natürlicher Selbsterhitzung).

VII. Chemikalienrecht (REACH)

In der Rs. C-472/14⁴⁹ stand im Wesentlichen die Reichweite der Harmonisierung der VO 1907/2006 (REACH-Verordnung)⁵⁰ in Frage. Konkret ging es darum, ob die Verordnung dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach der Importeur chemischer Produkte verpflichtet ist, diese Produkte bei der zuständigen nationalen Behörde zu

⁴⁸ EuGH, Rs. C-158/15, ECLI:EU:C:2016:422 – EPZ.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-472/14, ECLI:EU:C:2016:171 – Canadian Oil Company.

⁵⁰ VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, ABl. 2006 L 396, 1.

registrieren, obwohl er nach der VO 1907/2006 bereits einer Verpflichtung zur Registrierung derselben Produkte bei der ECHA unterliegt. Der Gerichtshof verneinte diese Frage: Denn die Verordnung bewirke nicht in jeder Beziehung eine „Vollharmonisierung“, wie sich insbesondere aus Art. 128 Abs. 2 VO 1907/2006 ergebe, wonach die Mitgliedstaaten innerstaatliche Vorschriften für den Schutz der Arbeitnehmer, der menschlichen Gesundheit und der Umwelt in Fällen beibehalten oder einführen können, in denen die Anforderungen an die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung mit der VO 1907/2006 nicht harmonisiert werden.⁵¹ Was nun die Bestimmungen der VO 1907/2006 über die Verpflichtung zur Anmeldung und Registrierung chemischer Stoffe angeht, so führten diese gerade nicht zu einer Harmonisierung solcher Anforderungen in einer Weise, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die den Einführer chemischer Produkte verpflichtet, diese Produkte bei der zuständigen nationalen Behörde zu registrieren. Denn die Registrierung der Stoffe bei der ECHA vermittle schon keinen Überblick über die Herstellung oder das Inverkehrbringen dieser Stoffe in jedem einzelnen Mitgliedstaat, und insbesondere seien damit keine Informationen darüber verbunden, wo genau im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten sich diese Stoffe befinden. Daher könne sich die Harmonisierungswirkung der Registrierung nicht auf eine andere Form der Registrierung bei nationalen Behörden erstrecken, die keine Voraussetzung des Inverkehrbringens darstellt, andere Angaben als die nach der VO 1907/2006 verlangten erfordert und mit den Zielen der Verordnung (ein hohes Niveau an Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie der freie Verkehr im Binnenmarkt) im Einklang steht. Wie der Gerichtshof dann im Einzelnen darlegt, seien diese Voraussetzungen in Bezug auf die konkret in Frage stehende Pflicht erfüllt; insbesondere gehe es um zusätzliche Angaben, die gewisse Kontrollen vor Ort ermöglichen sollten, und die verlangten Informationen seien gerade nicht im Rahmen der Registrierung bei der ECHA erhoben worden, gehe es doch im Wesentlichen um die Menge der Stoffe und Zubereitungen, die auf dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats vorhanden sind, um ihren Standort in diesem Hoheitsgebiet, um die spezifischen Bereiche ihrer Verwendung und um die beteiligten Akteure. Im Übrigen genüge der Umstand allein, dass bestimmte grundlegende Angaben, die insbesondere den Einführer und die Produkte identifizieren sollen und daher ohne Schwierigkeiten beigebracht werden können, bereits für die Registrierung bei der ECHA verlangt werden, nicht, um den Angaben insgesamt, wie sie von einer zuständigen nationalen Behörde verlangt werden, einen ergänzenden Charakter abzusprechen. Schließlich stelle die Registrierung gemäß der streitigen nationalen Regelung keine Voraussetzung für die Einfuhr chemischer Produkte in das Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaats dar, ein Aspekt, der wohl in erster Linie im Zusammenhang mit dem Umstand, dass eine nationale Regelung die Zielsetzung einer unionsrechtlichen Vorgabe nicht vereiteln darf, zu sehen ist. Insgesamt kommt die „Sperrwirkung“ der VO 1907/2006 also jedenfalls in Bezug auf nationale Registrierungspflichten von Produkten, die auch nach der VO 1907/2006 registrierpflichtig sind, dann nicht zum Zug, wenn die nationalen Vorschriften drei

⁵¹ S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142 – Lapin luonnonsuojelupiiri.

Voraussetzungen erfüllen (so dass die Verordnung insoweit eben gerade keine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Vorschriften mit sich bringt): Erstens darf diese Registrierung bei der zuständigen nationalen Behörde keine Voraussetzung für das Inverkehrbringen dieser Produkte darstellen; zweitens muss sie sich auf andere Angaben als die nach der Verordnung verlangten beziehen, und drittens muss sie zur Erreichung der Ziele der Verordnung (namentlich ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau sowie die Sicherstellung des freien Verkehrs im Binnenmarkt) beitragen.

Eine solche nationale Registrierungspflicht stelle im Übrigen zwar eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung dar, da solche Formalitäten geeignet seien, den Handel innerhalb der Union zu behindern und den Marktzugang von Waren zu erschweren, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden. Die Maßnahme könne jedoch aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden, da durch die Registrierung genaue Angaben erlangt werden sollten, mit denen den zuständigen nationalen Behörden ein Überblick über die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats vorhandenen Chemikalien verschafft werden solle, den die Registrierung bei der ECHA nicht biete, so dass sie zur Verwirklichung der genannten Ziele beitrage, wobei sie nur begrenzte Auswirkungen auf den freien Verkehr dieser Stoffe im Binnenmarkt entfalte, da die fragliche Registrierung keine Voraussetzung für das Inverkehrbringen solcher Stoffe aus anderen Mitgliedstaaten auf dem inländischen Markt sei.

VIII. Abfallrecht⁵²

In der Rs. C-69/15⁵³ hatte sich der EuGH zur Angemessenheit von Sanktionen zu äußern, die im Gefolge der Nichteinhaltung von Vorgaben der Abfallverbringungsverordnung (VO 2013/2006⁵⁴) von den Mitgliedstaaten zu verhängen sind. Der Gerichtshof hebt zunächst hervor, dass fehlerhafte Begleitdokumente für eine Abfallverbringung (um solche ging es im

⁵² S. auch EuGH, Rs. C-584/14, ECLI:EU:C:2016:636 – Kommission/Griechenland, in dem der EuGH feststellte, Griechenland habe nicht alle Maßnahmen ergriffen, um einem Urteil aus dem Jahr 2009 (EuGH, Rs. C-286/08, ECLI:EU:C:2009:543 – Kommission/Griechenland) nachzukommen, in dem ein Verstoß gegen verschiedene abfallrechtliche Vorgaben festgestellt worden war. Griechenland wird daher verurteilt, ein Zwangsgeld von 30'000 Euro für jeden weiteren Tag, an dem das genannte Urteil nicht umgesetzt wird, zu leisten, wobei diese Summe auf die verschiedenen Vertragsverletzungen aufgeteilt wird. Zudem hat Griechenland einen Pauschalbetrag in der Höhe von 10 Mio. Euro zu zahlen. Eine Verhängung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag erfolgte auch (wegen Nichtbefolgung eines Urteils des EuGH, in dem ein Verstoß gegen die RL 91/271 festgestellt worden war) in EuGH, Rs. C-557/14, ECLI:EU:C:2016:471 – Kommission/Portugal. S. sodann EuGH, Rs. C-454/14, ECLI:EU:C:2016:117 – Kommission/Spanien, in dem ein Verstoß Spaniens gegen die RL 1999/31 (Deponierichtlinie) festgestellt wurde. Zur Auslegung der RL 1999/31 auch EuGH, Rs. C-147/15, 28.7.2016, ECLI:EU:C:2016:606 – Edilizia Mastrodonato. In EuGH, verb. Rs. C-313/15, C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859 – Eco-Emballages, hatte sich der EuGH zum Begriff der Verpackung im Sinn der RL 94/62 (Verpackungsrichtlinie) zu äußern und hielt fest, auch sog. Rollenkerne (in Form von Rollen, Röhren oder Zylindern), um die ein flexibles Material aufgespult ist, stellten Verpackungen im Sinn der Richtlinie dar.

⁵³ EuGH, Rs. C-69/15, ECLI:EU:C:2016:425 – Nutrivet.

⁵⁴ VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.

ungarischen Ausgangsverfahren) zur Illegalität der Verbringung als solche führe; unerheblich sei, dass sich der Fehler durch einen Beizug anderer Dokumente klären lasse, und ein vorsätzliches Handeln sei nicht gefordert. In Bezug auf die Sanktionen sei aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, wobei insbesondere den Gefahren eines Verstoßes für Umwelt und Gesundheit Rechnung zu tragen sei. Daher könne es durchaus Konstellationen geben, in denen ein fehlerhaftes Ausfüllen der Begleitdokumente einem Unterlassen des Ausfüllens gleichzustellen sei, woraus man im Gegenschluss aber auch schließen muss, dass bei einem „nur“ fehlerhaften Begleitdokument, welches keine besonderen Gefahren für Mensch und Umwelt mit sich bringt, die Sanktion nicht genauso streng wie bei einem völligen Unterlassen gehandhabt werden darf. Der Gerichtshof unterstreicht mit dem Urteil zu Recht die große Bedeutung der Begleitscheine, wobei er mit seinen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Sanktionen aber gleichzeitig – ebenfalls überzeugend – auf die Pflicht zur Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls hinweist. Die Durchführung in den Mitgliedstaaten muss jedenfalls dieser Pflicht der Einzelfallberücksichtigung Rechnung tragen.