

# Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2018

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

**Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2018, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2019, S. 221-235.**

**Es ist möglich, dass diese 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 2017<sup>1</sup> - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2018. 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 2018 betreffen folgende Themata: Umweltinformation und Zugang zu Gerichten (II.), Umweltverträglichkeitsprüfung (III.), Luftreinhaltung (IV.), Gewässerschutz (V.), Naturschutzrecht (VI.), Klimaschutz (VII.), Gentechnikrecht (VIII.), Abfallrecht (IX.) und Tierschutz (X.).<sup>2</sup>

---

\* 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.

<sup>1</sup> Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2017, EurUP 2018, S. 204 ff.

<sup>2</sup> S. darüber hinaus noch EuG, verb. Rs. T-339/16, T-352/16, ECLI:EU:T:2018:927 – Ville de Paris und Ville de Bruxelles: Die Nichtigkeitsklage der klagenden Städte gegen die Festlegung von Emissionsgrenzwerten durch die Kommission sei zulässig, da es sich um einen Rechtsakt mit Verordnungsscharakter handle, der keine Durchführungsmaßnahme nach sich ziehe und die Städte unmittelbar betreffe, da sie für die entsprechenden Fahrzeuge keine Verkehrsbeschränkungen vorsehen dürfen. In der Sache habe die Kommission ihre Befugnisse überschritten, da es um Durchführungsmaßnahmen zur VO 715/2007 gehe und die für die Euro-6-Norm festgelegten Emissionsgrenzwerte für Stickoxide eine wesentliche Bestimmung dieser Verordnung darstellten, die die Kommission im Rahmen von neuen Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb nicht abändern könne und die beim praktischen Fahrbetrieb eingehalten werden müssten, so dass die Kommission die in der Verordnung figurierenden Grenzwerte nicht durch Berichtigungskoeffizienten abändern dürfe. Hingegen wies das Gericht eine Schadensersatzklage von rund 1'500 Personen gegen die Verordnung der Kommission ab (EuG, Rs. T-197/17 (Abel), ECLI:EU:T:2018:258): Denn die Kläger hätten weder den tatsächlichen und sicheren Eintritt der geltend gemachten Schäden noch ihre persönliche Beeinträchtigung nachgewiesen. In EuGH, Rs. C-205/17 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2018:606, verurteilte der Gerichtshof Spanien wegen Nichtdurchführung der RL 91/271 (Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser) bzw. der Verzögerung bei der Vornahme der Maßnahmen, die notwendig sind, um einem Urteil von 2011 nachzukommen, zur Zahlung eines Pauschalbetrags von 12 Mio. Euro und eines Zwangsgelds von ca. 11 Mio. Euro pro Halbjahr des Verzugs. Auch in EuGH, Rs. C-626/16 (Kommission/Slowakei), ECLI:EU:C:2018:525, wurden finanzielle Sanktionen wegen mangelhafter Durchführung eines Urteils des Gerichtshofs verhängt, in dem ein Verstoß gegen die RL 1999/31 (Richtlinie über Abfalldeponien) wegen nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechenden Betreibens einer Abfalldeponie festgestellt worden war. S. aus dem Bereich des Chemikalienrechts in Bezug auf die REACH-Verordnung (VO 1907/2006) EuG, Rs. T-283/15 (Esso Raffinage), ECLI:EU:T:2018:263 (Nichtigerklärung eines Schreibens der ECHA, weil

## II. Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

### I. Umweltinformation

Soll der grundsätzlich nach der VO 1049/2001<sup>3</sup> zu gewährende Zugang zu einem Dokument unter Berufung auf die in der Verordnung ebenfalls vorgesehenen Ausnahmetatbestände verweigert werden, ist grundsätzlich bei allen Dokumenten bzw. in Bezug auf alle angefragten Informationen einzeln zu prüfen, ob und inwieweit welche Ausnahmetatbestände vorliegen bzw. ob und inwieweit die Herausgabe des betreffenden Dokuments konkret das zu schützende Interesse voraussichtlich beeinträchtigen würde und bei den sog. relativen Ausnahmegründen<sup>4</sup> ist darüber hinaus eine konkrete Interessenabwägung vorzunehmen. Damit ist jedenfalls eine konkrete Einzelfallprüfung notwendig.<sup>5</sup> Allerdings relativiert die Rechtsprechung diesen Grundsatz (zumindest) in Bezug auf bestimmte Ausnahmetatbestände und gewisse Dokumentenkategorien. So geht sie davon aus, dass mit einem Zugangsantrag befasste Organ dürfe sich auch auf allgemeine Vermutungen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten (nämlich Dokumente einer Verwaltungsakte zu einem Beihilfeprüfverfahren, von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichte Schriftsätze, Schriftverkehr zwischen der Kommission und den anmeldenden Unternehmen oder Dritten in einem Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Dokumente zur vorprozessualen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens (ab der Einleitung eines Vorverfahrens nach Art. 258 AEUV) und Dokumente zu einem Verfahren nach Art. 101 AEUV<sup>6</sup>) gelten, da für Anträge auf Zugang in Bezug auf Dokumente gleicher Art auch vergleichbare (allgemeine) Erwägungen zum Zuge kommen könnten.

In den verb. Rs. T-424/15, T-425/15<sup>7</sup> hatte das Gericht diesen Ansatz auf gewisse Dokumente der Kommission, die der Vorbereitung von Entscheidungen dienen (konkret ging es um

---

dieses eine endgültige Bewertung der Unterlagen darstelle, die die Antragstellerin eingereicht habe, um insbesondere zu erläutern, warum sie die Durchführung einer zweiten Toxizitätsstudie abgelehnt habe, so dass das fragliche Schreiben angesichts seines Inhalts einer Entscheidung entspreche, die die ECHA nach dem in der REACH-Verordnung vorgesehenen Verfahren hätte erlassen müssen).

<sup>3</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

<sup>4</sup> Zu den beiden Kategorien von Ausnahmegründen *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 4. Aufl., 2019, 6. Kap. Rn. 28.

<sup>5</sup> S. aus der Rechtsprechung z.B. EuG, Rs. T-237/05 (Editions Jacob/Kommission), Slg. 2010, II-2245; EuG, Rs. T-471/08 (Toland/EP), Slg. 2011, II-252.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-139/07 (Technische Glaswerke Ilmenau), Slg. 2010, I-5885; EuGH, verb. Rs. C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P (Schweden u.a./API und Kommission), Slg. 2010, I-8533; EuGH, Rs. C-477/10 P (Kommission/Agrofert), ECLI:EU:C:2012:394; EuGH, Rs. C-404/10 P (Kommission/Editions Odile), ECLI:EU:C:2012:393; EuGH, verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P (LPN und Finnland/Kommission), ECLI:EU:C:2013:738; EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:C:2015:486; EuGH, Rs. C-365/12 P (Kommission/ENBW Energie), ECLI:EU:C:2014:112, Rn. 65 ff.

<sup>7</sup> EuG, verb. Rs. T-424/14, T-425/14 (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:T:2015:848. Vgl. zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP, 2016, 2 (9).

Folgenabschätzungen, die der Information der Kommission für die Erarbeitung von Vorschlägen für Gesetzgebungsakte oder von anderen Vorschlägen oder Vorhaben dienen), ausgedehnt. Dieses Urteil des Gerichts hob der Gerichtshof nun im Rechtsmittelurteil (Rs. C-57/16 P<sup>8</sup>) auf, dies ausgehend von ausführlichen Vorbemerkungen, in denen der EuGH unter Bezugnahme auf das einschlägige Primärrecht und seine bisherige Rechtsprechung die große Bedeutung des in der VO 1049/2001 geregelten Zugangs der Öffentlichkeit zu bei den Unionsorganen vorhandenen Dokumenten und damit der Transparenz hervorhebt, woraus die enge Auslegung der diesen Zugang beschränkenden Ausnahmetatbestände folge. Zwar habe der Gerichtshof «allgemeine Vertraulichkeitsmutungen» anerkannt, dies jedoch lediglich für Fälle, in denen eine Gesamtheit von Dokumenten betroffen sei, die durch ihre gemeinsame Zugehörigkeit zu einer Akte in einem anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren klar abgegrenzt waren.

In Bezug auf die in dem angezeigten Urteil streitigen Dokumente weist der EuGH zunächst darauf hin, die Folgenabschätzungen fänden im Vorfeld und zur Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren statt. Zwar seien sie nicht formell Teil dieses Verfahrens; jedoch komme der Kommission aufgrund ihres grundsätzlichen Initiativmonopols im Gesetzgebungsverfahren eine äußerst wichtige Rolle zu. Die in Frage stehenden Folgenabschätzungen dienten dazu, dass die Initiativen der Union auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen ausgearbeitet werden, und sie stellten daher wichtige Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens der Union dar. Vor diesem Hintergrund könne die Verbreitung solcher Dokumente zu einer größeren Transparenz und Offenheit des gesamten Gesetzgebungsverfahrens und insbesondere seiner vorbereitenden Phasen beitragen und auf diese Weise den demokratischen Charakter der Union stärken (würde es den Unionsbürgern doch ermöglicht, in einer frühzeitigen Phase des Entscheidungsprozesses Stellung zu nehmen). Im Übrigen gehe es im Ausgangsverfahren um Umweltinformationen, so dass nach Art. 6 Abs. 1 S. 2 VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung)<sup>9</sup> der Ausnahmegrund des Art. 4 Abs. 3 Uabs. 1 VO 1049/2001 umso enger auszulegen sei.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Erwägungen verneint der EuGH die Einschlägigkeit einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit in Bezug auf die in dem angezeigten Urteil streitigen Dokumente: Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass eine Verbreitung der streitigen Dokumente grundsätzlich den laufenden Entscheidungsprozess der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Uabs. 1 VO 1049/2001 ernstlich beeinträchtige, weil der Überlegungs- und Handlungsspielraum, die Unabhängigkeit der Kommission und das Vertrauensklima bei den Diskussionen tangiert sei. Denn schon das Folgenabschätzungsverfahren selbst werde mit dem Ziel der Transparenz und Offenlegung des Entscheidungsprozesses der Kommission durchgeführt, zumal es Teil des Gesetzgebungsverfahrens sei, so dass eine Verbreitung der

---

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-57/16 P (Client Earth), ECLI:EU:C:2018:660 (Große Kammer).

<sup>9</sup> 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.

fraglichen Dokumente die Legitimität des Entscheidungsprozesses stärke. Im Übrigen seien auch die Gründe für das Vorliegen einer allgemeinen Vermutung (auch angesichts der engen Auslegung der Ausnahmebestimmung) nicht einschlägig. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass Interessengruppen ihren Einfluss bei der Kommission geltend machen wollen, um den Vorschlag der Kommission in ihrem Sinn zu beeinflussen. Jedoch sei dieser Einfluss oder Druck von außen jedenfalls nicht so geartet, dass er allgemein und unabhängig von dem spezifischen Kontext, in dem die Folgenabschätzung und der fragliche Entscheidungsprozess stehen, und dem konkreten Inhalt der in Frage stehenden Dokumente in jedem Fall die Gefahr in sich berge, die Unabhängigkeit der Kommission zu tangieren oder den ordnungsgemäßen Ablauf der internen Beratungen oder des Entscheidungsprozesses der Kommission zu beeinträchtigen. Weiter könne auch die mögliche Vorläufigkeit eines Dokuments nicht allgemein und unabhängig von einer konkreten und individuellen Prüfung jedes einzelnen angeforderten Dokuments zur Annahme einer Gefahr für den Entscheidungsprozess der Kommission führen.

Das Urteil des EuGH trägt zumindest für die im Ausgangssachverhalt in Frage stehenden Dokumente der Bedenklichkeit des Ansatzes, aufgrund allgemeiner Erwägungen eine Vermutung der Vertraulichkeit für gewisse Kategorien von Dokumenten im Allgemeinen anzunehmen, Rechnung.<sup>10</sup> In der Tat vermögen die allgemeinen Argumente für die „Bedrohung“ der Kommission durch eine Veröffentlichung solcher Folgenabschätzungen nicht wirklich zu überzeugen: Es erscheint wenig plausibel, dass bei jeder Verbreitung solcher Dokumente der Spielraum der Kommission wirklich eingeschränkt würde, zumal Diskussionen über solche Untersuchungen ja durchaus neue Erkenntnisse bringen können und Teil des Gesetzgebungsprozesses sind bzw. sein sollten. Deutlich wird damit auch, dass die Argumentation des Gerichts letztlich gegen das Öffentlichkeitsprinzip im Allgemeinen gerichtet war, führt der Zugang zu Dokumenten doch zwangsläufig zu Infragestellungen und gewissen Beeinflussungsversuchen. Gerade diese Argumente sollen aber nach der Konzeption des Art. 15 Abs. 3 AEUV und der VO 1049/2001 in allgemeiner Form nicht herangezogen werden dürfen, ein Umstand, dem der Gerichtshof vorliegend Rechnung trägt. Man wird aus dem Urteil auch ableiten können, dass der Gerichtshof nicht geneigt ist, den Anwendungsbereich der „allgemeinen Vertraulichkeitsvermutungen“ auszudehnen; vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass er eine solche lediglich in Konstellationen bejaht, in denen es einerseits um konkrete „Einzelverfahren“ geht und andererseits die erfassten Dokumente klar abzugrenzen sind. Zudem dürfte bei Umweltinformationen besondere Zurückhaltung zu wahren sein, was sowohl durch die VO 1367/2006 als auch die Aarhus-Konvention aufgegeben wird. Zwar stellt sich auch auf der Grundlage dieses Ansatzes die Frage, ob der Gerichtshof nicht zu weit geht; immerhin ist aber die Tendenz einer gewissen Zurückhaltung erkennbar.

---

<sup>10</sup> Vgl. zu diesen Bedenken *Epiney*, EurUP, 2016, 2 (8 f.); *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., 2019, 6. Kap., Rn. 27, m.w.N.

Der Anwendungsbereich der VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung)<sup>11</sup> war Gegenstand der Rs. T-33/16<sup>12</sup>, dies im Zusammenhang mit der Ablehnung eines Antrags auf Überprüfung der Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen enthalten, durch die Kommission (vgl. das Verfahren zur Überprüfung in Art. 10 VO 1367/2006). Der Antrag betreffe – wie von Art. 10 VO 1367/2006 gefordert – das Umweltrecht (s. auch die Definition in Art. 2 Abs. 1 lit. f VO 1367/2006), da jeder GVO angebaut werden müsse, bevor er zu einem Lebens- oder Futtermittel verarbeitet werden könne. Bei ihrem Anbau gehörten GVO zur natürlichen Umgebung und seien daher Teil der Umwelt, so dass Vorschriften, mit denen die Auswirkungen von GVO auf die Gesundheit von Mensch oder Tier geregelt werden sollen, ebenfalls zum Umweltbereich gehörten. Umweltrecht im Sinne der VO 1367/2006 umfasse daher jede Rechtsvorschrift, mit der GVO geregelt werden, um ein sich aus diesen GVO oder aus Umweltfaktoren, die sich auf die GVO bei deren Anbau oder Zucht in der natürlichen Umgebung auswirken können, ergebendes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier zu steuern, dies unabhängig davon, ob die GVO innerhalb oder außerhalb der Union angebaut werden.

Das Gericht legt damit den Begriff des Umweltrechts in der VO 1367/2006 denkbar weit aus (und weist auch ausdrücklich auf die weite Auslegung des Begriffs hin): Erfasst sind nicht nur Vorschriften, die als solche den Schutz der Umwelt zum Gegenstand haben, sondern auch solche, die Sachverhalte, Konstellationen oder Produkte regeln, bei denen erst im Gefolge einer anderen Aktivität Umweltauswirkungen zu gewärtigen sind. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so könnte grundsätzlich jede Vorschrift, welche die Produktion oder / und das Inverkehrbringen eines Produkts regelt, unter den Begriff des Umweltrechts fallen, da die Herstellung und die Verwendung zahlreicher Produkte potentiell Umweltauswirkungen entfalten. Es fragt sich jedoch, ob diese weite Auslegung tatsächlich vom Gericht so intendiert ist, oder ob nicht vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Produkt und den Umweltauswirkungen bestehen muss, etwa in dem Sinn, dass die Herstellung des Produkts selbst in einer natürlichen Umgebung erfolgen muss oder / und das Inverkehrbringen selbst einen Einfluss auf die natürliche Umwelt entfaltet.

## 2. *Rechtsschutz*

Nach Art. 11 Abs. 4 Uabs. 2 RL 2011/92 sind die Rechtsbehelfsverfahren im Zusammenhang mit der gerichtlichen Geltendmachung der Rechtswidrigkeit von unter die RL fallenden Entscheidungen „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ auszugestalten, eine von Art.

---

<sup>11</sup> Fn. 9.

<sup>12</sup> EuG, Rs. T-33/16 (TestBioTech), ECLI:EU:T:2018:135.

9 Abs. 4 S. 1 zweiter Halbsatz Aarhus-Konvention (AK) übernommene Formulierung. Der Gerichtshof hatte sich im Berichtszeitraum erneut<sup>13</sup> mit dieser Anforderung zu befassen.

In der Rs. C-470/16<sup>14</sup> ging es um die Festsetzung der Kosten im Zusammenhang mit der Ablehnung eines Antrags auf Zulassung der gerichtlichen Überprüfung des Planungsprozesses im Vorfeld des Baus einer Stromverbindungsleitung. Der Gerichtshof hielt insbesondere Folgendes fest:

- Das Erfordernis des Art. 11 Abs. 4 RL 2011/92, wonach ein Verfahren nicht übermäßig teuer sein darf, finde auch auf ein Verfahren Anwendung, in dem es nicht um die Rechtmäßigkeit einer Genehmigungsentscheidung gehe, sondern erst die Zulassung eines Rechtsbehelfs in Frage stehe, dies während eines Verfahrens zur Genehmigung eines Entwicklungsvorhabens. Hieran ändere der Umstand nichts, dass nicht die das Verfahren abschließende Entscheidung Klagegegenstand sei. Der Ansatz des Gerichtshofs erscheint schon deshalb zwingend, weil solche „Zulassungsverfahren“ zwingend vorgängig zu der eigentlichen Anfechtung durchgeführt werden müssen, so dass für die klagende Partei deren Kosten jedenfalls anfallen. Der Gerichtshof erstreckt im Übrigen diesen Grundsatz auch auf entsprechende Zulassungsverfahren, in denen es allein um nationales Recht geht, komme hier doch Art. 9 Abs. 3 AK zum Zuge (der zwar nicht unmittelbar anwendbar sei, jedoch bei der Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigen sei).<sup>15</sup>
- Hingegen komme Art. 11 Abs. 4 RL 2011/92 nur für diejenigen Teile eines Rechtsbehelfsverfahrens zur Anwendung, welche die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffen, so dass die Bestimmung allein für die Geltendmachung des Rechts der Öffentlichkeit auf Beteiligung zum Zuge komme. Andere Vorgaben der Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte seien hingegen nicht erfasst. Dieser Ansatz sei auch mit der Aarhus-Konvention vereinbar. Die Ausführungen des EuGH überraschen, auch soweit die Wortlautargumente betroffen sind: Denn sowohl Art. 9 Abs. 2, 4 AK als auch Art. 11 Abs. 1, 4 RL 2011/92 stellen allgemein auf die Rechtsbehelfsverfahren ab, mittels derer allgemein die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, für die die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, überprüft werden soll. Damit muss im Rahmen der Rechtsbehelfsverfahren nicht nur eine Verletzung der Regeln über die Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern allgemein die inhaltliche und verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit der betreffenden Entscheidung geltend gemacht werden können, wie die genannten Bestimmungen auch klarstellen und auch durch die Rechtsprechung bestätigt wurde.<sup>16</sup> Die Bezugnahme auf Entscheidungen, für die die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt, ist daher als Bezugnahme auf den Anwendungsbereich der RL 2011/92 (bzw. des Art. 6 AK) zu verstehen, so dass sich der

---

<sup>13</sup> Vgl. schon EuGH, Rs. C-260/11 (Edwards), ECLI:EU:C:2013:221; EuGH, Rs. C-530/11 (Kommission/Vereinigtes Königreich), ECLI:EU:C:2014:67.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-470/16 (North East Pylon Pressure), ECLI:EU:C:2018:185.

<sup>15</sup> S. insoweit bereits EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.

<sup>16</sup> S. z.B. EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712; EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683.

Anwendungsbereich des Art. 11 Abs. 4 RL 2011/92 auf diejenigen Aspekte eines Rechtsstreits erstreckt (aber auch beschränkt), in denen es um in den Anwendungsbereich der RL 2011/92 fallende Entscheidungen geht. Nur diese Sicht trägt auch der Effektivität der genannten Bestimmungen Rechnung: Denn wenn die Geltendmachung der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der erfassten Entscheidungen zu teuer ist, wird diese gerade verunmöglicht. Es bleibt im Dunkeln, aus welchen Gründen der Gerichtshof hier einen derart engen und wenig nachvollziehbaren Ansatz zugrunde legt, zumal er offenbar in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 AK annimmt, die Verfahren dürften insgesamt nicht übermäßig teuer sein.

- Die Anforderung, ein Verfahren dürfe nicht übermäßig teuer sein, komme auch dann zum Zuge, wenn ein Rechtsbehelf als mutwillig oder rechtsmissbräuchlich anzusehen ist, da diese Aspekte bei der Festsetzung der Kosten berücksichtigt werden könnten. Jedenfalls dürfe aber kein Zusammenhang zwischen dem behaupteten Verstoß gegen das nationale Umweltrecht und einer Umweltschädigung verlangt werden.

In der Rs. C-167/17<sup>17</sup> standen in erster Linie die Implikationen einer nicht (korrekt) erfolgten Umsetzung der Anforderung, wonach das Verfahren nicht übermäßig teuer sein darf, zur Debatte. Der EuGH weist zunächst darauf hin, die Vorgabe, ein Verfahren dürfe nicht übermäßig teuer sein, entfalte keine unmittelbare Wirkung. Denn eine unmittelbare Wirkung setze voraus, dass es um eine eindeutige Verpflichtung gehe, die zu ihrer Wirksamkeit keiner weiteren Maßnahme der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedürfe und diesen somit bei der Durchführung keinen Ermessensspielraum einräume. Angesichts der sehr allgemeinen Formulierung der in Frage stehenden Bestimmung könne diese jedoch kaum dahin verstanden werden, dass sie den Mitgliedstaaten hinreichend eindeutige Verpflichtungen auferlege, die zu ihrer Durchführung keiner nationalen Maßnahmen bedürften. Dies ändere freilich nichts daran, dass die Mitgliedstaaten (und damit auch die nationalen Gerichte) verpflichtet seien, so weit wie möglich das innerstaatliche Recht ab Ablauf der Umsetzungsfrist in einer Weise auszulegen, dass der mit den in Frage stehenden unionsrechtlichen Bestimmungen angestrebte Zweck erreichen werden könne, um die diesem Zweck am besten entsprechende Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften zu wählen und damit zu einer mit den Bestimmungen der Richtlinie vereinbaren Lösung zu gelangen.<sup>18</sup> Diese Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung beziehe sich auch auf solche Verfahren und ihre Kosten, die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist bereits anhängig gewesen seien, dies ungeachtet des Zeitpunkts, zu dem diese Kosten (die sowieso in einer Gesamtschau zu analysieren seien) in dem betroffenen Verfahren entstanden seien. Denn eine neue Vorschrift sei grundsätzlich (d.h.

---

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-167/17 (Klohn), ECLI:EU:C:2018:833.

<sup>18</sup> Die in Frage stehende Kostenregel verfolge den Zweck zu vermeiden, dass der Einzelne nicht aufgrund der möglicherweise resultierenden finanziellen Belastung daran gehindert werde, einen gerichtlichen Rechtsbehelf, der in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung falle, einzulegen oder weiterzuverfolgen, so dass der breiten Öffentlichkeit ein weiten Zugang zu den Gerichten gewährt werden solle, womit letztlich allgemein dazu beigetragen werden solle, die Qualität der Umwelt zu erhalten, zu schützen und zu verbessern.

mangels anderweitiger Regelungen in dem betreffenden Rechtsakt) auf die künftigen Auswirkungen eines Sachverhalts anzuwenden, der bereits vor ihrem Inkrafttreten bzw. dem Ablauf der Umsetzungsfrist entstanden sei,<sup>19</sup> was auch für die Verpflichtung zur richtlinienkonformen Auslegung gelten müsse. Auch stehe der Grundsatz der Rechtssicherheit – der im Übrigen nicht so weit ausgedehnt werden dürfe, dass die Anwendung einer neuen Vorschrift auf die künftigen Auswirkungen von Sachverhalten, die unter der Geltung der alten Vorschrift entstanden seien, schlechthin ausgeschlossen sei<sup>20</sup> – dieser Auslegung nicht entgegen, da zumindest im konkreten Fall das Verfahren nach Erlass der RL 2003/35 eingeleitet worden sei und insoweit kein Vertrauen auf eine Geltung der damals einschlägigen Kostenregel bis zum Abschluss des Verfahrens habe entstehen können; auch eine Zusicherung habe der Beschwerdeführer nicht erhalten. Allerdings könne der Grundsatz der Rechtskraft einer richtlinienkonformen Auslegung entgegenstehen, wobei der Gerichtshof in Bezug auf den konkreten Ausgangssachverhalt auf das zweistufige nationale Verfahren (in einem ersten Schritt gehe es um den Grundsatz der Kostenverteilung und in einem zweiten um die konkrete Festlegung der Kosten) hinweist und betont, die Rechtskraft eines Urteils in Bezug auf den ersten Verfahrensschritt ändere nichts daran, dass beim zweiten Schritt der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung zu beachten sei, zumal die Höhe der Kosten in keiner Weise voraussehbar gewesen sei und beide Verfahren unterschiedlichen Zwecken dienten.

Der Ansatz des Gerichtshofs impliziert letztlich, dass die Vorgabe, ein Verfahren dürfe nicht übermäßig teuer sein, trotz der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit relevant und zu beachten ist, so dass entgegenstehende nationale Vorschriften entsprechend außer Acht zu lassen sind. Diese Sicht – die der Gerichtshof bereits in der Rs. C-240/09<sup>21</sup> in Bezug auf den gerichtlichen Zugang von Umweltorganisationen nach Art. 9 Abs. 3 AK zugrundegelegt hatte – führt letztlich dazu, dass die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung im Ergebnis ähnliche Auswirkungen wie die Annahme der unmittelbaren Wirkung der betreffenden Richtlinienbestimmung entfaltet, womit letztlich die Voraussetzung der hinreichenden Bestimmtheit relativiert wird. Allerdings wird häufig nicht ganz klar sein, welche Tragweite den in Frage stehenden Verpflichtung zukommt, ist doch die betreffende Bestimmung gerade nicht hinreichend genau. Letztlich wird hier jeweils eine Art Kern- oder Mindestgehalt der betreffenden Vorgabe ermittelt werden müssen.

---

<sup>19</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-334/07 P (Kommission/Freistaat Sachsen), ECLI:EU:C:2008:709, Rn. 43; EuGH, Rs. C-428/08 (Monsanto), ECLI:EU:C:2010:402, Rn. 66; EuGH, Rs. C-303/13 P (Kommission/Andersen), ECLI:EU:C:2015:647, Rn. 49. S. sodann bereits auch EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712, Rn. 31, wo der Gerichtshof betonte, Art. 10a RL 85/337 (Art. 11 RL 2011/92) sei dahin auszulegen, dass die zur Umsetzung dieses Artikels ergangenen nationalen Vorschriften für bei Ablauf der Umsetzungsfrist für diese Vorschrift laufende behördliche Genehmigungsverfahren Anwendung finden müssten.

<sup>20</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-303/13 P (Kommission/Andersen), ECLI:EU:C:2015:647, Rn. 49.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.



### III. Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>22</sup>

Der Begriff „Pläne und Programme“ im Sinne des Art. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42 (SUP-Richtlinie)<sup>23</sup> stand im Zentrum der Rs. C-671/16<sup>24</sup>. Der Gerichtshof hielt fest, eine regionale Städtebauverordnung, die bestimmte Regelungen für die Durchführung von Immobilienprojekten festlegt, falle unter den Begriff „Pläne und Programme“, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verzeichnen, so dass sie einer Prüfung ihrer Umweltauswirkungen zu unterziehen sei. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass der Erlass der entsprechenden Verordnung als solche nicht verpflichtend sei, sei sie doch in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen.<sup>25</sup> Weiter bejahte der EuGH die nach Art. 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42 ebenfalls zu erfüllende Voraussetzung, dass der Plan oder das Programm den Rahmen für die künftige Genehmigung der in Anhang I, II RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) aufgeführten Projekte setzt, so dass die Kriterien und Modalitäten der Nutzung eines Gebiets festgelegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle fixiert werden, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt. Denn der Bezug zu Raumordnung und Bodennutzung sei nicht eng auf die Flächennutzung i.e.S. (Aufteilung der Flächen in Zonen und die Festlegung der innerhalb dieser Zonen erlaubten Aktivitäten) beschränkt, sondern dieser Bereich decke im Sinne der weiten Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie ein breiteres Spektrum ab. Der angefochtene Rechtsakt aber enthalte gerade Regeln, die für alle Bauten gelten und verschiedene Blöcke abgrenze, auf die unterschiedliche Regelungen hinsichtlich Anzahl, Standort, Größe und Grundfläche der Bauten Anwendung fänden. Zudem enthalte der Erlass Bestimmungen betreffend die Gestaltung der Zonen in der Umgebung der Gebäude und anderer Flächen, so dass davon auszugehen sei, dass erhebliche Auswirkungen auf die städtische Umwelt zu verzeichnen sein könnten.

In der Rs. C-160/17<sup>26</sup> bejahte der Gerichtshof die Eröffnung des Anwendungsbereichs der RL 2001/42 für den Erlass zur Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsplans, weil dieser die Voraussetzung für Abweichungen von städtebaulichen Regelungen darstelle, so dass die Raumordnung und Bodennutzung betroffen seien und der Plan auch den Rahmen für ihre Nutzung vorgebe.

Damit geht der Gerichtshof in beiden Urteilen – im Anschluss an seine bisherige Rechtsprechung<sup>27</sup> – von einer sehr weiten Auslegung des Erfordernisses (für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der RL 2001/42), dass der Plan oder das Programm einen Rechtsakt

<sup>22</sup> S. zur RL 2011/92 noch EuGH, Rs. C-117/17 (Commune di Castelbellino), ECLI:EU:C:2018:129: Hier bestätigte der Gerichtshof letztlich die Möglichkeit einer «Legalisierung» eines Projekts durch eine nachträgliche UVP, sofern damit keine Umgehung der Vorgaben der RL 2011/92 verbunden ist. Vgl. insoweit schon EuGH, Rs. C-348/15 (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882; EuGH, verb. Rs. C-196/16, C-197/16 (Comune di Corridonia), ECLI:EU:C:2017:589.

<sup>23</sup> RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles), ECLI:EU:C:2018:403.

<sup>25</sup> So schon EuGH, Rs. C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles), ECLI:EU:C:2012:159.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-160/17 (Thybaut), ECLI:EU:C:2018:401.

<sup>27</sup> S. insbesondere EuGH, Rs. C-290/15 (Patrice D'Oultremont), ECLI:EU:C:2016:816.

darstellen muss, der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung eines Gebiets festlegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle fixiert, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt, aus. Ausreichend ist es offenbar, dass sich Pläne oder Programme in aller Regel auf eine „irgendwie geartete“ Nutzung des Raums beziehen, ein Kriterium, das regelmäßig erfüllt sein wird; jedenfalls fällt es schwer, sich Konstellationen vorzustellen, in denen dies nicht der Fall sein soll

#### IV. Luftreinhaltung

Die RL 2008/50<sup>28</sup> sieht für eine Reihe von Schadstoffen Immissionsgrenzwerte vor, und die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass diese nicht überschritten werden. Sollte dies gleichwohl der Fall sein, müssen die Mitgliedstaaten Luftqualitätspläne erstellen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten wird. In der Rs. C-336/16<sup>29</sup> hatte sich der Gerichtshof zur Tragweite dieser Vorgaben zu äußern, dies im Zusammenhang mit der Überschreitung der Grenzwerte für das Partikel PM10 in mehreren Gebieten und Ballungsräumen in Polen. Er hielt insbesondere folgendes fest:

- Schon die Überschreitung der Grenzwerte (die vorliegend für mehrere Jahre festgestellt wurde) stelle eine Vertragsverletzung dar. Damit bestätigt der EuGH, dass es bei den Grenzwerten um eine eigentliche Erfolgs- bzw. Ergebnispflicht geht, wofür schon der *effet utile* solcher Vorgaben spricht. Dabei ist bemerkenswert, dass die Richtlinie offenbar selbst davon ausgeht, dass die Grenzwerte überschritten werden können, sieht sie doch entsprechende Rechtsfolgen (Aufstellung von Plänen) vor.
- Die Luftqualitätspläne müssten auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden. Allerdings müssten die Mitgliedstaaten jedenfalls geeignete und wirksame Maßnahmen vorsehen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, wovon jedenfalls dann nicht auszugehen sei, wenn die Überschreitung länger andauere (was vorliegend bejaht wurde). Letztlich sind damit – trotz der Betonung der Abwägung durch den Gerichtshof – eben doch alle zulässigen und realisierbaren Maßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf die baldmöglichste Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind, ohne dass – soweit die Zielerreichung gefährdet wäre – eine eigentliche Abwägung mit anderen Interessen (insbesondere mit solchen ökonomischer Natur) zulässig wäre. Dies erscheint auch insofern folgerichtig, als die Ausgestaltung der Grenzwerte als Ergebnisverpflichtung diese Abwägung letztlich in generell-abstrakter Weise „vorweggenommen“ hat.

---

<sup>28</sup> RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. C-336/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:94.

- In Bezug auf die Frist, innerhalb derer die Einhaltung der Grenzwerte anzustreben bzw. zu erreichen ist, könnten zwar sozioökonomische und haushaltspolitische Herausforderungen (letztere aufgrund der durchzuführenden umfangreichen technischen Investitionen) berücksichtigt werden. Vorliegend sei jedoch nicht nachgewiesen worden, dass diese Schwierigkeiten, die keinen Ausnahmecharakter haben, von der Art wären, dass sie weniger lange Fristen unmöglich gemacht hätten. Man wird hieraus ableiten können, dass „so kurz wie möglich“ auf die objektive Möglichkeit der Einhaltung Bezug nimmt, wobei die Umstände des Einzelfalls zwar grundsätzlich berücksichtigt werden können, diese jedoch nur in Ausnahmekonstellationen dazu führen dürfen, die Beendigung der Überschreitungen zu verzögern.
- Schließlich legt der EuGH dar, dass keiner der von Polen auf nationaler oder regionaler Ebene erlassenen Luftqualitätspläne ausdrücklich erwähne, dass sie die Begrenzung der Überschreitungen der Grenzwerte auf einen so kurz wie möglich gehaltenen Zeitraum gewährleisten müssen, wie dies jedoch durch die RL 2008/50 verlangt werde. Daher sei die Umsetzung der Richtlinie in das polnische Recht nicht geeignet, die vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich sicherzustellen.

## V. Gewässerschutz<sup>30</sup>

Nach Art. 3 Abs. 1 RL 91/676 (Nitratrichtlinie<sup>31</sup>) sind „nitratgefährdete Gebiete“<sup>32</sup> anhand der Kriterien des Anhangs I RL 91/676 auszuweisen und in Bezug auf diese nach den Vorgaben des Art. 5 RL 91/676 Aktionsprogramme zu definieren und durchzuführen. Stellt sich heraus, dass die in den Aktionsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen nicht die vorgesehene Wirkung erreichen, haben die Mitgliedstaaten zwingend und unverzüglich zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, damit die Ziele der Richtlinie erreicht werden können; weiter sind die Aktionsprogramme diesfalls anzupassen bzw. weiterzuentwickeln (vgl. insoweit auch Art. 5 Abs. 5 RL 91/676). In der Rs. C-543/16<sup>33</sup> stellte der Gerichtshof eine Verletzung dieser Vorgaben durch Deutschland fest: Es habe eine Verunreinigung im Sinn des Art. 3 Abs. 1 (i.V.m. Anhang I Teil A) RL 91/676 bestanden; eine solche sei nicht nur dann gegeben, wenn

<sup>30</sup> S. aus dem Bereich des Gewässerschutzes auch noch EuGH, Rs. C-15/17 (Bosphorus), ECLI:EU:C:2018:557: Das Urteil betraf diverse Aspekte der Auslegung des Art. 220 Abs. 6 Seerechtsübereinkommen sowie des Art. 7 Abs. 2 RL 2005/35, dies im Zuge der Verhängung eines Bußgelds gegen die Eigentümergesellschaft eines Schiffes wegen Einleitens von Öl durch letzteres in der ausschließlichen Wirtschaftszone Finnlands.

<sup>31</sup> RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

<sup>32</sup> Als gefährdete Gebiete sind die Einzugsgebiete von Binnengewässern und von Grundwassereinkommen auszuweisen, wenn eine höhere Konzentration als 50 mg/l Nitrat gemessen wird oder zu befürchten ist, sowie Einzugsgebiete von eutrophierungsgefährdeten Oberflächengewässern wie Seen, Flüsse und Küstengewässer, vgl. Anhang I RL 91/676.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-543/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:481.

Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthalte, sondern u.a. auch dann, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt worden sei, was unbestrittenermaßen der Fall gewesen sei. Die Pflicht zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 RL 91/676 trete nicht erst dann ein, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehe, dass die ergriffenen Maßnahmen unzureichend seien. Denn ein solcher Ansatz nähme dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit, könnte der betroffene Mitgliedstaat doch auf diese Weise den Erlass zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen über einen langen Zeitraum aufschieben und dies allein damit rechtfertigen, dass erst Gewissheit über die Wirksamkeit der in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen erreicht werden müsse. Hieran ändere auch der den Mitgliedstaaten durchaus durch die RL 91/676 eingeräumte Beurteilungs- bzw. Prognosespielraum nichts, da sich aus Art. 5 Abs. 7 RL 91/676 zumindest ergebe, dass die Aktionsprogramme jedenfalls alle vier Jahre zu überprüfen seien. Weiter sei die Aufstellung einer Vermutung, dass den Anforderungen an eine ausgewogene Düngung (vgl. Art. 5 Abs. 4 RL 91/676) Rechnung getragen werde, wenn der im Rahmen des Nährstoffvergleichs ermittelte Stickstoffüberschuss 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr im Dreijahresdurchschnitt nicht überschreite, nicht zulässig, da eine ausgewogene Düngung die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer tatsächlichen Stickstoffversorgung verlange. Die erwähnte Vermutung erlaube es den Landwirten nämlich, den tatsächlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen zu überschreiten, was zu Stickstoffeinträgen in Gewässer führen könne und in Widerspruch zum Grundsatz der ausgewogenen Düngung stehe. Schließlich habe Deutschland gegen einige weitere Vorgaben der RL 91/676 verstoßen (wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt): So habe es nicht – wie von der RL 91/676 gefordert (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Teil A Nr. 1) – Zeiträume in die Aktionsprogramme aufgenommen, während denen keine Düngemittel auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten; weiter seien die Anforderungen in Bezug auf das Fassungsvermögen und die Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung, die zulässige Menge des pro Jahr ausgebrachten Dungs sowie das Ausbringen von Düngemitteln auf Flächen mit bestimmten Merkmalen (letzteres wegen zu wenig klarer und genauer Umsetzung bzw. wegen unzureichend differenzierter und strenger Anforderungen im nationalen Recht) nicht beachtet worden.

Das Urteil betrifft zwei Kategorien von Umsetzungsdefiziten:

- Einerseits geht es um die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen sind. Mit erfrischender Klarheit schloss der Gerichtshof hier, dass ein „Vertrösten“ auf die abschließende Beurteilung der Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen nicht mit den Anforderungen der Richtlinie vereinbar sei. Er verweist hier auf die in der RL 91/676 vorgesehene Vierjahresfrist; hinzufügen könnte man hier, dass es die effektive Wirksamkeit der Richtlinie und ihrer Anforderungen in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip an sich nahe legen, dass bereits bei ernsthaften Anzeichen einer Unwirksamkeit der Maßnahmen zusätzliche Aktionen zu ergreifen sind. Es wäre zu

begrüßen gewesen, wenn der Gerichtshof in diesem Punkt – auch wenn nicht abzustreiten ist, dass es hier auch um schwierige und komplexe Prognosen geht – noch etwas klarer gewesen wäre, statt maßgeblich auf die Vierjahresfrist abzustellen.

- Andererseits wird den Anforderungen der Rechtsprechung in Bezug auf die normative Umsetzung von Richtlinien nicht entsprochen. So müsse die Umsetzung gerade in einem Bereich, der zahlreiche technische Regelungen umfasst, vollständig und genau erfolgen, was hinreichend klare und verbindliche Vorschriften erfordere. Wenn Bezug auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse genommen wird sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen einzubeziehen sind, müsse ggf. auch differenziert umgesetzt werden, dies ungeachtet administrativer Schwierigkeiten. Deutlich werden damit die insgesamt sehr strengen Anforderungen an die Umsetzung und die große Bedeutung wissenschaftlicher Studien.

## VI. Naturschutzrecht<sup>34</sup>

### 1. Verhältnis der RL 92/43 zur VO 1380/2013 (Fischereiverordnung)

Nach Art. 11 Abs. 1 VO 1380/2013<sup>35</sup> dürfen die Mitgliedstaaten für in ihrem Hoheitsgebiet liegende Gewässer Bestandserhaltungsmaßnahmen erlassen, die zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus Art. 13 RL 2008/56<sup>36</sup>, Art. 4 RL 2009/147<sup>37</sup> und Art. 6 RL 92/43<sup>38</sup> notwendig sind, wobei diese Maßnahmen jedoch keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben dürfen. In der Rs. C-683/16<sup>39</sup> legte der Gerichtshof diese Bestimmung so aus, dass sie es den Mitgliedstaaten nicht erlaube, zur Einhaltung ihrer

---

<sup>34</sup> S. ansonsten auch noch EuGH, Rs. C-669/16 (Kommission/Großbritannien), ECLI:EU:C:2018:844: Verstoß Großbritanniens gegen Art. 4 RL 92/43, da Großbritannien für eine Art lediglich ein Gebiet vorgeschlagen hat, in dem diese vorkommt, so dass nicht genügend Gebiete vorgeschlagen worden seien, was aber notwendig sei, damit die Kommission den Entwurf einer Liste von Schutzgebieten erstellen könne, die zur Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes von Gebieten führen könne. M.a.W. muss die Kommission über ein umfassendes Verzeichnis der Gebiete verfügen, denen auf nationaler Ebene erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im Sinne der RL 92/43 zukommt. In EuGH, Rs. C-97/17 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2018:285, bestätigte der Gerichtshof seine Rechtsprechung betreffend die Ausweisung von Vogelschutzgebieten nach der RL 2009/147: Bei der Auswahl der auszuweisenden Schutzgebiete sei auf die ökologischen Belange und ornithologischen Gegebenheiten abzustellen, und es seien entsprechende wissenschaftliche Nachweise auf der Grundlage des «IBA-Verzeichnisses» zu erbringen, während soziale und wirtschaftliche Belange nicht in die Abwägung einfließen dürften. Auf dieser Grundlage und nach ausführlicher Prüfung des Sachverhalts wurde ein Verstoß Bulgariens gegen Art. 4 RL 2009/147 festgestellt.

<sup>35</sup> VO 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, ABl. 2013 L 354, 22.

<sup>36</sup> RL 2008/56 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. 2008 L 164, 19.

<sup>37</sup> RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2009 L 20, 7.

<sup>38</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-683/16 (Deutscher Naturschutzring/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:433.

Verpflichtungen aus Art. 6 RL 92/43 in einem Natura 2000-Gebiet umfassend (also auch für Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten) bestimmte Fangmethoden zu untersagen. Immerhin hält der Gerichtshof aber auch fest, Art. 11 Abs. 1 VO 1380/2013 erfasse auch solche Maßnahmen, die zur Erreichung des Ziels lediglich beitragen, ohne dieses für sich genommen vollständig zu verwirklichen. In Beantwortung der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts hielt der EuGH fest, die Aufzählung der Rechtsakte in dieser Bestimmung sei abschließend, so dass z.B. die RL 2004/35<sup>40</sup> nicht angeführt werden könne, um gestützt auf Art. 11 Abs. 1 VO 1380/2013 nationale Maßnahmen zu erlassen.

Das Urteil impliziert, dass in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik fallende (punktuelle) Maßnahmen auch dann dem Fischereirecht unterfallen, wenn sie umweltpolitische Ziele verfolgen. Es führt letztlich dazu, dass die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet sind, nach den Vorgaben der RL 92/43 Schutzgebiete zu errichten und die in Art. 6 RL 92/43 vorgeschriebenen Maßnahmen zu treffen; gleichzeitig aber ist es den Mitgliedstaaten durch das Fischereirecht verwehrt, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, soweit Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten betroffen sind. Zwar könnten solche Maßnahmen nur für die einheimischen Fischereifahrzeuge vorgesehen werden, was aber aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl problematisch wäre. Art. 11 Abs. 2 VO 1380/2013 sieht zwar vor, dass der Kommission die Befugnis übertragen werden kann, delegierte Rechtsakte zu erlassen, was jedoch nichts an dem engen Anwendungsbereich des Art. 11 Abs. 1 VO 1380/2013 ändert. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob Art. 11 Abs. 1 VO 1380/2013 primärrechtskonform ist. Insbesondere die vom EuGH nicht erwähnte Querschnittsklausel (Art. 11 AEUV), wonach Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen sind, könnte hier gewisse Zweifel aufkommen lassen. Zwar räumt Art. 11 AEUV dem Unionsgesetzgeber einen weiten Spielraum ein; es wäre aber zumindest in Betracht zu ziehen, dass dessen Grenzen zumindest dann überschritten sind, wenn ein Sekundärrechtsakt so ausgestaltet ist, dass er es den Mitgliedstaaten weitgehend verunmöglicht, seinen Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachzukommen.

## 2. Zur Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 3 RL 92/43)

In der Rs. C-323/17<sup>41</sup> bestätigte der Gerichtshof seine Rechtsprechung<sup>42</sup>, wonach im Rahmen der nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/42 (Habitatrichtlinie)<sup>43</sup> vorzunehmenden Vorprüfung (im Rahmen derselben zu ermitteln ist, ob eine Verträglichkeitsprüfung nach dieser Bestimmung

---

<sup>40</sup> RL 2004/35 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 L 143, 56.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-323/17 (Wind), ECLI:EU:C:2018:244.

<sup>42</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-387/15, C-388/15 (Orleans), ECLI:EU:C:2016:583.

<sup>43</sup> Fn. 38.

durchzuführen ist) Maßnahmen, welche die nachteiligen Auswirkungen eines Projekts auf das betroffene Schutzgebiet vermeiden oder vermindern sollen, nicht berücksichtigt werden dürfen. Denn nach dieser Bestimmung sei eine Verträglichkeitsprüfung (außer bei Projekten, die für die Verwaltung des Gebiets notwendig sind oder damit in Verbindung stehen) bereits dann durchzuführen, wenn die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr bestehe, dass das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt werde, und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips dürfe nur dann von einer solchen Prüfung abgesehen werden, wenn anhand objektiver Umstände von vornherein ausgeschlossen werden könne, dass der jeweilige Plan oder das Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtige. Eine Berücksichtigung von Maßnahmen, welche die nachteiligen Auswirkungen eines Plans oder Projekts auf das betreffende Gebiet vermeiden oder vermindern sollen, bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Verträglichkeitsprüfung setze aber gerade voraus, dass bereits eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung des Gebiets bestehe, so dass in jedem Fall eine Prüfung durchzuführen sei. Im Übrigen könne eine vollständige Analyse der Maßnahmen nicht im Rahmen der Vorprüfung, sondern erst der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung stattfinden, würde doch ansonsten die praktische Wirksamkeit der Bestimmung in Frage gestellt. Ergänzend hält der Gerichtshof – unter Anknüpfung an die Rs. C-243/15<sup>44</sup> – fest, betroffene Personen hätten ein Recht darauf, an einem Verfahren zum Erlass einer Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung eines Plans oder Projekts mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt beteiligt zu werden. Ebenfalls mit der Frage nach der Berücksichtigung von „Schadensbegrenzungsmaßnahmen“ im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 hatte sich der Gerichtshof in der Rs. C-164/17<sup>45</sup> zu befassen. Auch hier bestätigte er seine Rechtsprechung, wonach im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 Maßnahmen, welche die schädlichen Auswirkungen eines Projekts ausgleichen sollen, nicht berücksichtigt werden dürften. Nur Maßnahmen, die dazu beitragen, die Beeinträchtigung bereits zu vermeiden, seien in diesem Rahmen beachtlich,<sup>46</sup> was auch dann gelte, wenn die Maßnahmen nach Abschluss des Projekts gar zu einer Vergrößerung des Schutzgebiets führten. Weiter dürfe das Projekt bzw. der Plan nur genehmigt werden, wenn zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehe, dass es sich nicht nachteilig auf das betroffene Gebiet als solches auswirke. Nur dieser Ansatz trage dem Vorsorgeprinzip und der Systematik der Bestimmung Rechnung, da die in Frage stehenden Maßnahmen zwar Vorteile implizierten, welche (möglicherweise) die (negativen) Auswirkungen eines Projekts beseitigten; jedoch handle es sich um zukünftige und noch nicht abgeschlossene Maßnahmen, deren genaue Wirkungen unsicher seien. Im Übrigen seien Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 beachtlich.

---

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2016:838.

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-164/17 (Grace und Sweetman), ECLI:EU:C:2018:593.

<sup>46</sup> S. so schon EuGH, Rs. C-521/12 (Briels), ECLI:EU:C:2014:330; EuGH, verb. Rs. C-387/15, 388/15 (Orleans), ECLI:EU:C:2016:583.

Die genauen Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 an die Verträglichkeitsprüfung standen im Zentrum der Rs. C-461/17<sup>47</sup>. Der Gerichtshof rief zunächst seine ständige Rechtsprechung in Erinnerung, wonach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ein besonderes Prüfverfahren vorsehe, das gewährleisten solle, dass Pläne oder Projekte (außer sie stünden mit der Verwaltung des betreffenden Gebiets in Verbindung und seien hierfür notwendig), die ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie dieses Gebiet als solches nicht beeinträchtigen. Damit seien entsprechend der beiden Sätze des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zwei Phasen vorgesehen: die Prüfung der Verträglichkeit (wenn die Wahrscheinlichkeit der erheblichen Beeinträchtigung des Gebiets bestehe) und die Genehmigung des Projekts, die nur erteilt werden dürfe, wenn das betreffende Gebiet als solches nicht beeinträchtigt werde. In dem angezeigten Urteil ging es zunächst um die Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung, welche – so der Gerichtshof – in vollem Umfang die Lebensraumtypen und Arten, für die ein Gebiet geschützt ist, erfassen müsse und darüber hinaus sowohl die Auswirkungen des in Frage stehenden Projekts auf die in dem Gebiet vorkommenden Arten, für die das Gebiet nicht ausgewiesen wurde, als auch die Auswirkungen auf die außerhalb des Gebiets vorhandenen Lebensraumtypen und Arten nennen und erörtern müsse, soweit dadurch die Erhaltungsziele des Gebiets beeinträchtigt werden könnten. Der Gerichtshof begründet diesen auf den ersten Blick recht weitgehenden Prüfungsumfang damit, dass die Verträglichkeitsprüfung vollständige, präzise und „endgültige“ Feststellung enthalten müsse, die geeignet seien, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel in Bezug auf die Auswirkungen der in dem betreffenden Schutzgebiet geplanten Arbeiten auszuräumen. Weiter könne nur auf diese Weise sichergestellt werden, dass alle Elemente im Hinblick auf die Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustands im Sinne der Erhaltungsziele berücksichtigt würden. Sodann stellt der Gerichtshof klar, dass die Genehmigung des Plans oder Projekts so ausgestaltet sein müsse, dass gewährleistet sei, dass im Falle einer späteren Präzisierung des Plans oder Projekts durch den Projektträger das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt werde. Empfehle ein wissenschaftliches Gutachten, weitere Informationen einzuholen, und möchte die zuständige Behörde darauf verzichten, sei – so der Gerichtshof weiter – ausdrücklich und detailliert zu begründen, warum jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten Arbeiten auf das betreffende Gebiet ausgeräumt sei.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-461/17 (Holohan), ECLI:EU:C:2018:883.

<sup>48</sup> Der Gerichtshof äußerte sich sodann noch zur RL 2011/92: Die vom Projektträger nach Art. 5 Abs. 1 RL 2011/92 vorzulegenden Angaben umfassten nicht alle Auswirkungen auf alle vorkommenden Arten, sondern nur die erheblichen Auswirkungen. Die Pflicht des Projektträgers, Angaben auch zu den wichtigsten anderweitigen geprüften Lösungsmöglichkeiten und eine Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen vorzulegen (Art. 5 Abs. 3 RL 2011/92), verpflichte den Projektträger zwar nicht, auch die geprüften Alternativen einer Umweltverträglichkeitsprüfung wie für das ausgewählte Projekt zu unterziehen; jedoch seien die Gründe für die Auswahl im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen zu erläutern, dies auch dann, wenn eine solche anderweitige Lösungsmöglichkeit in einem frühen Stadium verworfen worden sei.



Die Tragweite des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Stickstoffablagerungen verursachen, war Gegenstand der verb. Rs. C-293/17, C-294/17<sup>49</sup>. Hinzuweisen ist in erster Linie auf folgende Aspekte des Urteils:

- Zunächst hatte sich der EuGH mit dem Begriff des Projekts im Sinne dieser Bestimmung auseinanderzusetzen und präzisierte seine bisherige Rechtsprechung insoweit, dass Vorhaben, die Projekte im Sinne der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) darstellen, zwar jedenfalls auch als Projekte im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu betrachten seien, dies jedoch nicht bedeute, dass Tätigkeiten, die nicht als Projekt im Sinne der RL 2011/92 anzusehen seien, nicht unter den Projektbegriff des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 fallen könnten. Vielmehr setze der Projektbegriff der RL 2011/92 im Vergleich zu Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 andere bzw. weitere Elemente voraus. Bei Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 werde maßgeblich auf die (mögliche) erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets abgestellt, so dass dieses Element für die Qualifizierung eines Vorhabens als „Projekt“ entscheidend sei. Vor diesem Hintergrund könnten auch die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln als Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 eingestuft werden. Weiter sei vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips die Frage nach der möglichen erheblichen Beeinträchtigung eines Gebiets auch entscheidend dafür, ob wiederkehrende Tätigkeiten jeweils neue Projekte oder ein einheitliches Projekt darstellten, so dass eine wiederkehrende Tätigkeit wie die Ausbringung von Düngemitteln, die vor Inkrafttreten der RL 92/43 genehmigt worden sei, nur dann als ein und dasselbe Projekt angesehen werden könne, wenn sie eine einheitliche Maßnahme darstelle, die dadurch gekennzeichnet sei, dass sie einen gemeinsamen Zweck habe, fortgesetzt werde und insbesondere die Orte und Umstände ihrer Ausführung dieselben seien. Im Übrigen seien selbst im Falle der Annahme eines einheitlichen Projekts und seiner Genehmigung vor Inkrafttreten der RL 92/43 die Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 zu beachten.<sup>50</sup>

Damit stellt der Gerichtshof schon bei der Frage, ob ein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 vorliegt, auf die (mögliche) erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets ab, womit sich an sich die Prüfung, ob ein Vorhaben ein Projekt darstellt, praktisch erübrigt; vielmehr sind auf der Grundlage dieses Ansatzes letztlich alle Tätigkeiten bzw. Aktivitäten potentiell vom Projektbegriff erfasst.

- Im Hinblick auf die Voraussetzungen, unter denen Projekte genehmigt werden dürfen, präzisierte der Gerichtshof, dass es grundsätzlich zulässig sei, Projekte auf der Grundlage einer angemessenen Prüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu genehmigen, die im Voraus durchgeführt und in der eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen als für mit den Erhaltungszielen vereinbar erklärt worden sei. Allerdings gelte dies nur insoweit, als sich Gewissheit darüber verschaffen lasse, dass aus wissenschaftlicher Sicht

---

<sup>49</sup> EuGH, verb. Rs. C-293/17, C-294/17 (Coöperatie Mobilisatie), ECLI:EU:C:2018:882.

<sup>50</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), ECLI:EU:C:2016:10.

kein vernünftiger Zweifel daran bestehe, dass die Projekte schädliche Auswirkungen auf das betreffende Gebiet entfalten könnten. Unter denselben Voraussetzungen dürften bestimmte Projekte, die in Bezug auf Stickstoffablagerungen einen bestimmten Schwellenwert nicht erreichten, vom Erfordernis einer Einzelgenehmigung befreit werden. Entscheidend ist also in jedem Fall (wobei der Gerichtshof immer wieder auf das Vorsorgeprinzip Bezug nimmt), dass aus wissenschaftlicher Sicht ausgeschlossen werden kann, dass die Pläne oder Projekte keine schädlichen Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete entfalten.

- Auf dieser Grundlage formuliert der Gerichtshof auch sehr enge Schranken für die Befreiung einer bestimmten Kategorie von Projekten (konkret stand die Ausbringung von Düngemitteln und die Weidehaltung von Vieh zur Debatte) von der Genehmigungspflicht, womit auch eine individuelle Prüfung der Verträglichkeit ausgeschlossen wird: Nur wenn anhand objektiver Umstände mit Gewissheit jede Möglichkeit ausgeschlossen werden könne, dass diese Projekte einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Projekten diese Gebiete erheblich beeinträchtigen können, sei ein solcher Ausschluss zulässig. Diese sehr strengen Voraussetzungen werden in der Praxis für eine ganze Kategorie von Projekten wohl nur ausnahmsweise gegeben sein. Dies illustriert der Gerichtshof auch, indem er festhält, dass ein Abstellen auf den „Durchschnitt“ jedenfalls nicht zulässig sei, da sich dadurch nicht gewährleisten lasse, dass durch die Düngung oder Weidehaltung kein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt werde; eine solche Beeinträchtigung hänge insbesondere von dem Umfang und dem ggf. intensiven Charakter der in Frage stehenden Tätigkeiten, von der etwaigen Nähe zwischen ihrem Durchführungsort und dem betreffenden Schutzgebiet sowie von sonstigen besonderen Bedingungen ab.
- Sodann – und in Anknüpfung an die ebenfalls angezeigte Rs. C-164/17 – betont der Gerichtshof, noch nicht ergriffene oder in ihren Auswirkungen in Bezug auf die Vermeidung der schädlichen Auswirkungen eines Projekts unsichere Maßnahmen dürften im Rahmen der angemessenen Prüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 nicht berücksichtigt werden.
- Schließlich erachtete der Gerichtshof die im nationalen Recht vorgesehenen Überwachungen und vorgesehenen Sanktionen als ausreichend im Sinne des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, da sowohl Präventions- als auch Abhilfemaßnahmen angeordnet werden könnten und auch eine Befugnis zum Erlass von Zwangsmaßnahmen bestehe.

Ein besonders gravierender Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 war jüngst in Polen zu beobachten, wobei es um das Abholzen des geschützten Urwalds Bialowieza ging, das gravierende Auswirkungen auf das in dem fraglichen Gebiet gelegene Schutzgebiet und die dort beheimateten Arten entfaltete. Nachdem der EuGH Polen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes angewiesen hatte, das Abholzen sofort einzustellen,<sup>51</sup> dies nachdem eine

---

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:877.

entsprechende Anordnung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs<sup>52</sup> nicht oder zumindest weitgehend nicht befolgt worden war, stellte der Gerichtshof im Hauptverfahren eine Verletzung diverser Vorgaben der RL 92/43 fest,<sup>53</sup> dies jeweils nach ausführlicher Darstellung und Würdigung des Sachverhalts (das Urteil umfasst 268 Randziffern):

- Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 – wobei der Gerichtshof in den Vorbemerkungen seine bisherige Rechtsprechung zu dieser Bestimmung im Einzelnen darstellt – sei nicht beachtet worden, da der für den Forstbezirk Bialowieza geltende Waldbewirtschaftungsplan durch einen Anhang modifiziert worden sei, ohne dass geprüft worden sei, ob keine nachteiligen Auswirkungen auf das Schutzgebiet zu gewärtigen gewesen wären, dies obwohl das Entfernen und der Einschlag von Bäumen geplant gewesen sei, was sich auf die Erhaltungsziele des Gebiets auswirken könne. Im Übrigen sei das Abholzen von Bäumen in großem Umfang – unter Einschluss von über hundertjährigen Fichten und Kiefern – vorgesehen, so dass das Gebiet als solches beeinträchtigt werden könne.
- Ganz allgemein hielt der Gerichtshof fest, dass im Falle der Gefährdung der für ein Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsziele nach dem Vorsorgeprinzip davon auszugehen sei, dass das Gebiet erheblich beeinträchtigt werden könne.
- Die zur Erhaltung des Schutzgebiets notwendigen Erhaltungsmaßnahmen, die den ökologischen Erfordernissen der geschützten Lebensraumtypen und Vogelarten Rechnung tragen, seien nicht ergriffen worden.
- Schließlich sei für eine Reihe von Arten nicht der geforderte strenge Schutz sichergestellt worden.

Das von der Großen Kammer gefällte Urteil wendet konsequent die bisherige ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den jeweiligen Vorgaben insbesondere der RL 92/43 auf die sog. aktiven Waldbewirtschaftungsmaßnahmen, die Polen in dem fraglichen Schutzgebiet durchführte und die letztlich das großflächige Abholzen zumindest bedeutender Teile des Urwaldes implizierten, an. Es ist weniger wegen der Klärung der Tragweite der relevanten rechtlichen Vorgaben, denn vor dem Hintergrund der großen politischen Bedeutung des Ausgangssachverhalts bemerkenswert. Das Urteil unterstreicht und illustriert, dass auch bei von höchster politischer Ebene getragenen und unterstützten Projekten das EU-Naturschutzrecht zu beachten ist; dies war zwar nicht wirklich fraglich, sondern ist in einem rechtsstaatlichen System selbstverständlich, was aber nichts daran ändert, dass eine konkrete Problemstellung durchaus große Wellen werfen kann.

### 3. *Artenschutz*

---

<sup>52</sup> EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:622 (Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs).

<sup>53</sup> EuGH, Rs. C-441/17 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:255 (Große Kammer).

Die RL 2009/147<sup>54</sup> enthält in Art. 5 ff. auch spezifisch artenschutzrechtliche Verpflichtungen, die es den Mitgliedstaaten aufgeben, Maßnahmen zum direkten Schutz der betroffenen Vogelarten zu ergreifen (so u.a. das Verbot absichtlichen Tötens oder Fangens). Allerdings erlaubt Art. 9 RL 2009/147 den Mitgliedstaaten, unter gewissen Voraussetzungen von diesen Verboten abzuweichen. In der Rs. C-557/15<sup>55</sup> hatte sich der Gerichtshof mit der Auslegung dieser Bestimmungen zu befassen. Er hielt insbesondere fest, Art. 9 RL 2009/147 sei als Ausnahmebestimmung eng auszulegen. Auch habe ihre Umsetzung dem Grundsatz der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen, so dass die Kriterien für die Abweichungen klar und präzise aufgeführt werden müssten und jeder die geschützten Arten betreffende Eingriff müsse auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt werden, die genau und angemessen begründet seien. Diese Anforderungen seien in den Kontext der Voraussetzungen des Art. 9 RL 2009/147 zu setzen. In diesem Sinn hielt der Gerichtshof fest, zwar genügten die gesetzlichen Regelungen den skizzierten Anforderungen, was jedoch nicht für die Bekanntmachungen für die Genehmigung des Herbstfangs 2014 und 2015 von Finken gelte, da diese keine Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung und auch keine Verweise auf die einschlägigen wissenschaftlichen Berichte enthalten hätten, so dass keine genügende Begründung vorliege. Weiter sei auch die Anforderung des Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147, wonach sich die genehmigte Abweichung nur auf „geringe Mengen“ beziehen darf, nicht beachtet, wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt (gleiches gelte für die Anforderung der Nutzung einer selektiven Fangmethode). Daraus folge weiter, dass auch die Nutzung der betroffenen Vögel durch ihre Entnahme zu Freizeit Zwecken in keinem Fall als vernünftig angesehen werden könne. Schließlich sei auch die Vorgabe, dass die Entnahme der Vögel unter streng überwachten Bedingungen stattzufinden habe (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147), nicht beachtet, wie der Gerichtshof detailliert erörtert, wobei bemerkenswert ist, dass die Beweislast für diese genügende Überwachung offenbar dem Mitgliedstaat auferlegt wird.

## VII. Klimaschutz

### 1. Emissionshandel<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Fn. 37.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-557/15 (Kommission/Malta), ECLI:EU:C:2018:477.

<sup>56</sup> S. ansonsten auch noch EuGH, Rs. C-302/17 (PPC Power), ECLI:EU:C:2018:245: Hier erachtete der Gerichtshof eine steuerrechtliche Regelung nicht für vereinbar mit der RL 2003/87, da sie letztlich den Anreiz zur Verringerung von Treibhausgasemissionen (für den es notwendig sei, dass den Emissionsberechtigungen ein wirtschaftlicher Wert zukommt) so weit abschwäche, dass die Zielsetzung der Richtlinie vereitelt würde. In EuGH, Rs. C-572/16 (INEOS Köln GmbH), ECLI:EU:C:2018:100, hielt der Gerichtshof fest, die Mitgliedstaaten dürften Ausschlussfristen für die Einreichung vollständiger Unterlagen bzw. Informationen für die Berechnung der kostenlos zuzuteilenden Zertifikatsmenge vorsehen (einen Verstoß gegen den Effektivitäts- und den Äquivalenzgrundsatz verneinte der Gerichtshof); allerdings dürfe eine solche Regelung die Stellung eines Antrags auf kostenlose Zertifikate nicht praktisch verunmöglichen oder übermäßig erschweren. Vgl. zur Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten EuGH, Rs. C-58/17 (INEOS/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:19, wo der Gerichtshof bestätigte, dass die deutschen Behörden bei der kostenlosen Zertifikatzuteilung die Emissionen aus der

Im Rahmen des durch die RL 2003/87<sup>57</sup> eingeführten Emissionshandels sind die zum Ausstoß der erfassten Treibhausgase berechtigenden Zertifikate übertragbar, wobei hier der Marktpreis zum Zuge kommen soll, der jedoch aufgrund der Anzahl der Zertifikate in der Vergangenheit eher niedrig war und auch sehr fluktuierete. Vor diesem Hintergrund führte der Beschluss 2015/1814 eine sog. Marktstabilitätsreserve ein, die ab 2019 operationell sein wird und es erlaubt, Zertifikate unter bestimmten Voraussetzungen vom Markt zu nehmen. In der Rs. C-5/16<sup>58</sup> wies der Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage Polens gegen diesen Beschluss (wobei verschiedene Gründe, insbesondere eine unzutreffende Rechtsgrundlage sowie ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht wurden) ab. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Aspekte des Urteils:

- Zunächst bestätigte der Gerichtshof, dass der Beschluss zutreffend auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt worden war; Art. 192 Abs. 2 Uabs. 1 lit. c AEUV – wonach eine einstimmige Beschlussfassung bei Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren – sei nicht einschlägig: Diese Bestimmung – wobei bei der Beantwortung der Frage, ob ein Rechtsakt einen der in Art. 192 Abs. 2 AEUV genannten Bereiche betrifft, auf objektive und gerichtlich nachprüfbare Umstände, zu denen insbesondere sein Ziel und Inhalt gehören, abzustellen sei – sei als Ausnahme eng auszulegen, so dass sie keineswegs so verstanden werden dürfe, dass ihre Anwendung auf den Energiesektor betreffende Rechtsakte zur Regel würde. Daher könne sie nur dann zur Anwendung kommen, wenn sich aus Ziel und Inhalt des betreffenden Unionsrechtsakts ergebe, dass das in erster Linie mit ihm angestrebte Ergebnis darin bestehe, die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich zu berühren. Diese Voraussetzung erachtete er für die Einführung des Marktstabilisierungsmechanismus‘ für nicht gegeben, gehe es hier doch (nur) um eine punktuelle Maßnahme zur Behebung einer strukturellen Schwäche des Emissionshandelssystems.

Damit stellt der Gerichtshof maßgeblich auf das angestrebte Ziel eines Rechtsakts (und seinen Inhalt) ab und bezieht seine möglichen Auswirkungen nur (aber immerhin) in diesem Rahmen ein, womit vermieden wird, dass notwendigerweise eher spekulative und

---

Verbrennung bestimmter flüssiger Reststoffe zu Recht nicht berücksichtigt hätten, da diese Emissionen vermeidbar seien. S. weiter EuGH, Rs. C-577/16 (Trinseo), ECLI:EU:C:2018:127, wo der Gerichtshof die Anwendbarkeit der RL 2003/87 verneinte, da die fragliche Anlage (bei der Herstellung von Polymeren) keine Treibhausgase emittiere, werde die erforderliche Wärme doch von einer Drittanlage bezogen. In EuGH, Rs. C-668/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:802, stellte der Gerichtshof einen Verstoß Deutschlands gegen die RL 2006/40 über Emissionen aus Klimaanlagen in Kraftfahrzeugen (ABl. 2006 L 161, 12) fest, da Deutschland es versäumt habe, rechtzeitig dafür zu sorgen, dass ein klimaschädliches Treibhausgas in Klimaanlagen von mehr als 133.000 Daimler-Fahrzeugen entgegen den Vorgaben der Richtlinie nicht mehr verwendet werde.

<sup>57</sup>

<sup>58</sup>

RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18. EuGH, Rs. C-5/16 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2018:483.

- subjektive Gesichtspunkte maßgeblich sind. Noch nicht abschließend geklärt ist, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen eine erhebliche Berührung der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und der allgemeinen Struktur der Energieversorgung anzunehmen ist. Die vom Gerichtshof aber hervorgehobene enge Auslegung der Bestimmung sowie der Hinweis auf die Handlungsfähigkeit der Union zur Ergreifung von dem Klimawandel dienenden Maßnahmen legen es aber nahe, dass tatsächlich bedeutsame Auswirkungen auf die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die Struktur der Energieversorgung angestrebt werden müssen, was wohl nur dann der Fall sein dürfte, wenn auf bestimmte Energieträger nicht mehr oder in wesentlich geringerem Ausmaß zurückgegriffen werden kann. Dagegen dürften „Verschiebungen“ der benutzten Energiequellen, die die Grundstruktur der Energieversorgung unberührt lassen, regelmäßig nicht von dieser Vorschrift erfasst werden. M.a.W. müssen die Grundstrukturen der Energieversorgung unmittelbar-final betroffen sein, während etwa Modifikationen des Energiemix – wie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien – oder die Formulierung von Standards für die Nutzung von Biomasse nicht erfasst werden.
- In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit wies der Gerichtshof (unter Betonung des weiten Spielraums des Unionsgesetzgebers) insbesondere darauf hin, es gebe keine Verpflichtung, die spezielle Lage eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, wenn der Unionsrechtsakt Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten entfalte und die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen unter Berücksichtigung der mit dem Rechtsakt verfolgten Ziele voraussetze; der Versuch, ein solches Gleichgewicht herzustellen, indem nicht die besondere Situation nur eines Mitgliedstaats, sondern die Situation aller Mitgliedstaaten der Union berücksichtigt werde, könne daher nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden.
  - Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit sei nicht verletzt, weil der Rat zunächst eine spätere Verwirklichung des Beschlusses vorgesehen hatte, könnten doch die Gesetzgebungsorgane im Rahmen des Verfahrens den Zeitpunkt bestimmen, ohne an einen vorgängig artikulierten politischen Willen gebunden zu sein.
  - Schließlich seien auch die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes beachtet, da diese nicht das Vertrauen auf das Ausbleiben von Gesetzesänderungen schützten. Im Übrigen sehe die RL 2003/87 selbst Mechanismen im Hinblick auf die Überwachung des Marktes vor, so dass die ursprüngliche Funktionsweise des Systems in keiner Weise „festgenagelt“ gewesen sei.

## 2. *Erneuerbare Energie*

In Italien sind (auch) Zwischenhändler von flüssigen Biobrennstoffen, die diese aber nicht physisch in Besitz nehmen, zur Vorlage sog. Nachhaltigkeitszertifikate verpflichtet. Damit unterliegen alle Wirtschaftsteilnehmer, die in die Lieferkette der betreffenden Ware eingebunden sind (unter Einschluss von Zwischenhändlern), den sich aus dem nationalen System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von flüssigen Biobrennstoffen ergebenden Zertifizierungs-, Mitteilungs- und Informationspflichten. Diese Vorgaben stehen – so der EuGH in der Rs. C-242/17<sup>59</sup> – mit dem Unionsrecht in Einklang: Zunächst sei die in Frage stehende Regelung mit der RL 2009/28<sup>60</sup> vereinbar. Diese Richtlinie habe die Nachhaltigkeitskriterien, die zu beachten sind, damit Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe als erneuerbare Energiequellen berücksichtigt werden können, abschließend harmonisiert,<sup>61</sup> so dass die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die die in der Richtlinie genannten Nachhaltigkeitskriterien erfüllten, für die Zwecke der Richtlinie nicht aus sonstigen Nachhaltigkeitsgründen unberücksichtigt lassen dürften. Hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Kriterien für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen verpflichtete die Richtlinie die Mitgliedstaaten, von den Wirtschaftsteilnehmern die Verwendung eines Massenbilanzsystems zu verlangen. Allerdings sei diese Methode zur Überprüfung der Nachhaltigkeit nicht Gegenstand einer umfassenden Harmonisierung gewesen, so dass sie durch ein vom jeweiligen Mitgliedstaat oder durch von der Kommission anerkannte freiwillige nationale oder internationale Systeme durchgeführt werden dürfe, und das konkret in Frage stehende, durch die Kommission anerkannte System erfasse flüssige Biobrennstoffe nicht, so dass das Verbot nach Art. 18 Abs. 7 RL 2009/28 nicht einschlägig sei. Weiter werde der Begriff "Wirtschaftsteilnehmer" in der RL 2009/28 nicht definiert, so dass den Mitgliedstaaten beim jetzigen Stand der Harmonisierung insoweit ein erheblicher Spielraum in Bezug auf die von der genannten Regelung erfassten Personen zustehe. Konkret stehe es Italien frei, Zwischenhändler (einschließlich solcher, die die genannte Ware nicht physisch in Besitz nähmen) als "Wirtschaftsteilnehmer" einzustufen, um gemäß den Anforderungen der RL 2009/28 die Rückverfolgbarkeit der Lieferungen flüssiger Biobrennstoffe entlang der gesamten Lieferkette zu gewährleisten. Auf diese Weise werde eine bessere Kontrolle der Herstellung und Vermarktung dieser Waren zur Verringerung des Betrugsrisikos ermöglicht. Schließlich stehe die in Frage stehende Regelung auch mit Art. 34 AEUV in Einklang. Zwar führe sie dazu, dass die Einfuhr von flüssigen Biobrennstoffen nach Italien erschwert werde; allerdings könne diese Beschränkung des freien Warenverkehrs durch die Ziele des Umweltschutzes und der Betrugsbekämpfung gerechtfertigt werden, wobei der Gerichtshof hier eher knapp auf die Möglichkeit des Zwischenhändlers, als Eigentümer die Eigenschaften des Brennstoffs zu ändern oder sie an einen anderen Ort zu bringen, hinweist und damit die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bejaht.

---

<sup>59</sup> EuGH, Rs. C-242/17 (L.E.G.O.), ECLI:EU:C:2018:804.

<sup>60</sup> RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 1.

<sup>61</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-549/15 (E.ON Biofor Sverige), ECLI:EU:C:2017:490.

Das Urteil verdeutlicht zunächst die Komplexität der Frage nach der Abgeschlossenheit einer sekundärrechtlichen Regelung und illustriert, dass diese jeweils in Bezug auf die einzelnen sekundärrechtlichen Vorgaben zu beantworten ist, wobei Regelungsziel und Regelungsinhalt im Einzelnen zu analysieren sind. Im Weiteren ist das Urteil ein Beispiel für den mitunter weiten Gestaltungsspielraum, den der Gerichtshof den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei auf den Umweltschutz zielenden Maßnahmen einräumt.

## VIII. Gentechnikrecht

In der Rs. C-528/16<sup>62</sup> hatte sich der Gerichtshof zur Auslegung des Begriffs gentechnisch veränderte Organismen und damit zur Reichweite des Anwendungsbereichs der RL 2001/18<sup>63</sup> zu äußern. Er hielt insbesondere fest, durch sog. Mutagenese (eine Technik, die es ermöglicht, das Erbgut lebender Arten ohne die Einführung eines fremden Gens zu verändern und u.a. eingesetzt wird, um Sorten mit gewissen Resistenzen zu entwickeln) gewonnene Organismen seien grundsätzlich (Ausnahmen bestünden in Bezug auf Mutagenese-Verfahren, welche herkömmlich bei einer Vielzahl von Anwendungen verwendet werden und seit langem als sicher gelten)<sup>64</sup> ebenfalls als GVO im Sinn der RL 2001/18 anzusehen (mit der Folge, dass die Vorgaben der Richtlinie zum Zuge kommen). Denn durch solche Verfahren und Methoden würden Veränderungen am genetischen Material eines Organismus vorgenommen, die auf natürliche Weise nicht möglich seien. Da somit durch neue technische Methoden eine unmittelbare Veränderung des genetischen Materials vorgenommen werde, seien die Risiken vergleichbar mit denjenigen, die mit der Einführung eines fremden Gens in einen Organismus einhergingen. Durch den Ausschluss der neuen Mutagenese-Verfahren vom Anwendungsbereich der RL 2001/18 würde daher deren Ziel, schädliche Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu verhindern, vereitelt und dem Vorsorgeprinzip nicht Rechnung getragen.

Das Urteil wurde auch in der Öffentlichkeit teilweise sehr vehement kritisiert. Bei näherem Hinsehen jedoch erscheinen die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs aus rechtlicher Sicht sehr gut begründet und nachvollziehbar: Letztlich ging es um die Frage, ob im Zuge gentechnischer Veränderungen, welche durch eine neue und andere Technik erzielt werden als diejenigen, welche bei Erlass der RL 2001/18 bekannt waren, erzeugte Organismen als GVO im Sinne der

---

<sup>62</sup> EuGH, Rs. C-528/16 (Confédération paysanne), ECLI:EU:C:2018:583 (Große Kammer).

<sup>63</sup> RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001 L 106, 1.

<sup>64</sup> Wobei der Gerichtshof hier die Ausnahme des Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Nr. 1 Anhang IB RL 2001/18 unter Berücksichtigung von Erw. 17 RL 2001/18 heranzieht, die jedoch eng auszulegen sei, so dass nicht alle Mutagenese-Verfahren hierunter fielen (wie der Generalanwalt angenommen hatte). Soweit solche Organismen also nicht in den Anwendungsbereich der RL 2001/18 fallen, kommt (wie auch der Gerichtshof festhält) auch die Sperrwirkung des Sekundärrechts nicht zum Zug, so dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Organismen Vorschriften erlassen können, wobei jedoch die Vorgaben des Unionsrechts, insbesondere der Art. 34 ff. AEUV (freier Warenverkehr), zu beachten sind.



RL 2001/18 anzusehen sind, bei nüchterner Betrachtung eine klassische Auslegungsfrage, die sich im Zuge der Weiterentwicklung von Gesellschaft, Wissenschaft und Technik schon deshalb häufig stellt, weil das Recht neue Entwicklungen häufig erst verspätet ausdrücklich berücksichtigt. Nach einer sehr sorgfältigen Analyse der Verfahren, der in der RL 2001/18 verwandten Begriffe sowie von Systematik und Zielsetzungen der Richtlinie kommt der Gerichtshof zum Schluss, dass für den Begriff der GVO nicht eine bestimmte Technik entscheidend sei, sondern auf die schnelle Veränderung des Genmaterials abzustellen sei. Auch wenn es durchaus Argumente gegen diesen Ansatz gibt, ist er insoweit schlüssig, als die RL 2001/18 (zu Recht oder zu Unrecht, was letztlich eine Frage politischer Wertung ist) davon ausgeht, dass die (rasche) Veränderung des Erbguts potentiell ein erhöhtes Risiko für Mensch und Umwelt mit sich bringt, welchem durch die in der RL 2001/18 vorgesehenen Verfahren begegnet werden soll. Insofern führte der Gerichtshof also durchaus zu Recht das Vorsorgeprinzip als wichtiges Argument an, wenn auch zu bedauern ist, dass er nicht im Einzelnen auf seine Tragweite in Bezug auf die an das vorliegende Risiko zu stellenden Anforderungen eingeht. Man wird aber aus dem Urteil wohl folgern müssen, dass das Vorsorgeprinzip bereits dann zum Zug kommen kann, wenn ein Risiko für Gesundheit und / oder Umwelt nicht ausgeschlossen werden kann, dies zumindest insoweit, als das Sekundärrecht erkennen lässt, dass in Bezug auf bestimmte Verhaltensweisen ein solches Risiko besteht. Insofern und in diesem Rahmen zieht das Vorsorgeprinzip also eine Umkehr der Beweislast nach sich.

## **IX. Abfallrecht**

In der Rs. C-104/17<sup>65</sup> bejahte der Gerichtshof die Vereinbarkeit einer Beitragspflicht für das Inverkehrbringen von Verpackungsmüll, wobei dieser anhand des Gewichtsunterschieds zwischen einerseits der Menge der Verpackungsabfälle, die den Mindestvorgaben der energetischen und stofflichen Verwertung entspricht, und andererseits der Menge der Verpackungsabfälle, die tatsächlich verwertet oder recycelt wurde, berechnet wird. Diese Vorgabe – welche einen Anreiz zur Reduktion der in den Verkehr gebrachten Verpackungen und eine Förderung der Verwertung und des Recyclings darstelle – sei mit dem in Art. 15 VO 94/62 (Verpackungsrichtlinie) erwähnten Verursacherprinzip vereinbar, was auch dann gelte, wenn es um das Inverkehrbringen von im Ausland und dort bereits verpackten Produkten gehe. Der Gerichtshof weist hier – neben den Zielen der RL 94/62 (Vermeidung und Verringerung von Verpackungsabfällen – insbesondere darauf hin, dass das Verursacherprinzip nicht nur für die unmittelbar für die Herstellung Abfälle Verantwortlichen gelte, sondern eine „umfassendere Bedeutung“ habe, so dass es auch für diejenigen gelte, die zur Herstellung dieser Abfälle beitragen, wozu auch die Importeure und Vertreiber verpackter Waren gehörten.

---

<sup>65</sup> EuGH, Rs. C-104/17 (Cali Esprou), ECLI:EU:C:2018:188.

Verallgemeinert man diesen Ansatz, so kommt dem Verursacherprinzip eine (potentiell) denkbar weite Tragweite zu, sind als Verursacher doch all diejenigen anzusehen, die zur Entstehung des betreffenden Umweltproblems in der einen oder anderen Form beitragen. Damit einher geht ein entsprechend weiter Spielraum der Union und der Mitgliedstaaten zum Erlass entsprechender Maßnahmen. Die Herausforderung in der Union besteht denn auch in der Tat weniger darin, beim Erlass von Rechtsakten die Vorgaben des Verursacherprinzips zu beachten, sondern darin, dass genügend Maßnahmen ergriffen werden, um es zu verwirklichen.

## **X. Tierschutz**

Die VO 1099/2009<sup>66</sup> zielt ausschließlich auf den Tierschutz ab; dieser ist denn auch nicht notwendigerweise in der Zielsetzung des Umweltschutzes enthalten (so z.B., wenn es um den Schutz von (Nutz-)Tieren vor Leiden geht). Art. 4 Abs. 1 VO 1099/2009 enthält ein grundsätzliches Verbot des Schlachtens von Tieren ohne Betäubung, wovon allerdings nach Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009 Tiere, die speziellen Schlachtmethoden unterliegen, die durch bestimmte religiöse Riten vorgeschrieben sind (wie die rituellen Schlachtungen während des Opferfestes) ausgenommen sind, sofern die Schlachtung in einem Schlachthof erfolgt. In der Rs. C-426/16<sup>67</sup> erachtete der Gerichtshof die zuletzt genannte Bestimmung als mit dem Primärrecht (insbesondere Art. 10 GRCh) in Einklang stehend. Zwar fielen durch religiöse Riten vorgeschrieben spezielle Schlachtmethoden in den Anwendungsbereich der Religionsfreiheit. Denn diese erfasse auch die Bekundung des Glaubens in der Öffentlichkeit (*forum externum*); im Übrigen ändere der Umstand, dass es theologische Auseinandersetzungen darüber gebe, ob das Schlachten ohne Betäubung tatsächlich eine „absolute“ religiöse Pflicht sei, nichts daran, dass es sich um einen religiösen Ritus handle. Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009 stelle aber gerade kein Verbot ritueller Schlachtungen auf, sondern konkretisiere das Bestreben des Unionsgesetzgebers, die Schlachtung von Tieren ohne vorherige Betäubung zu erlauben, um zu gewährleisten, dass die Religionsfreiheit (namentlich der praktizierenden Muslime) während des Opferfestes effektiv gewahrt wird. Letztlich handle es sich lediglich um technische Vorgaben zur Durchführung von Schlachtungen ohne Betäubung, die nicht zu einer Beschränkung der Religionsfreiheit führten, ein Schluss, der dadurch bestätigt werde, dass die Pflicht zur Nutzung zugelassener Schlachthöfe, die bestimmten Anforderungen entsprechen müssen, für alle Erzeuger von Tierfleisch in der Union gelte und im Hinblick auf das Tierwohl und den Gesundheitsschutz notwendig sei. Der Umstand, dass in einigen Regionen möglicherweise punktuell nicht genügend Schlachthofkapazitäten vorhanden seien, vermöge die Primärrechtskonformität der Maßnahme nicht zu beeinflussen.

---

<sup>66</sup> VO 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. 2009 L 303, 1.

<sup>67</sup> EuGH, Rs. C-426/16 (Liga van Moskeen), ECLI:EU:C:2018:335 (Große Kammer).

Das Urteil behandelt Grundfragen rund um den Konflikt zwischen Religionsfreiheit und anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Zielen und ist im Ergebnis überzeugend, auch wenn es durchaus Fragen aufwirft. So fragt es sich etwa, ob aus der vom EuGH hervorgehobenen Irrelevanz theologischer Divergenzen abgeleitet werden kann, dass es ausreicht, sich für eine bestimmte Praktik oder Ansicht auf die Religionsfreiheit zu berufen, damit der Schutzbereich derselben eröffnet ist. Vieles spricht dafür, dass hier zumindest ein nachvollziehbarer Anhaltspunkt gegeben sein muss, wobei diese Frage nur dann relevant ist, wenn es tatsächlich zwingend um religiöse Überzeugungen gehen muss (wie beim rituellen Schlachten), da ansonsten in aller Regel sowieso die Gewissensfreiheit zum Zuge käme. Etwas enigmatisch bleibt der Hinweis des Gerichtshofs, es handle sich nur um technische Vorgaben, die als solche nicht zu einer Beschränkung der Religionsfreiheit führten: Es ist doch nicht zu verkennen, dass die Regelung die Möglichkeiten des rituellen Schlachtens deutlich beschränkt, werden doch Ort und Modalitäten vorgegeben; dass diese Beschränkung „technischer“ Art ist, ändert vor diesem Hintergrund doch an sich nichts an der Einschlägigkeit der Religionsfreiheit. Dogmatisch überzeugender wäre es gewesen, einen Eingriff zu bejahen, um dann die Rechtfertigung zu prüfen, in deren Rahmen es dann in der Tat relevant ist, dass das rituelle Schlachten eben gerade nicht verboten wird, sondern unter Beachtung gewisser „technischer“ Vorgaben erlaubt ist.