

# Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2019

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

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

**Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2019, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2020, S. 124-140.**

**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 2018<sup>1</sup> - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2019. 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, Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung (II.), Umweltverträglichkeitsprüfung (III.), Luftreinhaltung (IV.), Naturschutzrecht (V.), Klimaschutz (VI.), Abfallrecht (VII.) Chemikalien- und Pflanzenschutzrecht (VIII.) und Tierschutz (IX.).

## II. Umweltinformation, Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung

### 1. Umweltinformation

Die Frage, ob die EU-Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) Zugang zu bislang nicht veröffentlichten Glyphosat-Risikostudien gewähren muss, war Gegenstand der Rs. T-716/14<sup>2</sup> und T-329/17<sup>3</sup>. Das Gericht bejahte – im Gegensatz zur Behörde, deren Beschlüsse für nichtig erklärt wurden – einen Anspruch auf vollumfänglichen Zugang zu entsprechenden Studien (einerseits Toxizitätsstudien, andererseits Studien über die mögliche krebserregende Wirkung von Glyphosat), welche die Grundlage für die Risikobewertung bei der Verlängerung der Zulassung des Unkrautvernichters bis Ende 2015 gewesen waren, dies auf der Grundlage der

---

\* 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 2018, EurUP 2019, S. 221 ff.

<sup>2</sup> EuG, Rs. T-716/14 (Tweeddale), ECLI:EU:T:2019:141.

<sup>3</sup> EuG, Rs. T-329/17 (Hautala), ECLI:EU:T:2019:142.

VO 1049/2001<sup>4</sup> und der VO 1367/2006 («Aarhus-Verordnung»<sup>5</sup>). Denn da die Informationen, zu denen Zugang begehrt wurde, Emissionen in die Umwelt betreffen, könne gemäß Art. 6 Abs. 1 VO 1367/2006 die Ausnahme des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses einem Zugang nicht entgegengehalten werden. Entscheidend war somit die Qualifizierung der in Frage stehenden Umweltinformationen als Informationen, die «Emissionen in die Umwelt betreffen». In Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH<sup>6</sup> hielt das Gericht insbesondere fest, dieser Begriff sei nicht auf Informationen beschränkt, anhand deren sich die Emissionen als solche bewerten lassen. Vielmehr stelle er auch auf Informationen über die Auswirkungen dieser Emissionen ab. Somit müsse die Öffentlichkeit Zugang nicht nur zu den Informationen über die Emissionen als solche haben, sondern auch zu den Informationen über die mehr oder weniger langfristigen Folgen dieser Emissionen für den Zustand der Umwelt, wie etwa die Auswirkungen dieser Emissionen auf die nicht zur Zielgruppe gehörenden Organismen. Denn das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen über die Emissionen in die Umwelt bestehe gerade darin, nicht nur zu wissen, was in die Umwelt freigesetzt oder absehbar freigesetzt werden wird, sondern auch zu verstehen, in welcher Weise die Umwelt durch die fraglichen Emissionen beeinträchtigt werden kann. Der Begriff der Informationen, die "Emissionen in die Umwelt betreffen", sei deshalb dahin auszulegen, dass er nicht nur die Informationen über Emissionen als solche erfasst, sondern auch die Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt. Im Übrigen entspreche es dem bestimmungsgemäßen Gebrauch eines in Pflanzenschutzmitteln enthaltenen Wirkstoffs wie Glyphosat, dass er gerade seiner Wirkung wegen in die Umwelt freigesetzt wird. Seine vorhersehbaren Emissionen könnten daher nicht als rein hypothetisch angesehen werden, zumal sich Rückstände des Mittels etwa in Pflanzen, im Wasser und in Lebensmitteln fänden.

Damit konkretisiert das Gericht den bereits vom EuGH entwickelten Ansatz in Bezug auf die (weite) Auslegung des Begriffs „Emissionen in die Umwelt“ für Risikoanalysen: Sobald sich solche auf die Auswirkungen eines Produkts, welches in die Umwelt ausgebracht wird oder wahrscheinlich ausgebracht wird, bezieht, geht es auch um „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne der VO 1367/2006. Bei Pflanzenschutzmitteln ist jedenfalls – insofern durchaus im Gegensatz zu anderen Produkten – davon auszugehen, dass sie im Rahmen einer normalen Anwendung schon aufgrund ihrer Funktion dazu bestimmt sind, in die Umwelt freigesetzt zu werden. Daher sind Emissionen eines solchen Produkts oder seiner Inhaltsstoffe in die Umwelt, die unter normalen oder realistischen Bedingungen der Anwendung vorhersehbar sind, nicht hypothetisch. Dies impliziert auch, dass grundsätzlich auch Informationen über die Produktzusammensetzung solcher Produkte, die in die Umwelt freigesetzt werden sollen,

---

<sup>4</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

<sup>5</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.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889; EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890. S. zu diesen Urteilen *Epiney*, EurUP 2017, XX.

Informationen über Emissionen in die Umwelt im Sinne der VO 1367/2006 (und der RL 2003/4<sup>7</sup>) darstellen, da diese regelmäßig darüber Auskunft geben werden, welche Emissionen in die Umwelt zu erwarten sind. Im Übrigen – wobei die Formulierungen des Gerichts diesbezüglich nicht durchwegs klar sind, stellt es doch teilweise darauf ab, dass das Ausbringen von Glyphosat in die Umwelt „Realität“ sei – dürfte es ausreichend sein, wenn die Freisetzung in die Umwelt geplant ist, auch wenn sie noch nicht stattgefunden hat, dies soweit sie vorhersehbar ist, so dass auch Risikoanalysen über die erstmalige Genehmigung von Stoffen, die in die Umwelt freigesetzt werden sollen und damit Emissionen in die Umwelt betreffen, von diesem Begriff erfasst werden. Eine andere Sicht stünde schwerlich in Einklang mit dem Grundgedanken des Vorsorgeprinzips, müsste doch sonst erst eine Freisetzung abgewartet werden, bevor die Öffentlichkeit Zugang zu den entsprechenden Studien verlangen könnte.

## 2. Zugang zu Gerichten

Die RL 91/676 (Nitratrichtlinie <sup>8</sup> ) soll die Gewässerbelastung durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen reduzieren sowie weitere Verunreinigungen verhindern (Art. 1 RL 91/676). Hierzu sieht sie insbesondere einen Grenzwert für Nitrat im Grundwasser (50 mg/l) vor (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Punkt A Nr. 2 RL 91/676) und verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Falle der Überschreitung dieses Wertes (oder der Gefahr der Überschreitung) geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Zu letzteren zählen Aktionsprogramme, für die auch gewisse Anforderungen formuliert werden; 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, und die Aktionsprogramme sind anzupassen bzw. weiterzuentwickeln (vgl. Art. 5 RL 91/676). In der Rs. C-197/18<sup>9</sup> hatte sich der EuGH nicht nur mit der Auslegung dieser Vorgaben, sondern auch und gerade mit Fragen des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Einhaltung der in der RL 91/676 formulierten Vorgaben auseinanderzusetzen. Er hielt insbesondere folgendes fest:

- Soweit eine Richtlinie die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Verhalten verpflichte, wäre die praktische Wirksamkeit dieser sich aus Art. 288 AEUV ergebenden Verpflichtung abgeschwächt, wenn die Bürger sich nicht vor Gericht auf diese beziehen könnten. Zumindest natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von einer Verletzung von Richtlinienbestimmungen betroffen sind, müssten daher die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen auf dem Rechtsweg einfordern können.

---

<sup>7</sup> RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

<sup>8</sup> RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland), ECLI:EU:C:2019:824.

- In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>10</sup> betont der Gerichtshof (in Anknüpfung an Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention) weiter, die praktische Wirksamkeit von Richtlinien impliziere, dass neben den Bürgern auch Umweltorganisationen auf dem Gerichtsweg die Verletzung von Richtlinienbestimmungen geltend machen können müssen.
- Für die Frage, ob natürliche oder juristische Personen unmittelbar betroffen sind, sei auf die Zielsetzung des fraglichen Rechtsaktes sowie die einschlägigen Bestimmungen desselben abzustellen. Vorliegend ergebe sich aus der RL 91/676 bzw. den erwähnten Bestimmungen, dass im Falle der Überschreitung des Grenzwerts für Nitrat im Grundwasser die rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden könne. Daher sei eine über ein Grundwasserentnahme- und -nutzungsrecht verfügende natürliche oder juristische Person von der Überschreitung oder der Gefahr einer solchen unmittelbar betroffen, werde doch ihr Recht auf rechtmäßige Nutzung des Grundwassers behindert. Irrelevant sei in Anbetracht der Vielfalt der möglichen Nutzungen der Umstand, dass die Grenzwertüberschreitung keine Gesundheitsgefährdung der Betroffenen mit sich bringt oder bringen kann.
- Sodann präzisiert der Gerichtshof die den Mitgliedstaaten insbesondere im Falle der (Gefahr einer) Überschreitung des Grenzwerts obliegenden Verpflichtungen nach Art. 5 RL 91/676. So seien jedenfalls die Aktionsprogramme sowie – falls erforderlich – zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen.<sup>11</sup> Des Weiteren implizierten diese Vorgaben eine Pflicht, den Zustand der Gewässer zu überwachen, und bereits das Feststellen einer Überschreitung des Nitratgehalts an einer Messstelle ziehe die skizzierten Verpflichtungen aus Art. 5 RL 91/676 nach sich.
- Schliesslich seien die in Art. 5 Abs. 4, 5 RL 91/676 verankerten Pflichten klar, präzise und nicht an Bedingungen geknüpft, so dass sich Einzelne gegenüber dem Staat auf sie berufen könnten.

Bemerkenswert ist zunächst, dass der Gerichtshof aus Art. 288 AEUV i.V.m. den materiell-rechtlichen Vorgaben des Sekundärrechts ableitet, natürliche und juristische Personen müsse der Rechtsweg offenstehen, um die Einhaltung von in einer Richtlinie verankerten Verpflichtung geltend zu machen, dies soweit sie unmittelbar von einer Verletzung dieser Vorgabe betroffen sind. Da der Gerichtshof bei der Formulierung dieses Grundsatzes keinen Bezug auf ein irgendwie geartetes Interesse der Einzelnen nimmt, stellt sich die Frage, ob ein solcher – wie sich wohl aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben dürfte<sup>12</sup> – nicht (mehr) notwendig sein soll. Dies ist wohl zu verneinen: Denn im Zusammenhang mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Person unmittelbar betroffen ist, bezieht sich der Gerichtshof gerade auf das Ziel der Richtlinie bzw. der einschlägigen Bestimmungen, woraus wohl – auch

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-664/15 (Protect), ECLI:EU:C:2017:987.

<sup>11</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-543/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:481.

<sup>12</sup> S. aus der jüngeren Rechtsprechung EuGH, Rs. C-404/13 (ClientEarth), ECLI:EU:C:2014:2382; EuGH, Rs. C-664/15 (Protect), ECLI:EU:C:2017:987.

in Anbetracht der konkreten Konstellation des Ausgangsfalls – geschlossen werden kann, dass der betreffende Einzelne eine Bestimmung geltend machen muss, die gerade (auch) ein Interesse der Bürger schützen soll. Illustriert bzw. klargestellt wird durch das Urteil aber auch, dass solche Interessen Einzelner nicht nur im Falle von Gesundheitsgefährdungen zu bejahen sein können, sondern auch bei anderen Interessen (deren genaue Konturen aber nach wie vor unscharf bleiben), wobei sich nur die Betroffenen auf entsprechende Bestimmung berufen können müssen. Das Urteil ist denn auch insbesondere in Bezug auf die Präzisierung der Voraussetzungen der unmittelbaren Betroffenheit – eine entscheidende Voraussetzung des gerichtlichen Zugangs – von Bedeutung: Der EuGH stellt hier auf das Bestehen eines Nutzungsrechts ab, ohne dass es auf die Frage der Gesundheitsgefährdung ankommt. Ableiten wird man hieraus, dass in allen Konstellationen besonderer Nutzungsrechte eine unmittelbare Betroffenheit anzunehmen ist. Offen bleibt allerdings auch auf dieser Grundlage, ob auch eher allgemeine «Nutzungsrechte» bzw. jegliche rechtmäßige Nutzung der Gewässer – wie z.B. die Nutzung des Trinkwassers im Allgemeinen – eine unmittelbare Betroffenheit zu begründen vermag. Vieles spricht für die grundsätzliche Bejahung dieser Frage, dies im Falle einer tatsächlichen Möglichkeit der Inanspruchnahme des entsprechenden Rechts, wobei hier ggf. zusätzlich noch eine Gesundheitsgefährdung gefordert sein könnte. Denn auch in diesen Fällen kann eine Übereinstimmung zwischen den Zielen (Nutzung des Trink- oder Grundwassers zu einem bestimmten Zweck) und dem geltend gemachten Recht bestehen; auch lässt das Unionsrecht gerade nicht erkennen, dass es für den gerichtlichen Zugang darauf ankommen soll, dass «besondere» Rechte begründet werden. Bemerkenswert ist weiter die Bejahung der hinreichenden Präzision der in Frage stehenden Bestimmungen, sind diese doch eher allgemein und generisch formuliert. Dem EuGH ist hier aber gleichwohl zuzustimmen: Denn das «Ob» der Verpflichtung zum Erlass von Aktionsprogrammen und zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen ist hinreichend klar und präzise; dass bei der genauen Ausgestaltung ein Gestaltungsspielraum besteht, ändert hieran nichts.

In der Rs. T-330/18<sup>13</sup> wies das EuG eine Klage gegen verschiedene EU-Rechtsakte, welche den Klimaschutz bezwecken, <sup>14</sup> ab. Die Beschwerdeführer machten geltend, es bestehe eine Rechtspflicht der Unionsorgane, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß dergestalt zu begrenzen, dass das weltweit als notwendig angesehene 2-Grad-Ziel erreicht wird. Die streitgegenständlichen EU-Rechtsakte seien hierfür unzureichend bzw. gingen zu wenig weit, so dass sich die Kläger in ihren grundrechtliche geschützten Rechtspositionen verletzt sahen. Das Gericht verneinte indessen

---

<sup>13</sup> EuG, Rs. T-324/18 (Carvalho u.a.), ECLI:EU:T:2019:324.

<sup>14</sup> Im Einzelnen ginge es um folgende Rechtsakte: RL 2018/410 zur Änderung der RL 2003/87 zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß ABl. 2018 L 76, 3; VO 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. 2018 L 156, 1; VO 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. 2018 L 156, 26.

bereits die Zulässigkeit der Klage, da die Kläger nicht individuell betroffen seien; hierfür sei – gemäß ständiger Rechtsprechung (sog. Plaumann-Formel) – eine besonders herausgehobene Betroffenheit notwendig, die dazu führt, dass die Betroffenen ähnlich wie die Adressaten eines Rechtsakts individualisiert sind. Auf die Intensität der Beeinträchtigung oder die individuell unterschiedlichen Implikationen des Klimawandels komme es somit nicht an, so dass allein die Grundrechtsrelevanz von Gesetzgebungsakten bzw. ihr potentieller Verstoß gegen grundrechtlich geschützte Rechtspositionen keine Individualisierung im Sinne des Art. 263 Abs. 4 2. Alt. AEUV nach sich ziehe. Auch Art. 263 Abs. 4 3. Alt. AEUV – wonach gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter Nichtigkeitsklage erhoben werden kann, falls sie keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen – sei nicht einschlägig, da Maßnahmen mit Gesetzgebungscharakter nicht erfasst seien und zudem Durchführungsmaßnahmen vorgesehen seien.

Der Beschluss des Gerichts liegt in jeder Beziehung auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung,<sup>15</sup> die impliziert, dass der Rechtsschutz Einzelner auf Unionsebene gegen Gesetzgebungsmaßnahmen und damit die Möglichkeit Einzelner, die Vereinbarkeit von Unionsrechtsakten mit dem Primärrecht überprüfen zu lassen, sehr beschränkt ist, dies interessanterweise im Gegensatz zu dem durch die Mitgliedstaaten im Falle einer möglichen Verletzung des Unionsrechts zu gewährleistendem Rechtsschutz.<sup>16</sup>

### 3. *Öffentlichkeitsbeteiligung*

Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 6 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie<sup>17</sup>) stand im Zentrum der Rs. C-280/18<sup>18</sup>, dies im Zusammenhang mit der Planung und Bewilligung eines komplexen Beherbergungsbetriebs auf einer 55 Seemeilen vom Festland entfernten griechischen Insel. Die Aufforderung, sich an der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen, wurde in der Lokalzeitung der Insel sowie am Anschlagbrett der regionalen Verwaltung veröffentlicht. Ein Jahr später wurde das Vorhaben von den zuständigen Behörden genehmigt (was im Internet mitsamt der Klagefrist veröffentlicht wurde), wogegen einige Eigentümer von Immobilien auf der Insel sowie drei Umweltschutzverbände klagten, dies allerdings unter Nichteinhaltung der Klagefrist. Der Gerichtshof hielt insbesondere dreierlei fest:

- Die genauen Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung seien durch die Mitgliedstaaten festzulegen, wobei jedoch insbesondere der Effektivitätsgrundsatz zu beachten sei.

---

<sup>15</sup> So dass nicht zu erwarten ist, dass dem eingelegten Rechtsmittel (vgl. Rs. C-565/19 P) Erfolg beschieden sein wird.

<sup>16</sup> S. zum Rechtsschutz weiter EuG, Rs. T-125/18 (Grano Salus/Kommission), ECLI:EU:T:2019:92 (Unzulässigkeit einer Nichtigkeitsklage gegen einen Durchführungsrechtsakt der Kommission, welcher den Wirkstoff Glyphosat aufgrund der VO 1107/2009 genehmigte, da keine individuelle Betroffenheit vorliege und ein Durchführungsrechtsakt (die Zulassung durch die mitgliedstaatlichen Behörden) notwendig sei.

<sup>17</sup> RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-280/18 (Flausch), ECLI:EU:C:2019:928.

Danach hätten sich die zuständigen Behörden zu vergewissern, dass die verwendeten Informationskanäle vernünftigerweise als geeignet angesehen werden können, die betroffenen Bürger zu erreichen, damit sie in der Lage sind, sich über geplante Aktivitäten, das Entscheidungsverfahren und ihre Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren. Diesen Vorgaben trage ein Anschlag in den Räumlichkeiten der regionalen Verwaltung auf der besagten Insel, trotz einer Ergänzung durch eine Veröffentlichung in der Lokalzeitung, nicht Rechnung.

- Weiter seien die Bedingungen des Zugangs zu den Akten des Beteiligungsverfahrens so auszugestalten, dass es der betroffenen Öffentlichkeit möglich ist, ihre Rechte effektiv wahrzunehmen, was eine einfache Zugänglichkeit der Akten impliziere. Hierbei sei *in casu* zu berücksichtigen, dass eine Überfahrt zur Insel notwendig gewesen sei (zu der überdies keine tägliche Verbindung bestehe).
- Schliesslich könne eine im Internet bekannt gemachte Klagefrist (wobei der EuGH aber die grundsätzliche Zulässigkeit einer Veröffentlichung im Internet betont) den Betroffenen dann nicht entgegen gehalten werden, wenn diese nicht zuvor die angemessene Möglichkeit hatten, sich über das Genehmigungsverfahren zu unterrichten, müssten sie doch diesfalls nicht mit einer Genehmigungsentscheidung rechnen, so dass ihnen nicht zugemutet werden könne, sich diesbezüglich auf dem Laufenden zu halten.

Das Urteil konkretisiert in verschiedenen Punkten letztlich den Grundsatz der Effektivität und damit auch die in dieser Hinsicht (notwendigerweise) eher allgemein formulierten Vorgaben sowohl der RL 2011/92 als auch der Aarhus-Konvention.

#### 4. *Rechtsdurchsetzung*

Einige auf mediale Aufmerksamkeit hat das Verfahren in der Rs. C-752/18<sup>19</sup> gefunden: Hintergrund des Ausgangsverfahrens ist die Weigerung des Freistaats Bayern, einem rechtskräftigen Gerichtsurteil Folge zu leisten, wonach im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid (die in der RL 2008/50<sup>20</sup> verbindlich vorgesehen sind)<sup>21</sup> die Luftreinhaltepläne entsprechend anzupassen und auf bestimmten Strassen in München Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge vorzusehen sind. In dem Verfahren vor dem EuGH ging es darum, ob das Unionsrecht die Mitgliedstaaten verpflichtet oder berechtigt, zumindest im Falle ungenügender sonstiger Zwangsmittel gegen die zuständigen Amtsträger (einschliesslich *in casu* des Ministerpräsidenten) eine freiheitsentziehende Maßnahme wie eine Zwangshaft zu verhängen, dies im Hinblick auf die effektive Durchsetzung des Unionsrechts (vgl. insoweit Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 19 Abs. 1 Uabs. 2 EUV, Art. 197 Abs. 1 AEUV, Art. 9 AK). Der Gerichtshof verneinte diese Frage, es sei dann eine solche Maßnahme sei durch eine klare,

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayern), ECLI:EU:C:2019:1114 (Große Kammer).

<sup>20</sup> RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/2008, 1.

<sup>21</sup> Zum Charakter dieser Grenzwerte als «Ergebnisverpflichtungen» noch sogleich im Text.

vorhersehbare, zugängliche und willkürfreie nationale gesetzliche Regelung vorgesehen. Denn zwar beeinträchtigt die Weigerung der Amtsträger die effektive Wirksamkeit des Unionsrechts und könne zudem *in casu* gravierende gesundheitliche Folgen für gewisse Menschen entfalten, ganz abgesehen davon, dass sie elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen zuwiderlaufe und das Grundrecht der Betroffenen auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz unterlaufe. Jedoch seien auch dem Grundsatz der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts Grenzen gesetzt, wobei vorliegend das in der Charta vorgesehene Recht auf Freiheit relevant sei. Dieses Grundrecht dürfe nur auf der Grundlage einer klaren und vorhersehbaren gesetzlichen Regelung eingeschränkt werden, die es in Deutschland in Bezug auf Amtsträger offenbar nicht gebe, ganz abgesehen davon, dass es unklar sei, welche Personen von der Zwangshaft betroffen sein könnten. Im Übrigen sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, so dass zur Verfolgung des angestrebten Ziels keine weniger einschneidende Maßnahme ersichtlich sein dürfe und eine umfassende Abwägung vorzunehmen sei.

Dem Urteil ist – trotz der großen Bedeutung der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts und des aus rechtsstaatlicher Sicht (vorsichtig ausgedrückt) bedenklichen Verhaltens der verantwortlichen Amtsträger in Bayern – zuzustimmen: Denn auch die volle Wirksamkeit des Unionsrechts vermag nicht eine Missachtung des Rechts auf Freiheit zu rechtfertigen; vielmehr sind die für Grundrechtseingriffe vorgesehenen Voraussetzungen in jedem Fall zu beachten. Im Umkehrschluss wird man aus dem Urteil aber auch ableiten können, dass im Falle einer gesetzlichen Regelung, welche das Grundrecht auf Freiheit zulässigerweise einschränkt, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen eine Zwangshaft in einer Konstellation, wie sie dem Ausgangsverfahren zugrunde lag, zulässig sein kann (wobei – wie auch der Gerichtshof hervorhebt – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einem solchen Eingriff sehr enge Grenzen setzt, so dass es nur in Ausnahmekonstellationen vorstellbar ist, dass eine derartige Maßnahme mit dem Grundrecht auf Freiheit vereinbar ist). Ob der betreffende Mitgliedstaat zu ihrer Verhängung aus unionsrechtlicher Sicht auch verpflichtet wäre, ist eine andere Frage und im Lichte aller Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, wobei hier die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz eine zentrale Rolle spielen dürften. Ausgeschlossen erscheint eine solche Pflicht aber *a priori* nicht, wie auch der EuGH festhält.

### **III. Umweltverträglichkeitsprüfung**

#### *1. RL 2011/92*

Ausgangspunkt der Rs. C-411/17<sup>22</sup> war die Verlängerung der Laufzeit von Kernkraftwerken in Belgien. Das komplexe Verfahren (dem EuGH wurden insgesamt 19 Fragen vorgelegt) drehte sich im Wesentlichen um die Frage, ob die Verlängerung der Gesamtlaufzeit eines

---

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-411/17 (Inter Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2019:622 (Große Kammer).



Kernkraftwerks eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert, was der Gerichtshof in grundsätzlich bejahte: Es gehe bei der Verlängerung angesichts der konkreten Umstände um ein Projekt im Sinn des Art. 1 Abs. 2 lit. a RL 2011/92<sup>23</sup>, da die Verlängerung der Betriebsdauer mit diversen Modernisierungsarbeiten sowie der Errichtung von drei neuen Gebäuden verknüpft sei, so dass der Zustand der Anlage verändert werde. Im Gegenschluss kann man hieraus schließen, dass eine Verlängerung der Betriebsdauer allein wohl kein Projekt im Sinn des Art. 1 Abs. 2 lit. a RL 2011/92 darstellt, wobei nicht ganz klar wird, ob auch ohne die Errichtung der neuen Gebäude ein Projekt vorgelegen hätte oder hätte vorliegen können. Vieles spricht für die Bejahung dieser Frage, geht der EuGH doch offenbar von einem «materiellen» Ansatz aus, wonach auch ein zumindest erheblicher Eingriff in die bestehenden Strukturen den Zustand einer Anlage verändern und damit Auswirkungen auf die betroffenen Gebiete entfalten können. Das Vorhaben falle im Übrigen unter Anhang I RL 2011/92 (so dass zwingend eine UVP durchzuführen ist), da angesichts des Umfangs der Arbeiten, des Alters der Kraftwerke sowie die Pflicht zur Beachtung der Sicherheitsbestimmungen davon auszugehen sei, dass es Umweltauswirkungen entfalte, die in Bezug auf ihr Ausmaß der Erstinbetriebnahme der Kraftwerke vergleichbar seien. Damit stellt der Gerichtshof in Bezug auf Modifikationen eines Projekts auf eine Gesamtschau ab und fragt weniger nach den konkret vorgesehenen Modifikationen, sondern nach den insgesamt zu erwartenden Umweltauswirkungen, ein Ansatz, der angesichts von Wortlaut, Ziel und Systematik der einschlägigen Vorschriften überzeugt. In Bezug auf den Zeitpunkt der UVP sei auf die Grundsatzentscheidung abzustellen (auch wenn noch Durchführungsentscheidungen vorgesehen seien), dies soweit die Umweltauswirkungen bereits im Verfahren zum Erlass der Grundentscheidung festgestellt werden können, wovon grundsätzlich auszugehen sei. Eine Ausnahme von der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung aus Gründen der Stromversorgungssicherheit (vgl. Art. 2 Abs. 4 RL 2011/92) komme zwar grundsätzlich in Frage; jedoch müsse die entsprechende Gefahr bei vernünftiger Betrachtung wahrscheinlich sein und das Projekt so dringlich sein, dass es das Unterbleiben der UVP zu rechtfertigen vermöge, ganz abgesehen davon, dass die Pflichten im Falle von Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats vorbehalten bleiben (vgl. insoweit Art. 7 RL 2011/92). Jedenfalls eine Ausnahme wegen der Genehmigung des Projekts durch einen Gesetzgebungsakt (vgl. Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92) sei vorliegend nicht anzunehmen, da diese Ausnahme – wie der Gerichtshof auch schon in seiner bisherigen Rechtsprechung festgestellt hatte – nur dann zum Zuge komme, wenn das Gesetz im Einzelnen alle Elemente einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung aufweise, was vorliegend offenbar nicht der Fall war.<sup>24</sup> Einer «Nachholung» der UVP stand der Gerichtshof sehr skeptisch gegenüber: Eine solche nachträgliche Legalisierung sei nur dann zulässig, wenn sie keine

---

<sup>23</sup> Fn.

<sup>24</sup> Weiter nahm der Gerichtshof noch zu Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (Habitatrichtlinie) Stellung und stellte fest, die Ausnahme des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 könne erst nach der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung greifen. Ausschlaggebend für das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 sei die Frage, ob eine tatsächliche und schwerwiegende Gefahr in Bezug auf die Stromversorgung des betreffenden Mitgliedstaates vorliege.

Möglichkeit zur Umgehung des Unionsrechts biete, wobei vorliegend eine Aufrechterhaltung der Wirkungen der nationalen Genehmigung nur aus zwingenden Erwägungen der Stromversorgungssicherheit in Betracht komme, an deren Stichhaltigkeit der EuGH offenbar ernsthafte Zweifel hegt, wie sich insbesondere aus seinem Hinweis auf den Energiebinnenmarkt ergibt.

Die Frage, welche Verpflichtungen den Mitgliedstaaten obliegen, wenn ein Projekt unter Verletzung der Pflicht zur Durchführung einer UVP genehmigt wurde und die Genehmigungsentscheidung mangels Anfechtung bestandskräftig geworden ist, war Gegenstand der Rs. C-261/18<sup>25</sup>, dies im Rahmen eines Verfahrens zur Verhängung eines Pauschalbetrages und von Zwangsgeld gemäß Art. 260 AEUV: Zwar enthalte die RL 2011/92 (bzw. die Vorgängerrichtlinie) keine Bestimmungen in Bezug auf die Konsequenzen aus der Unterlassung einer durch das Unionsrecht gebotenen UVP. Allerdings seien die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstosses gegen das Unionsrecht zu beheben. In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>26</sup> betonte der Gerichtshof insbesondere, die RL 2011/92 stehe dem entgegen, dass Vorhaben, die einer UVP hätten unterzogen werden müssen ohne Weiteres als im Hinblick auf die Pflicht zur Durchführung einer UVP als rechtmäßig genehmigt gelten, z.B., weil die Genehmigungsentscheidung bestandskräftig geworden ist. Genau dies habe die Kommission aber zu Recht geltend gemacht (wie der Gerichtshof unter ausführlicher Bezugnahme auf die konkreten Umstände des Falles im Einzelnen darlegt); insbesondere sei kein Legalisierungsverfahren eingeleitet worden, in dessen Rahmen eine UVP hätte durchgeführt werden können. In der Folge wurde Irland zu einem Pauschalbetrag und zu Zwangsgeld verurteilt, wobei der Gerichtshof ausführlich auf die diesbezüglichen Grundsätze zur Festlegung von deren Höhe eingeht.

Der Urteil betont zwar (wie auch schon die bisherige Rechtsprechung), dass im Falle einer fehlerhaft oder nicht durchgeführten UVP die letztlich getroffene Entscheidung grundsätzlich aufgehoben werden müsse.<sup>27</sup> Gleichzeitig hielt der EuGH jedoch auch fest, trotz dieser Verpflichtung, die rechtswidrigen Folgen einer unionsrechtswidrigen Nichtdurchführung einer UVP zu beheben, verbiete es das Unionsrecht nicht, dass nach dem Bau und der Inbetriebnahme der betreffenden Anlage im Hinblick auf ihre Legalisierung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, sofern diese Prüfung nicht nur die künftigen Umweltauswirkungen der Anlage umfasst, sondern auch die seit deren Errichtung eingetretenen Umweltauswirkungen berücksichtigt. Auch dürfe eine solche „legalisierende Regelung den

---

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-261/18 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2019:955 (Große Kammer).

<sup>26</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-196/16, C-197&17 (Comune di Corridonia, ECLI:EU:C:2017:589; EuGH, Rs. C-348/15 (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882; EuGH, Rs. C-215/06 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2008:380.

<sup>27</sup> S. auch schon EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712; EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683.

Betroffenen keine Gelegenheit bieten, das Unionsrecht zu umgehen oder nicht anzuwenden.<sup>28</sup> Zwar erachtete der Gerichtshof im angezeigten Urteil die Voraussetzungen für eine Legalisierung nicht gegeben, was aber nichts daran ändert, dass der grundsätzliche Ansatz der Rechtsprechung durchaus Fragen aufwirft und nicht in jeder Beziehung kohärent erscheint: Zwar erschiene es tatsächlich unverhältnismäßig, in jedem Fall der unterlassenen Durchführung einer UVP eine nachträgliche Legalisierung des betroffenen Projekts auszuschließen. Nichtsdestotrotz fragt es sich, ob solche Legalisierungsvorschriften nicht grundsätzlich dazu führen können, dass die UVP dann eben doch nicht vor der Genehmigung durchgeführt wird (womit die Anforderung des Gerichtshofs, die nationale Regelung dürfe keine Gelegenheit zur Umgehung oder Nichtanwendung des Unionsrechts bieten, letztlich eine Illusion bliebe), so dass die Berücksichtigungspflicht nach Art. 8 RL 2011/92 (der präzisiert, die Ergebnisse der UVP seien im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen) umgangen werden könnte. Jedenfalls aber kann allein die Bestandskraft einer nationalen Genehmigungsentscheidung nicht dazu führen, dass von der Durchführung einer UVP abgesehen werden kann bzw. die unionsrechtswidrige Entscheidung legalisiert werden kann, was (einmal mehr) illustriert, dass die Effektivität bzw. der Vorrang des Unionsrechts eine Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten nach sich können bzw. müssen. Da aber auch die Rechtssicherheit im Unionsrecht anerkannt ist und insofern in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen kann (worauf auch der Gerichtshof wiederholt hingewiesen hat), bleiben – jenseits der jeweils entschiedenen Konstellationen – die genauen Konturen der diesbezüglichen Implikationen des Unionsrechts durchaus noch präzisierungsbedürftig.

## 2. *RL 2001/42*

Der Anwendungsbereich der RL 2001/42 (SUP-Richtlinie<sup>29</sup>) im Zusammenhang mit Erlassen, die die Ausweisung oder / und Erhaltungsziele sowie bestimmte Vorbeugungsmaßnahmen im Sinne der RL 92/43 (Habitatrichtlinie<sup>30</sup>) vorsehen, stand im Zentrum von zwei Urteilen im Berichtszeitraum (Rs. C-43/18<sup>31</sup> und Rs. C-321/18<sup>32</sup>), wobei es jeweils um den Begriff der Pläne und Programme ging. Der Gerichtshof hielt – unter Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung – im Wesentlichen Folgendes fest:

- Der Umstand, dass sich ein Plan oder Programm positiv auf die Umwelt auswirke, sei für die Frage, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist oder nicht, irrelevant.

<sup>28</sup> S. insofern auch schon EuGH, verb. Rs. C-196/16, C-197/16 (Comune di Corridonia), ECLI:EU:C:2017:589; EuGH, Rs. C-117/17 (Commune di Castelbellino), ECLI:EU:C:2018:129.

<sup>29</sup> RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

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

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-321/18 (Terre wallonne), ECLI:EU:C:2019:484.

- Der Rechtsakt, mit welchem ein Mitgliedstaat ein Gebiet als besonderes Schutzgebiet ausweist, stehe «naturgemäß» unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung oder sei hierfür notwendig, so dass für einen solchen Rechtsakt nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 keine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen sei und somit auch eine «Umweltprüfung» nach Art. 3 Abs. 2 lit. b RL 2001/42 entfallen könne.
- Entscheidend sei sodann, ob der Plan oder das Programm den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setze. Dies sei dann zu verneinen, wenn es nur um Vorschriften bzw. Verbote gehe, die lediglich für Projekte gälten, die keine Genehmigung erfordern, aber auch im Falle der Festlegung bloßer Erlassziele, die lediglich Richtwerte darstellen.
- Im Übrigen müsse verhindert werden, dass ein und derselbe Plan mehreren Umweltprüfungen unterzogen wird. Daher sei ein Rechtsakt vom Begriff Pläne und Programme ausgeschlossen, der sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfüge, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und von denen ausgegangen werden dürfe, dass die Ziele der RL 2001/42 hinreichend berücksichtigt worden sind.

#### IV. Luftreinhaltung

Die RL 2008/50<sup>33</sup> sieht für eine Reihe von Schadstoffen Immissionsgrenzwerte vor, und die Mitgliedstaaten haben im Hinblick auf die Einhaltung dieser Vorgaben Probenahmestellen so einzurichten, dass sie verlässliche Informationen über die Verschmutzung liefern, wobei Anhang III die diesbezüglichen Anforderungen präzisiert. In der Rs. C-723/17<sup>34</sup> bejahte der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung dieser Verpflichtung zur Einrichtung von Probenahmestellen, da sie hinreichend klar und präzise sowie an keine Bedingungen geknüpft sei; hieran ändere auch der Umstand nichts, dass den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bestimmung der genauen Orte der Probenahmestellen ein gewisses Ermessen zukomme. Denn dieses Ermessen unterliege durchaus Grenzen, die im Hinblick auf die die Wirksamkeit des Unionsrechts – konkret spiele der Standort der Probenahmestellen für die Erreichung des Zwecks der RL 2008/50 (die Einhaltung gewisser Grenzwerte für Luftschadstoffe) eine entscheidende Rolle – gerichtlich überprüfbar sein müssten. So seien die Standorte so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird, wobei fundierte wissenschaftliche Daten heranzuziehen seien. Da somit einzelne betroffene Personen das Recht haben, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die nationalen Vorschriften und ihre Anwendung innerhalb des von der RL 2008/50 vorgesehenen Ermessensspielraum geblieben sind, sei das nach nationalem Recht zuständige Gericht auch befugt, gegenüber der

<sup>33</sup> RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-723/17 (Craeynest u.a.), ECLI:EU:C:2019:533.

betreffenden nationalen Behörde alle erforderlichen Maßnahmen (wie z.B. Anordnungen) zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Probenahmestellen nach den in der RL 2008/50 festgelegten Kriterien eingerichtet werden. In materieller Hinsicht stellt der Gerichtshof klar, dass es für die Überschreitung der Grenzwerte bereits ausreicht, wenn an nur einer Probenahmestelle eine solche Überschreitung festgestellt wird, könne durch nur auf diese Weise sichergestellt werden, dass die Bevölkerung keiner zu hohen Exposition ausgesetzt ist; ein Mittelwert der Messergebnisse aller Probenahmestellen in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum sei hingegen ungeeignet.

Das Urteil bestätigt die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs in Bezug auf die Reichweite der Rechte Einzelner und führt sie weiter: Bereits in der Rs. Janecek<sup>35</sup> bejahte der EuGH ein Recht betroffener Einzelner auf Erlass eines Aktionsplans zur Verminderung der Luftverschmutzung im Hinblick auf die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten; im angezeigten Urteil bejahte der Gerichtshof darüber hinaus ein Recht Einzelner auf Einrichtung geeigneter Probenahmestellen. Verallgemeinert man den Ansatz des Gerichtshofs, so dürfte ein gerichtlich durchsetzbares Recht Einzelner nach dem Unionsrecht nicht nur dann vorliegen, wenn es um die Einhaltung von dem Gesundheitsschutz dienender materieller Standards (wie Immissionsgrenzwerte) geht, sondern auch bei allen prozeduralen Verpflichtungen, welche letztlich die Wirksamkeit der Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen sollen. Damit wird die potentiell weite Reichweite derjenigen Vorgaben des Unionsrechts, die (auch) Rechte Einzelner begründen bestätigt und fortgeführt,<sup>36</sup> ohne dass allerdings alle Fragen in Bezug auf die genaue Reichweite dieser Rechte geklärt werden. Darüber hinaus weist der EuGH auch in diesem Urteil darauf hin, dass die gerichtliche Geltendmachung nur den «Betroffenen» zu ermöglichen ist, ohne allerdings die Kriterien des Vorliegens einer solchen Betroffenheit zu erörtern.<sup>37</sup> In Bezug auf die Reichweite der von dem zuständigen Gericht zu treffenden Maßnahmen konnte es der Gerichtshof im angezeigten Urteil offen lassen, ob das Gericht zwingend auch Anordnungen gegenüber der zuständigen Behörde treffen können muss oder ob ein Feststellungsurteil ausreichte (im Ausgangsfall war es dem Gericht unstreitig möglich, solche Anordnungen zu treffen). Mit Blick auf den Effektivitätsgrundsatz spricht Vieles dafür, dass im Falle einer festgestellten Verletzung der Rechte Einzelner im Ergebnis gewährleistet sein muss, dass die zuständige Behörde die entsprechenden Schritte einleitet; die Art und Weise, wie dieses Ziel erreicht wird, dürfte hingegen im Ermessen des Mitgliedstaats liegen. Nicht zu verkennen ist im Übrigen auch, dass die Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustands ggf. – insbesondere soweit die Modifikation gesetzlicher Grundlagen notwendig ist – auch eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann. Zu begrüßen sind die sehr klaren Feststellungen des EuGH in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen von einer Überschreitung der

---

<sup>35</sup> EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), ECLI:EU:C:2008:447.

<sup>36</sup> Vgl. insoweit auch die Nachzeichnung der Rechtsprechung bei *Epiney*, Umweltrecht der EU, 2019, 5. Kap., Rn. 132 ff.

<sup>37</sup> So fragt es sich z.B., ob es ausreichen kann, wenn jemand einen regelmäßigen Aufenthalt an einer stark befahrenen Straße (und nicht den Wohnsitz) darlegt, um die Einrichtung einer Messstelle zu verlangen.

Grenzwerte auszugehen ist: Die Bildung von Mittelwerten zur «Kompensation» von Belastungsspitzen ist definitiv unzulässig, was sich schon deshalb aufdrängt, weil es den lokal belasteten Personen wenig nutzt, wenn die Luftqualität woanders besser ist.

Nach der RL 2008/50 werden für eine Reihe von Schadstoffen (unter Einbezug von Feinstaub) unionsweite Immissionsgrenzwerte festgelegt, und die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass diese Grenzwerte nicht überschritten werden (vgl. Art. 12 ff. RL 2008/50). Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte haben die Mitgliedstaaten Luftqualitätspläne zu erstellen, die sicherstellen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung „so kurz wie möglich“ gehalten wird (Art. 23 RL 2008/50). Damit geht die Richtlinie offenbar davon aus, dass die Grenzwerte überschritten werden können, sieht sie doch entsprechende Rechtsfolgen (Aufstellung von Plänen) vor. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob es sich bei den Grenzwerten lediglich um Zielvorgaben ohne eigentliche Bindungswirkung handelt oder ob es um eine eigentliche Erfolgs- bzw. Ergebnispflicht geht. In Bestätigung seiner Rechtsprechung<sup>38</sup> legt der EuGH in der Rs. C-636/18<sup>39</sup> offenbar den zuletzt genannten Ansatz zugrunde, dies jedenfalls, soweit auch die Pläne während eines länger andauernden Zeitraums eine Überschreitung der Grenzwerte nicht verhindern können. Denn die Luftqualitätspläne bzw. die in diesen vorgesehenen Maßnahmen müssten sicherstellen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung „so kurz wie möglich“ gehalten wird (Art. 23 RL 2008/50). Zwar hänge die Frage, ob dieser Verpflichtung Genüge getan wird, von einer konkreten Beurteilung jedes Einzelfalls ab, wobei die Mitgliedstaaten aber grundsätzlich geeignete und wirksame Maßnahmen vorsehen müssten, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Davon sei jedenfalls dann nicht auszugehen, wenn die Überschreitung länger andauert (wie in Frankreich, wo die Grenzwerte während sieben aufeinander folgender Jahre nicht eingehalten wurden). So belege eine solche Situation für sich genommen, dass keine geeigneten und wirksamen Maßnahmen umgesetzt wurden, damit der Zeitraum der Überschreitung der Grenzwerte „so kurz wie möglich“ im Sinne der Richtlinie gehalten wird. An diesem Schluss änderten auch die von Frankreich vorgebrachten strukturellen Schwierigkeiten nichts, denn wenn objektiv festgestellt wird, dass ein Mitgliedstaat seine vertraglichen Verpflichtungen nicht eingehalten hat, sei es unerheblich, ob die ihm anzulastende Vertragsverletzung auf Vorsatz, Fahrlässigkeit oder aufgetretenen technischen oder strukturellen Schwierigkeiten beruhe.

Letztlich sind damit alle zulässigen und realisierbaren Maßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf die baldmöglichste Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind, ohne dass eine eigentliche Abwägung mit anderen Interessen (insbesondere mit solchen ökonomischer Natur) zulässig wäre, so dass die Ausgestaltung der Grenzwerte als Ergebnisverpflichtung diese Abwägung letztlich in generell-abstrakter Weise „vorweggenommen“ hat. Dieser Ansatz überzeugt angesichts des *effet utile* der vorgesehenen Grenzwerte, die letztlich toter Buchstabe

---

<sup>38</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-404/13 (Client Earth), ECLI:EU:C:2014:2382; EuGH, Rs. C-488/15 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2017:267; EuGH, Rs. C-336/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:94.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-636/18 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2019:900.

blieben, ginge man hier von reinen Zielvorgaben, deren Einhaltung eigentlich nicht gefordert wird, aus. Den durchaus berechtigten Anliegen der Mitgliedstaaten, die Möglichkeit zur Reaktion zu haben, wird durch das in der Richtlinie vorgesehene zweistufige System Rechnung getragen: Nicht schon jede Überschreitung der Grenzwerte führt zu einem Verstoß gegen die Richtlinie, sondern erst die Unwirksamkeit der in den Luftreinhalteplänen ergriffenen Maßnahmen, ein übrigens auch vom BVerwG im Zusammenhang mit Dieselfahrverboten zugrunde gelegter Ansatz.<sup>40</sup> Dass gewisse Schwierigkeiten in dem betreffenden Mitgliedstaat grundsätzlich irrelevant sind, entspricht ständiger Rechtsprechung des EuGH (wobei hier aber im Falle objektiver Unmöglichkeit etwas anderes gelten müsste, wobei eine solche objektive Unmöglichkeit im vorliegenden Zusammenhang kaum denkbar ist, zumindest soweit es um eine systematische und anhaltende Überschreitung der Grenzwerte geht). Nicht ganz klar wird aus dem Urteil, ob immer schon dann eine Verletzung der RL 2008/50 vorliegt, wenn die Grenzwerte überschritten werden, ohne dass es darauf ankäme, ob die Luftreinhaltepläne erstellt wurden und Wirkung entfalten. Zwar könnte das Urteil eine Bejahung dieser Frage nahelegen, da der Verstoß gegen Art. 13 RL 2008/50 (welcher die Verbindlichkeit der Grenzwerte vorsieht) getrennt von demjenigen gegen den die Luftreinhaltepläne betreffenden Art. 23 RL 2008/50 festgestellt wurde. Gleichwohl spricht aber das System der RL 2008/50 gegen einen solchen Ansatz (und auch der Gerichtshof erwähnt im Zusammenhang mit Art. 23 RL 2008/50, dass eine Überschreitung der Grenzwerte für sich genommen noch nicht ausreiche, um auf eine Verletzung der RL 2008/50 zu schliessen), sieht die Richtlinie selbst doch bei der Überschreitung der Grenzwerte entsprechende Maßnahmen vor, so dass sie – wie erwähnt – von der Möglichkeit der Überschreitung der Grenzwerte ausgehen dürfte. Immerhin ist die Frage nur für den Zeitraum zwischen der Feststellung der Überschreitung der Grenzwerte und dem Ablauf des möglichst kurzen Zeitraums, innerhalb desselben die Maßnahmenpläne zur Einhaltung der Grenzwerte führen müssen, von Bedeutung. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass der Charakter der Grenzwerte als Ergebnisverpflichtungen wohl nur dann zum Tragen kommt, wenn es um systematische und dauerhafte Überschreitungen geht, so dass rein punktuelle, möglicherweise auch nicht vorhersehbare Überschreitungen nicht ausreichen dürften, ein Ansatz, der allerdings auch gewisse Unschärfen mit sich bringt.

Die Gültigkeit der RL 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe<sup>41</sup> (welche die RL 2001/81 ablöst, aber an diese anknüpft und unter Verschärfung der Grenzwerte auch derselben Systematik folgt) war Gegenstand der Rs. C-128/17<sup>42</sup>. Der EuGH wies die Nichtigkeitsklage Polens ab und wies die verschiedenen geltend gemachten Nichtigkeitsgründe zurück:

- Lücken in der sog. Folgenabschätzung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten (insbesondere Polens) seien nicht erkennbar; insbesondere

---

<sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17 und 7 C 26/16, NJW 2018, 2067 und NJW 2018, 2074.

<sup>41</sup> ABl. 2016 L 344, 1.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-128/17 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2019:194.

- sei nicht dargelegt, warum die verwendeten Daten – die unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten ermittelt wurden – unvollständig seien.
- Dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (und damit auch diejenigen der Transparenz und der Offenheit sowie die Pflicht zur Begründung von Rechtsakten) sei Rechnung getragen worden. Wie der EuGH im Einzelnen darlegt, waren die Entwürfe zur Richtlinie wiederholt Gegenstand von Beratungen im Rat, und auch Polen habe hinreichend Gelegenheit zur Kenntnisnahme des Vorhabens und zur Stellungnahme gehabt. Angesichts des weiten Spielraums des Unionsgesetzgebers könne dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit könne nicht entnommen werden, dass der Unionsgesetzgeber verpflichtet wäre, einem Mitgliedstaat umfassend angeblich fehlende Dokumente und Informationen „nachzuliefern“, dies soweit vertretbar auf zutreffende bzw. vertretbare Daten abgestellt werde, was vorliegend der Fall gewesen sei.
  - Sodann sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, wie der EuGH im Einzelnen – ausgehend von einem weiten Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers – darlegt. So sei der Unionsgesetzgeber insbesondere nicht verpflichtet, die besondere Situation eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, wenn der betreffende Unionsrechtsakt Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten hat und die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen unter Berücksichtigung der mit dem Rechtsakt verfolgten Ziele voraussetzt. Der Versuch, ein solches Gleichgewicht herzustellen, indem nicht die besondere Situation nur eines Mitgliedstaats, sondern die Situation aller Mitgliedstaaten der Union berücksichtigt wird, könne daher für sich genommen nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden, und vorliegend seien die Konsequenzen speziell für Polen durchaus in die Erwägungen einbezogen worden.
  - Schließlich sei auch keine Verletzung des Art. 191 Abs. 3 AEUV – wonach ei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen berücksichtigt – festzustellen, wie der Gerichtshof im Einzelnen unter Hinweis auf den weiten Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers angesichts der Notwendigkeit der Abwägung der verschiedenen Ziele und Grundsätze gegeneinander darlegt.<sup>43</sup>

## V. Naturschutzrecht<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Daneben weist der EuGH auf Art. 191 Abs. 2 AEUV hin: Diese Bestimmung verlange ein hohes, aber nicht das höchstmögliche Schutzniveau.

<sup>44</sup> S. über die im Text erwähnten Urteile hinaus noch EuGH, Rs. C-443/18 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2019:676: Den einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben betreffend den Schutz der EU gegen



Die RL 92/43<sup>45</sup> enthält auch eine Reihe von artenspezifischen Schutzmaßnahmen. Zu diesen zählt die Verpflichtung, ein „strenges Schutzsystem“ zu gewährleisten, wobei insbesondere der absichtliche Fang oder die absichtliche Tötung der in Anhang IV lit. a RL 92/43 aufgeführten Tierarten (u.a. ist auch der Wolf erfasst) gehört (Art. 12 Abs. 1 lit. a RL 92/43). Art. 16 RL 92/43 erlaubt Abweichungen von diesen Vorgaben der Art. 12 unter bestimmten Voraussetzungen bzw. in bestimmten Konstellationen. U.a. dürfen die Mitgliedstaaten die absichtliche Tötung geschützter Tierarten gestatten, um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme einer begrenzten und von den zuständigen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tierarten zu erlauben (Art. 16 Abs. 1 lit. e RL 92/43), wobei es – wie auch bei den anderen Ausnahmen des Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 – keine anderweitige zufriedenstellende Lösung geben darf und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Die Tragweite der Ausnahmegesetzgebung war Gegenstand der Rs. C-674/17<sup>46</sup>, dies im Zusammenhang mit einer finnischen Regelung, wonach der Abschuss einer gewissen Anzahl von Wölfen zulässig war, da auf diese Weise die Wilderei (und damit der illegale Abschuss einer grösseren Anzahl von Wölfen) eingedämmt werden könne. Ausgangspunkt der Ausführungen des EuGH ist die Betonung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zur Verwirklichung des Schutzregimes der Art. 12 ff. RL 92/43 einen vollständigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen und konkrete Schutzmaßnahmen vorzusehen und umzusetzen. Im Übrigen seien die Ausnahmen des Art. 16 RL 92/43 eng auszulegen. Auf dieser Grundlage präziserte der Gerichtshof die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit sich ein Mitgliedstaat auf die Ausnahme des Art. 16 Abs. 1 lit. e RL 92/43 berufen kann:

- Das durch die Ausnahmeregelung verfolgte Ziel müsse klar und deutlich belegt sein (wobei sich Art. 16 Abs. 1 lit. e RL 92/43 nicht mit anderen Ausnahmen des Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 überschneiden; anhand wissenschaftlich fundierter Daten müsse nachgewiesen werden, dass die Ausnahme geeignet ist, das Ziel zu erreichen).
- Es sei hinreichend nachzuweisen, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt; dabei könne das bloße Vorliegen einer illegalen Aktivität (wie die Wilderei) oder die Schwierigkeiten, denen bei der Durchführung der Kontrolle dieser Aktivität begegnet wird, hierfür nicht ausreichen.

---

die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen (RL 2000/29 sowie Durchführungsbeschlüsse der Kommission) sei eine Pflicht zur Entfernung von bestimmten befallenen Pflanzen zu entnehmen, die als Ergebnispflicht auszulegen sei, so dass es nicht ausreiche, wenn der Mitgliedstaat in diese Richtung gehende Massnahmen ergreift; für das Vorliegen einer Verletzung dieser Pflicht reiche somit die objektive Feststellung der Nichtentfernung aus. Rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten bei der Durchführung änderten hieran nichts (wobei wohl eine objektive Unmöglichkeit, die vorliegend aber nicht ersichtlich war, vorbehalten bleibt). Auch sei Italien seinen Überwachungspflichten nicht nachgekommen. Hingegen erachtete der Gerichtshof den Nachweis einer anhaltenden und generellen Verletzung der Pflicht, die zur Verhinderung der Ausbreitung eines bestimmten Bakteriums notwendigen Massnahmen zu ergreifen, als nicht erfüllt.

<sup>45</sup> Fn.

<sup>46</sup> EuGH, Rs. C-674/17 (Tapiola), ECLI:EU:C:2019:851.

- Es müsse gewährleistet sein, dass der günstige Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelungen gewährt bleibt. Dazu müssten entsprechende planerische Maßnahmen vorgesehen und die Höchstzahl der jährlichen Tötungen festgelegt werden. Auch müssten entsprechende Kontrollmaßnahmen vorgesehen werden.
- In Bezug auf die Ausnahmen müsse eine Bewertung des Erhaltungszustands der betreffenden Art sowie der voraussichtlichen Auswirkungen der Ausnahme vorgenommen werden.
- Schließlich müssten sämtliche Bedingungen erfüllt sein, die sich auf die Entnahme einer begrenzten und spezifizierten Anzahl von Exemplaren beziehen, wozu insbesondere die Berücksichtigung der Grösse der Population, ihr Erhaltungszustand und ihre biologischen Merkmale zu berücksichtigen seien.

Der Gerichtshof legt Art. 16 Abs. 1 lit. e RL 92/43 unter Berufung auf die enge Auslegung der Ausnahmenvorschrift und unter Heranziehung des Vorsorgeprinzips somit eher restriktiv aus (und die Ausführungen zur konkreten finnischen Regelung lassen den Schluss zu, dass diese wohl nicht den vom EuGH formulierten Anforderungen entspricht), womit die doch sehr engen Schranken für Ausnahmeregelungen bei besonders geschützten Arten deutlich werden. Im Ergebnis ist gerade die Präzisierung des Art. 16 Abs. 1 lit. e RL 92/43 zu begrüßen, da der Wortlaut der Bestimmung selbst *a priori* wenig Anhaltspunkte für seine genaue Tragweite erkennen lässt; gleichzeitig kann aus dem systematischen Zusammenhang der Vorschrift geschlossen werden, dass den Mitgliedstaaten hier eben doch kein zu großer Gestaltungsspielraum eröffnet werden soll. Hinzuweisen ist auch auf die prozeduralen Verpflichtungen, die der Gerichtshof entwickelt, was der Nachvollziehbarkeit der des Rückgriffs auf eine Ausnahme zweifellos zuträglich ist.

## VI. Klimaschutz

In der Rs. C-682/17<sup>47</sup> setzte sich der Gerichtshof mit verschiedenen Fragen zur Auslegung der RL 2003/87<sup>48</sup> auseinander:

- Der Anwendungsbereich der RL 2003/87 sei auch dann eröffnet, wenn es um sog. inhärentes CO<sub>2</sub> (das im genutzten Rohstoff natürlich vorhanden ist und nicht erst hergestellt werden muss) gehe. Denn nach Art. 2 RL 2003/87 finde das Emissionshandelssystem immer schon dann Anwendung, wenn die fraglichen Tätigkeiten zu Emissionen – worunter nach Art. 3 lit. b RL 2003/87 die Freisetzung eines Treibhausgases in die Atmosphäre zu verstehen sei – führten, ohne dass es darauf ankomme, ob das Treibhausgas bei diesen Tätigkeiten erzeugt wird oder nicht.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-682/17 (ExxonMobil), ECLI:EU:C:2019:518.

<sup>48</sup> RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18.

- Sodann ging es um den Begriff «Stromerzeuger», der insofern von Bedeutung ist, als Stromerzeuger keine kostenfreie Zuteilung von Emissionsberechtigungen erhalten, so dass sie diese zwingend ersteigern müssen. Nach Art. 3 lit. u RL 2003/87 handelt es sich hierbei um Anlagen, in denen «Strom zum Verkauf an Dritte» erzeugt wird, und in denen keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I RL 2003/87 als die «Verbrennung von Brennstoffen» durchgeführt werden. Das erstgenannte Kriterium lasse keine einschränkenden quantitativen Vorgaben erkennen, so dass der Verkauf an Dritte weder ausschließlich noch hauptsächlich erfolgen müsse, ein Ansatz, der durch Zielsetzung und Systematik der Bestimmung bestätigt werde.
- Wenn Wärme in einer stromerzeugenden Anlage verbraucht wird, könne keine kostenfreie Zuteilung von Emissionsberechtigungen erfolgen, auch wenn die Wärme nicht zum Zweck der Stromerzeugung verbraucht wird (s. insoweit Art. 10 III, IV RL 2003/87).

Art. 10 Abs. 1 RL 2012/27 (Richtlinie zur Energieeffizienz)<sup>49</sup> steht einer obligatorischen Abrechnung des Wärmeenergieverbrauchs in einem in Miteigentum stehenden Gebäude für jeden Eigentümer einer Wohnung in dem Gebäude proportional zum beheizten Volumen seiner Wohnung nicht entgegen, so der EuGH in der Rs. C-708/17<sup>50</sup>. Zwar sehe diese Bestimmung (wie schon die Vorgängerbestimmung des Art. 13 Abs. 2 RL 2006/32) vor, dass grundsätzlich eine dem tatsächlichen Energieverbrauch entsprechende Abrechnung erstellt werden solle, dies jedoch nur, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar sei, so dass diesbezüglich keine «flächendeckende» Pflicht zur individuellen Abrechnung aus der Richtlinie abgeleitet werden könne, ein Schluss, den der Gerichtshof auch auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stützte.<sup>51</sup>

## VII. Abfallrecht

### 1. Abfallbegriff

Der Abfallbegriff (vgl. Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98<sup>52</sup>) stand im Zentrum der Rs. C-624/17<sup>53</sup>, dies im Zusammenhang der (geplanten) Verbringung von Restposten an elektronischen Waren nach Tansania. Fraglich war, ob angesichts des durchaus (noch) gegebenen Wertes der Gegenstände

<sup>49</sup> RL 2012/27 zur Energieeffizienz, ABl. 2012 L 315, 1.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-708/17 (EVN Bulgaria), ECLI:EU:C:2019:1049.

<sup>51</sup> S. ansonsten zum Klimaschutz noch EuGH, EuGH, verb. Rs. C-180/18, C-286/18, C-287/18 (Agrenergy), ECLI:EU:C:2019:605: Es stehe grundsätzlich mit Art. 3 Abs. 3 lit. a RL 2009/28 (RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 1) in Einklang, wenn ein Mitgliedstaat die Kürzung oder Streichung von zuvor festgelegten Fördertarifen für die Energieerzeugung durch Fotovoltaikanlagen erlaubt, wobei die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu beachten seien.

<sup>52</sup> RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

<sup>53</sup> EuGH, Rs. C-624/17 (Tronex), ECLI:EU:C:2019:564.

eine Entledigung im Sinn des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 anzunehmen war. Ausgehend vom Grundsatz einer weiten Auslegung des Abfallbegriffs (in Anbetracht der Zielsetzung eines hohen Schutzniveaus (Art. 191 Abs. 2 AEUV) und der Maßgeblichkeit der Umstände des Einzelfalls hielt der Gerichtshof zwar fest, Produkte, welche ohne eine Verwertung unter vorteilhaften Bedingungen genutzt oder vermarktet werden können, könnten aus dem Abfallbegriff herausfallen, dies allerdings nur, wenn die Wiederverwendung ohne Verwertungsverfahren sicher bzw. gewiss sei, was der Besitzer zu belegen habe. Seien Abfälle bereits einmal als Abfall eingestuft worden, sei dies ein Indiz dafür, dass diese Voraussetzung nicht gegeben sei; ebenso sei der Umstand, dass ein Gerät nicht mehr für die ursprüngliche Verwendung geeignet sei, ein Indiz für die Abfalleigenschaft. Gleiches gelte für das Fehlen einer angemessenen Verpackung und für die fehlende Verkaufsmöglichkeit ohne vorherige Reparatur. Dass für Waren bezahlt werde, schließe im Übrigen die Abfalleigenschaft nicht aus. Das Urteil liegt auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung: Da auch im Falle der Wiederverwertung eine Entledigung und damit die Abfalleigenschaft grundsätzlich zu bejahen ist, kann die Produkteigenschaft nur dann fortbestehen, wenn es um eine «echte» Wiederverwendung geht, ohne dass hierfür vorherige Verarbeitungsschritte notwendig sind. M.a.W. liegt immer dann keine Entledigung vor, wenn es nicht darum geht, den Stoff oder Gegenstand in irgendeiner Form entweder zu beseitigen oder wieder zu verwerten (also auf die eine oder andere Weise in einen wieder nutzbaren Zustand umzuwandeln), sondern der Stoff als solcher weitergegeben wird, damit er weiter in der ihm an sich zukommenden Funktion nutzbar gemacht wird, wie etwa beim Verschenken oder Verkaufen gebrauchter Gegenstände.<sup>54</sup> Allerdings muss hier immer eindeutig erkennbar sein, dass der Stoff oder Gegenstand für den ursprünglichen Zweck (weiter-) benutzt oder unmittelbar einem neuen Nutzungszweck zugeführt werden soll, so dass er nicht „entwidmet“ wird oder werden soll. Dabei kann eine Wiederverwendung auch dann vorliegen, wenn ein Produkt zu einem anderen Zweck als dem ursprünglichen Zweck weiter verwendet wird. Ausschlaggebend ist also – wie auch der Gerichtshof betont – eine umfassende Würdigung der Umstände des Einzelfalls. Nicht zu verkennen ist damit auch, dass auf diese Weise letztlich der Grad der Wahrscheinlichkeit der Wiederverwendung eines Stoffes ohne vorherige Bearbeitung entscheidend ist, was insofern gewisse Unsicherheiten mit sich bringt, als das Kriterium des „Grades der Wahrscheinlichkeit“ naturgemäß nicht sonderlich scharf ist und man sicherlich häufig über den notwendigen oder auch vorliegenden Wahrscheinlichkeitsgrad wird streiten können. Vor dem Hintergrund der möglichen Umweltgefahren durch die Lagerung von Stoffen, die nur vielleicht in fernerer Zukunft einmal wiederverwendet werden könnten, erscheint dieser Ansatz gleichwohl sachgerecht.

Art. 6 RL 2008/98 enthält eine Präzisierung bzw. Kriterien, bei deren Vorliegen ein bestimmter Stoff oder Gegenstand nicht (mehr) als Abfall einzustufen sein kann, wobei diese an die einschlägige Rechtsprechung des EuGH anknüpfen, die erfassten Abfallkategorien und die

---

<sup>54</sup> S. insoweit schon EuGH, verb. Rs. C-241/12, C-242/12 (Shell), ECLI:EU:C:2013:821.

entsprechenden Kriterien jedoch auf Unionsebene oder (fakultativ) auf mitgliedstaatlicher Ebene festgelegt werden müssen. Die Bedeutung des Art. 6 RL 2008/98 ist in erster Linie gerade darin zu sehen, dass es diese Vorschrift erlaubt, Stoffe oder Gegenstände, die grundsätzlich (noch) als Abfälle anzusehen sind, vom Abfallbegriff auszunehmen, dies unter in Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 vorgesehenen Voraussetzungen. In der Rs. C-60/18<sup>55</sup> stand die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 (wonach auch die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Stoffe oder Gegenstände, die an sich noch als Abfall anzusehen sind, vom Abfallbegriff ausnehmen können) und damit das Ende der Abfalleigenschaft zur Debatte, dies im Zusammenhang mit der Durchführung eines «biologischen Recycling» von Klärschlamm, der daraufhin als Begrünungserde verkauft werden sollte. Die Vorlagefrage ging dahin, ob in einer solchen Konstellation aufgrund der unmittelbaren Wirkung des Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 die Gerichte der Mitgliedstaaten im Einzelfall über das Ende der Abfalleigenschaft entscheiden können, dies obwohl weder auf Unionsebene noch auf mitgliedstaatlicher Ebene entsprechende Durchführungsvorschriften erlassen worden waren. Der EuGH verneinte diese Frage: Zwar könnten die Mitgliedstaaten durch generell-abstrakte Kriterien oder Einzelfallentscheidungen für bestimmte Abfälle das Ende der Abfalleigenschaft festlegen; allerdings sei dies fakultativ, und im Übrigen gehe es um Klärschlamm, ein Stoff der gewisse Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt mit sich bringe, so dass die Mitgliedstaaten von der Festlegung des Endes der Abfalleigenschaft absehen können. Dieser letzte Hinweis des Gerichtshofs könnte die Annahme nahelegen, dass bei Abfällen ohne solche Risiken eine unmittelbare Wirkung zu bejahen sein könnte, so dass die nationalen Gerichte das Ende der Abfalleigenschaft feststellen könnten, ein Ansatz, für den auch der Hinweis des EuGH auf Art. 4 RL 2008/98, wonach die Mitgliedstaaten ggf. unter Beachtung der Abfallhierarchie Kriterien festlegen müssten, sprechen könnte. Letztlich geht es im Falle des Fehlens der Festlegung von Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft aber (wieder) um den Abfallbegriff, so dass weniger die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98, denn der Abfallbegriff selbst entscheidend ist. Ein Ende der Abfalleigenschaft für einen Stoff, der an sich nach den allgemeinen Kriterien als Abfall anzusehen ist, ohne dass auf Unionsebene oder auf mitgliedstaatlicher Ebene entsprechende Kriterien festgelegt wurden, stünde jedenfalls weder mit dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 und dem vom Gerichtshof ebenfalls hervorgehobenen fakultativen Charakter der Vorschrift noch mit dem Anliegen eines hohen Schutzniveaus, das dafür spricht, es den Mitgliedstaaten zu überlassen, ob sie in besonderen Konstellationen ein Ende der Abfalleigenschaft vorsehen wollen, im Einklang. Vor diesem Hintergrund erscheint der Hinweis des Gerichtshofs auf die ggf. bestehende Pflicht der Mitgliedstaaten, Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft bestimmter Stoffe festzulegen, missverständlich: Er sollte jedenfalls nicht so ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, das Ende der Abfalleigenschaft für Stoffe, die (noch) Abfälle sind, vorzusehen. Aber auch darüber hinaus

---

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-60/8 (Tallinna), ECLI:EU:C:2019:264.

vermag auch Art. 4 RL 2008/98 nichts an dem fakultativen Charakter der Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 zu ändern.

Ebenfalls um die Auslegung des Art. 6 RL 2008/98 ging es in der Rs. C-212/18<sup>56</sup>. Bezüglich Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 – wonach die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden können, ob bestimmte Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind – präzisierte der Gerichtshof (in Anknüpfung an die Rs. C-60/18), dass die auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Maßnahmen jedenfalls die Einhaltung der in Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 festgelegten Voraussetzungen sicherstellen müssten, so dass insbesondere schädliche Auswirkungen des betreffenden Stoffs oder Gegenstands auf die Umwelt ausgeschlossen werden müsse. Auch dürfe ein Mitgliedstaat, wenn auf Unionsebene für eine bestimmte Art von Abfällen keine harmonisierten Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft bestehen, für bestimmte Arten von Abfällen weder Kriterien noch die Möglichkeit einer Einzelfallentscheidung zur Feststellung des Endes der Abfalleigenschaft vorsehen. Daher schließe es das Unionsrecht grundsätzlich nicht aus, dass die Verwendung einer aus Abfall gewonnenen Substanz als Brennstoff in einer Luftschadstoffe ausstoßenden Anlage den nationalen Vorschriften über die energetische Verwertung von Abfall unterworfen werden muss, weil diese Substanz in keine der in der Liste der zugelassenen Brennstoffe aufgeführten Kategorien fällt. Die Mitgliedstaaten verfügten insoweit über ein weites Ermessen sowohl hinsichtlich der Festlegung geeigneter Verfahrensmodalitäten als auch in Bezug auf die inhaltliche Prüfung der Einhaltung der Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft, die seitens der zuständigen nationalen Behörden komplexe technische und wissenschaftliche Wertungen voraussetze. Allerdings dürfe diese Situation nicht aus einem offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf die fehlende Erfüllung der in Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 genannten Voraussetzungen resultieren. In Bezug auf die konkrete Ausgangssituation bzw. den im Ausgangsfall in Frage stehenden Stoff verneinte der Gerichtshof jedoch das Vorliegen eines solchen offensichtlichen Beurteilungsfehlers, dies u.a. unter Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip, könne doch ein gewisser Grad an wissenschaftlicher Ungewissheit in Bezug auf die Umweltrisiken, die mit dem Ende der Abfalleigenschaft eines bestimmten Stoffs verbunden sind, einen Mitgliedstaat dazu veranlassen, bei diesem Stoff gerade nicht das Ende der Abfalleigenschaft vorzusehen. Weiter betont der Gerichtshof, das Vorsorgeprinzip verpflichte einen Mitgliedstaat, Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft dieses Stoffs oder die Möglichkeit, eine Einzelfallentscheidung zur Feststellung dieses Endes zu erlassen, vorzusehen, wenn die Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen lasse, ob die unter spezifischen Umständen erfolgende Verwendung eines durch Abfallverwertung gewonnenen Stoffs frei von jeder möglichen schädlichen Auswirkung auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sei. Damit illustriert das Urteil auch die Relevanz des Vorsorgeprinzips bei der Auslegung des EU-Sekundärrechts und zeigt auf, dass sich aus dem Vorsorgeprinzip insoweit auch sehr konkrete Rechtspflichten ergeben können.

---

<sup>56</sup> EuGH, Rs. C-212/18 (Prato Nevroso), ECLI:EU:C:2019:898.

Die Einstufung von Abfällen als gefährliche Abfälle stand im Zentrum der verb. Rs. C-487/17, C-488/17, C-489/17<sup>57</sup>. Nach Art. 3 Nr. 2 RL 2008/98 sind gefährliche Abfälle all diejenigen Abfälle, die eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten gefährlichen Eigenschaften aufweisen. Geht es um Abfälle, deren Zusammensetzung dem Besitzer nicht von vornherein bekannt sind, bestehe zwar keine Pflicht, in jedem Fall nach gefährlichen Abfällen zu suchen; jedoch müsse der Besitzer dann entsprechend tätig werden und Abklärungen treffen, wenn er nach vernünftiger Einschätzung davon ausgehen müsse, dass sich in den Abfällen auch gefährliche Abfälle befinden. Dieser Ansatz folge aus dem Vorsorgenprinzip, wobei der Gerichtshof auch auf die technische Durchführbarkeit und die wirtschaftliche Vertretbarkeit hinweist. Könne auf der Grundlage einer möglichst umfassenden Risikobewertung und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls das Vorliegen gefahrenrelevanter Stoffe oder Eigenschaft nicht eruiert werden, sei jedenfalls eine Einstufung als gefährliche Abfälle geboten. Im Ergebnis dürfte der Gerichtshof damit von einem «*in dubio pro-gefährlicher Abfall-Ansatz*» ausgehen, dies auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips, womit auch Verhältnismäßigkeitserwägungen zu berücksichtigen sind. In jedem Fall impliziert das Urteil entsprechende verfahrensrechtliche Pflichten im Sinne der Prüfung – in Anbetracht aller Umstände des Einzelfalls – der Möglichkeit des Vorhandenseins (auch) gefährlicher Abfälle.

## 2. Abfallhierarchie

Art. 4 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)<sup>58</sup> formuliert eine (mittlerweile) fünfstufige Abfallhierarchie, woraus sich eine Prioritätenfolge in Bezug auf die insgesamt und grundsätzlich beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ergibt. So ist vorrangig die Entstehung von Abfällen zu verhindern, an zweiter Stelle stehen drei untergliederte Maßnahmen der Wiederverwertung von Abfall, und die Abfallbeseitigung ist *ultima ratio*. Allerdings könne aus dieser Vorgabe nicht abgeleitet werden – so der EuGH in der Rs. C-305/18<sup>59</sup> –, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, Abfallverbrennungsanlagen (die der Abfallbeseitigung dienen) als «strategische Infrastrukturen und Einrichtungen von vorrangigem nationalem Interesse» einzustufen. Denn als Zielbestimmung räume die Abfallhierarchie den Mitgliedstaaten insofern ein Ermessen ein, als diese nicht zur Auswahl einer bestimmten Vermeidungs- und Bewirtschaftungslösung verpflichtet sind. In diesem Sinn sei auch Art. 4 Abs. 2 RL 2008/98 zu lesen, wonach die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Abfallhierarchie diejenigen Maßnahmen zu treffen hätten, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes zu erreichen vermögen, so dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen dürften, soweit dies hinsichtlich der gesamthaften Auswirkungen dieser Abfälle gerechtfertigt sei. Ebenso lasse Art. 13 RL 2008/98 (wonach die

<sup>57</sup> EuGH, verb. Rs. C-487/17, C-488/17, C-489/17 (Verlezza), ECLI:EU:C:2019:270.

<sup>58</sup> RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

<sup>59</sup> EuGH, Rs. C-305/18 (Verdi Ambiente), ECLI:EU:C:2019:384.

Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hätten, damit die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung oder Schädigung von Mensch und Umwelt zu erfolgen habe. Auch dieses Ziel sei verbindlich, wobei den Mitgliedstaaten aber ein Ermessensspielraum eingeräumt werde. Die in dem Urteil in Frage stehende Einstufung von Abfallverbrennungsanlagen bedeute aber nicht, dass der nationale Gesetzgeber damit die Abfallhierarchie nicht habe beachten wollen, gelte diese Einstufung doch nur für bestimmte Anlagen, und im Übrigen bedeute eine Qualifizierung der Abfallverbrennungsanlagen als «vorrangig» nicht, dass dies auch für die in diesen stattfindenden Behandlungsvorgängen gälte, so dass aus der fraglichen Regelung gerade kein Vorrang gegenüber anderen Abfallvermeidungs- und -bewirtschaftungsmethoden folge.<sup>60</sup>

Damit bestätigt der Gerichtshof zwar den verbindlichen Charakter der Art. 4, 13 RL 2008/98, betont aber einmal mehr den großen Spielraum, der den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung eingeräumt werde, wobei im vorliegenden Zusammenhang durchaus überzeugend argumentiert wird, warum die fragliche nationale Regelung gerade nicht im Widerspruch zu den Vorgaben der RL 2008/98 steht. Im Umkehrschluss ist aber auch zu betonen, dass der verbindliche Charakter der Art. 4, 14 RL 2008/98 impliziert, dass die Grenzen des Gestaltungsspielraums auch überschritten werden können.

### 3. *Abfallverbringung*

Art. 1 VO 1013/2006 (Abfallverbringungsverordnung)<sup>61</sup> umschreibt den Geltungsbereich der Verordnung, wobei Art. 1 Abs. 3 VO 1013/2006 eine Reihe von abschließend zu verstehenden Tatbeständen aufführt, bei deren Vorliegen die Verordnung nicht anwendbar ist, so dass weder die spezifischen Vorgaben für die Abfallverbringung noch die allgemeinen Vorgaben zum Zuge kommen. Dabei geht es entweder um vorrangig anwendbare Spezialbestimmungen oder um

---

<sup>60</sup> Weiter äußerte sich der Gerichtshof in diesem Urteil zum 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): Bei einer Grundregelung und einer Durchführungsregelung, welche eine Erhöhung der Kapazität bestehender Abfallverbrennungsanlagen festlegt und die Errichtung neuer derartiger Anlagen vorsieht, handle es sich um Pläne und Programme in Sinne der Richtlinie, die einer vorherigen Umweltprüfung zu unterziehen seien, sofern sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen entfalten. Denn die Regelungen seien von einer Behörde ausgearbeitet worden, dies aufgrund eines Gesetzesdekrets. Weiter finde sich die Abfallwirtschaft unter den in Anhang 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42 genannten Bereichen, und Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung Abfällen seien in Anhang I und II RL 2001/42 erwähnt. Die fragliche Regelung setze auch einen Rahmen für die künftige Genehmigung solcher Projekte, denn es würden die anwendbaren Regeln und Verfahren festgelegt und eine Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufgestellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen entfalten. Der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ sei qualitativ, solle doch vermieden werden, dass die Mitgliedstaaten unter Umgehung der in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen die Maßnahmen „zerstückeln“ könnten und so die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen könnten. Hieran ändere auch der Umstand nichts, dass möglicherweise später im Stadium der Planung auf regionaler Ebene noch eine Umweltprüfung im Sinne der RL 2001/42 erfolgt oder dass die Pläne und Programme ein gewisses Abstraktionsniveau aufweisen (letzteres sei Plänen und Programmen gerade inhärent).

<sup>61</sup> VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.



besondere Konstellationen, bei denen die Anwendung der Verordnung nicht sinnvoll oder / und nicht praktikabel ist. In zwei Urteilen hatte sich der Gerichtshof im Berichtszeitraum mit der Tragweite gewisser dieser Ausnahmebestimmungen zu befassen:

- In der Rs. C-689/17<sup>62</sup> ging es um die Auslegung des Art. 1 Abs. 3 lit. b VO 1016/2006 (der eine besondere Konstellation betrifft, für die die Anwendung der Verordnung wenig sinnvoll erscheint). Nach dieser Vorschrift findet die Verordnung keine Anwendung auf Abfälle, die in Fahrzeugen und Zügen sowie an Bord von Luftfahrzeugen und Schiffen anfallen, dies bis zum Zeitpunkt des Abladens dieser Abfälle zwecks Verwertung oder Beseitigung. Diese Ausnahme komme – so der Gerichtshof in dem angezeigten Urteil unter maßgeblicher Anknüpfung an den Wortlaut der Bestimmung und unter Hinweis auf die ansonsten entstehenden Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung – unabhängig von den Umständen des Anfallens der Abfälle an Bord eines Schiffes zum Zuge, so dass nicht nur beim normalen Betrieb angefallene, sondern auch im Zuge einer Havarie entstandene Abfälle erfasst seien (konkret ging es um durch einen Brand auf einem Schiff auf dem Atlantik verursachte Abfälle). Damit ist die VO 1016/2006 auch bei havariebedingten Abfällen – wobei der Ansatz des Gerichtshofs wohl auch in Bezug auf die anderen in der Bestimmung aufgeführten Transportmittel zum Zuge kommen muss – so lange nicht anwendbar, wie die Abfälle nicht abgeladen werden, wobei der Gerichtshof auch auf das Missbrauchsverbot hinweist (was z.B. dann relevant sei, wenn das Abladen über Gebühr und ohne Grund verzögert werde).
- Die Tragweite des Art. 1 Abs. 3 lit. d VO 1016/2006, wonach Verbringungen von Abfällen für welche die Zulassungsanforderungen der VO 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte<sup>63</sup> Anwendung finden, vom Anwendungsbereich der VO 1016/2006 ausgeschlossen sind, stand in der Rs. C-634/17<sup>64</sup> zur Debatte. Diese Ausnahme ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die VO 1069/2009 bereits Vorschriften zur Verbringung von tierischen Nebenprodukten enthält, so dass diese Spezialvorschriften zum Zuge kommen sollen bzw. eine parallele Anwendung der VO 1016/2006 zu einer «doppelten Regelung» der Verbringung führte. In dem angezeigten Urteil stellte der Gerichtshof klar, dass die Verbringung tierischer Nebenprodukte, die unter die VO 1069/2009 fallen, vollständig vom Anwendungsbereich der VO 1016/2006 ausgeschlossen sei, dies unabhängig davon, ob die Verbringung der Zustimmung des Bestimmungsmitgliedstaats bedarf (ein Aspekt, der aufgrund der Bezugnahme auf die Zulassungsanforderungen der VO 1069/2009 nicht ganz klar war). Zur Begründung wies der EuGH in erster Linie auf den abschließenden Charakter der VO 1069/2009, den Hintergrund der Ausnahmebestimmung sowie die Implikationen eines anderen Ansatzes (Anwendung der

---

<sup>62</sup> EuGH, Rs. C-689/17 (MSC Flaminia), ECLI:EU:C:2019:420.

<sup>63</sup> ABl. 2009 L 300, 1. Diese Verordnung löste die noch im Text des Art. 1 Abs. 3 lit. d VO 1016/2006 figurierende VO 1774/2002 (ABl. 2002 L 273, 1) ab.

<sup>64</sup> EuGH, Rs. C-634/17 (Refood), ECLI:EU:C:2019:443.

strengerer VO 1016/2006 nur auf Produkte, die hygienerechtlich als weniger schädlich für die Gesundheit von Mensch und Tier angesehen werden).

Um die VO 1016/2006 ging es auch in der Rs. C-399/17<sup>65</sup>, dies im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage, in welcher die Kommission Tschechien vorwarf, sich unter Verstoß gegen Art. 24 Abs. 2 VO 1013/2006 geweigert zu haben, dem Antrag der polnischen Behörden nachzukommen, ein Gemisch (Geobal), bestehend aus Rückständen aus der Erdölraffination, Kohlenstaub und Kalziumoxid, das illegal von Tschechien nach Polen gelangt sei, zurückzunehmen. Das Gemisch war ohne Notifizierung oder Information von Tschechien nach Polen verbracht worden, was gemäß Art. 2 Nur. 35 lit. a, g VO 1013/2006 als illegale Verbringung zu qualifizieren ist, dies unter der Voraussetzung, dass die Verordnung anwendbar ist, so dass die Frage, ob das Gemisch als Abfall einzustufen war, vorliegend entscheidend war. Der Gerichtshof hielt zunächst fest, es sei Sache der Kommission zu beweisen, dass das Gemisch als Abfall anzusehen sei und sie sich hierbei nicht auf irgendwelche Vermutungen stützen könne, so dass sie sich nicht darauf beschränken könne, sich auf Art. 28 VO 1013/2006 (wonach das betreffende Material Abfall sei, wenn sich die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort nicht einigen können) zu berufen. Diese Feststellung impliziert letztlich, dass Art. 28 VO 1013/2006 im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens irrelevant ist, was insofern überraschend ist, als auch aufgrund einer Missachtung der Vermutung des Art. 28 VO 1013/2006 durch die Mitgliedstaaten eine Verletzung der VO 1013/2006 vorliegen kann. Soweit es um die Beurteilung des verbrachten Gemischs geht, sind die maßgeblichen Umstände, anhand derer zu beurteilen ist, ob es als Abfall anzusehen ist, jene, die im Zeitpunkt der Verbringung vorgelegen haben, und nicht die vor und nach diesem Zeitpunkt liegenden Umstände. Im Ergebnis habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass es sich bei dem Gemisch um Abfall handelte: Diese Frage sei anhand aller Umstände zu prüfen, und die Kommission habe nur punktuell einige Aspekte<sup>66</sup> genannt, die als solche nicht den Schluss erlauben, bei dem Gemisch habe es sich wirklich um Abfall gehandelt.<sup>67</sup>

## VIII. Chemikalien- und Pflanzenschutzrecht

---

<sup>65</sup> EuGH, Rs. C-399/17 (Kommission/Tschechien), ECLI:EU:C:2019:200.

<sup>66</sup> Im Einzelnen hatte die Kommission folgende Gesichtspunkte erwähnt: Das Gemisch sei Ergebnis eines Abfallverwertungsverfahrens gewesen, es sei als gefährlich für Umwelt und Gesundheit anzusehen (was schon per se nicht ausschlaggebend für die Einstufung als Abfall sei), es sei in Polen und Tschechien als Abfall eingestuft (was so nicht als nachgewiesen erachtet wurde), es sei nach der REACH-Verordnung registriert gewesen (was gegen eine Einstufung als Abfall spreche) und die wirtschaftliche Verwertbarkeit (die sowieso fraglich sei) sei nicht entscheidend.

<sup>67</sup> S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-498/17 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2019:243 (Verstoß Italiens gegen die in der RL 1999/31 (Deponierichtlinie) vorgesehene Pflicht zur Stilllegung von Abfalldeponien, welche nicht über die für ihren (Weiter-) Betrieb erforderliche Genehmigung verfügen, die Vorgaben der RL einhalten.

Die VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln<sup>68</sup> vereinheitlicht das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in der Union und regelt die Voraussetzungen für die Zulassung dieser Produkte. Im Einzelnen sind ihr Vorgaben zur Prüfung, zur Zulassung, zum Inverkehrbringen und zur Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln und darin enthaltenen Wirkstoffen innerhalb der EU zu entnehmen. In der Rs. C-616/17<sup>69</sup> hatte sich der Gerichtshof zur Vereinbarkeit der VO 1107/2009 mit dem Vorsorgeprinzip zu befassen, dies aufgrund der im Ausgangsverfahren in Frage stehenden strafrechtlichen Verurteilung französischer Umweltaktivisten wegen der Beschädigung von Behältern mit glyphosathaltigen Unkrautvernichtungsmitteln.<sup>70</sup> Der Gerichtshof betonte zunächst, der Unionsgesetzgeber habe nach Art. 35 GRCh, Art. 9, 168 Abs. 1 AEUV ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen und daher das Vorsorgeprinzip – das nicht nur im Bereich der Umweltpolitik, sondern auch in anderen Politiken Geltung beanspruche – zu beachten. Das Vorsorgeprinzip erlaube es, auch bei Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens oder des Umfangs von Risiken u.a. für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen zu treffen, auch wenn das Bestehen und die Schwere dieser Risiken nicht abschließend eruiert werden können; entsprechend halte auch Art. 1 Abs. 4 VO 1107/2009 fest, die Verordnung beruhe auf dem Vorsorgeprinzip und Mitgliedstaaten dürften das Prinzip bei in Befahren für die Gesundheit von Mensch und Tier zu begegnen. Dies reiche allerdings für die Feststellung der Vereinbarkeit der VO 1107/2009 mit dem Vorsorgeprinzip nicht aus; vielmehr seien alle negativen Auswirkungen der in den Anwendungsbereich der VO 1107/2009 fallenden Produkte auf die Gesundheit zu eruieren und eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse vorzunehmen. Der normative Rahmen der Verordnung müsse es daher den zuständigen Behörden ermöglichen, bei der Zulassung und der Genehmigung eines Wirkstoffs über hinreichende Angaben zu verfügen, um die sich aus der Verwendung des Stoffes bzw. der Pflanzenschutzmittel für die Gesundheit ergebenden Gefahren bewerten zu können. Dabei sei aber zu beachten, dass es um komplexe Abwägungsfragen gehe, so dass sich die gerichtliche Prüfung<sup>71</sup> darauf beschränken müsse, ob ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt. Dies sei vorliegend nicht der Fall, wie der Gerichtshof unter Auslegung verschiedener Vorgaben der Verordnung klarstellte:

- Zunächst unterliege jeder Wirkstoff in einem Pflanzenschutzmittel einer Genehmigungspflicht, nicht nur einzelne, wie sich aus Art. 33 VO 1107/2009, der ein vollständiges Dossier verlange, ergebe. Daher habe der Antragsteller keine Möglichkeit,

---

<sup>68</sup> ABl. 2009 L 309, 1.

<sup>69</sup> EuGH, Rs. C-616/17 (Blaise u.a.), ECLI:EU:C:2019:800 (Große Kammer).

<sup>70</sup> Entscheidungserheblich war die Vorlage des nationalen Gerichts deshalb, weil im Falle einer Ungültigkeit der VO 1107/2009 die strafrechtliche Verurteilung möglicherweise anders zu beurteilen wäre, so der EuGH in Anknüpfung an die Ausführungen des nationalen Gerichts, die für ihn maßgeblich seien, da sie die Auslegung des nationalen Rechts betreffen.

<sup>71</sup> Wobei diese anhand der Tatbestandsmerkmale der Verordnung (und nicht aufgrund von besonderen Umständen eines Einzelfalls) vorzunehmen sei, so dass die vom vorlegenden Gericht geäußerten Rügen bezüglich des Ablaufs des Verfahrens, das zur Genehmigung von Glyphosat geführt hat, für sich genommen nicht geeignet seien, die Rechtswidrigkeit der für dieses Verfahren geltenden allgemeinen Regeln festzustellen.

nach Ermessen zu entscheiden, welcher Bestandteil des Mittels für die Zwecke der Prüfung des Antrags als ein Wirkstoff anzusehen ist.

- Sodann seien im Fall der Verwendung mehrerer Wirkstoffe auch die Wirkungen der Kumulierung zu prüfen. Denn nach Art. 11, 36 VO 1107/2009 sei eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung auf der Grundlage des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik vorzunehmen, und im Übrigen verlange Art. 4 Abs. 2 VO 1107/2009, dass die Implikationen eines Mittels oder seiner Rückstände unter Berücksichtigung bekannter Kumulations- und Synergieeffekte zu beurteilen sei.
- Für die Durchführung von Versuchen bzw. Untersuchungen gebe es verbindliche Standards und die Dossiers müssten von den zuständigen Behörden geprüft werden, so dass die Versuche nicht allein im Verantwortungsbereich des Antragstellers lägen.
- Zwar führe die Vertraulichkeit der Dossiers zu Beeinträchtigungen der Transparenz; jedoch seien Informationspflichten der Behörden zuhanden der Öffentlichkeit vorgesehen, womit dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen werden. Im Übrigen sei der Zugang zu den Dokumenten gemäß der RL 2003/4 zu gewährleisten.
- Schließlich sei für Karzinogenitäts- und Toxizitätsstudien eine nur summarische Prüfung nicht ausreichend, denn Art. 4 VO 1107/2009 verlange den Nachweis, dass ein Mittel keine sofortigen oder verzögerten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit entfalte, ein Nachweis, der bei diesen Studien von vornherein nicht über eine summarische Prüfung erbracht werden könne.

Das Urteil ist eines der wenig zahlreichen Beispiele aus der Rechtsprechung, in denen der Gerichtshof ausführlich die Vereinbarkeit eines Sekundärrechtsakts mit einem umweltrechtlichen Prinzip prüft. Er bestätigt zwar den weiten Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers, legt aber gleichzeitig die Anforderungen der Verordnung vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips sehr streng aus. Im Übrigen betont er mit erfreulicher Klarheit, dass es nicht ausreiche, dass den Mitgliedstaaten eine im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip stehende Anwendung offensteht, sondern die Verordnung selbst den Anforderungen des Vorsorgeprinzips genügen müsse, so dass diese selbst entsprechende zwingende Vorgaben für die Mitgliedstaaten enthalten müsse. In Bezug auf Richtlinien ist die Rechtsprechung hier zurückhaltender, so wenn der Gerichtshof hervorhebt, es reiche aus, wenn die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine im Einklang mit den Umweltprinzipien stehende Umsetzung zu erlauben, während es offenbar nicht für notwendig erachtet wird, dass die Richtlinie selbst eine im Einklang mit den Umweltprinzipien stehende Umsetzung verlange.<sup>72</sup> Es wäre zu begrüßen, wenn der Gerichtshof auch in Bezug auf Richtlinien in dieser Beziehung einen ähnlich strengen Maßstab wie im angezeigten Urteil anwenden würde und für den Fall,

---

<sup>72</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), ECLI:EU:C:1999:215. S. auch EuGH, Rs. C-180/96 (Großbritannien/Kommission), ECLI:EU:C:1998:192.

dass bestimmte Vorgaben formuliert werden, diese auch explizit die Anforderungen der Umweltprinzipien berücksichtigen.<sup>73</sup>

## IX. Tierschutz

Die VO 834/2007<sup>74</sup> regelt – zusammen mit Durchführungsbestimmungen der Kommission – u.a. die Kennzeichnung von ökologischen bzw. biologischen Erzeugnissen. In der Rs. C-497/17<sup>75</sup> stand die Frage zur Debatte, ob nach diesen Vorschriften auch solche Fleischwaren als ökologisch/biologisch gekennzeichnet werden dürfen, die zwar alle Voraussetzungen hierfür erfüllen, jedoch ohne Betäubung der Tiere rituell geschlachtet wurden, was nach Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009<sup>76</sup> unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, eine Bestimmung die vom EuGH in der Rs. C-426/16<sup>77</sup> für primärrechtskonform erklärt wurde.<sup>78</sup> Der Gerichtshof verneinte die ihm gestellte Frage: Im Lichte des Art. 13 AEUV seien die für die Kennzeichnung maßgeblichen Bestimmungen – welche auch ihrerseits das Anliegen eines hohen Tierschutzniveaus betonten – so auszulegen, dass ein „Bio-Logo“ nur auf Produkte bezogen werden könne, welche nach höchsten Tierschutzstandards hergestellt wurden. Welche Standards in Bezug auf das Schlachten in diesem Zusammenhang maßgeblich sind, sei auch unter Berücksichtigung der VO 1099/2009, die aber in Art. 4 Abs. 1 ein grundsätzliches Verbot des Schlachtens von Tieren ohne Betäubung enthalte, so dass nur unter Beachtung dieser Vorgabe geschlachtete Tiere gekennzeichnet werden dürften. Hieran ändere auch die

<sup>73</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-82/17 P (TestBioTech), ECLI:EU:C:2019:719 (Zurückweisung eines Rechtsmittels gegen einen Beschluss der Kommission, den Vertrieb einer gentechnisch veränderten Sojabohne zu genehmigen). Hinzuweisen ist weiter auf die Rechtsprechung des EuG und des EuGH im Zusammenhang mit Entscheidungen der Europäischen Chemikalienagentur ECHA: In der Rs. T-636/17 (PlasticsEurope/ECHA), ECLI:EU:T:2019:639, ging es um den bei der Stoffbewertung anzulegenden Standard, dies im Zusammenhang mit der Frage, ob ein Stoff auf die Kandidatenliste für besonders besorgniserregende Stoffe zu setzen ist. Bei den auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse durchzuführenden Analysen (wobei das Gericht zwischen der Risikobewertung, das sich auf die möglichen negativen Auswirkungen beim Gebrauch eines Produkts beziehe, und der Gefahranalyse, bei welcher alle denkbaren unerwünschten Auswirkungen eines Stoffes zu berücksichtigen seien, unterscheidet) wird der ECHA ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt; insbesondere sei es nicht *per se* fehlerhaft, wenn die Bewertung durch eine andere Agentur nicht im Einzelnen problematisiert oder die Definition der WHO nicht übernommen werde, da die Agenturen durchaus unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und das Abstützen auf die Empfehlungen der Expertengruppe der Kommission gut nachvollziehbar gewesen sei. Zwei weitere Urteile (EuG, Rs. T-125/17 /BASF/ECHA), ECLI:EU:T:2019:638; EuG, Rs. T-755/17 (Deutschland/ECHA), ECLI:EU:T:2019:647) thematisierten die Kompetenzen der Widerspruchskammer der ECHA: Diese habe bei der Einlegung eines Widerspruchs gegen eine Entscheidung der ECHA sowohl in rechtlicher als auch in fachlicher Hinsicht eine umfassende Überprüfung vorzunehmen. In EuGH, Rs. C-419/17 P (Deza/ECHA), ECLI:EU:C:2019:52, setzte sich der Gerichtshof mit der Beweiswürdigung des Gerichts auseinander und stellte diesbezüglich Fehler fest, wobei der das Rechtsmittel gleichwohl zurückwies, da der Fehler keinen Einfluss auf das Urteilsdispositiv habe.

<sup>74</sup> VO 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, ABl. 2007 L 189, 1.

<sup>75</sup> EuGH, Rs. C-497/17 (OABA), ECLI:EU:C:2019:137 (Große Kammer).

<sup>76</sup> VO 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. 2009 L 303, 1.

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-426/16 (Liga van Moskeen), ECLI:EU:C:2018:335 (Große Kammer).

<sup>78</sup> Hierzu die *Epiney*, EurUP 2019, XX.

Ausnahmevorschrift des Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009 für Schlachtungen aufgrund bestimmter religiöser Riten nichts, denn auch wenn diese Schlachtungen durchaus bestimmten Anforderungen genügen müssten, implizierten sie doch tierisches Leiden und seien nicht mit einer Schlachtung unter Betäubung vergleichbar.

Das Urteil ist in jeder Beziehung überzeugend: Denn die Ausnahmebestimmung des Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009 soll nur (aber immerhin) gewährleisten, dass aus religiösen Gründen für geforderte Schlachtmethoden angewandt werden können, dies trotz des damit verbundenen Tierleidens. Letztlich geht es also um eine Güterabwägung zwischen der Religionsfreiheit und dem Tierschutz. Diese Erwägungen greifen aber nicht in Bezug auf die Kennzeichnung als biologisch/ökologisch; insbesondere kann aus der Religionsfreiheit wohl kein Recht auf eine bestimmte Kennzeichnung als biologisch/ökologisch abgeleitet werden, so dass allein ausschlaggebend sein muss, welches Tierschutzniveau (nicht) eingehalten wurde.