

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2020

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2020, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2021, S. 122-137.

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 2019¹ – is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2020. 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 in der diesjährigen Übersicht über die umweltrechtliche Rechtsprechung des EuGH berücksichtigten Urteile aus dem Jahr 2020 betreffen folgende Themata: Umweltprinzipien (II.), Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung (III.), Umweltverträglichkeitsprüfung (IV.), Umwelthaftung (V.), Luftreinhaltung (VI.), Naturschutzrecht (VII.), Chemikalien- und Pflanzenschutzrecht (VIII.), Abfallrecht (IX.) Klimaschutz (X.), und Tierschutz (XI.).

II. Umweltprinzipien

Grundsätzliche Fragen der Tragweite der Umweltprinzipien waren u.a. Gegenstand der Rs. C-594/18 P², dies im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen zugunsten eines Kernkraftwerks. Die Kommission hatte eine entsprechende staatliche Beihilfe durch Großbritannien als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, da die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV (Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige) erfüllt seien. Hiergegen wandte sich Österreich mittels Nichtigkeitsklage, welche durch das Gericht abgewiesen wurde,³ woraufhin sich der EuGH in der angezeigten Rechtssache mit dem Rechtsmittel Österreichs befasste. Fraglich war insbesondere,⁴ ob – wie von Österreich

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

¹ *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2019, EurUP 2020, S. 124 ff.

² EuGH, Rs. C-594/18 P (Österreich/Kommission), ECLI:EU:C:2020:742 (Große Kammer).

³ EuG, Rs. T-356/15 (Österreich/Kommission), ECLI:EU:T:2018:439.

⁴ Daneben hielt der Gerichtshof fest, die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV setze nicht voraus, dass ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse verfolgt werde.

vorgebracht – es mit dem Grundsatz des Umweltschutzes, dem Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie dem Nachhaltigkeitsgrundsatz vereinbar sei, staatliche Beihilfen für den Bau und Betrieb eines Kernkraftwerks zu gewähren, dies angesichts des Umstands, dass Umweltschutzanliegen nach Art. 11 AEUV auch in anderen Politiken der Union zu berücksichtigen seien. Der Gerichtshof hielt diesbezüglich zweierlei fest:

- Der Euratom-Vertrag regle Umweltfragen im Bereich der Kernenergie nicht erschöpfend, so dass er der Anwendung des EU-Umweltrechts auf den Kernenergiesektor nicht entgegen stehe. Daher seien sowohl die primärrechtlichen Grundsätze als auch das Sekundärrecht (insbesondere die RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁵) auch in diesem Bereich anwendbar und könnten nicht durch Art. 106a Abs. 3 Euratom-Vertrag⁶ verdrängt werden.⁷ Da eine staatliche Beihilfe, welche gegen allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt, nicht als mit dem Binnenmarkt im Einklang stehend erklärt werden könne,⁸ sei vor diesem Hintergrund eine staatliche Beihilfe für eine Aktivität im Kernenergiesektor, die gegen das EU-Umweltrecht verstößt, nicht als nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen. Da das Gericht das Vorbringen Österreichs, die erwähnten Umweltprinzipien seien zu prüfen, als solches zurückgewiesen habe, habe es einen Rechtsfehler begangen.
- Dieser führe allerdings nicht zur Aufhebung des Urteils, da dieses im Ergebnis gleichwohl zutreffend sei. Denn die Energieversorgungssicherheit sei – wie auch in Art. 194 Abs. 1 lit. a, b AEUV zum Ausdruck komme – eines der grundlegenden Ziele der Energiepolitik der Union,⁹ und nach Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV berührten die Unionsmaßnahmen nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgungspolitik zu bestimmen, wobei diese Bestimmung nicht ausschließe, dass diese Entscheidung auch die Kernenergie betreffen könne. Daher sei die Entscheidung für die Kernenergie Sache der Mitgliedstaaten, so dass die umweltrechtlichen Grundsätze des Unionsrechts und die Ziele des Euratom-Vertrags nicht in Widerspruch zueinander stünden und diese Grundsätze auch nicht «unter allen Umständen» der Gewährung staatlicher Beihilfen für den Bau oder den Betrieb eines Kernkraftwerks entgegen stünden.

Weiter verneinte der Gerichtshof auch einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil die Umweltgrundsätze im Zusammenhang mit der Abwägung der positiven und negativen Auswirkungen der fraglichen Maßnahmen nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Denn

Sodann ging er auf eine Reihe weiterer, im Wesentlichen genuin beihilferechtliche Fragen ein, welche hier ausgespart werden sollen.

⁵ RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

⁶ Wonach der EUV und der AEUV den Euratom-Vertrag nicht beeinträchtigen.

⁷ S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-115/08 (CEZ), ECLI:EU:C:2009:660; EuGH, Rs. C-411/17 (Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2019:622.

⁸ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-390/06 (Nuova Agricast), ECLI:EU:C:2008:224.

⁹ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-411/17 (Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2019:622.

zwar müsse die betreffende Tätigkeit mit dem EU-Umweltrecht in Einklang stehen; jedoch habe die Kommission im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt im Zusammenhang mit der Ermittlung ihrer negativen Auswirkungen nicht zu berücksichtigen, inwieweit sich diese nachteilig auf die Verwirklichung des Grundsatzes des Umweltschutzes, das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie den Nachhaltigkeitsgrundsatz auswirken. Der EuGH verweist dabei auch auf die Argumentation des Gerichts, das betont hatte, der Umweltschutz sei zwar bei Festlegung und Durchführung anderer Politiken (und auch des Binnenmarktes) einzubeziehen; jedoch sei er nicht Bestandteil des Binnenmarkts, womit sich bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt die Berücksichtigung der Umweltgrundsätze erübrige. Im Ergebnis sei hier also ausschließlich auf die (möglichen) nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, unter Ausschluss sonstiger negativer Implikationen, abzustellen. Das Urteil überrascht und wirft verschiedene Fragen auf:

- Zunächst erscheint es teilweise widersprüchlich, wenn einerseits darauf hingewiesen wird, die Umweltgrundsätze seien als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen bzw. ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu berücksichtigen, andererseits aber im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung betont wird, die Umweltgrundsätze seien nicht zu beachten, da es lediglich um den Binnenmarkt gehe und daher nur negative Auswirkungen auf diesen bzw. den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten relevant seien.
- Sodann vermag der Ansatz, die Umweltgrundsätze seien nach Art. 11 AEUV zwar beim Erlass von Sekundärrecht im Bereich des Binnenmarkts zu beachten, jedoch bei der Prüfung einer Beihilfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt unbeachtlich, nicht zu überzeugen: Er führt zu einer beachtlichen Verkürzung der Tragweite der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV und trägt in keiner Weise dem Umstand Rechnung, dass der Binnenmarkt nicht nur durch Sekundärrecht mit generell-abstraktem Gehalt, sondern auch durch Beschlüsse der Kommission (wie im Beihilfensektor) verwirklicht wird. Es bleibt daher im Dunkeln, warum die «Festlegung und Durchführung» der Unionspolitiken hier nicht betroffen sein soll, ganz abgesehen davon, dass auch systematische und teleologische Aspekte für einen anderen Ansatz sprechen.
- Schließlich verpasst das Urteil die Gelegenheit, die rechtliche Tragweite der thematisierten Umweltgrundsätze zumindest im vorliegenden Zusammenhang zu konkretisieren. Insbesondere die Frage nach ihrer normativen Dichte und der aus ihnen abzuleitenden (präzisen?) Vorgaben wäre von großem Interesse gewesen.

Insofern geht es weniger um das Ergebnis des Urteils, denn um die grundlegenden Aussagen zur Tragweite des Art. 11 AEUV und der Umweltprinzipien. Vieles – insbesondere die relative Offenheit der Umweltgrundsätze – spricht nämlich dafür, dass eine Gesamtschau der vertraglichen Regelungen nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die Nutzung der Kernkraft

als solche gegen die thematisierten Grundsätze verstößt, so dass auch eine materielle Prüfung, ob die in Frage stehende Beihilfe mit den Umweltgrundsätzen in Einklang steht, kaum zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.

III. Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Rs. C-535/18¹⁰ standen – im Zusammenhang mit der Genehmigung des Baus eines Autobahnabschnitts, der Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92¹¹ bzw. der nationalen Umsetzungsgesetzgebung war, so dass in Bezug auf den Rechtsschutz die Vorgaben des Art. 11 RL 2011/92 zum Zuge kamen – zwei Problemkreise in Bezug auf den gerichtlichen Zugang zur Debatte:

- Erstens befasste sich der Gerichtshof erneut¹² mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine mit einem Verfahrensfehler behaftete Entscheidung aufzuheben ist. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts war das Verfahren mit einem Fehler behaftet, da der Öffentlichkeit vor dem Erlass des streitigen Beschlusses keine Dokumentation zu den Auswirkungen des Projekts auf die Gewässer, insbesondere mit Blick auf die Einhaltung der Pflichten aus Art. 4 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie¹³), zugänglich gemacht worden war. Unstreitig war, dass dieser (potentielle) Verfahrensfehler den streitigen Beschluss nicht beeinflusst hatte; eine Verschlechterung der Wasserqualität habe nicht stattgefunden. In Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-72/12¹⁴, wonach es den Mitgliedstaaten freistehe, das Vorliegen einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 lit. b RL 2011/92 zu verneinen, wenn feststeht, dass die angefochtene Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre, hält der EuGH fest, dass es *a fortiori* auch möglich sein müsse, dass die Mitgliedstaaten die Zulässigkeit einer Klage in einer solchen Konstellation davon abhängig machen, dass der Kläger wegen des Fehlers tatsächlich gehindert war, sein Recht auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren wahrzunehmen (was vorliegend bejaht wurde, da in den öffentlich zugänglichen Akten die Angaben fehlten, die erforderlich waren, um die wasserbezogenen Implikationen des Projekts beurteilen zu können).
- Zweitens hatte sich der Gerichtshof zur unmittelbaren Betroffenheit der Kläger des Ausgangsverfahrens, die geltend machten, das fragliche Projekt könne den Zustand des Grundwasserkörpers verschlechtern, der ihre zur Trinkwassergewinnung dienenden

¹⁰ EuGH, Rs. C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), ECLI:EU:C:2020:391.

¹¹ RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

¹² S. aus der bisherigen Rechtsprechung, an welche der EuGH in seinem Urteil anknüpft, EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712; EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683.

¹³ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2001 L 331, 1.

¹⁴ EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712.

Hausbrunnen speise, zu äußern. Der Gerichtshof bejahte – nach dem Hinweis darauf, dass die Effektivität einer Richtlinie beeinträchtigt würde, wenn sich Betroffene nicht vor Gericht auf sie berufen könnten – im Ergebnis eine unmittelbare Betroffenheit der Kläger, dies in Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-197/18¹⁵: Ziel der RL 2000/60 sei letztlich die Erreichung eines «guten Zustands» aller Oberflächengewässer und des gesamten Grundwassers der Union. Sowohl die Verbesserungspflicht als auch das Verschlechterungsverbot, die sich aus Art. 4 Abs. 1 lit. a, b RL 2000/60 ableiten ließen, dienten der Verwirklichung dieses qualitativen Ziels. Speziell in Bezug auf das Grundwasser solle auf diese Weise eine ausreichende Versorgung mit Grundwasser guter Qualität gewährleistet werden, dies im Hinblick auf eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung. Damit solle auch der Schutz des Grundwassers als Ressource sichergestellt und die legitime Nutzung des Grundwassers ermöglicht werden. Wer zur Grundwasserentnahme und -nutzung berechtigt sei, nutze aber das Grundwasser legitim in diesem Sinn und sei daher von der Verletzung der sich aus Art. 4 Abs. 1 lit. b RL 2000/60 ergebenden Pflichten unmittelbar betroffen, da diese Verletzung seine Nutzung beeinträchtigen könne. In Anbetracht der Vielfalt der Nutzungen von Grundwasser komme es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die Kläger auch eine Gesundheitsgefährdung gewärtigen müssten. Im Übrigen stellt der Gerichtshof aber auch klar, dass in Bezug auf die Oberflächengewässer nicht ersichtlich sei, dass diese für die Kläger des Ausgangsverfahrens «relevant» seien, so dass sie nicht von einer etwaigen Verletzung der Pflicht aus Art. 4 Abs. 1 lit. a RL 2000/60 betroffen sein könnten.

Der Gerichtshof knüpft in Bezug auf beide Fragen in jeder Beziehung an seine bisherige Rechtsprechung an, die jeweils auch ausführlich zitiert wird. Bemerkenswert ist insbesondere die Bestätigung des in der Rs. C-197/18 entwickelten Ansatzes und seine Anwendung auf die materiell-rechtliche Pflicht aus Art. 4 Abs. 1 lit. b RL 2000/60. Die Urteilsgründe legen – wie schon die bisherige Rechtsprechung – nahe, dass für die Eröffnung des gerichtlichen Zugangs zur Geltendmachung der Verletzung einer unionsrechtlich determinierten Vorgabe letztlich zwei Voraussetzungen vorliegen müssen: Erstens muss die geltend gemachte Bestimmung des Unionsrechts für die Kläger «relevant» sein, womit offenbar gemeint ist, dass sie von einem (persönlichen) Interesse für diese sein muss. Weiter muss dieses Interesse kongruent mit dem von der Bestimmung verfolgten Ziel sein, was vorliegend deshalb bejaht wurde, weil die Richtlinie u.a. die legitime Nutzung des Grundwassers schützen solle und eine Verletzung des Art. 4 Abs. 1 lit. b RL 2000/60 die Kläger gerade in diesem Interesse beeinträchtigte. Deutlich wird damit, dass Dreh- und Angelpunkt – wie auch das angezeigte Urteil illustriert – der Frage nach dem gerichtlichen Zugang letztlich die genaue Zielsetzung der geltend gemachten Unionsvorschrift ist: Nur soweit diese Zielsetzung auch den Schutz von Interessen Einzelner umfasst und es damit um rechtlich geschützte Interessen Einzelner geht, ist unmittelbar Betroffenen ein gerichtlicher Zugang zu gewähren. Ob diese Voraussetzung aber vorliegt, wird

¹⁵ EuGH, Rs. C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland), ECLI:EU:C:2019:824.

immer wieder fraglich sein, wenn auch klar ist, dass der Kreis der Klagebefugten aus unionsrechtlicher Sicht deutlich weiter ist als dies aufgrund der traditionellen «Schutznormtheorie», welche auf das Bestehen eines subjektiven Rechts abstellt, der Fall ist bzw. war und sich der Ansatz des EuGH auf weite Teile des medienschützenden Umweltrechts übertragen lässt. Immerhin erscheint es auch auf der Grundlage dieses Urteils wenig plausibel, z.B. rein naturschutzrechtlichen Regelungen, die «nur» der Artenvielfalt dienen (wie z.B. die Vogelschutzrichtlinie), einen solchen individualschützenden Charakter zuzusprechen.

In Bezug auf die materielle Tragweite des Art. 4 Abs. 1 RL 2000/60 stellte der Gerichtshof klar, dass die Pflichten in Art. 4 Abs. 1 lit. a, b RL 2000/60 für Oberflächengewässer und Grundwasser weitgehend parallel ausgestaltet seien und ein Verschlechterungsverbot sowie eine «Verbesserungspflicht» enthielten.¹⁶ Diese Pflichten komme ein verbindlicher Charakter zu, und sie beschränkten sich nicht auf die programmatische Formulierung bloßer Ziele. In diesem Sinn betreffe Art. 4 RL 2000/60 nicht nur längerfristige Planungen, sondern auch konkrete Projekte, die potentiell zur Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper führen können, so dass ein Projekt ggf. nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 genehmigt werden dürfe.¹⁷ Daher seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, vor der Genehmigung eines solchen Projekts zu prüfen, ob es negative Auswirkungen auf die Gewässer entfalten könne; eine nachträgliche Prüfung stehe nicht mit den Anforderungen der Richtlinie in Einklang. Soweit ein Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92 unterliegt, ergebe sich vor diesem Hintergrund aus Art. 3, 5, 6 RL 2011/92, dass die der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Informationen zum Zweck der Anhörung vor der Genehmigung eines Projekts diejenigen Angaben umfassen müssten, die erforderlich sind, um die Auswirkungen des Projekts auf die Gewässer anhand der insbesondere in Art. 4 Abs. 1 RL 2000/60 vorgesehenen Pflichten und Kriterien zu beurteilen. Unvollständige Akten oder unzusammenhängend in einer Vielzahl von Dokumenten verstreute Angaben seien jedoch ungeeignet, der betroffenen Öffentlichkeit eine zweckdienliche Beteiligung am Entscheidungsverfahren zu ermöglichen. Hinsichtlich des Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. I RL 2000/60 sei von einer projektbedingten Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers sowohl dann auszugehen, wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 RL 2006/118¹⁸ überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird. Dabei seien die an jeder Überwachungsstelle gemessenen Werte individuell zu berücksichtigen. Nur auf diese Weise könne die praktische Wirksamkeit des Verschlechterungsverbots gewährleistet werden, zumal die Schwelle, bei deren Überschreitung ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot anzunehmen sei, in Anbetracht von Ziel und Systematik des Art. 4 RL 2000/60 möglichst niedrig sein müsse. Damit wendet der Gerichtshof in Bezug auf Grundwasser ähnlich strenge Vorgaben wie bezüglich Oberflächengewässer an,¹⁹ was angesichts der Parallelität der Pflichten und der Zielsetzungen – auch wenn beim Grundwasser nur zwischen «gutem» und «schlechtem» Zustand unterschieden wird – überzeugt. Überzeugend ist auch der Ansatz des Gerichtshofs, dass jegliche Messung einer Verschlechterung ausreichend ist, so dass Belastungen nicht «ausgeglichen» werden können. Denn aufgrund der vorgegebenen Platzierung der Überwachungsstellen muss in der Tat davon ausgegangen werden, dass bereits im Falle einer einzigen gemessenen Überschreitung eine ins Gewicht fallende Verschlechterung vorliegt.²⁰

¹⁶ S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), ECLI:EU:C:2015:433.

¹⁷ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-529/15 (Folk), ECLI:EU:C:2017:419.

¹⁸ RL 2006/118 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. 2006 L 372, 19.

¹⁹ S. EuGH, Rs. C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), ECLI:EU:C:2015:433. Auf dieses Urteil verweist der Gerichtshof denn auch ausführlich.

²⁰ S. zum Rechtsschutz auch noch EuGH, Rs. C-784/18 P (Mellifera), ECLI:EU:C:2020:630: Eine Klage aufgrund von Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 (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 264, 13, Aarhus-Verordnung) gegen die Zulassung des Wirkstoffs Glyphosat durch eine Durchführungsverordnung der Kommission sei vom Gericht zutreffenderweise als unzulässig abgelehnt worden, da es um einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung und nicht um einen «Verwaltungsakt» gehe. Hieran ändere auch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nichts, da dieser den Vertragsparteien einen weiten Gestaltungsspielraum einräume und die VO 1367/2006 im Übrigen nur dazu beitragen solle, die Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention umzusetzen (vgl. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-404/12 P, C-405/12 P (Rat und Kommission/Stichtigung Natur en

IV. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Auslegung der RL 2001/42²¹ stand im Zentrum der Rs. C-24/19²², dies im Zusammenhang mit der Klage von Anrainern gegen die Genehmigung eines Windfarmprojekts, die im Anschluss an Erlasse und Rundschreiben erteilt worden sei, die unter Missachtung der RL 2001/42 erlassen bzw. formuliert worden seien. Der Gerichtshof hatte sich zu drei Fragenkomplexen zu äußern:

- Die Begriffe «Plan» und «Programm» im Sinne der RL 2001/42 – nur für diese gilt die RL 2001/42 – erfasse auch solche Pläne oder Programme, deren Erstellung nicht verbindlich vorgeschrieben ist. Zwar ließen die verschiedenen sprachlichen Fassungen nicht klar erkennen, ob auch nur fakultativ zu erstellende Pläne oder Projekte einbezogen seien; jedoch ergebe sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie als auch aus ihrer Zielsetzung, ein hohes Umweltschutzniveau im Sinn des Art. 191 AEUV zu gewährleisten, und ihrer praktischen Wirksamkeit, dass auch letztere unter den Begriff der Pläne und Programme fielen.²³ Auf dieser Grundlage bejahte der Gerichtshof den Plan- und Programmcharakter des in Frage stehenden Erlasses sowie des Rundschreibens, da diese in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt seien, insoweit durch die zuständigen Behörden zu beachten seien und die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer städtebaulichen Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen festlegten. Spezifisch in Bezug auf das Rundschreiben hob der EuGH hervor, dass dieses das Ermessen der zuständigen Behörde begrenze. Im Übrigen reiche es aus, dass das Rundschreiben nur Modifikationen der bisherigen Genehmigungspraxis formuliere, denn der Begriff der Pläne und Programme erfasse neben ihrer erstmaligen Erarbeitung auch ihre Änderung.²⁴

milieu), ECLI:EU:C:2015:5. Zur Nichtigkeitsklage auch EuGH, Rs. C-352/19 P, ECLI:EU:C:2020:978 – Région de Bruxelles-Capitale: Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage der Region Brüssel-Hauptstadt auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung der Kommission zur Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV (fehlende unmittelbare Betroffenheit der Region); die Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention prüfte der EuGH nicht, da der Konvention kein Vorrang gegenüber Primärrecht zukomme.

²¹ RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

²² EuGH, Rs. C-24/19 (A u.a.), ECLI:EU:C:2020:503 (Große Kammer).

²³ S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles), ECLI:EU:C:2012:159; EuGH, Rs. C-160/17 (Thybaut), ECLI:EU:C:2018:401; EuGH, Rs. C-321/18 (Terre Wallone), ECLI:EU:C:2019:484. Daher sei eine Maßnahme als Maßnahme, die «erstellt werden muss», anzusehen, wenn die Befugnis zu ihrem Erlass ihre Rechtsgrundlage in einer solchen Bestimmung finde, auch wenn die Ausarbeitung der Maßnahme eigentlich nicht verpflichtend sei, s. auch schon EuGH, Rs. C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 38 ff.

²⁴ Diese weite Auslegung des Begriffs «Pläne und Programme» stehe auch mit den internationalen Verpflichtungen der Union im Einklang (wie sie sich u.a. aus Art. 2 Abs. 7 des am 26.02.1991 in Espoo (Finnland) unterzeichneten Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ergeben).

- Der fragliche Erlass und das Rundschreiben hätten denn auch nach Art. 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42 einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen. Zwar figurieren Windfarmprojekte nur in Anhang II RL 2011/92 (UVP-Richtlinie); jedoch formulierten Erlass und Rundschreiben die Bedingungen für die Errichtung und den Betrieb der Windkraftfarmen, insbesondere soweit der Schattenwurf, die Sicherheitsvorschriften und die Lärmemissionen betroffen seien. Insoweit seien die von dem in Rede stehenden Erlass und dem betreffenden Rundschreiben festgelegten Vorgaben über die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen von hinreichend signifikantem Gewicht und Ausmaß, um die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von Windfarmen, die unbestreitbar Umweltauswirkungen hätten, zu bestimmen. Diese Auslegung könne durch die besondere Rechtsnatur des Rundschreibens nicht in Frage gestellt werden.
- Schließlich stand noch zur Debatte, ob die Rechtswirkungen der unionsrechtswidrigen Genehmigungen aufrechterhalten werden dürften. Grundsätzlich – so der EuGH – seien die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines solchen Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben (was impliziert, dass die Genehmigung keine Rechtswirkungen entfalten darf bzw. für nichtig zu erklären ist). Unter Berücksichtigung des Gebots einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts könne grundsätzlich nur der EuGH in Ausnahmefällen und aus zwingenden Erwägungen des Gemeinwohls eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung der verletzen unionsrechtlichen Bestimmung herbeiführen. Ausnahmsweise jedoch dürfe ein nationales Gericht die Wirkungen von nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stehender Rechtsakte aufrechterhalten, dies allerdings nur aufgrund zwingender Erwägungen, zu denen die Sicherheit der Stromversorgung eines Mitgliedstaates gehöre, jedoch nur, falls dies im nationalen Recht vorgesehen ist und signifikante Auswirkungen auf die Stromversorgung des gesamten Mitgliedstaats zu befürchten seien, und zwar nur während des Zeitraums, der absolut notwendig sei, um dieser Rechtswidrigkeit abzuwehren.

Das Urteil dürfte insbesondere in Bezug auf den zuletzt genannten Aspekt von Bedeutung sein: Denn der Gerichtshof dehnt damit den in der Rs. C-41/11²⁵ entwickelten Ansatz, wonach bestimmte Wirkungen von gegen die RL 2001/42 verstoßender Rechtsakte durch ein nationales Gericht aufrechterhalten werden können, um ein rechtliches Vakuum zu verhindern, das die Umsetzung eines anderen EU-Umweltrechtsakts verhindern würde, auf eine weitere Fallgestaltung aus, wobei er insbesondere nicht verlangt, dass die Aufrechterhaltung der Wirkungen durch Anliegen des Umweltschutzes begründet sind. Verallgemeinert man den Ansatz des Gerichtshofs, so können die Wirkungen eines rechtswidrigen nationalen Rechtsakts immer dann aufrechterhalten werden, wenn eine durch das Unionsrecht anerkannte zwingende Erwägung dies erfordert, wobei jedoch strenge Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

²⁵ EuGH, Rs. C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne), ECLI:EU:C:2012:103.

gestellt werden. Diese an die Zulässigkeit von Beschränkungen der Grundfreiheiten erinnernden Prinzipien implizieren letztlich eine gewisse Relativierung des Vorrangs des Unionsrechts, wenn auch der Spielraum der Mitgliedstaaten hier ungleich kleiner sein dürfte als im Rahmen der Grundfreiheiten. Gleichwohl sind die potentiellen Risiken dieses Ansatzes nicht zu unterschätzen, obliegt es doch – worauf auch der Gerichtshof hinweist – dem nationalen Gericht, die allgemeinen Grundsätze auf den konkreten Einzelfall anzuwenden.

V. Umwelthaftung

Mögliche Ausnahmen von der Umwelthaftung nach der RL 2004/35²⁶ standen in der Rs. C-297/19²⁷ zur Debatte, dies im Zusammenhang mit dem Betrieb eines in in Schleswig-Holstein gelegenen Schöpfwerks zur Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen in einem Vogelschutzgebiet, welches nach dem Managementplan als Grünlandgebiet großflächig bewirtschaftet wird und zur Besiedlung und landwirtschaftlichen Nutzung der Entwässerung bedarf. Die eine Reduktion des Wasserstands bewirkenden Pumpvorgänge des von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts betriebenen Schöpfwerks gehören zu den gesetzlichen Aufgaben, die der Körperschaft übertragen ist. In den Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts stand die Frage im Vordergrund, ob sich aus der RL 2004/35 eine Pflicht der zuständigen Behörden ergebe, Maßnahmen zur Begrenzung und Sanierung der Schäden, die der Betrieb des Schöpfwerks möglicherweise für eine geschützte Vogelart nach sich zieht, anzuordnen. Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage war insbesondere, ob die Voraussetzungen von Anhang I Abs. 3 zweiter Spiegelstrich RL 2004/35 vorlagen. Nach dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten eine Haftungsbefreiung zugunsten der Eigentümer und der Betreiber vorsehen, wenn die Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen auf einer «normalen Bewirtschaftung» des betreffenden Gebiets beruhen. Von dieser Möglichkeit hat Deutschland im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht, so dass in dem Urteil die Frage im Vordergrund stand, ob es bei dem Schöpfwerk um eine «normale» Bewirtschaftung geht.

Ausgangspunkt der Erwägungen des Gerichtshofs ist – neben dem Hinweis auf die enge Auslegung der fraglichen Bestimmung als Ausnahmebestimmung, ein Ansatz, der schon deshalb überzeugt, weil ansonsten die Vorgaben der RL 2004/35 durch mitgliedstaatliche Ausnahmen umgangen werden und die Effektivität der RL 2004/35 beeinträchtigt werden könnte – die allgemeine Feststellung, dass die «normale Bewirtschaftung eines Gebiets» jede Maßnahme erfasse, die eine gute Verwaltung bzw. Organisation der Gebiete, in denen geschützte Arten oder natürliche Lebensräume vorhanden sind, u.a. im Einklang mit der allgemein anerkannten landwirtschaftlichen Praxis, ermögliche. Allerdings könne die

²⁶ RL 2004/35 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 L 143, 56.

²⁷ EuGH, Rs. C-297/19 (Naturschutzbund Deutschland), ECLI:EU:C:2020:533.

Bewirtschaftung eines Gebiets, in dem geschützte Arten und natürliche Lebensräume im Sinne der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie (RL 92/43²⁸ und RL 2009/147²⁹) vorhanden seien, nur dann als «normal» angesehen werden, wenn sie die Ziele und Verpflichtungen, die in diesen Richtlinien vorgesehen seien, und insbesondere sämtliche Bewirtschaftungsmaßnahmen achte, die die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Richtlinien ergreifen. Unter diesen Umständen könne die normale Bewirtschaftung eines Gebiets u.a. landwirtschaftliche Tätigkeiten, die in dem Gebiet ausgeübt werden, einschließlich ihrer notwendigen Ergänzungen wie die Be- und Entwässerung und damit den Betrieb eines Schöpfwerks, umfassen. Soweit sich die normale Bewirtschaftung eines Gebiets aus einer früheren Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber ergebe, seien Bewirtschaftungsmaßnahmen erfasst, die zum Zeitpunkt des Schadenseintritts über einen hinreichend langen Zeitraum praktiziert worden seien sowie allgemein anerkannt seien, so dass feststehe, dass sie als für das betreffende Gebiet üblich angesehen werden könnten, allerdings unter dem Vorbehalt, dass sie die Erfüllung der in der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Ziele und Verpflichtungen nicht in Frage stellen. Auch Tätigkeiten ohne Erwerbszweck, z.B. aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse, könnten solche Bewirtschaftungen darstellen. Bewirtschaftungen können also nicht allein deshalb als «normal» angesehen werden, weil sie über einen längeren Zeitraum praktiziert wurden, sondern letztlich geht es um eine mit den Schutzziele der RL 92/43 und der RL 2009/147 vereinbare und damit eine Art regelkonforme Bewirtschaftung, ein angesichts der Zielsetzungen sowohl der RL 2004/35 zwingender Ansatz. Sodann stellte der Gerichtshof unter Rückgriff auf Ziel und Kontext der Richtlinie und der einschlägigen Bestimmungen klar, dass berufliche Tätigkeiten im Sinne der RL 2004/35 sämtliche in einem beruflichen Rahmen – im Gegensatz zu einem rein persönlichen oder häuslichen Rahmen – ausgeübte Tätigkeiten erfasse, unabhängig davon, ob diese Tätigkeiten einen Bezug zum Markt oder Wettbewerbscharakter hätten. Damit können grundsätzlich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse tätig werden, für Umweltschäden haften, ein im Hinblick auf die Zielsetzungen der Richtlinie, das Verursacherprinzip (zumindest teilweise) umzusetzen, überzeugender Ansatz mit bedeutenden praktischen Implikationen.

VI. Luftreinhaltung

Die Neufassung der IVU- bzw. Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75³⁰) stärkte das Konzept der besten verfügbaren Technik, insbesondere durch Art. 14 Abs. 3 RL 2010/75, der allgemein

²⁸ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

²⁹ RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2009 L 20, 7.

³⁰ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

präzisiert, dass die sog. BVT-Schlussfolgerungen, die Teil der BVT-Merkblätter sind, als „Referenzdokument“ für die Genehmigungsaufgaben dienen. Die BVT-Merkblätter werden nach einem in Art. 13 RL 2010/75 festgelegten Verfahren von der Kommission in einem Beschluss angenommen. In der Rs. C-172/19 P³¹ stand die Frage der Reichweite der Beteiligung Privater zur Debatte, wobei diese Beteiligung insbesondere für die betroffenen Branchen von Bedeutung ist. Der Gerichtshof stellte diesbezüglich klar, dass nach Art. 13 RL 2010/75 zwar in einer ersten Phase der Erarbeitung der BVT-Merkblätter ein Informationsaustausch vorgesehen sei (an welchem die Klägerin auch im Rahmen eines Forums beteiligt war); die eigentliche Beschlussfassung durch die Kommission erfolge dann aber in einer zweiten Phase, innerhalb derselben die Kommission die Ergebnisse des Informationsaustauschs zu berücksichtigen habe, ohne dass jedoch Private hier erneut einbezogen werden müssten. Der Ansatz des Gerichtshofs erscheint nicht nur aufgrund des Wortlauts der einschlägigen Bestimmungen der RL 2010/75 zwingend, sondern dürfte auch mit Blick auf die Gewährleistung einer unabhängigen Entscheidung der Kommission sachdienlich sein. Die genügende Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Privaten wird einerseits durch den Einbezug in der ersten Phase, andererseits durch die Pflicht der Kommission, die Ergebnisse des Informationsaustauschs der ersten Phase in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, gewährleistet. Hinzu kommt die allgemeine Begründungspflicht.

Die VO 443/2009³² sieht im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen für diese Grenz- bzw. Zielwerte für CO₂-Emissionen vor, dies allerdings nicht für jedes einzelne Fahrzeug, sondern zu beachten sind lediglich Durchschnittswerte für alle Fahrzeuge, die von einem Hersteller in einem Jahr gebaut werden. Im Falle der Überschreitung dieser Zielvorgaben erhebt die Kommission nach Art. 9 VO 443/2009 eine Abgabe, bei deren Berechnung CO₂-Reduktionen, die durch den Einsatz innovativer Technologien erzielt werden, berücksichtigt werden, dies soweit sie von der Kommission als «Ökoinnovationen» anerkannt wurden (vgl. Art. 12 VO 443/2009). In der Rs. T-751/18³³ präziserte das Gericht insoweit, dass im Falle einer Modifikation der Anrechnung (welche die Kommission vorliegend beschlossen hatte, da die zertifizierten Einsparungen sehr viel höher gewesen waren als die tatsächlich gemessenen) die diesbezüglichen Rechtswirkungen erst mit dem entsprechenden Durchführungsbeschluss – nicht hingegen mit der vorliegend vorher erfolgten schriftlichen Mitteilung, die nur als Hinweis anzusehen sei – eintreten.

Die RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa³⁴ bezweckt, über die Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen für die Union schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu vermeiden bzw. zu verringern. Für bestimmte Schadstoffe werden Immissionsgrenzwerte formuliert (Art. 12 ff. RL 2008/50), und die Mitgliedstaaten haben im Falle des Überschreitens der Grenzwerte Luftqualitätspläne zu formulieren, die sicherstellen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung „so kurz wie möglich“ gehalten wird (Art. 23 RL 2008/50). Ob dieser Verpflichtung Genüge getan wird, hängt von einer konkreten Beurteilung jedes Einzelfalls ab, wobei die Mitgliedstaaten aber grundsätzlich

³¹ EuGH, Rs. C-172/19 P (Eurocoal), ECLI:EU:C:2020:66.

³² VO 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009 L 140, 1.

³³ EuG, Rs. T-751/18 (Daimler AG/Kommission), ECLI:EU:T:2020:5.

³⁴ ABl. 2008 L 152, 1.

geeignete und wirksame Maßnahmen vorsehen müssen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, wovon nach der Rechtsprechung jedenfalls dann nicht auszugehen ist, wenn die Überschreitung länger andauert.³⁵ In der Rs. C-644/18³⁶ stellte der Gerichtshof fest, dass die zulässigen Grenzwerte (Tages- und Jahresgrenzwerte) für PM₁₀-Partikel in verschiedenen Gebieten in Italien systematisch und andauernd (teilweise während fast 10 Jahren) überschritten worden seien und Italien im Rahmen der Luftqualitätspläne keine wirksamen Gegenmaßnahmen ergriffen habe. Hervorzuheben sind folgende grundsätzliche Aussagen des Gerichtshofs zur Tragweite der Vorgaben der RL 2008/50:

- Eine Überschreitung der in der RL 2008/50 vorgesehenen Grenzwerte genüge *per se*, um das Vorliegen einer Verletzung ihrer Vorgaben festzustellen.³⁷ Damit geht der Gerichtshof, davon aus, dass es sich bei den in der RL 2008/50 formulierten Grenzwerten um eigentliche Ergebnispflichten handelt, was mit Blick auf die Effektivität der Immissionsgrenzwerte überzeugt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH gleichzeitig auch prüft, ob eine systematische und andauernde Überschreitung der Grenzwerte zu verzeichnen ist (was er auf der Grundlage der verfügbaren Messdaten bejahte), so dass der Schluss naheliegen könnte, eine nur punktuelle Überschreitung reiche nicht aus. Damit stellte sich die Folgefrage, unter welchen Voraussetzungen genau eine solche systematische und andauernde Überschreitung anzunehmen ist.
- Jedenfalls ändere eine Tendenz zur Reduktion der Schadstoffkonzentration nichts an der Verletzung der Vorgaben der Richtlinie, soweit die Grenzwerte eben überschritten werden.
- Ebensowenig sei relevant, dass die fraglichen Gebiete teilweise für die Schadstoffkonzentration ungünstige topographische und geographische Bedingungen aufwiesen und dass die Ursachen für einer erhöhte Konzentration komplex seien, habe die RL 2008/50 diesen Umständen doch Rechnung getragen bzw. diese einbezogen.
- Auch der Einwand, letztlich beruhe die Überschreitung auch auf der EU-Verkehrspolitik, da diese den Verkehr von Lastkraftwagen mit zu hohem Schadstoffausstoß erlaube, gehe fehl, da dies die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Verpflichtung befreie, die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sicherzustellen.
- Das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Vorgaben der RL 2008/50 hinsichtlich der Immissionsgrenzwerte sei auf der Ebene der Gebiete und Ballungsräume und nicht des gesamten Hoheitsgebiets zu untersuchen, wobei die Messwerte jeder Messstation zu prüfen seien. Dabei genüge es für die Feststellung einer Überschreitung, wenn diese an nur einer Probenahmestelle festgestellt werde.
- Die fehlende Wirksamkeit der Luftreinhaltepläne zeige sich – wie der EuGH im Einzelnen darlegt – schon daran, dass die Grenzwerte über einen längeren Zeitraum

³⁵ EuGH, Rs. C-488/15 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2017:267; EuGH, Rs. C-336/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:94.

³⁶ EuGH, Rs. C-644/18 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2020:895 (Große Kammer).

³⁷ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-638/18 (Kommission/Rumänien), ECLI:EU:C:2020:334.

überschritten wurden und im Übrigen zumindest teilweise auch die Planungen von solchen Zeiträumen ausgingen, so dass keine Rede davon sein könne, dass der Zeitraum für die Nichteinhaltung «so kurz wie möglich» sei. An diesem Schluss änderten auch die von Italien vorgebrachten strukturellen Schwierigkeiten nichts, denn wenn objektiv festgestellt werde, 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.

Das Urteil knüpft an die bisherige Rechtsprechung zum Thema an³⁸ und bestätigt bzw. präzisiert insbesondere den Ansatz, dass die Immissionsgrenzwerte Ergebnisverpflichtungen darstellen. Damit sind 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 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 eine systematische und andauernde Überschreitung und damit die Unwirksamkeit der in den Luftreinhalteplänen ergriffenen Maßnahmen. Dass gewisse Schwierigkeiten in dem betreffenden Mitgliedstaat grundsätzlich irrelevant sind, entspricht ständiger Rechtsprechung des EuGH (im Falle objektiver Unmöglichkeit müsste allerdings etwas anderes gelten, 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 allerdings auch aus diesem 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, 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

³⁸ S. insbesondere 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; EuGH, Rs. C-723/17 (Craeynest u.a.), ECLI:EU:C:2019:533; EuGH, Rs. C-636/18 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2019:900.

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.

VII. Naturschutzrecht

1. Zulässigkeit von Plänen und Projekten

Nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43³⁹ sind Pläne und Projekte in FFH-Schutzgebieten oder in der Nähe derselben – sofern sie nicht direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind – einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder aber zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten. Genehmigt werden darf ein solches Projekt nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 nur, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Ausnahmsweise darf ein Plan oder Projekt auch im Falle seiner Unvereinbarkeit mit den Erhaltungszielen verwirklicht werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist, wobei ausdrücklich solche sozialer und wirtschaftlicher Art eingeschlossen werden (Art. 6 Abs. 4 RL 92/43).

In der Rs. C-411/19⁴⁰ hatte sich der Gerichtshof anlässlich eines Rechtsstreits über die Genehmigung einer größeren Verbindungsstraße in der Gegend von Rom mit der Auslegung dieser Bestimmungen und ihrem Zusammenwirken zu befassen und hielt folgendes fest:

- Art. 6 RL 92/43 erlaube es einem Mitgliedstaat, das Verfahren für die Genehmigung eines Plans oder Projekts, dessen (negative) Auswirkungen auf das betreffende Schutzgebiet nicht abgemildert werden können, fortzuführen (im Hinblick auf die Genehmigung des Plans oder Projekts nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43), es sei denn, es gebe eine Alternativlösung mit weniger Nachteilen für das Schutzgebiet; ein Plan oder ein Projekt dürfe aber nur dann nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 genehmigt werden, wenn die Beeinträchtigungen unvermeidbar seien und damit keine Alternativlösungen ersichtlich sind, wobei bei der Beantwortung, ob eine solche Alternativlösung existiert, nicht allein auf die wirtschaftlichen Kosten abgestellt werden dürfe.⁴¹

³⁹ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

⁴⁰ EuGH, Rs. C-411/19 (WWF Italia Onlus), ECLI:EU:C:2020:580.

⁴¹ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), ECLI:EU:C:2016:10.

- Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 stünden einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegen, die es im Fall einer negativen Verträglichkeitsprüfung erlaube, vor einer endgültigen Annahme bzw. Genehmigung gemäß Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 das Projekt durch Maßnahmen zur Abmilderung seiner Auswirkungen auf das betreffende Gebiet zu ergänzen und die Verträglichkeitsprüfung auf dieser (neuen) Grundlage weiterzuführen. Hingegen dürften die Mitgliedstaaten in dem Beschluss nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 Ausgleichsmaßnahmen festlegen, sofern (auch) die übrigen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 erfüllt sind.
- Weiter dürften die Mitgliedstaaten vorsehen, dass der Antragsteller für ein Projekt eine Studie zur Verträglichkeit des in Rede stehenden Plans oder Projekts mit dem betreffenden Schutzgebiet durchführt, die dann die Grundlage der Vornahme der Verträglichkeitsprüfung durch die zuständige Behörde bildet. Hingegen erlaubten es Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 den Mitgliedstaaten nicht, dem Antragsteller aufzugeben, in den endgültigen Plan oder das endgültige Projekt Vorgaben oder Empfehlungen umweltbezogener Natur aufzunehmen, ohne dass der geänderte Plan oder das geänderte Projekt erneut von der zuständigen Behörde auf seine Verträglichkeit geprüft werden muss.
- Zwar stehe es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die für die Verträglichkeitsprüfung zuständige Behörde zu benennen; jedoch dürfe nach der Durchführung bzw. dem Abschluss einer solchen Prüfung keine andere Behörde die Prüfung fortsetzen oder ergänzen.

Damit trennt der Gerichtshof streng zwischen den zwei Phasen der Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43: In der ersten Phase geht es um die Verträglichkeitsprüfung, die abgeschlossen sein muss, bevor in einer zweiten Phase nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 eine ausnahmsweise Genehmigung geprüft werden kann. Eine einmal abgeschlossene Prüfung kann nicht wieder aufgenommen werden; vielmehr ist eine Genehmigung des Projekts dann nur nach den Vorgaben des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 zulässig, in deren Rahmen «abmildernde» Maßnahmen dann als Ausgleichsmaßnahmen zu treffen sind. Von Bedeutung ist weiter, dass bei der Frage nach Alternativlösungen zwar auch, aber nicht ausschließlich, auf wirtschaftliche Erwägungen abgestellt werden darf.

Auch in der Rs. C-254/19⁴² stand die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zur Debatte. Im Ausgangssachverhalt ging es um die Verlängerung (um fünf Jahre) der ursprünglich in einer Genehmigung für den Bau eines Wiederverdampfungsterminals für verflüssigtes Erdgas⁴³ gesetzten Frist von 10 Jahren. Eine solche Verlängerung – die keine wiederkehrende Tätigkeit betreffe, die von einem neuen Prüfungsverfahren ausgenommen sein könne⁴⁴ – stelle eine Zustimmung für ein Projekt im Sinn des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 (der

⁴² EuGH, Rs. C-254/19 (Friends of the Irish Environment), ECLI:EU:C:2020:680.

⁴³ Wobei das Projekt zwar nicht in dem Schutzgebiet selbst, aber in der Nähe zu diesem angesiedelt war, was nichts an der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ändere, da es auf die Auswirkungen auf das Schutzgebiet ankomme.

⁴⁴ S. insoweit EuGH, Rs. C-226/08 (Stadt Papenburg), ECLI:EU:C:2010:10.

Begriff des Projekts sei parallel wie derjenige in der RL 2011/92 auszulegen)⁴⁵ dar, soweit die ursprüngliche Genehmigung nach Fristablauf keine Wirkungen mehr erzeugt und die Arbeiten nicht durchgeführt worden sind. Daher sei zu prüfen, ob eine solche Entscheidung Gegenstand einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 sein müsse, wobei sich diese Prüfung auf das gesamte Projekt oder einen Teil desselben erstrecken könne bzw. müsse, dies in Abhängigkeit von der ggf. durchgeführten früheren Prüfung und der Entwicklung der einschlägigen wissenschaftlichen (Umwelt-) Daten sowie einer etwaigen Modifikation des Projekts. Jedenfalls müsse eine Verträglichkeitsprüfung aber durchgeführt werden, wenn sich aufgrund der relevanten wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht ausschließen lasse, dass das Projekt die für das betreffende Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigt. Eine frühere Prüfung vermöge diese Gefahr nur dann auszuschließen, wenn sie vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalte, die jeden vernünftigen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Arbeiten ausräumen könnten, wobei sich die relevanten Umweltdaten und wissenschaftlichen Daten nicht weiterentwickelt haben dürften, das Projekt nicht geändert worden sei und es auch keine weiteren Projekte oder Pläne gebe.

Das Urteil liegt auf der bisherigen Linie der Rechtsprechung und führt letztlich dazu, dass während vieler Jahre nicht genutzte Genehmigungen für die Realisierung von Projekten nicht nur grundsätzlich als «neue» Projekte im Sinn des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 anzusehen, sondern auch einer Verträglichkeitsprüfung zu unterwerfen sind. Es ist nämlich allenfalls in absoluten Ausnahmesituationen denkbar, dass die genannten kumulativen Voraussetzungen, welche für einen Verzicht auf eine Verträglichkeitsprüfung vorliegen müssen, erfüllt sind. Jedenfalls die wissenschaftlichen Daten dürften sich innerhalb mehrerer Jahre regelmäßig weiter entwickelt haben, so dass Feststellungen einer viele Jahre zurückliegenden Genehmigung kaum jemals «endgültig» sein dürften.⁴⁶

2. Artenschutz

Die RL 92/43⁴⁷ enthält auch eine Reihe von artenspezifischen Schutzmaßnahmen, zu deren Auslegung der Gerichtshof auch im Berichtszeitraum Stellung genommen hat:

- In der Rs. C-477/19⁴⁸ präzisierte der Gerichtshof den Begriff der «Ruhestätten» im Sinne des Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43, wonach die Beschädigung oder Vernichtung von Ruhestätten der gemäß Anhang IV lit. a RL 92/43 geschützten Arten verboten werden

⁴⁵ Wobei der EuGH auf Art. 1 Abs. 2 lit. a RL 2011/92 verweist, wonach vom Begriff des Projekts auch Arbeiten oder Eingriffe erfasst sind, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern.

⁴⁶ S. zur RL 92/43 im Übrigen EuGH, Rs. C-849/19 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2020:1047 (fehlende Festlegung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 in Bezug auf ein Schutzgebiet).

⁴⁷ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-477/19 (Magistrat der Stadt Wien), ECLI:EU:C:2020:517.

muss: Erfasst seien auch solche Ruhestätten, die nicht mehr von einer geschützten Tierart beansprucht werden, in Bezug auf welche jedoch eine hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit bestehe, dass diese Art wieder an diese Ruhestätte zurückkehre. Zur Begründung weist der Gerichtshof insbesondere darauf hin, dass Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 nicht nur absichtliche, sondern auch unabsichtliche Handlungen erfasse,⁴⁹ dies im Gegensatz zu den Verboten der Art. 12 Abs. 1 lit. a-c RL 92/43; auch betreffe Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 nicht die Arten an sich, sondern deren Lebensräume. Insgesamt folge daraus, dass wichtige Teile des Lebensraums der geschützten Tierarten so erhalten werden sollten, dass diese Arten die u.a. für die Ruhe wesentlichen Bedingungen vorfinden könnten. Dies impliziere, dass auch nicht mehr genutzte Ruhestätten zu schützen seien, sofern die betreffende Art zu ihr zurückkehren könne. Die Zielsetzung der RL 92/43 bestätige diese Schlussfolgerung, solle doch ein strenges Schutzsystem verwirklicht werden, indem insbesondere Eingriffe in den Lebensraum tatsächlich verhindert werden.

- Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine geschützte Art wie der Wolf absichtlich getötet werden darf, war erneut⁵⁰ Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH (Rs. C-88/19⁵¹). Die Mitgliedstaaten haben bezüglich dieser Arten ein „strenges Schutzsystem“ zu gewährleisten, wozu insbesondere das Verbot des absichtlichen Fangens oder der absichtlichen 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 unter bestimmten Voraussetzungen bzw. in bestimmten Konstellationen Abweichungen von diesen Vorgaben. 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 müssen. In der Rs. C-88/19 präzisierte der Gerichtshof diesbezüglich, dass der Fang und der Transport einer geschützten Tierart wie des Wolfs auch am Rande eines menschlichen Siedlungsgebiets oder in einem solchen Gebiet von dem erwähnten Verbot erfasst sein könne. Zwar verbiete Art. 12 RL 92/43 das absichtliche Fangen und Töten der geschützten Tiere nur für «aus der Natur» entnommene Exemplare und stelle zudem auf den Schutz in deren «natürlichen Verbreitungsgebiet» ab. Ein Blick auf den Zusammenhang des Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 mit anderen Bestimmungen der Richtlinie zeige aber, dass der Schutz der Arten nicht auf Schutzgebiete beschränkt sei, ein Schluss, den der EuGH mit Hinweisen auf

⁴⁹ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), ECLI:EU:C:2005:626.

⁵⁰ S. schon EuGH, Rs. C-674/17 (Tapiola), ECLI:EU:C:2019:851.

⁵¹ EuGH, Rs. C-88/19 (Alianta pentru), ECLI:EU:C:2020:458.

völkerrechtliche Dokumente untermauert. Bei Arten wie dem Wolf – die große Lebensräume beanspruchen und viel wandern – umfasse der Ausdruck «natürliches Verbreitungsgebiet» mit Blick auf die Effektivität des Artenschutzes den geographischen Raum, in dem sich die betreffende Tierart im Rahmen ihres natürlichen Verhaltens aufhält bzw. ausbreitet. Daher lasse Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 keine Abgrenzungen in dem Sinn zu, dass ein wildlebendes Tier, das sich in der Nähe oder innerhalb menschlicher Siedlungen befindet, solche Gebiete durchquert oder sich von Ressourcen ernährt, die der Mensch erzeugt, sein «natürliches Verbreitungsgebiet» verlassen habe. Die Verwendung des Begriffs der Entnahme «aus der Natur» stehe dieser Auslegung nicht entgegen, nehme dieser doch auf den Gegensatz zur Gefangenschaft Bezug. Schließlich dränge sich dieser Ansatz auch vor dem Hintergrund der Effektivität des mit der RL 92/43 intendierten Schutzes der betreffenden Arten auf, würde eine andere Auslegung doch implizieren, dass Beeinträchtigungen der geschützten Tierarten nicht wirklich verhindert werden könnten. Ausnahmen nach Art. 16 Abs.1 RL 92/43 seien zwar möglich, bedingten aber jedenfalls eine entsprechende Entscheidung der zuständigen Behörde. Das Urteil erscheint sehr sorgfältig und überzeugend begründet und führt auch keineswegs dazu, dass den berechtigten Schutzinteressen der Menschen nicht Rechnung getragen werden könnte, eröffnet Art. 16 RL 92/43 doch entsprechende Möglichkeiten, wobei jedoch die dort formulierten Anforderungen zu beachten sind.

Die Vorgaben der RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie)⁵² zur Zulässigkeit der Jagd waren ebenfalls Gegenstand von Verfahren vor dem EuGH im Berichtszeitraum:

- Gemäß Art. 7 Abs. 4 RL 2009/147 ist im Falle der grundsätzlichen Zulässigkeit der Jagd gewissen Anforderungen Rechnung zu tragen. So sind die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung und eine ökologisch ausgewogene Regulierung der Bestände der betreffenden Vogelarten einzuhalten; weiter darf die Jagd nicht während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit erfolgen. In der Rs. C-161/19⁵³ stellte der Gerichtshof einen Verstoß Österreichs gegen diese Vorgaben fest: Denn die Jagd auf die Waldschnepfe – eine geschützte Vogelart – sei entgegen den erwähnten Vorgaben im Frühjahr während der Balzzeit erlaubt worden. Die Ausnahme nach Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147 – wonach unter streng überwachten Bedingungen selektiv der Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen gestattet werden darf, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt – sei nicht einschlägig: Zwar könne auch die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd auf wildlebende Vögel eine solche «vernünftige Nutzung» sein, wobei die Bestimmung aber als Ausnahmevorschrift eng auszulegen sei, die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen der genehmigenden Stelle obliege, die Genehmigungen mit einer genauen und angemessenen Begründung zu versehen seien und

⁵² RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2009 L 20, 7.

⁵³ EuGH, Rs. C-161/19 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2020:290.

der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sei. Es sei aber nicht nachgewiesen, dass die selektive Frühjahrsbejagung nur von Männchen – die ebenfalls vom Schutz während der Nistzeit und der einzelnen Phasen der Brutzeit erfasst seien – schonender wäre als die Jagd im Herbst und damit außerhalb der Brutzeit. Auch habe Österreich keine belastbaren Daten vorgelegt, dass nur «geringe Mengen» gejagt worden seien.

- In der Rs. C-217/19⁵⁴ ging es um eine vergleichbare Konstellation (Genehmigung der Frühjahrsjagd, während der Brut- und Nistzeit, einer geschützten Vogelart), und auch hier schloss der EuGH auf einen Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats (Finnland) gegen Art. 7 Abs. 4 RL 2009/147. Der Gerichtshof greift in Bezug auf die rechtlichen Aspekte auf parallele Formulierungen wie in der Rs. C-161/19 zurück. Zusätzlich führt der Gerichtshof unter ausführlicher Bezugnahme auf diverse von den Parteien angeführte Argumente und Dokumente aus, dass Finnland nicht nachgewiesen habe, dass die zuständigen Behörden zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigungen über überzeugende wissenschaftliche Erkenntnisse verfügt hätten, welche belegen, dass die Bestände der betreffenden Art auf «ausreichendem Niveau» erhalten wurden, so dass die Nutzung als «vernünftig» angesehen werden könne. In diesem Zusammenhang sei auch zu beachten, dass der Vorsorgegrundsatz implizierte, dass eine Überschätzung der zur Nutzung verfügbaren Vögel zu vermeiden sei. Schließlich sei eine entnommene Menge dann als gering zu bezeichnen, wenn nicht mehr als 1 % der betreffenden Art bejagt werden dürfe, wobei dieser Wert in der Region, in welcher von der Abweichung Gebrauch gemacht wird, einzuhalten sei, was auch für Zugvögel gelte, die während der Brutzeit an einem Ort bleiben.

Auch diese Urteile illustrieren, dass die Jagd auf besonders geschützte Vogelarten nur unter strengen Voraussetzungen zulässig ist. Besonders hervorzuheben ist die Rolle des Vorsorgeprinzips, das *in casu* dazu führt, dass es zweifelsfrei erwiesen sein muss, dass die Voraussetzungen (z.B. in Bezug auf die «geringe Menge» oder den Erhalt der Bestände auf einem «ausreichenden Niveau») erfüllt werden können. Weiter sind die Konkretisierungen bemerkenswert, die der Gerichtshof – auch ausgehend vom Verhältnismäßigkeitsprinzip – in Bezug auf die Anforderungen für Ausnahmegenehmigungen entwickelt. Abweichungen von den allgemeinen Schutzregelungen sind damit – trotz der allgemeinen Klausel, welche alle «vernünftigen Nutzungen» erlaubt – nur in konkreten und gezielten Fällen möglich, um besonderen (Ausnahme-) Situationen Rechnung zu tragen.

VIII. Chemikalien- und Pflanzenschutzrecht

⁵⁴ EuGH, Rs. C-217/19 (Kommission/Finnland), ECLI:EU:C:2020:291.

Die VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln⁵⁵ 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. Trotz dieser Harmonisierung der Zulassung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln dürfen die Mitgliedstaaten einseitige Schutzmaßnahmen treffen, wenn sie zuvor gegenüber der Kommission ihre Bedenken in Bezug auf die Gefährlichkeit des Stoffes für Mensch, Tier oder / und Umwelt geäußert haben und die Kommission auf eigene Schutzmaßnahmen verzichtet.⁵⁶ Art. 71 Abs. 1 VO 1107/2009 sieht vor diesem Hintergrund entsprechende Notifizierungspflichten der Mitgliedstaaten vor. In der Rs. C-514/19⁵⁷ hielt der Gerichtshof fest, es sei auch dann von einer korrekten Unterrichtung gemäß dieser Bestimmung auszugehen, wenn die Notifizierung sich nur auf die RL 2015/1535 (Notifizierungsrichtlinie)⁵⁸ bezog, ohne dass eine ausdrückliche Berufung auf die Schutzklausel der VO 1107/2009 erfolgte, soweit sich aus der in Frage stehenden Mitteilung klar ergebe, dass die betreffenden Wirkstoffe wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellen und dass diesem Risiko auf zufriedenstellende Weise nur durch die von dem Mitgliedstaat dringlich zu ergreifenden Maßnahmen begegnet werden könne. In einer solchen Konstellation müsse die Kommission den Mitgliedstaat fragen, ob eine solche Mitteilung als offizielle Unterrichtung im Sinn des Art. 71 Abs. 1 VO 1107/2009 anzusehen sei; unterlässt sie dies, sei hiervon auszugehen. Unbeschadet bleibe jedoch die nach der VO 1107/2009 bestehende Pflicht, die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über den endgültigen Erlass der Notfallmaßnahme zu unterrichten.

Auch wenn zuzugeben ist, dass die Einhaltung des in der VO 1107/2009 vorgesehenen Verfahrens für das Funktionieren des Binnenmarkts in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung ist, überzeugt der Ansatz des Gerichtshofs: Abgesehen davon, dass Art. 71 Abs. 1 VO 1107/2009 keine besonderen Anforderungen an die Form der Mitteilung stellt, würde eine andere Sicht auf einen überspitzten Formalismus hinauslaufen, zumal der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (auf den der EuGH auch hinweist) die Kommission in einer solchen Konstellation verpflichtet, den Kontakt mit dem betreffenden Mitgliedstaat zu suchen. Das Urteil ist im Übrigen über die VO 1107/2009 hinaus von Bedeutung, da parallel ausgestaltete «Notfallkompetenzen» für die Mitgliedstaaten auch in Bereichen, die grundsätzlich abschließend durch Sekundärrecht geregelt sind, in verschiedenen EU-Rechtsakten figurieren.

⁵⁵ ABl. 2009 L 309, 1.

⁵⁶ Dabei können – wie der EuGH in dem angezeigten Urteil ebenfalls festhält – nur solche Maßnahmen der Kommission berücksichtigt werden, die spezifisch auf die Rechtsgrundlagen des «Notfallverfahrens» gestützt wurden; geht es um auf andere Bestimmungen der Verordnung gestützte Maßnahme, seien diese nicht als Maßnahmen anzusehen, die als Reaktion auf die entsprechende Mitteilung des Mitgliedstaats ergriffen wurden.

⁵⁷ EuGH, Rs. C-514/19 (Union des industries de la protection des plantes), ECLI:EU:C:2020:803.

⁵⁸ RL 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. 2015 L 241, 1.

IX. Abfallrecht

Verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der sog. Nachsorgephase bei Abfalldeponien auf der Grundlage von Art. 10, 14 RL 1999/31 (Deponierichtlinie)⁵⁹, wonach die Kosten für die «Nachsorge» (welche gewisse Wartungs- und Überwachungsmaßnahmen beinhaltet) nach der Stilllegung einer Deponie vom Betreiber zu tragen sind, standen im Zentrum der Rs. C-15/19⁶⁰. Dabei ging es im Wesentlichen darum, ob für eine Deponie, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der RL 1999/31 bereits in Betrieb war, die Verpflichtungen aus der Richtlinie – insbesondere die Dauer der Nachsorgephase (30 Jahre) und die damit einhergehende Kostentragungspflicht für den Betreiber (Art. 13 RL 1999/31)⁶¹ – vollumfänglich gelten, ohne dass nach dem Zeitpunkt der Ablagerung der Abfälle differenziert werden müsste und ohne dass Maßnahmen zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Nachsorgephase für den Besitzer der Abfälle vorgesehen werden müssten. Wenig überraschend bejahte der Gerichtshof diese Frage: Die RL 1999/31 gelte für alle Deponien, die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist (16. Juli 2001) in Betrieb waren. Die nationale Behörde habe zu entscheiden, ob eine Deponie weiter betrieben werden dürfe (was implizierte, dass sie bis 2009 den entsprechenden Anforderungen der RL 1999/31 genügen musste);⁶² ansonsten müsse sie so schnell wie möglich stillgelegt werden (Art. 14 lit. b RL 1999/31). Erfasst seien alle Abfälle, ohne dass eine Differenzierung nach dem Zeitpunkt ihrer Ablagerung erfolge, so dass die Pflichten für die Deponie als solche (und die auf ihr gelagerten Abfälle) gelte. Soweit die finanziellen Verpflichtungen des Betreibers betroffen seien, ergebe sich aus Art. 10 RL 1999/31, dass diese so festzusetzen seien, dass eben alle Kosten abgedeckt seien,⁶³ was ein Ausdruck des Verursacherprinzips sei. Das Urteil stellt ein (weiteres) Beispiel für die Implikationen der Umweltprinzipien (hier des Verursacherprinzips) für die Auslegung des Sekundärrechts dar und illustriert, dass umweltrechtliche Vorgaben auch für Sachverhalte greifen können, welche vor dem Erlass der entsprechenden Regelungen ihren Ausgangspunkt hatten; ein Verstoß gegen das (rechtsstaatliche) Rückwirkungsverbot liegt hier nicht vor. Gemäß der Legaldefinition des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)⁶⁴ ist unter „Abfall“ „jeder Stoff oder Gegenstand dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“ zu verstehen. Allerdings kann die auf dieser Grundlage zu bejahende

⁵⁹ RL 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1.

⁶⁰ EuGH, Rs. C-15/19 (Azienda Municipale Ambiente), ECLI:EU:C:2020:371.

⁶¹ Dieser Bestimmung kommt im Zusammenhang mit Art. 10 RL 1999/31 nach der Rechtsprechung unmittelbare Wirkung zu, da sie unmissverständlich formuliert, wie die Mitgliedstaaten die Kosten festzusetzen haben, vgl. EuGH, Rs. C-97/11 (Amia), ECLI:EU:C:2012:306.

⁶² Vgl. Art. 14 RL 1999/31. Diese Regelung enthält somit eine vorübergehend geltende Ausnahmeregelung, damit die Deponien mit den neuen Umwelanforderungen in Einklang gebracht werden können, vgl. EuGH, Rs. C-225/13 (Ville d’Ottignies-Louvain-la-Neuve), ECLI:EU:C:2014:245; EuGH, Rs. C-454/14 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2016:117.

⁶³ Wobei das Unionsrecht den Mitgliedstaaten hier keine bestimmte Methode vorschreibt, vgl. EuGH, Rs. C-172/08 (Pontina Ambiente), ECLI:EU:C:2010:87.

⁶⁴ RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstands unter bestimmten Voraussetzungen auch enden. Diesbezüglich enthält Art. 6 RL 2008/98 eine Präzisierung bzw. Kriterien, bei deren Vorliegen ein bestimmter Stoff oder Gegenstand nicht (mehr) als Abfall anzusehen ist, dies in Anknüpfung an die einschlägige Rechtsprechung vor Inkrafttreten dieser Bestimmung. So sind nach Art. 6 RL 2008/98 bestimmte spezifische Abfälle nicht mehr als Abfälle im Sinne des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die im Ausschussverfahren nach Art. 39 Abs. 2 RL 2008/98 zu definieren sind. In Anwendung dieser Grundsätze stellte der EuGH – nachdem er seine ständige Rechtsprechung in Bezug auf die Auslegung des Abfallbegriffs in Erinnerung gerufen hatte⁶⁵ – in der Rs. C-629/19⁶⁶ fest, in einer Kläranlage anfallender Klärschlamm, der in einer Reststoffverbrennungsanlage zur Energierückgewinnung durch Dampferzeugung verbrannt wird, sei bereits vor der Verbrennung nicht (mehr) nicht als Abfall anzusehen, soweit die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 erfüllt seien.⁶⁷ Denn zwar sei Klärschlammgemisch (*in concreto* ging es um Klärschlamm aus einer Papierfabrik, der mit Klärschlamm aus der kommunalen Abwasserbeseitigung vermischt war) jedenfalls als Abfall anzusehen; soweit er allerdings vor der Verbrennung ein anderes Verwertungsverfahren im Sinne des Art. 6 RL 2008/98 durchlaufen habe, habe er seine Abfalleigenschaft möglicherweise wieder verloren. Dabei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass die bei der Verbrennung des Klärschlammes erzeugte Wärme im Rahmen eines Verfahrens zur Herstellung von Papier und Zellstoff weiterverwendet werde und ein solches Verfahren einen erheblichen Vorteil für die Umwelt darstelle, da verwertete Materialien zur Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen und

⁶⁵ Der Abfallbegriff sei grundsätzlich im Lichte des Art. 191 Abs. 2 AEUV (hohes Schutzniveau, Vorsorgeprinzip) weit auszulegen, insbesondere soweit der entscheidende Begriff «sich entledigen» betroffen sei, bei welchem es vor allem auf das Verhalten des Besitzers ankomme. Bei der Frage, ob es sich um Abfall handle, sei auf alle Umstände des Einzelfalls abzustellen, wobei die Zielsetzung der RL 2008/98 und ihre Effektivität zu berücksichtigen seien. Zu solchen Umständen gehöre die Tatsache, dass der verwendete Stoff ein Produktions- oder Verbrauchsrückstand ist, also ein Erzeugnis, das nicht als solches gewonnen werden sollte, ebenso wie der Umstand, dass die etwaige Verwendung eines solchen Stoffs wegen der Gefährlichkeit seiner Zusammensetzung für die Umwelt unter besonderen Vorsichtsmaßnahmen stattfinden müsse. Vor diesem Hintergrund könnten auch Stoffe oder Gegenstände, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung bestimmt sind, als Abfall anzusehen sein. Besonderes Augenmerk sei weiter auf den Umstand zu legen, dass der fragliche Gegenstand oder Stoff für den Besitzer keinen Nutzen mehr hat. S. zu diesen Grundsätzen bereits EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), ECLI:EU:C:2008:359; EuGH, Rs. C-1123/12 (Brady), ECLI:EU:C:2013:627; EuGH, Rs. C-624/17 (Tronex), ECLI:EU:C:2019:564.

⁶⁶ EuGH, Rs. C-629/19 (Sappi Austria), ECLI:EU:C:2020:824.

⁶⁷ Daneben hielt der Gerichtshof fest, die RL 91/271 (RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40) stelle keine andere Unionsvorschrift im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. a RL 2008/98 (wonach Abwässer vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgeschlossen sind, sofern sie von anderen Unionsrechtsvorschriften erfasst sind) dar. Denn als solche könnten nur Regelungen angesehen werden, welche genaue Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Abfälle enthalten und ein Schutzniveau gewährleisten, welches demjenigen der RL 2008/98 entspreche. Die RL 91/271 regle jedoch nur das Sammeln, Behandeln und Einleiten von Abwasser, enthalte hingegen keine genauen Bestimmungen über die Bewirtschaftung von Klärschlamm, so dass diese Voraussetzungen nicht vorlägen (s. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-252/05, ECLI:EU:C:2007:276 – Thames Water Utilities). Ebensowenig sei die RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (ABl. 1986 L 181, 6) als eine solche andere Vorschrift anzusehen, da sie lediglich die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft betreffe.

zur Schaffung einer Recyclingwirtschaft verwendet werden. Damit geht der EuGH über den Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 hinaus und berücksichtigt bei der Frage nach dem Wegfall der Abfalleigenschaft darüber hinaus offenbar eine Art ökologische Gesamtbilanz, was in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu steht, dass er grundsätzlich davon ausgeht, dass auch zur Verwertung bestimmte Stoffe und Gegenstände als Abfall anzusehen sein können. Aufgeworfen wird damit auch die Frage, ob auf der Grundlage einer solchen Gesamtbilanzierung hinreichend präzise Kriterien angewandt werden können.⁶⁸

X. Klimaschutzrecht

Kommen Unternehmen ihrer Verpflichtung, für ihre Emissionen gemäss der RL 2003/87⁶⁹ Zertifikate zurückzugeben, nicht nach, haben die Mitgliedstaaten (hohe) Geldstrafen vorzusehen (Art. 16 Abs. 3 RL 2003/87), was die Betreiber im Übrigen nicht von der Verpflichtung befreit, die notwendigen Zertifikate zurückzugeben. In der Rs. C-113/19⁷⁰ hatte sich der EuGH erneut⁷¹ mit der Auslegung dieser Bestimmung zu befassen, wobei es auch und gerade darum ging, welche Implikationen grundrechtliche Garantien hier entfalten. Der Gerichtshof hielt folgendes fest:

- Die zwingende Charakter der Höhe der festzusetzenden Sanktion (so dass diese nicht aufgrund von Umständen des Einzelfalls reduziert werden dürfe, dies vor dem Hintergrund der Funktionsweise des Systems insgesamt) stehe nicht nur in Einklang mit dem Gleichheitssatz (Art. 20 GRCh), sondern sei durch diesen geradezu geboten, da die Sanktion angesichts ihrer Zielsetzungen einheitlich angewandt werden müsse.
- Der Grundsatz der guten Verwaltung des Art. 41 GRCh gelte nach seinem Wortlaut nur für die Union, nicht für mitgliedstaatliche Behörden. Zwar kenne das Unionsrecht auch einen entsprechenden allgemeinen Rechtsgrundsatz; auf diesen habe sich das nationale

⁶⁸ Zum Abfallbegriff auch EuGH, verb. Rs. C-21/19 – C-23/19 (P.F. Kamstra), ECLI:EU:C:2020:636: Material, das nicht als «Nebenprodukt» im Sinne des Art. 5 Abs. 1 RL 2008/98 anzusehen ist, könne gleichwohl als «tierisches Nebenprodukt» im Sinn der VO 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte angesehen werden. Weiter sei die Verbringung von solchen tierischen Nebenprodukten grundsätzlich vom Anwendungsbereich der VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2006 L 190, 1) ausgenommen (gemäß Art. 1 Abs. 3 lit. d VO 1013/2006), es sei denn, die VO 1069/2009 sehe die Anwendung der VO 1013/2006 vor. Art. 1 Abs. 3 lit. d VO 1013/2006 sei auch auf die Verbringung eines Gemischs aus tierischen Nebenprodukten und anderem nicht gefährlichem Abfall anwendbar. S. zum Abfallrecht auch noch EuGH, Rs. C-654/18 (Interseroh), ECLI:EU:C:2020:398: Anhang V VO 1013/2006, der für bestimmte ungefährliche Abfälle («grüne Liste») gewisse Ausnahmen von der Pflicht zur Notifizierung und Zustimmung des Zielstaates vorsieht, sei als Ausnahmetatbestand eng auszulegen und erfasse keine Abfallgemische. Vielmehr sei hier Anhang IIIA VO 1013/2006 einschlägig (wobei der EuGH die entsprechenden Vorgaben präzisiert, was nichts daran ändert, dass gewisse Unschärfen bleiben, so dass den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten eine bedeutende Rolle zukommt).

⁶⁹ RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18.
⁷⁰ EuGH, Rs. C-113/19 (Luxaviation), ECLI:EU:C:2020:228.

⁷¹ S. schon EuGH, Rs. C-203/12 (Billerud Karlsborg), ECLI:EU:C:2013:664; EuGH, Rs. C-580/14 (Bitter), ECLI:EU:C:2015:835.

Gericht jedoch nicht bezogen, so dass der Gerichtshof keine Aussagen zu dessen Auslegung macht.

- Dass der Grundsatz der guten Verwaltung die nationalen Behörden aber wohl nicht verpflichtet, auf klar geregelte Fristabläufe hinzuweisen, erschließt sich daraus, dass – so der EuGH – der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der sich aus demjenigen der Rechtssicherheit ableite, der Verhängung einer Geldstrafe nicht deshalb (Zusicherungen o.ä. standen nicht zur Debatte) entgegenstehe, weil die zuständige Behörde es versäumt habe, den Betreiber vor Ablauf der Abgabefrist auf den Fristablauf hinzuweisen, seien die Fristen doch klar geregelt, so dass die Behörde nicht verpflichtet sei, die Betreiber noch eigens auf diese hinzuweisen, auch wenn sie dies dürfe und im vorangegangenen Jahr auch getan habe.
- Höhere Gewalt in Bezug auf die Unmöglichkeit der Abgabe der Zertifikate könne zwar geltend gemacht werden; jedoch liege diese nur vor, wenn es sich um Umstände außerhalb des Einflussbereichs des Betreibers handle, die unvermeidbar und unausweichlich seien, so dass die Einhaltung der Pflichten durch den Betreiber objektiv unmöglich sei. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen habe das nationale Gericht zu prüfen; jedoch sei der im Verfahren vorgebrachte Grund der falschen Auslegung einer elektronischen Nachricht nicht ausreichend.⁷²

XI. Tierschutz

Nach den Urteilen des EuGH in den Rs. C-426/16⁷³ (wo der Gerichtshof es als primärrechtskonform ansah, dass Tiere unter bestimmten Voraussetzungen ohne Betäubung rituell geschlachtet werden dürfen, wie durch Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009⁷⁴ erlaubt) und Rs. C-497/17⁷⁵ (wonach Fleischwaren nicht als ökologisch/biologisch gekennzeichnet werden dürfen, die von Tieren stammen, die ohne Betäubung rituell geschlachtet wurden) hatte sich der Gerichtshof in der Rs. C-336/19⁷⁶ erneut mit der Problematik ritueller Schlachtungen zu befassen, wobei es *in casu* um den mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum ging, der vom Gerichtshof (im Gegensatz zu den Schlussfolgerungen des Generalanwalts) eher weit ausgelegt wird: Die Mitgliedstaaten dürften rituelle Schlachtungen ohne Betäubung verbieten. Zwar

⁷² S. zum Klimaschutzrecht auch noch EuGH, Rs. C-189/19 (Spenner), ECLI:EU:C:2020:381 (maßgeblicher Bezugszeitraum für die Berechnung der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate aufgrund der historischen Aktivitätsrate); EuGH, Rs. C-320/19 (Ingredion Germany), ECLI:EU:C:2020:983 (Bestimmung des maßgeblichen Auslastungsfaktors – weniger als 100 % – für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer nach Art. 18 Abs. 2 Uabs. 2 Beschluss 2011/278 zur Durchführung von Art. 10a RL 2003/87). Zur Auslegung der RL 2004/8 (Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung) EuGH, Rs. C-92/19 (Burgo Group), ECLI:EU:C:2020:733.

⁷³ EuGH, Rs. C-426/16 (Liga van Moskeen), ECLI:EU:C:2018:335 (Große Kammer).

⁷⁴ VO 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. 2009 L 303, 1.

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

⁷⁶ EuGH, Rs. C-336/19 (Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a), ECLI:EU:C:2020:1031 (Große Kammer).

erlaube Art. 4 Abs. 4 VO 1099/2009 ausnahmsweise – unter engen Voraussetzungen – rituelle Schlachtungen ohne Betäubung; dies bedeute jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten nicht im Hinblick auf das Tierwohl strengere Vorgaben vorsehen könnten, wie sich aus Art. 26 VO 1099/2009 ergebe. M.a.W. beantworte die VO 1099/2009 die Frage danach, auf welche Weise das auch in Art. 13 AEUV anerkannte Ziel des Wohlergehens der Tiere auf der einen und die Religionsfreiheit auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden können, nicht selbst abschließend, sondern beschränke sich lediglich darauf, den Mitgliedstaaten den hierbei zu beachtenden Rahmen vorzugeben. Dabei hätten die Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte (die gemäß Art. 51 GRCh anwendbar seien, da es um die Durchführung einer Verordnung bzw. das Ausnutzen mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums gehe und somit die Durchführung von Unionsrecht zur Debatte stehe) zu beachten (wobei der Gerichtshof in Anwendung des Art. 52 GRCh auch auf die Rechtsprechung des EGMR zurückgreift). Zwar greife ein solches Verbot auch ritueller Schlachtungen ohne Betäubung in das Recht auf Religionsfreiheit ein; allerdings sei der Wesensgehalt dieses Grundrechts nicht betroffen, gehe es doch nur um einen Aspekt der rituellen Schlachtung (es werde nur eine Betäubung vorgeschrieben, die umkehrbar sein müsse und nicht den Tod des Tieres herbeiführen dürfe), die als solche nicht verboten werde. Damit kam es auf die Rechtfertigung an, die der Gerichtshof bejahte, da auch das vom EU-Recht anerkannte Ziel des Schutzes des Wohlergehens der Tiere verfolgt werde und die Maßnahme verhältnismäßig sei. In Bezug auf den zuletzt genannten Aspekt begründet der Gerichtshof – ausgehend von der Bejahung der Geeignetheit der Maßnahme (sei es doch wissenschaftlich erwiesen, dass Betäubungen dem Schutz der Tiere dienen) – insbesondere ausführlich, dass angesichts des den Mitgliedstaaten in solchen Konstellationen einzuräumenden weiten Gestaltungsspielraums⁷⁷ ein vertretbarer Ausgleich zwischen den hier widerstreitenden Interessen des Tierschutzes und der Religionsfreiheit vorgenommen worden sei. Im Übrigen sei auch kein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot gegeben, da die VO 1099/2009 zwar die Tötung von Tieren bei der Jagd und der Fischerei sowie bei kulturellen oder Sportveranstaltungen von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt oder von der Pflicht zur vorherigen Betäubung befreit, es sich hier jedoch um völlig andere Konstellationen (bei Kultur- und Sportveranstaltungen gehe es nicht um die Herstellung von Lebensmitteln und bei der Jagd und der Fischerei stünden andere Tötungssachverhalte zur Debatte, die dem Schlachten nicht vergleichbar seien) handle.

Das sehr sorgfältig und überzeugend begründete Urteil ist insbesondere aus zweierlei Gründen auch aus grundsätzlicher Sicht bemerkenswert:

- Erstens betont der Gerichtshof ausdrücklich, die Grundrechtecharta sei wie die EMRK ein «lebendiges Instrument», das im Lichte der gegenwärtigen Lebensbedingungen und der in demokratischen Staaten vorherrschenden Vorstellungen auszulegen sei, so dass die Entwicklung der Werte und Vorstellungen in den Mitgliedstaaten in gesellschaftlicher

⁷⁷ Wobei sich aus der VO 1099/2009 gerade ergebe, dass die Ansichten in den Mitgliedstaaten, wie dieser Ausgleich herzustellen sei, auseinandergehen, worauf dann auch die diesbezüglichen Freiräume eingeräumt worden seien.

und normativer Hinsicht bei der Auslegung zu berücksichtigen seien. Gerade dem Tierschutz werde in den letzten Jahren ein bedeutend größerer Stellenwert beigemessen, was im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bei der Beurteilung des Spielraums der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sei. Damit legt der EuGH – ähnlich wie der EGMR – einen Grundsatz der dynamischen Auslegung der Charta zugrunde, der auch in anderen Bereichen (man denke etwa an gewisse Diskriminierungsverbote) von Bedeutung sein kann.

- Zweitens ist der große Spielraum, der den Mitgliedstaaten eingeräumt wird, von zentraler Bedeutung, wobei dieser insbesondere auch darauf beruht, dass die (Wert-) Vorstellungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen. Auch dieser Aspekt dürfte in anderen Bereichen (zum Beispiel im Familien- und Abstammungsrecht) zumindest potentiell relevant sein.