

# Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2021

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

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

**Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2021, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2022, S. 220-230.**

**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 2020<sup>1</sup> – is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2021. 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 2021 betreffen folgende Themata: Umweltprinzipien (II.), Umweltinformation (III.), Gerichtlicher Zugang (IV.), Gewässerschutzrecht (V.), Luftreinhaltung (VI.), Naturschutzrecht (VII.), Klimaschutz (VIII.) und Abfallrecht (IX.).<sup>2</sup>

## II. Umweltprinzipien

Die konkreten Implikationen des Vorsorgeprinzips werden in der die VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln<sup>3</sup> betreffenden Rs. C-499/18 P<sup>4</sup> illustriert, dies im Zusammenhang mit diversen, von der Kommission erlassenen Verboten betreffend die Anwendungen sog. Neonicitinoide im Anschluss an die Überprüfung der Zulassung des Wirkstoffes durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) aufgrund der nach der ursprünglichen Zulassung zu Tage getretenen Gefahr negativer Auswirkungen des

---

\* 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 2020, EurUP 2021, S. 122 ff.

<sup>2</sup> S. zum Chemikalienrecht noch EuGH, Rs. C-471/18 P (Deutschland/Esso), ECLI:EU:C:2021:48: Ein Unternehmen dürfe im Rahmen eines Registrierungs dossiers auch andere Informationen als die von der ECHA verlangten übermitteln und sei nicht spezifisch auf die von der ECHA geforderten Informationen beschränkt. Nach Art. 41 Abs. 3 REACH-Verordnung müsse die ECHA nämlich alle ihr vorgelegten Informationen überprüfen, und Abweichungen kämen insbesondere auch dann in Betracht, wenn dadurch dem Ziel des Art. 13 AEUV, den Einsatz von Tierversuchen zu limitieren, nachgekommen worden sei. In EuGH, Rs. C-389/19 P (Kommission), ECLI:EU:C:2021:131, ging es um verschiedene Beweisfragen im Zusammenhang mit einem Zulassungsantrag und die Folgen der Nichtigerklärung einer Kommissionsentscheidung.

<sup>3</sup> ABl. 2009 L 309 1.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. C-499/18 P (Bayer Crop Science), ECLI:EU:C:2021:367.

Mittels auf Bienenvölker. In dem Urteil des EuGH (und vorher auch des EuG) stand die Frage im Zentrum, unter welchen Voraussetzungen die EFSA eine erneute Überprüfung vornehmen darf (vgl. insoweit Art. 21 VO 1107/2009). Mit erfreulicher Klarheit hält der Gerichtshof zunächst fest, die Genehmigung eines Wirkstoffs dürfe nach Art. 21 Abs. 1 Uabs. 1 S. 1 VO 1107/2009 jederzeit überprüft werden, so dass das Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nur einen möglichen Grund für die Überprüfung darstelle. Weiter könne der Schluss, dass die Genehmigungskriterien des Art. 4 VO 1107/2009 nicht mehr erfüllt sind, im Rahmen der Überprüfung der Genehmigung eines Wirkstoffs auf jegliche neuen Kenntnisse wissenschaftlicher oder technischer Natur gestützt werden, unabhängig davon, aus welcher Quelle oder aus welchem Dokument sie stammen, ein Ansatz, der auch in Einklang mit dem Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt stehe. Vor allem aber wies der EuGH unter Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip auf folgende Aspekte hin:

- Ein Abwarten auf die Ergebnisse weiterer Studien sei nicht notwendig gewesen, da das Vorsorgeprinzip ein Tätigwerden auch dann erlaube, wenn noch wissenschaftliche Ungewissheit über die Gefahren von Wirkstoffen bestehe, so dass ein (nahezu) zweifelsfreier Beweis der entsprechenden Risiken nicht erforderlich sei.
- Weiter verlange es das Recht auf rechtliches Gehör zwar, den Gesuchsteller anzuhören; jedoch müsse diesem nicht die Gelegenheit eingeräumt werden, neue Studien durchzuführen, um etwaige Lücken in der Datenlage zu schließen.
- Sodann entfalte das Vorsorgeprinzip auch Rückwirkungen auf die Beweislast: Wenn die Kommission Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erlässt und das Bestehen einer Gefahr hinreichend dokumentiert, müsse der Antragsteller nachweisen, dass die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt seien. Vorliegend habe die Kommission eine hinreichende Risikobewertung durchgeführt.
- Schließlich sei auch die durch die Kommission vorgenommene Abwägung nicht zu beanstanden; so habe sie namentlich berücksichtigt, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene gewisse Ausnahmen vorsehen dürften und dass in einigen Mitgliedstaaten die Landwirtschaft auch ohne den fraglichen Wirkstoff offenbar zufriedenstellend funktioniert habe.

Das Urteil überzeugt in jeder Hinsicht und verdeutlicht einmal mehr die Wirkungen des Vorsorgeprinzips im Zusammenhang mit der Frage nach der Zulässigkeit von Maßnahmen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz, wobei der Kommission diesbezüglich ein sehr weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Offen bleibt aber nach wie vor in diesem Zusammenhang, ob und unter welchen Voraussetzungen sich aus dem Zusammenspiel des Vorsorgeprinzips mit grundrechtlichen Schutzpflichten auch eine unionsrechtliche Pflicht zum Handeln bzw. zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen ergeben könnte. Man wird diese Frage im Grundsatz bejahen können, wobei eine Überschreitung des Gestaltungsspielraums nur in engen Ausnahmefällen anzunehmen sein dürfte.

### III. Umweltinformation

Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)<sup>5</sup> können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe ein Gesuch auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird; einer dieser Gründe betrifft sog. „interne Mitteilungen“ (Art. 4 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e RL 2003/4), wobei die Bestimmung ausdrücklich vorsieht, dass das „öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist“. In der Rs. C-619/19<sup>6</sup> hatte sich der Gerichtshof soweit ersichtlich erstmals mit diesem Ausnahmetatbestand zu befassen, dies im Zusammenhang mit einem Gesuch auf Zugang zu beim Land Baden-Württemberg vorhandenen Unterlagen über Baumfällungen im Park des Stuttgarter Schlosses, die im Rahmen des Projekts „Stuttgart 21“ erfolgt waren. Nach einem Hinweis auf die Aarhus-Konvention (welche nach dem Willen des Unionsgesetzgebers durch die RL 2003/4 umgesetzt werden solle), den Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände (solle doch der Zugang die Regel sein, so dass eine Verweigerung nur in genau festgelegten Konstellationen zulässig sei) sowie die Notwendigkeit, (auch) den Begriff der internen Mitteilung unionsweit einheitlich als autonomen Begriff des Unionsrechts auszulegen, präzisierte der Gerichtshof die Begriffe „Mitteilung“ und „intern“ getrennt:

- Unter einer „Mitteilung“ sei eine Information zu verstehen, welche an einen Adressaten gerichtet sei, wobei dieser sowohl eine bestimmte Person als auch eine „abstrakte Einheit“ (wie z.B. Mitglieder einer Verwaltungseinheit) sein könne. Entscheidend sei (in Abgrenzung zum Begriff „Material“ (welcher in Art. 4 Abs. 1 Uabs. 1 lit. d RL 2003/4 erwähnt ist), dass die Information an jemanden gerichtet sei.
- „Intern“ sei eine solche Mitteilung nur dann, wenn sie den Binnenbereich einer Behörde nicht verlasse, insbesondere weil sie nicht Dritten bekanntgegeben und nicht öffentlich zugänglich gemacht worden sei; dies gelte auch für Informationen, welche möglicherweise später veröffentlicht werden sollen. Unbeachtlich sei weiter, ob es sich um persönliche Auffassungen von Angestellten oder um faktische Informationen handle; ebenso wenig sei die „Wesentlichkeit“ der Information oder der Umstand, dass sie von einer „externen Quelle“ stamme (soweit diese vorher nicht zugänglich war), von Bedeutung. Diese Auslegung werde durch das Ziel des Ausnahmetatbestandes, den Behörden einen Raum für interne Überlegungen und Debatten zu ermöglichen, gestützt und stehe auch im Einklang mit der Aarhus-Konvention.

In zeitlicher Hinsicht sei die Anwendbarkeit dieser Ausnahme nicht beschränkt, da das Anliegen eines „geschützten Raumes“ für interne Überlegungen und Debatten auch längere Zeit zu bejahen sein könne. Allerdings müsse jedenfalls eine Abwägung der in Rede stehenden Interessen erfolgen, so dass die Ausnahme nur für den Zeitraum herangezogen werden könne,

---

<sup>5</sup> RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-619/19 (Baden-Württemberg/Deutsche Bahn), ECLI:EU:C:2021:35.

in dem der Schutz der Information gerechtfertigt sei. Ob diese Frage zu bejahen oder zu verneinen ist, sei unter Berücksichtigung aller Umstände für jede Situation zu eruieren, wobei aber auch in allgemeiner Form Kriterien festgelegt werden dürften, welche die Abwägung der betroffenen Interessen erleichtern könnten. Jedenfalls zu prüfen seien etwaige Angaben zu den Gründen, welche eine Bekanntgabe der Informationen rechtfertigen könnten, wobei aber kein besonderes Interesse des Antragstellers verlangt werden dürfe. Eine Rolle spielen könne der Zeitablauf und die Aktualität einer Information, und jedenfalls müsse die Behörde die Gründe darlegen, welche die Annahme nahelegten, dass die Bekanntgabe einer Information das Interesse, das durch die Ausnahme geschützt werde, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könne.

Der Gerichtshof legt somit einerseits den Betreff der internen Mitteilung eher weit aus (insbesondere auch durch den Einbezug von Informationen aus externen Quellen und von „Materialien“),<sup>7</sup> dies mit Blick auf das Ziel der Ausnahmebestimmung, den Behörden einen geschützten Raum für interne Debatten und ihre Meinungsbildung zu ermöglichen. Dass auf diese Weise auch „harte Fakten“ und nicht nur deren Bewertung erfasst wird, mag auf den ersten Blick überraschen, ist aber insofern gut nachvollziehbar, als auch die Verbreitung „nur“ von Fakten ggf. die interne Meinungsbildung nachhaltig beeinträchtigen kann, ganz abgesehen davon, dass die Abgrenzung zwischen „erwiesenen“ Fakten und „noch nicht bewiesenen“ Einschätzungen kaum verlässlich und vorhersehbar getroffen werden kann. Die Erfassung von Informationen aus externen Quellen, die bei der informationspflichtigen Stelle eingehen, impliziert letztlich, dass praktisch alle bei einer Behörde vorhandene Informationen, die an einen Adressaten im „Binnenbereich“ einer Behörde gerichtet sind, „interne Mitteilungen“ darstellen können. Andererseits fordert der Gerichtshof aber eine sorgfältige Abwägung und den Nachweis der konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung des Schutzguts, so dass es für die Gewährung des Zugangs letztlich auf diese Abwägung ankommt: Eine Verweigerung des Zugangs zu internen Mitteilungen ist damit nur dann statthaft, wenn tatsächlich im konkreten Fall ein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung besteht, dem im Verhältnis zu dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe ein größeres Gewicht beizumessen ist. Dies wird insbesondere dann häufig zumindest nur teilweise der Fall sein, wenn sich die Mitteilung auf abgeschlossene Verfahren oder Sachverhalte bezieht.<sup>8</sup> Hinzuweisen ist weiter auf die Erwägung des Gerichtshofs, der Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände dürfe nicht dazu führen, dass ihre Tragweite unter Missachtung ihres Wortlauts beschränkt werde: Damit werden dem Prinzip der engen Auslegung von Ausnahmetatbeständen Grenzen gesetzt, was insofern überzeugt, als der Grundsatz der engen Auslegung ansonsten eine gewisse Beliebigkeit

---

<sup>7</sup> So dass nicht nur (persönliche) Einschätzungen oder Bewertungen erfasst sind. Dass der Implementation Guide zur Aarhus-Konvention hier einen engeren Ansatz zugrundelegt, sei – so der EuGH – nicht entscheidend, da es sich nur um ein erläuterndes Dokument und nicht um eine autoritative Auslegung der Aarhus-konvention handle.

<sup>8</sup> S. insoweit auch Art. 4 Abs. 3 VO 1049/2001, welche beim Ausnahmetatbestand in Bezug auf für den internen Gebrauch erstellte Dokumente danach differenziert, ob das Verfahren abgeschlossen ist oder nicht. Hierzu aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-507/08 P (My Travel), ECLI:EU:C:2011:496.

mit sich brächte und den mit den Ausnahmetatbeständen verfolgten Interessen nicht (genügend) Rechnung getragen werden könnte. Auch brächte ein anderer Ansatz die Gefahr des Unterlaufens der Wertungen des Gesetzgebers mit sich.

Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4 enthält eine Definition der durch den Informationszugangsanspruch verpflichteten Behörden und erlaubt den Mitgliedstaaten vorzusehen, Gremien oder Einrichtungen, welche u.a. gerichtliche Aufgaben wahrnehmen und in dieser Eigenschaft handeln, vom Informationszugangsanspruch auszunehmen. In der Rs. C-470/19<sup>9</sup> stellte der EuGH vor diesem Hintergrund klar, dass der durch die RL 2003/4 garantierte Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nicht den Zugang zu Gerichtsakten regle. Denn Gerichte sowie Gremien oder Einrichtungen, die unter ihrer Kontrolle und damit in enger Verbindung zu ihnen stehen, seien keine «Behörden» im Sinne des Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4; vielmehr sollten durch die RL 2003/4 – wie der EuGH im Einzelnen mit Bezug zur Aarhus-Konvention darlegt – nur Verwaltungsbehörden verpflichtet werden. Obwohl dies der EuGH in diesem Zusammenhang nicht erwähnt, kann dieser Schluss jedoch nur dann gelten, wenn Gerichte auch in der Eigenschaft als Justizbehörden handeln, nicht jedoch, wenn sie als Verwaltungsbehörden und außerhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit agieren.<sup>10</sup>

#### IV. Gerichtlicher Zugang

Die Reichweite bzw. Auslegung der Art. 9 Abs. 2, 3 Aarhus-Konvention (AK) stand im Zentrum der Rs. C-826/18<sup>11</sup>. Im Ausgangsverfahren ging es um die Genehmigung für die Erweiterung eines Schweinestalls, welcher nach Ansicht der zuständigen Behörden keinen Bericht über die Umweltauswirkungen erfordere. Diese Entscheidung wurde im Amtsblatt veröffentlicht, dies mit dem Vermerk, als vorbereitende Handlung könne sie nicht Gegenstand eines Rechtsbehelfs sein, sofern nicht die Interessen eines «Beteiligten» unmittelbar beeinträchtigt seien. Die Erweiterung selbst wurde anschließend genehmigt, wogegen eine Einzelperson sowie zwei Umweltverbände klagten; diese Klagen wurden jedoch aus verschiedenen Gründen als unzulässig abgewiesen (die Einzelperson, eine Tierärztin, sei schon nicht als Beteiligte im Sinne des nationalen Verwaltungsrechts anzusehen, da sie etwa 20km von dem Projekt entfernt wohne, und die Umweltverbände hätten kein Klagerecht, da sie nicht am Vorbereitungsverfahren beteiligt gewesen seien). In Frage stand die Vereinbarkeit der betreffenden Zulässigkeitsvoraussetzungen mit Art. 9 Abs. 2, 3 AK.

Ausgangspunkt der Erwägungen des Gerichtshofs ist die Feststellung, dass das Vorhaben (die Erweiterung des Schweinestalls) in den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention falle (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang I Nr. 15 AK), so dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit sowie – gemäß Art. 9 Abs. 2 AK – gerichtlicher Zugang betreffend die getroffenen Entscheidungen zu gewähren sei. Art. 9 Abs. 2 AK stelle (nur) auf die „betroffene“ Öffentlichkeit ab, welche in Art. 2 Nr. 5 AK als die von einem Verfahren betroffene Öffentlichkeit bzw. diejenige mit einem Interesse daran definiert werde, wobei nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, *per definitionem* ein solches Interesse hätten. Daher ziele

---

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-470/19 (Friends of the Irish Environment), ECLI:EU:C:2021:271.

<sup>10</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-217/97 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1999:395.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-826/18 (Stichting Varkens), ECLI:EU:C:2021:7.

Art. 9 Abs. 2 AK nicht darauf ab, der allgemeinen Öffentlichkeit gerichtlichen Zugang zu garantieren. Im Gegensatz dazu nehme Art. 9 Abs. 3 AK auf die allgemeine Öffentlichkeit Bezug und sehe hier eine „eingeschränkere Regelung“ für den gerichtlichen Zugang vor. Auch Art. 6 AK finde nur auf die betroffene Öffentlichkeit Anwendung (auch wenn die Bestimmung mehrfach nur den Begriff Öffentlichkeit verwende), wie sich aus einer Gesamtbetrachtung der Vorschrift sowie ihrem Zusammenspiel mit Art. 9 Abs. 2 AK ergebe, was der EuGH im Einzelnen darlegt. Daher könne sich eine Person, welche nicht der betroffenen Öffentlichkeit zuzurechnen sei, wie die Einzelperson im Ausgangsverfahren, nicht auf Art. 9 Abs. 2 AK berufen, falls ihr kein Rechtsbehelf gegen eine behördliche Entscheidung zur Verfügung steht. Soweit hingegen das nationale Verfahrensrecht Mitgliedern der allgemeinen Öffentlichkeit weitergehende Beteiligungsrechte an Verfahren einräumen, finde Art. 9 Abs. 3 AK Anwendung. Nach dieser Bestimmung ist Mitgliedern der Öffentlichkeit (sofern sie etwaige, im nationalen Recht vorgesehene Kriterien erfüllen) gerichtlicher (oder verwaltungsbehördlicher) Rechtsschutz zu gewähren, um Verstöße gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts geltend zu machen. Die praktische Wirksamkeit des Art. 9 Abs. 3 AK schließe es aber aus, Mitgliedern der allgemeinen Öffentlichkeit den gerichtlichen Zugang zur Wahrnehmung von durch das nationale Recht vorgesehenen Beteiligungsrechten gänzlich zu verwehren. In Bezug auf Art. 9 Abs. 2 AK bestätigt der EuGH die Unzulässigkeit von Präklusionsregelungen, so dass ein Rechtsbehelf einer Umweltschutzorganisation (wie im Ausgangsverfahren) nach dieser Bestimmung nicht von einer vorherigen Verfahrensbeteiligung abhängig gemacht werden dürfe, dies auch soweit diese Voraussetzung nur dann zum Zuge komme, wenn der Organisation der berechtigte Vorwurf einer Nichtbeteiligung gemacht werden könne. Soweit eine Umweltschutzorganisation jedoch weitergehende nationale Vorschriften geltend mache, komme Art. 9 Abs. 3 AK zur Anwendung, welcher eine (formelle) Präklusion erlaube, dies soweit sie gerechtfertigt sei,<sup>12</sup> was jedenfalls dann angenommen werden könne, wenn sie nur zum Zuge komme, falls dem Beschwerdeführer vorgeworfen werden könne, sich nicht am Verfahren beteiligt zu haben.<sup>13</sup> Das Urteil klärt die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Art. 9 Abs. 2 AK und Art. 9 Abs. 3 AK (letzterer räume mehr Spielraum ein), wobei es auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung liegt, insbesondere indem es einmal mehr die lange unterschätzte Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 AK – die eine eigentliche «Auffangvorschrift» darstellt, soweit Art. 9 Abs. 2 AK nicht anwendbar ist – illustriert.<sup>14</sup> Soweit das innerstaatliche Recht Beteiligungsrechte der

---

<sup>12</sup> Also den Wesensgehalt der Vorschrift beachte, einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspreche und verhältnismäßig sei. S. insoweit schon EuGH, Rs. C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation), ECLI:EU:C:2017:987.

<sup>13</sup> Eine materielle Präklusion dürfte der EuGH aber auch im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK als unvereinbar mit der Konvention ansehen.

<sup>14</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland), ECLI:EU:C:2019:824; EuGH, Rs. C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation), ECLI:EU:C:2017:987; EuGH, verb. Rs. C-401/12-403/12 P (Rat u.a./Vereniging Milieudefensie), ECLI:EU:C:2015:4; EuGH, verb. Rs. C-404-405/12 P (Kommission/Stichting Natuur En Milieu), ECLI:EU:C:2015:5; EuGH, Rs. C-240/09 (Lesochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.

allgemeinen Öffentlichkeit vorsieht, müssen diese grundsätzlich geltend gemacht werden können (wobei die Staaten jedoch für den gerichtlichen Zugang gewisse Anforderungen vorsehen können, welche jedoch nicht einen vollständigen Ausschluss des gerichtlichen Zugangs nach sich ziehen dürfen). In letzter Konsequenz impliziert dieser Ansatz wohl, dass sich ein Mitglied der allgemeinen Öffentlichkeit – obwohl Art. 9 Abs. 3 AK grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar ist – direkt auf Art. 9 Abs. 3 AK berufen kann, wenn das nationale Recht es allgemein ausschließt, dass eingeräumte (Verfahrens-)Rechte gerichtlich geltend gemacht werden können. Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Rechtsschutz auch dann eröffnet werden muss, wenn es nicht um Rechte der Öffentlichkeit, sondern um sonstige umweltrechtliche Bestimmungen geht. Die bisherige Rechtsprechung – und auch das angezeigte Urteil – legen es nahe, dass Art. 9 Abs. 3 AK hier zwar keine Popularklage verlangt, jedoch zumindest Umweltverbänden die Möglichkeit zur Geltendmachung einer Verletzung umweltbezogener Bestimmungen des nationalen Rechts – ggf. unter bestimmten Voraussetzungen, zu denen auch die vorgängige Beteiligung am Verfahren gehören kann, so dass Präklusionsregelungen zulässig sind – einzuräumen ist, so dass Art. 9 Abs. 3 AK wohl zu einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage verpflichtet. Vor diesem Hintergrund kommt Art. 9 Abs. 3 AK letztlich doch eine gewisse unmittelbare Wirkung zu, falls die Mitgliedstaaten nicht entsprechend legifert haben (diesfalls fragt es sich aber, ob die Ausgestaltung des nationalen Rechts mit Art. 9 Abs. 3 AK in Einklang steht).

Deutlich wird in dem angezeigten Urteil auch einmal mehr, dass der Gerichtshof in Bezug auf Präklusionsregelungen bei Art. 9 Abs. 3 AK einen anderen Maßstab als bei Art. 9 Abs. 2 AK anlegt, betont er doch in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung,<sup>15</sup> dass die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs einer Umweltschutzorganisation nicht davon abhängig gemacht werden dürfe, dass diese sich am Entscheidungsverfahren zum Erlass der angefochtenen Entscheidung beteiligt hat, so dass Art. 9 Abs. 2 AK allgemeinen Präklusionsregelungen entgegensteht. Zu betonen ist aber gleichzeitig, dass das Urteil auch erkennen lässt, dass im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK keine pauschale Präklusion zulässig ist, sondern eine verhältnismäßige Ausgestaltung vorausgesetzt wird. Mit Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Person Teil der betroffenen Öffentlichkeit ist, lässt das Urteil erkennen, dass zumindest bei der Genehmigung der Erweiterung einer Anlage wie einem Schweinestall Personen, welche nicht im eigentlichen Umkreis der Anlage wohnen, nicht als betroffen anzusehen sind. Hieraus wird man auch folgern können, dass für die Betroffenheit einerseits das Bestehen eines eigentlichen „personenbezogenen“ Interesses, andererseits die konkrete (potentielle) Beeinträchtigung der betreffenden Person notwendig ist.

---

<sup>15</sup> S. EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgården Lilla), ECLI:EU:C:2009:631; s. auch EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683.

In der Rs. C-565/19 P<sup>16</sup> wies der EuGH das gegen das Urteil des Gerichts in der Rs. T-330/18<sup>17</sup> ergriffene Rechtsmittel zurück und bestätigte die Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklagen gegen diverse, den Klimaschutz betreffende EU-Rechtsakte (die nach Ansicht der Kläger unzureichend seien und ihre Grundrechte verletzen) wegen fehlender individueller Betroffenheit. Er weist insbesondere darauf hin, dass allein das Vorbringen, ein Rechtsakt der Union verletze die Grundrechte der Kläger, noch nicht die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage der Betroffenen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV nach sich ziehe; der gegenteilige Ansatz trage den im Vertrag vorgesehenen System und den abgestuften Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht Rechnung. Etwas anderes könne auch nicht aus dem Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz abgeleitet werden, und die Zulässigkeit der Klage könne sich auch nicht (allein) aus der (möglichen) Grundrechtsverletzung ergeben.

Das Urteil vermag angesichts der ständigen Rechtsprechung nicht zu überraschen; es impliziert, dass der Rechtsschutz Einzelner auf Unionsebene gegen Gesetzgebungsmaßnahmen und damit die Möglichkeit Einzelner, die Vereinbarkeit von Unionsrechtsakten mit dem Primärrecht (und damit den Grundrechten) 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. Der Gerichtshof verweist hier – wie schon in ständiger Rechtsprechung – auf das durch den Vertrag vorgesehene System, welches davon ausgehe, dass ausreichender Rechtsschutz auf andere Art und Weise gewährleistet sei (insbesondere im Zuge des auf nationaler Ebene zu gewährenden gerichtlichen Zugangs und dem Vorabentscheidungsverfahren). Es bleibt indessen fraglich, ob dieser Ansatz einen ausreichenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten vermag und ob sich nicht vor dem Hintergrund des Art. 47 GRCh i.V.m. einem effektiven Grundrechtsschutz ein anderer Ansatz hätte aufdrängen müssen (was noch nichts über die Begründetheit aussagt).<sup>18</sup>

In der Rs. C-297/20<sup>19</sup> bestätigte der Gerichtshof seine Auslegung des Art. 263 Abs. 4 AEUV und damit den eher restriktiv ausgestalteten gerichtlichen Zugang Einzelner zum EuGH, soweit Legislativakte betroffen seien; eine Modifikation dieser Voraussetzungen müsse auf dem Weg der Vertragsänderung erfolgen. Während dieser Aspekt angesichts der ständigen Rechtsprechung wenig überraschend ist, irritiert die nachfolgende knappe Aussage, Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention finde allgemein keine Anwendung auf Legislativakte der EU-Organe, könnte damit doch insinuiert werden, eine administrative Tätigkeit im Sinne des Art. 2 Ziff. 2 Aarhus-Konvention sei allgemein bei Legislativakten der Union zu verneinen, unabhängig davon, welches Verfahren zur Anwendung kommt und ob das Parlament beteiligt ist. Dies stünde allerdings im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-515/11<sup>20</sup>, wonach

---

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-565/19 P (Carvalho u.a./EP und Rat), ECLI:EU:C:2021:252.

<sup>17</sup> EuG, Rs. T\_330/18 (Carvalho u.a./EP und Rat), ECLI:EU:T:2019:324. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2020, 124.

<sup>18</sup> S. weiter EuG, Rs. T-9/19 (Client Earth/EIB), ECLI:EU:T:2021:42: Der Klage einer Umweltschutzorganisation gegen die Ablehnung ihres Antrags auf Überprüfung des Beschlusses der Europäischen Investitionsbank betreffend die Finanzierung des Baus eines Biomassekraftwerks wurde stattgegeben: Unter Bezugnahme auf die Aarhus-Konvention und den angestrebten weiten Zugang zu Gerichten hielt das Gericht insbesondere fest, der in der Aarhus-Verordnung enthaltene Begriff der Maßnahme "des Umweltrechts" zur Regelung eines Einzelfalls sei weit auszulegen, so dass er nicht nur auf Maßnahmen zur Regelung eines Einzelfalls beschränkt sei, die auf der Grundlage einer Vorschrift des abgeleiteten Rechts erlassen werden, die zur Verfolgung der in Art. 191 Abs.1 AEUV genannten umweltpolitischen Ziele der Union beitrage, sondern alle Maßnahmen zur Regelung eines Einzelfalls, die Anforderungen des abgeleiteten Unionsrechts unterliegen und unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage unmittelbar auf die Verwirklichung der Ziele der Umweltpolitik der Union ausgerichtet sind, umfasse. Da es vorliegend auch darum gegangen sei, ob das zu finanzierende Projekt gewisse Umweltkriterien erfülle, sei diese Voraussetzung erfüllt. Im Übrigen entfalte der Beschluss der EIB auch verbindliche Wirkung. Gegen das Urteil ist ein Rechtsmittel hängig (Rs. C-212/21 P). S. auch EuG, Rs. T-496/20 (CRIL-GEN/Kommission), ECLI:EU:T:2021:179: Das Gericht verneinte die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage von Umweltorganisationen, die gegen die Weigerung der Kommission, die Genehmigung der Zulässigkeit von Glyphosat zu überprüfen, geklagt hatten; der Beschluss der Kommission entfalte keine verbindlichen Wirkungen.

<sup>19</sup> EuGH, C-297/20 P (Sabo), ECLI:EU:C:2021:24.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-515/11 (Deutsche Umwelthilfe), ECLI:EU:C:2013:523.



unter Gesetzgebungsverfahren im Sinn des Art. 2 Ziff. 2 Aarhus-Konvention nur solche Verfahren zu verstehen seien, in denen das Parlament tätig wird, die also, m.a.W., in ein Gesetz im formellen Sinn münden. Auf dieser Grundlage seien z.B. Exekutivbehörden auch dann Behörden im Sinne des Art. 2 Ziff. 2 AK, falls sie legislative Befugnisse wahrnehmen. Denn nur im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sei gewährleistet, dass die Öffentlichkeit aufgrund der besonderen Charakteristika dieses Verfahrens hinreichend informiert ist, wodurch letztlich die Ausnahmebestimmung begründet sei, ein Ansatz, der durch Wortlaut und Systematik der Aarhus-Konvention, die zwischen Dokumenten im Besitz von in gesetzgebender Eigenschaft handelnden Behörden und der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Vorbereitung exekutiver Vorschriften unterscheidet, bestätigt werde. Insofern ist die Aussage des EuGH also entsprechend restriktiv auszulegen (und in dem Urteil ging es auch um eine Richtlinie des Parlaments und des Rates).

## **V. Gewässerschutzrecht**

In der Rs. C-559/19<sup>21</sup> stellte der Gerichtshof im Zusammenhang mit illegalen Wasserentnahmen in bzw. am Rand des Schutzgebiets «Donana» verschiedene Verstöße Spaniens gegen die RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie) und die RL 92/43 (FFH-Richtlinie) fest, wobei aber auch diverse Rügen der Kommission zurückgewiesen wurden. Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Aspekte des Urteils hinzuweisen:

- Falls der Zustand eines Grundwasserkörpers bereits als «schlecht» eingestuft ist, könne dann kein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. i RL 2000/60 (wonach die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen sind, um eine Verschlechterung des Zustands des Grundwasserkörpers zu verhindern) vorliegen, wenn nicht dargelegt werde, dass der Zustand noch schlechter geworden sei (wobei der Gerichtshof aber auch – in Anknüpfung an seine Rechtsprechung<sup>22</sup> – den verbindlichen Charakter der Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 lit. a, b RL 2000/60 betont).
- Die nach Art. 5 Abs. 1 RL 2000/60 zu erstellende Beschreibung des in Frage stehenden Grundwasserkörpers (die ihrerseits als Grundlage für Schutzmaßnahmen dient) sei unvollständig, da illegale Wasserentnahmen nicht berücksichtigt worden seien.
- Ein Verstoß gegen Art. 11 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. c RL 2000/60 sei ebenfalls zu bejahen, da in dem betreffenden Maßnahmenplan keinerlei Maßnahmen zur Verhinderung einer Störung der in dem betreffenden Schutzgebiet gelegenen geschützten Lebensraumtypen durch die Entnahme von Grundwasser für den Bedarf eines Tourismusgebiets vorgesehen seien. Denn aus dem Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 folge, dass das in Art. 11 RL 2000/60 vorgesehene Maßnahmenprogramm auch die Festlegung der Maßnahmen

---

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-559/19 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2021:512.

<sup>22</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), ECLI:EU:C:2020:391.

zum Gegenstand haben müsse, die erforderlich sind, um jegliche Verschlechterung der Schutzgebiete im Sinne der Richtlinie 92/43 zu vermeiden.

- Schließlich stellte der Gerichtshof auch einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 fest, da die Kommission nachgewiesen habe, dass die Gefahr der Beeinträchtigung eines Schutzgebiets aufgrund übermäßiger Wasserentnahme für die städtische Versorgung bestehe. Denn Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 enthalte eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der Lebensräume und erhebliche Störungen von Arten, für die diese Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, was dem im Rahmen der Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 1 erster Gedankenstrich AEUV verfolgten Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität und dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, entspreche.

Nach Art. 4 Abs. 1 RL 91/271<sup>23</sup> müssen kommunale Abwässer vor ihrer Einleitung in Gewässer einer sog. Zweitbehandlung unterzogen werden, und gemäß Art. 5 Abs. 2, 3 RL 91/271 ist sicherzustellen, dass das in empfindliche Gebiete eingeleitete kommunale Abwasser aus Kanalisationen vor dem Einleiten in Gewässer einer weiter gehenden als der in Art. 4 RL 91/271 vorgesehenen Behandlung unterzogen wird. Jedenfalls muss das Abwasser den Anforderungen des Anhang I Abschnitt B RL 91/271 entsprechen, was durch entsprechende Proben nachzuweisen ist. In der Rs. C-22/20<sup>24</sup> stellte der Gerichtshof klar, dass diese materiellen Pflichten, welche er als «Erfolgspflichten» bezeichnet (woraus geschlossen werden kann, dass diese Qualitätsstandards jedenfalls zu beachten sind), im Vergleich zu den in Art. 15 RL 91/271 formulierten Vorgaben betreffend die Überwachung eigenständig seien und unterschiedliche Ziele verfolgt würden. Daher beinhalte ein etwaiger Verstoß gegen die Prüfungspflichten aus Art. 15 RL 91/271 nicht automatisch einen Verstoß gegen die Anforderungen der Art. 4, 5 RL 91/271. Ausgehend von diesem Grundsatz prüfte der EuGH im Einzelnen, ob in einer Reihe von Gemeinden die Vorgaben des Art. 4 RL 91/271 beachtet wurden und kam zum Schluss, dass dies in einigen der Fall gewesen sei, in anderen jedoch nicht.<sup>25</sup>

## **VI. Luftreinhaltung**

---

<sup>23</sup> RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-22/20 (Kommission/Schweden), ECLI:EU:C:2021:669.

<sup>25</sup> Darüber hinaus stellte der Gerichtshof eine Verletzung des Art. 4 Abs. 3 EUV durch Schweden fest, da es der Kommission während des Vorverfahrens nicht die Auskünfte erteilt habe, die sie benötigt hätte, um beurteilen zu können, ob gewisse Abwasserbehandlungsanlagen den Anforderungen der RL 91/271 genügen. Denn obwohl der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren die Beweislast obliege, seien die Mitgliedstaaten doch zur Mitwirkung und zur Erteilung sachdienlicher Auskünfte (wie hier Messergebnisse) verpflichtet.

Die RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa<sup>26</sup> 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 geeignete und wirksame Maßnahmen vorsehen müssen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, wovon nach der Rechtsprechung jedenfalls dann nicht auszugehen sei, wenn die Überschreitung länger andauert.<sup>27</sup> In der Rs. C-635/18<sup>28</sup> stellte der EuGH – ausgehend von der Feststellung, dass eine Überschreitung der Grenzwerte einen Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50 impliziere – fest, die Jahresgrenzwerte für Stickstoffdioxid seien in Deutschland in insgesamt 26 Gebieten und Ballungsräumen<sup>29</sup> und die Stundengrenzwerte in zweien dieser Gebiete systematisch und anhaltend überschritten worden und bejahte dementsprechend eine Verletzung der RL 2008/50. Zwar sei allein der Umstand, dass die Grenzwerte überschritten werden, noch nicht ausreichend, um einen Verstoß gegen die Vorgaben der RL 2008/50 zu bejahen, da die Luftqualitätspläne einen Ausgleich zwischen dem Ziel einer Verringerung der Luftschadstoffe und verschiedenen (anderen) öffentlichen und privaten Interessen vornehmen müssten. Trotz dieses sich hieraus ergebenden Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten müssten es die ergriffenen Maßnahmen jedoch erlauben, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, wobei die Umstände des Einzelfalls maßgeblich seien. In Bezug auf die in Frage stehenden Überschreitungen in den insgesamt 26 deutschen Gebieten und Ballungsräumen stellte der Gerichtshof eine systematische und anhaltende Überschreitung der Grenzwerte während mindestens sechs Jahren fest, welche zudem auch qualitativ beträchtlich gewesen sei. Zudem fehlten in den durchaus erstellten Luftqualitätsplänen eine Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität, und Deutschland habe darauf hingewiesen, dass die Grenzwerte während längerer Zeit in zahlreichen Gebieten nicht eingehalten werden könnten, ganz abgesehen davon, dass zahlreiche

---

<sup>26</sup> ABl. 2008 L 152, 1.

<sup>27</sup> 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>28</sup> EuGH, Rs. C-635/18 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2021:437. S. auch EuGH, Rs. C-664/18 (Kommission/Vereinigtes Königreich), ECLI:EU:C:2021:171; EuGH, Rs. C-637/18 (Kommission/Ungarn), ECLI:EU:C:2021:92 (systematische und andauernde Überschreitung der Grenzwerte für Feinstaub in gewissen Lokalitäten, ohne dass Ungarn geeignete Maßnahmen zur Abhilfe ergriffen hätte, wobei die besonders ungünstigen topographischen und klimatischen Bedingungen nichts an der Verletzung des Unionsrechts änderten, seien solche Aspekte doch bereits in der RL 2008/50 berücksichtigt worden).

<sup>29</sup> Das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Vorgaben der RL 2008/50 hinsichtlich der Immissionsgrenzwerte ist auf der Ebene der Gebiete und Ballungsräume und nicht des gesamten Hoheitsgebiets zu untersuchen, wie der Gerichtshof schon in der Rs. C-644/18 (EuGH, Rs. C-644/18 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2020:895) klarstellte.

Maßnahmen in den Luftqualitätsplänen wenig konkret seien, da es im Wesentlichen um gewisse Anreize und Sensibilisierungen gehe.<sup>30</sup>

Das Urteil knüpft an die bisherige Rechtsprechung zum Thema<sup>31</sup> an, wobei auch hier etwas verwirrend ist, dass der EuGH einerseits betont, allein eine Überschreitung der Grenzwerte stelle einen Verstoß gegen Art. 13 RL 2008/50 dar, andererseits aber hervorhebt, eine Überschreitung der in der RL 2008/50 vorgesehenen Grenzwerte genüge *per se* noch nicht, um das Vorliegen einer Verletzung ihrer Vorgaben festzustellen, sondern es sei eine Einzelfallprüfung notwendig.<sup>32</sup> Jedenfalls aus dem Gesamtkontext folgt aber, dass nur punktuelle Überschreitungen gerade nicht ausreichen, und aus dem Umstand, dass der Gerichtshof anschließend – wie schon in der bisherigen Rechtsprechung – prüft, ob eine systematische und andauernde Überschreitung der Grenzwerte zu verzeichnen ist, ergibt sich dann, dass ein Verstoß gegen die Pflicht zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte immer dann zu bejahen ist, wenn eine solche «qualifizierte» Überschreitung der Grenzwerte vorliegt. Als Kriterien in diesem Zusammenhang – welche bei der Einzelfallprüfung heranzuziehen sind – stellt der EuGH im vorliegenden Fall auf den Zeitraum und das Ausmaß der Überschreitung, die zu wenig ehrgeizigen Pläne der Einhaltung der Grenzwerte sowie die wenig griffigen bzw. verbindlichen Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen ab. Diese Aspekte sind wohl vor dem Hintergrund der konkreten Umstände in Deutschland zu sehen und damit nicht abschließend zu verstehen. Letztlich liegt damit der Schluss nahe, dass es bei der Frage nach dem Verstoß gegen die Immissionsgrenzwerte der RL 2008/50 auch und gerade um Verhältnismäßigkeitserwägungen geht. Angesichts des Umstands, dass die Umsetzungsfrist für die RL 2008/50 mittlerweile seit mehr als zehn Jahren abgelaufen ist, dürfte es den Mitgliedstaaten je länger je weniger gelingen nachzuweisen, dass keine systematische und anhaltende Überschreitung der Grenzwerte zu verzeichnen ist und sie die zumutbaren und hinreichend effektiven Maßnahmen ergriffen haben. Damit sind alle zulässigen und realisierbaren Maßnahmen in Angriff zu nehmen, die im Hinblick auf die baldmöglichste Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind, ohne dass mit Blick auf die Grenzwerte selbst 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>30</sup> Nur am Rande sei noch darauf hingewiesen, dass sich Deutschland als Rechtfertigung für die Überschreitung der Grenzwerte auch darauf berufen hatte, dass das Unionsrecht bei der Typengenehmigung von Fahrzeugen nicht hinreichend streng sei (was angesichts der regelmäßig eher skeptischen Haltung Deutschlands gegenüber strengeren Grenzwerten doch eher überraschend anmutet). Der Gerichtshof wies dieses Vorbringen überzeugend zurück: Die Immissionen beruhten nicht nur auf dem Schadstoffausstoß von Fahrzeugen, ganz abgesehen davon, dass die Immissionsgrenzwerte unabhängig von den Vorgaben für Emissionswerte einzuhalten seien.

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-644/18 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2020:895; 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.

<sup>32</sup> Vgl. insoweit mit Bezug auf die bisherige Rechtsprechung auch schon *Epiney*, EurUP 2021, 122 (129 f.).

blieben, ginge man hier von reinen Zielvorgaben, deren Einhaltung eigentlich nicht gefordert wird, aus. Das durchaus berechtigte Anliegen der Mitgliedstaaten, auch gegenläufigen Interessen Rechnung tragen zu können, wird in dem in der Richtlinie vorgesehenen zweistufigen System aufgegriffen: 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).

## VII. Naturschutzrecht

Nach Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 (Habitat-Richtlinie)<sup>33</sup> haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der artenspezifischen Schutzmaßnahmen, ein „strenges Schutzsystem“ zu gewährleisten, insbesondere das Verbot aller absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung der in Anhang IV lit. a) RL 92/43 aufgeführten Tierarten, der absichtlichen Störung dieser Arten, der absichtlichen Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur und jeder Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten. In den verb. Rs. C-473/19, C-474/19<sup>34</sup> hatte sich der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Frage nach der Richtlinienkonformität der Abholzung eines Waldgebiets zu forstwirtschaftlichen Zwecken zur Tragweite dieser Bestimmung zu äußern. Er stellte fest, eine Absicht im Sinne der ersten drei genannten Verbote sei auch dann anzunehmen, wenn das eigentliche Ziel der Maßnahme nicht in den verbotenen Aktivitäten bestehe, sondern es sich um andere Ziele verfolgende Maßnahmen handle (wie Forstwirtschaft), die entsprechende Schädigung der Arten aber in Kauf genommen werde. Damit legt der Gerichtshof den Absichtsbegriff in Art. 12 Abs. 1 lit. a RL 92/43 (Fang- und Tötungsverbot) und in Art. 12 Abs. 1 lit. b, c RL 92/43 (Störungsverbot, Verbot der Zerstörung und Entnahme von Eiern aus der Natur) parallel aus. Auch werde in allen drei Buchstaben des Art. 12 Abs. 1 lit. a-c RL 92/43 auf das Individuum und nicht die Art Bezug genommen, so dass eine Auswirkung auf den Erhaltungszustand der betroffenen Art nicht notwendig sei.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>34</sup> EuGH, verb. Rs. C-473/19, C-474/19 (Skydda Skogen), ECLI:EU:C:2021:166.

<sup>35</sup> Weiter hielt er fest, die in Art. 5 RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie) enthaltenen Verbote kämen auch dann zum Zuge, wenn die betroffenen Arten nicht in Anhang I RL 2009/147 aufgeführt, nicht bedroht oder ihr Bestand rückläufig sei. Insofern legt er also einen parallelen Ansatz wie in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 lit. a-c RL 92/43 zugrunde. Der Gerichtshof weist im Zusammenhang mit Art. 5 RL 2009/147 auch auf den in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten Grundsatz des hohen Schutzniveaus und die verschiedenen Umweltrechtsprinzipien hin.

Der Ansatz des Gerichtshofs erteilt somit dem Ansatz, dass das Tötungsverbot differenziert zu verstehen sei, je nachdem, ob die Exemplare zielgerichtet getötet werden sollen oder im Zuge von Aktivitäten getötet werden, welche andere Ziele verfolgen, eine Absage; das Tötungsverbot ist im Übrigen in jedem Fall exemplarbezogen und nimmt nicht auf den Erhaltungszustand der Art Bezug. Er überzeugt trotz des teilweise abweichenden Wortlauts der verschiedenen Buchstaben und insbesondere des Störungsverbots. Denn es werden nur in Ausnahmefällen Störungen angenommen werden können, die sich auf den Erhaltungszustand einer Art insgesamt auswirken, so dass bereits die Effektivität der Bestimmung diesen Ansatz nahelegt; eine Relativierung insbesondere des Störungsverbots durch einen Bezug zu den Populationen steht somit nicht mit der RL 92/43 in Einklang, ebenso wenig wie eine Abschwächung durch das Abstellen auf die Tierarten und nicht die einzelnen Individuen. Im Übrigen spricht auch der systematische Zusammenhang mit der Ausnahmebestimmung des Art. 16 RL 92/43 (auf den der EuGH auch hinweist) für eine eher strenge Auslegung der Verbotsnorm im skizzierten Sinn, könnten deren Voraussetzungen doch ansonsten unterlaufen werden. Soweit – wie im Ausgangsverfahren – forstwirtschaftliche Maßnahmen in Frage stehen, sind die Mitgliedstaaten somit gehalten, diese so zu planen und durchzuführen, dass die Verbote beachtet werden; andernfalls muss auf die Ausnahmebestimmung des Art. 16 RL 92/43 zurückgegriffen werden und deren Voraussetzungen müssen vorliegen.

Mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 – der im Gegensatz zu Art. 12 Abs. 1 lit. a-c RL 92/43 auch unabsichtliche Handlungen verbietet – stellt der Gerichtshof klar, dass eine Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten auch dann zu verbieten sei, wenn der Erhaltungszustand der betroffenen Art dadurch nicht verschlechtert wird, dies aber nur, soweit die «kontinuierliche ökologische Funktionalität in dem natürlichen Lebensraum der betroffenen Art in einem einzelnen Gebiet trotz Vorsorgemaßnahmen» verloren geht. Diese Auslegung ist einerseits angesichts der großen Bedeutung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten für den Artenschutz und mit Blick auf die Zielsetzungen der RL 92/43 überzeugend; andererseits lässt die Formulierung des Gerichtshofs aber auch erkennen, dass bei Nichtvorliegen der erwähnten Voraussetzung das Verbot nicht zum Tragen kommen kann. Relevant wird dies in erster Linie für forstwirtschaftliche Tätigkeiten sein, welche jeweils zwangsläufig die Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten mit sich bringen.

Gegenstand der Rs. C-900/19<sup>36</sup> war die Vereinbarkeit bestimmter Vogelfangmethoden mit Art. 9 Abs. 1, 2 RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie)<sup>37</sup>, der unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt) Abweichungen von dem grundsätzlichen Jagdverbot der geschützten Arten zu bestimmten Zwecken (u.a. um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede anderer vernünftige Nutzung bestimmter

---

<sup>36</sup> EuGH, Rs. C-900/19 (Ligue pour la protection des oiseaux), ECLI:EU:C:2021:211.

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

Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen, vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147) erlaubt. Der Gerichtshof hielt mit Blick auf die beiden erwähnten Vorgaben folgendes fest:

- Allein der Umstand, dass einer Vogelfangmethode «traditioneller Charakter» zukommt, reiche nicht aus um nachzuweisen, dass diese Methode nicht durch eine andere zufriedenstellende Lösung im Sinn des Art. 9 Abs. 1 RL 2009/147 ersetzt werden könne. Denn solche Jagdmethoden beruhten häufig auf lokalen Traditionen oder Bräuchen; könnten sie als solche einen eigenständigen Abweichungsgrund darstellen, wäre eine Vielzahl von Praktiken erfasst, die den Erfordernissen des Art. 9 RL 2009/147 zuwiderliefen, so dass ein solcher Ansatz der gebotenen engen Auslegung dieser Bestimmung zuwiderlaufe. Im Übrigen könne die Aufzucht und die Fortpflanzung geschützter Arten in Gefangenschaft eine andere zufriedenstellende Lösung darstellen, woran auch der Aufwand nichts ändere, sei doch die Frage, ob Alternativlösungen zufriedenstellend sind, anhand der sinnvollen Optionen und der besten verfügbaren Techniken zu prüfen, wie sich aus der Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV ergebe. Im Übrigen weist der Gerichtshof auch ganz allgemein auf die Bedeutung des Begründungserfordernisses und die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse hin, welche jedenfalls zu berücksichtigen seien.
- Führt eine Fangmethode zu Beifängen, die nicht zu den Zielarten gehörenden Exemplaren andere als unbedeutende Schäden zufügt, so sei diese nicht durch die Ausnahmebestimmung des Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147 erfasst und erlaube daher keine Abweichung vom grundsätzlichen Jagdverbot des Art. 8 Abs. 1 RL 2009/147, dies auch falls die Beifänge nur einen geringen Umfang haben und nur für begrenzte Zeit vorkommen. Denn bei Beifängen, welche bedeutende Schäden an anderen Exemplaren implizieren (wie dies beim Fang mit Leimruten der Fall sei), könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Fang «selektiv» erfolge, wie von Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2009/147 gefordert. Der Gerichtshof begründete seinen Ansatz ausführlich mit Blick auf den Wortlaut, den Zusammenhang und die Zielsetzungen der einschlägigen Bestimmungen sowie die in Art. 191 Abs. 2 Uabs. 1 AEUV aufgeführten Grundsätze und die Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV.

Die sog. CITES-Verordnung (VO 338/97<sup>38</sup>) enthält – ebenso wie das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, das mit der VO 338/97 umgesetzt wurde – gewisse (beschränkende) Vorgaben für den internationalen Handel mit bestimmten (bedrohten) freilebenden Tierarten und Pflanzen mit dem Ziel, diese zu schützen. Es sieht im Wesentlichen Einfuhrkontrollen, Einfuhrverbote und Verkaufsverbote für die erfassten Arten vor, wobei je nach Bedrohungsgrad der Arten verschiedene Schutzregime gelten. In der Rs. C-87/20<sup>39</sup> ging es um die Tragweite der Ausnahme des Art. 7 Abs. 3 VO 338/97, wonach gewisse Vorgaben der Verordnung (insbesondere betreffend die Einfuhr) dann nicht gelten, wenn es um tote

---

<sup>38</sup> VO 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. 1997 L 61, 1.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-87/20 (Hauptzollamt B), ECLI:EU:C:2021:382.

Exemplare, Teile und Erzeugnisse der erfassten Arten geht, welche als persönliche Gegenstände oder Haushaltsgegenstände anzusehen sind: Unter diese Ausnahme falle Kaviar von Störartigen nicht nur, wenn er zum Eigenverzehr vorgesehen sei, sondern auch dann, falls dieser an Dritte verschenkt werden soll, soweit keine Anhaltspunkte für eine kommerzielle Absicht bestehen. Letztere ist somit das entscheidende Kriterium für die Frage, ob es um einen persönlichen Gegenstand oder einen Haushaltsgegenstand geht. Dieser Ansatz ist insofern überzeugend, als auch beim Verschenken eine kommerzielle Absicht bestehen kann (insbesondere beim Verschenken zu Werbezwecken).<sup>40</sup>

In der Rs. C-357/20<sup>41</sup> beschäftigte sich der EuGH erneut<sup>42</sup> mit dem Begriff der Fortpflanzungsstätte in Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 und ihrem Schutz und hielt folgendes fest:

- Erfasst sei nicht nur die Fortpflanzungsstätte selbst, sondern auch deren Umfeld, soweit sich dieses als erforderlich erweise, um den bedrohten Tierarten eine erfolgreiche Fortpflanzung zu ermöglichen. Denn nur diese Auslegung könne im Sinn des von der Bestimmung angestrebten strengen Schutzniveaus gewährleisten, dass wichtige Teile des Lebensraums der geschützten Tierarten so erhalten werden, dass diese Arten die u. a. für die Fortpflanzung erforderlichen Bedingungen vorfinden können.
- Der Schutz erstrecke sich auch auf Fortpflanzungsstätten, die nicht mehr genutzt werden, sofern eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die betreffende Tierart an diese Stätten zurückkehrt.
- Die Begriffe «Beschädigung» und «Vernichtung» im Sinne des Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 seien dahin auszulegen, dass sie die schrittweise Verringerung der ökologischen Funktionalität einer Fortpflanzungs- oder Ruhestätte einer geschützten Tierart bzw. den vollständigen Verlust dieser Funktionalität bezeichnen, unabhängig davon, ob derartige Beeinträchtigungen absichtlich erfolgen oder nicht.

## VIII. Klimaschutzrecht

Die RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen<sup>43</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten insbesondere, ihren Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erhöhen, wobei sie diesbezüglich konkrete quantitative Vorgaben enthält. Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a RL 2009/28 können die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Erfüllung dieser Vorgaben u.a. «Förderregelungen» vorsehen. In den verb. Rs. C-798/18, C-799/18<sup>44</sup> hielt der

---

<sup>40</sup> In der Durchführungsverordnung der Kommission (VO 865/2006, ABl. 2006 L 166, 1) wurde eine gewisse Höchstmenge definiert (125 g pro Person), ab der keine Einfuhrgenehmigung vorgelegt werden muss, wobei – wie der EuGH in dem angezeigten Urteil ebenfalls klarstellte – die Behörde im Falle der Überschreitung dieser Höchstmenge die Gesamtmenge (und nicht nur die über die zulässige Höchstmenge hinausgehende Menge) zu beschlagnahmen habe.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-357/20 (IE/Magistrat der Stadt Wien), ECLI:EU:C:2021:881.

<sup>42</sup> Vgl. schon EuGH, Rs. C-477/19 (Magistrat der Stadt Wien), ECLI:EU:C:2020:517.

<sup>43</sup> ABl. 2009 L 140, 16.

<sup>44</sup> EuGH, verb. Rs. C-798/18, C-799/18 (Federazione nazionale delle imprese), ECLI:EU:C:2021:280.



EuGH fest, dass diese Bestimmung und Art. 16, 17 GRCh (unternehmerische Freiheit und Eigentumsfreiheit), ausgelegt im Lichte der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, einer Kürzung oder Aufschiebung der Zahlung von Förderleistungen für von Fotovoltaikanlagen erzeugten Strom, die bereits bewilligt wurden und durch entsprechende Vereinbarungen zwischen den Betreibern dieser Anlagen und einer öffentlichen Gesellschaft bestätigt wurden, nicht entgegenstünden, soweit zwar bereits vorgesehene, aber noch nicht fällige Förderleistungen betroffen sind. Unter ausführlicher Bezugnahme auf die dem Ausgangssachverhalt zugrundeliegenden Regelungen hebt der Gerichtshof zur Begründung insbesondere hervor, dass umsichtige und besonnene Wirtschaftsteilnehmer angesichts der konkreten Ausgestaltung der in Frage stehenden Regelungen damit rechnen mussten, dass die Förderregelung mit Blick auf die Entwicklung bestimmter Umstände angepasst werden könne, so dass auch eine Kürzung oder Aufschiebung von Zahlungen den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht zuwiderlaufe (wobei die konkrete Prüfung dem nationalen Gericht überlassen wurde). Das Urteil bestätigt einerseits die große Bedeutung von allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts (wie die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz) sowie der EU-Grundrechte bei der Umsetzung und Durchführung des Unionsrechts, was insofern hoch relevant ist, als diese Grundsätze in ihrer unionsrechtlichen Bedeutung zu beachten sind, welche ihrerseits durch den EuGH letztverbindlich umrissen wird. Andererseits illustriert es aber auch den den Mitgliedstaaten durchaus eingeräumten Handlungsspielraum bei der Auslegung und Anwendung dieser Grundsätze.<sup>45</sup>

## **IX. Abfallrecht**

Nach Art. 11 VO 1013/2006 (Abfallverbringungsverordnung)<sup>46</sup> können die zuständigen Behörden der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen aus bestimmten Gründen widersprechen. Diese Bestimmung finde – so der EuGH in der Rs. C-315/20<sup>47</sup> – gemäß Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006 auch auf zur Verwertung bestimmte gemischte Siedlungsabfälle Anwendung, und Art. 11 Abs. 1 lit. i VO 1013/2006 erlaube es den zuständigen Behörden am Versand- oder Bestimmungsort einer solchen Verbringung allein deshalb zu widersprechen, weil es sich bei den betreffenden Abfällen um „gemischte Siedlungsabfälle“ aus

<sup>45</sup> S. weiter zum Klimaschutz EuGH, Rs. C-617/19 (Granarolo), ECLI:EU:C:2021:338 (Anlagenbegriff nach der RL 2003/87 und Begriff des Betreibers einer Anlage, welcher voraussetze, dass die Emissionen der betreffenden Anlagen kontrolliert werden können, wobei auch die rechtliche Regelung relevant sei); EuGH, Rs. C-271/20 (Aurubis), ECLI:EU:C:2021:959 (zum Begriff «Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark» und Bejahung der Zulässigkeit der Vergabe kostenloser Zertifikate, auf die ein Betreiber einer Anlage für die dritte Handelsperiode Anspruch hatte, auch nach deren Ablauf, soweit dies in Durchführung einer gerichtlichen Entscheidung erfolgt); EuGH, Rs. C-938/19 (Energieversorgungscenter Dresden), ECLI:EU:C:2021:908 (Einbezug von Nebeneinheiten in das Treibhausgasemissionssystem nach Art. 2 Abs. 1, Art. 3 lit. e RL 2003/87, Anlagenteil mit Wärme-Benchmark); EuGH, Rs. C-575/20 (Apollo Tyres), ECLI:EU:C:2021:1024 (Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung).

<sup>46</sup> VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-315/20 (Regione Veneto), ECLI:EU:C:2021:912.

Privathaushalten (Abfallschlüssel 20 03 01)“ handelt. Damit solle die Verbringung von Abfällen aus privaten Haushalten auf das absolut Notwendige beschränkt werden, und letztlich sollten die Mitgliedstaaten die Verantwortung für diese inhomogenen Siedlungsabfälle jeweils selbst tragen und ihre Hausmüllprobleme eigenständig lösen, ohne dass freilich eine Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten ausgeschlossen würde. In diesem Sinne verpflichtete Art. 16 RL 2008/98<sup>48</sup> die Mitgliedstaaten, ein integriertes und angemessenes Netz von Anlagen zur Behandlung von zur Verwertung bestimmten Abfällen und von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen zu errichten, wobei die besten verfügbaren Techniken zu berücksichtigen seien und die Grundsätze der Nähe und der Autarkie zu berücksichtigen seien.<sup>49</sup> Diese Grundsätze und die Möglichkeit, einer Verbringung gemischter Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zu widersprechen, fänden auch dann Anwendung, wenn gemischte Siedlungsabfälle einer mechanischen Behandlung im Hinblick auf ihre energetische Verwertung unterzogen werden, die ihre ursprünglichen Eigenschaften aber nicht modifiziert, dies unabhängig von der Einstufung in den Abfallschlüssel. Jede andere Auslegung würde letztlich dazu führen, dass die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe in ihrer Tragweite limitiert würden, dies obwohl es nach wie vor um Siedlungsabfälle gehe; hierfür gebe es angesichts ihrer Beschaffenheit und der erwähnten Zielsetzungen der VO 1013/2006 mit Bezug auf die Behandlung dieser Abfälle keine Gründe.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

<sup>49</sup> S. insoweit auch EuGH, Rs. C-292/12 (Ragn-Sells), ECLI:EU:C:2013:820.

<sup>50</sup> S. ansonsten zum Abfallrecht auch EuGH, Rs. C-836/199 (Toropet), ECLI:EU:C:2021:668 (Einordnung von Schlachtabfällen im Rahmen der VO 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, ABl. 2009 L 300, 1. Nach dieser Verordnung sind bestimmte Kategorien von beim Schlachten entstandenen tierischen Nebenprodukten als Abfall zu behandeln.