

Rechtliche Strategien zur Durchsetzung des Umweltrechts der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Rechtliche Strategien zur Durchsetzung des Umweltrechts der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten, in: Johannes Saurer (Hrsg.), Handlungsformen des Umweltrechts der Europäischen Union. Beiträge zu Grundfragen und Dimensionen des Wandels, Berlin 2025, 15-46.

Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Die tatsächliche Beachtung bzw. «Durchsetzung» des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten ist seit den 70er Jahren, während denen sich das EU-Umweltrecht entwickelte, ein Thema bzw. eine Herausforderung. Die Problematik wird bereits seit vielen Jahren diskutiert und war schon verschiedentlich Gegenstand von (rechtswissenschaftlichen, aber auch politikwissenschaftlichen) Untersuchungen, welche sich in der Regel auf die Ursachen konzentrieren, aber mitunter auch Vorschläge zur Weiterentwicklung unterbreiten.¹ Auch die

* 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 Grundlegend die Beiträge in *Gertrude Lübbe-Wolff* (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin 1996; s. weiter z.B. *Martin Hedemann-Robinson*, *Enforcement of EU Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, 2. Aufl., London 2015; *Pal Wenneras*, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford 2007; *Ludwig Krämer*, *Le droit répressif et le droit de l'environnement européen*, RJE 2014, numéro spécial, 77 ff.; *Christoph Knill/Andrea Lenschow* (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy*, Manchester 2000; *Neil Hawke*, *Environmental Policy: Implementation and Enforcement*, Aldershot 2002; *Chris Backes*, *Umsetzung, Anwendung und Vollzug europäischer Umweltqualitätsnormen*, FS Eckard Reh binder, Berlin 2007, 669 ff.; *Liam Cashman*, *Commission Compliance Promotion and Enforcement in the Field of the Environment*, JEEPL 2006, 385 ff.; *Aleksandra Cavoski*, *An Assessment of Compliance Strategies in the Environmental Policy Area*, ELR 2016, 252 ff.; *Johannes Saurer*, *Neue Entwicklungen bei der Vollzugskontrolle im europäischen Umweltrecht*, EurUP 2016, 78 ff.; s. sodann, jeweils m.w.N., *Wolfgang Kahl*, in: *Rudolf Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl., 2018, Art. 192, Rn. 80 ff.; *Bernhard Wegener*, in: *Bernhard Wegener* (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht, (EnzEuR)*, Band 8: *Europäische Querschnittpolitiken*, 2. Aufl., 2021, § 3, Rn. 77 ff.; *Astrid Epiney*, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Aufl., 2019, 5. Kap., Rn. 148.

Kommission befasst sich seit vielen Jahren regelmäßig mit der Thematik,² die auch Eingang in die umweltpolitischen Aktionsprogramme gefunden hat.³

Im Folgenden geht es vor diesem Hintergrund weniger um eine nochmalige Bestandsaufnahme und umfassende Untersuchung des «Vollzugsdefizits» (was im Übrigen auch empirische Untersuchungen implizierte),⁴ denn um eine «Kategorisierung» der strukturellen Grundprobleme und damit auch der verschiedenen Schritte der effektiven Durchsetzung – wobei mit diesem Begriff vorliegend sowohl auf die legislative Umsetzung und Durchführung als auch die administrative Anwendung im Einzelfall sowie die Rechtsdurchsetzung Bezug genommen wird – des EU-Umweltrechts, dies auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH: Ausgehend von den mit Blick auf die (defizitäre) Durchsetzung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten m.E. besonders relevanten Urteilen der letzten Jahre sollen die Durchsetzungs- und Umsetzungsprobleme «kategorisiert» werden (II.), um darauf aufbauend die verschiedenen Durchsetzungsmechanismen zu erörtern, wobei ein Akzent auf den dezentralen Mechanismen liegt (III.), und in einer Schlussbemerkung (IV.) nach den Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu fragen.⁵

Hinzuweisen ist dabei freilich auch auf den Umstand, dass die Grundproblematik und die zu beachtenden Grundsätze nicht nur im EU-Umweltrecht relevant sind und die unionsrechtlichen Mechanismen häufig – wenn auch nicht immer – häufig allgemeiner Natur sind und auch in anderen Rechtsgebieten Anwendung finden. Allerdings ist die Problematik im EU-Umweltrecht insofern besonders gelagert, als es häufig um im «Allgemeininteresse» liegende rechtliche Vorgaben geht, so dass weniger – im Gegensatz zu anderen Rechtsgebieten, wie etwa das Wettbewerbs- oder das Verbraucherschutzrecht – die Durchsetzung eigener «egoistischer» Rechte, denn die Verfolgung von Allgemeinwohlintereessen im Vordergrund steht.⁶

² S. die jährlichen Berichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts, zuletzt COM(2023) 453 final. S. weiter spezifisch mit Bezug zum Umweltrecht Mitteilung der Kommission vom 18.1.2018, Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik, COM(2018) 10 final. S. auch schon Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft, KOM (1996) 500 endg.; Mitteilung der Kommission über die Umsetzung des europäischen Umweltrechts, KOM (2008) 773 endg.; Mitteilung zur Förderung der Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts in der EU, KOM(2012) 95 endg.; Mitteilung der Kommission über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, COM(2017) 63 final; Mitteilung der Kommission. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, COM(2022) 438 final.

³ S. insbesondere das 7. Aktionsprogramm (ABl. 2013 L 354, 171), welches vier Maßnahmen in den Vordergrund stellt: Verbesserung des Berichtswesens, Verstärkung der Verbandsklage, Verbesserung des Beschwerdeverfahrens und verbesserte Inspektionen und Überwachung. Auch das derzeit laufende 8. Aktionsprogramm (ABl. 2022 L 114, 22) nimmt das Anliegen der Rechtsdurchsetzung auf, wobei insbesondere die Rolle der Kommission in den Blick genommen wird. Zu den Vorhaben der Kommission im 7. Aktionsprogramm z.B. *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (81), m.w.N.

⁴ S. insoweit den instruktiven Überblick in der Mitteilung der Kommission vom 8.9.2022. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, COM(2022) 438 final.

⁵ Dabei beruhen die Ausführungen teilweise auf bereits durchgeführten Untersuchungen, die mitunter aufgegriffen werden. S. insbesondere *Epiney*, Umweltrecht der EU (Fn. 1), 5. Kap., Rn. 121 ff.; *Astrid Epiney*, Europäisierung des Verwaltungsrechts. Zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, in: Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs (Hrsg.), Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts, Heidelberg 2023, 43 ff.

⁶ Zu diesem Aspekt z.B. *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78, m.w.N.; *Ludwig Krämer*, EU Environmental Law, 8. Aufl., 2015, 435 ff.

II. Zu den Durchsetzungsdefiziten des EU-Umweltrechts – aufgezeigt an der Rechtsprechung des EuGH

Im vorliegenden Rahmen kann es nicht darum gehen, Art und Weise von Umsetzung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts bzw. deren Defizite umfassend und erschöpfend zu erörtern. Vielmehr erfolgt – entsprechend der Zielsetzung dieses (rechtswissenschaftlichen) Beitrags – eine Beschränkung auf die Skizzierung einiger typischer Durchsetzungsdefizite, um auf diese Weise Tragweite und Anwendungsbereich der aufzuzeigenden, in erster Linie dezentralen Durchsetzungsmechanismen zu erfassen und die diesbezügliche Problemstellung einzugrenzen.

Auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH können die Durchsetzungsdefizite in insgesamt drei große Fallgruppen eingeteilt werden, die nachfolgend – jeweils mit einem kurzen Bezug zu ausgewählten einschlägigen Urteilen des Gerichtshofs – skizziert werden sollen.

1. Verspätete oder fehlende Umsetzung oder legislative Durchführung

Das sehr klassische Durchsetzungsdefizit im EU-Umweltrecht (sowie auch in anderen Bereichen des EU-Rechts) ist die verspätete oder fehlende Umsetzung von Richtlinien oder die fehlende legislative Durchführung (soweit Verordnungen betroffen sind). In diese Fallgruppe gehören auch unzulässige Übergangsfristen, haben sie doch zur Folge, dass – entgegen den unionsrechtlichen Vorgaben – für einen bestimmten Zeitraum die unionsrechtlichen Vorgaben nicht zum Zuge kommen (können).

Die Beispiele in der Rechtsprechung sind zahlreich. Neben «klassischer» fehlender oder verspäteter Umsetzung⁷ ist hier z.B. auf die Rs. C-396/92⁸ hinzuweisen: Deutschland hatte die RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) bzw. die Vorgängerrichtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist umgesetzt und gleichzeitig Projekte, für die das Genehmigungsverfahren vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie, aber nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie eingeleitet worden war, von der Pflicht zur Durchführung einer UVP ausgenommen. In einer solchen Konstellation bzw. durch ein solches Verhalten wird letztlich die Umsetzungsfrist einseitig zeitlich verschoben oder ausgedehnt, was ihre Verbindlichkeit und Effektivität in Frage stellt.

⁷ S. z.B. EuGH, Rs. C-435/99 (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:2000:451; EuGH, Rs. C-396/92 (Bund Naturschutz/Bayern), ECLI:EU:C:1994:179; EuGH, Rs. C-301/95 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1998:483; EuGH, Rs. C-150/97 (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:1999:15.

⁸ EuGH, Rs. C-396/92 (Bund Naturschutz/Freistaat Bayern), ECLI:EU:C:1994:179.

Illustriert wird damit auch die Bedeutung des Grundsatzes der Effektivität, welcher auch allgemein bei der Frage nach der unionsrechtskonformen Umsetzung von Richtlinien entscheidend ist.⁹

2. *Defizitäre Umsetzung oder Durchführung*

Ein zweite große Fallgruppe von Durchsetzungsdefiziten betrifft Defizite in der legislativen Umsetzung oder Durchführung: Diese kann Lücken aufweisen oder sonstwie den unionsrechtlichen Vorgaben nicht genügen, wobei grundsätzlich zwischen Form und Inhalt insbesondere der Umsetzung von Richtlinien zu unterscheiden ist. Dabei liegt nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich immer dann eine ungenügende Umsetzung vor, wenn die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Vorgaben nicht sichergestellt ist.¹⁰

a) Form

In Bezug auf die Form der Umsetzung von Richtlinienbestimmungen ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung eine hinreichend bestimmte und klare Regelung zu schaffen ist, so dass die Einzelnen von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese geltend machen können.¹¹ Damit kann der Grundsatz formuliert werden, dass Richtlinienbestimmungen – jedenfalls soweit sie Rechte Einzelner betreffen und / oder dies in Bezug auf eine hinreichende Rechtssicherheit und Transparenz geboten ist – durch nach außen wirksame Rechtsakte (also letztlich Gesetze im formellen oder materiellen Sinn, wobei dieselbe Richtlinienbestimmung auch durch mehrere Rechtsakte umgesetzt werden kann, was insbesondere in föderal organisierten Staaten von Bedeutung ist) umzusetzen sind.¹² Dies bedeutet freilich nicht, dass ausnahmslos jede Richtlinienbestimmung ausdrücklich in einem Gesetz umzusetzen ist. Denn Richtlinien enthalten durchaus Bestimmungen unterschiedlicher rechtlicher Tragweite, deren Umsetzung mit Blick auf ihre Effektivität nicht immer den Erlass eines Gesetzes erfordert. Darüber hinaus kann sich eine Umsetzung auch erübrigen, wenn bereits den Anforderungen der Richtlinie entsprechende nationale Bestimmungen bestehen. Daher ist die Frage, ob und inwieweit die Form der Umsetzung von Richtlinienbestimmungen den unionsrechtlichen Anforderungen genügt, in jedem Einzelfall zu analysieren, wobei jeweils ausschlaggebend ist, ob die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Vorgaben in Anbetracht der verfolgten

⁹ S. insoweit auch noch sogleich unten II.2.

¹⁰ Vgl. schon EuGH, Rs. C-48/75 (Royer), ECLI:EU:C:1976:57. S. sodann z.B. EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2003:371; EuGH, Rs. C-281/11 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2013:855; EuGH, Rs. C-478/99 (Kommission/Schweden), ECLI:EU:C:2002:281, Rn. 15.

¹¹ EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:87, Rn. 36 ff.; EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:224, Rn. 20 ff.; EuGH, Rs. C-59/89 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:225, Rn. 23 ff.; EuGH, Rs. C-530/11 (Kommission/Vereinigtes Königreich), ECLI:EU:C:2014:67.

¹² Aus der Rechtsprechung z.B. EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2007:274.

Zielsetzungen gewährleistet ist, was ein gewisses Maß an Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Kontrollierbarkeit voraussetzt.¹³

Defizite in der Form der Umsetzung sind häufig. So stellte der EuGH in zahlreichen Urteilen fest, die betreffende mitgliedstaatliche Umsetzung gewisser Bestimmungen sei nicht – wie grundsätzlich gefordert – ausdrücklich in einem nach außen wirksamen Rechtsakt umgesetzt worden. Beispielfhaft sei zunächst auf die Rs. C-32/05¹⁴ hingewiesen, in welcher es um ausgewählte Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60)¹⁵ ging. Nach der Feststellung, dass Luxemburg der Kommission nicht fristgemäß alle zur Umsetzung der RL 2000/60 erlassenen oder bestehenden nationalen Bestimmungen mitgeteilt habe, einigen allgemeinen Ausführungen zu den Anforderungen an die Form der Umsetzung sowie zu den Charakteristika der RL 2000/60¹⁶ geht der EuGH bezüglich der Frage, ob einzelne Richtlinienbestimmungen umgesetzt worden sind, insbesondere auf folgende Aspekte ein:

- Die Definitionen in Art. 2 i.V.m. Art. 4, 5, 6, 8 RL 2000/60 seien nicht in dem einschlägigen Gesetz umgesetzt worden, da diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten klare Verpflichtungen auferlegten, die innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen seien. Daher seien dadurch, dass die Definitionen und die Fristen der Art. 4-6, 8 RL 2000/60 nicht in das einschlägige Gesetz aufgenommen worden seien, die einschlägigen Vorgaben der Richtlinie nicht mit der erforderlichen Verbindlichkeit festgelegt und damit umgesetzt worden.
- Weiter sei Art. 7 Abs. 2 RL 2000/60 (der den Mitgliedstaaten aufgibt, für Oberflächenwasserkörper, die für Trinkwasser bestimmt sind, spezifische Qualitätsnormen einzuhalten) nicht umgesetzt worden: Diese Bestimmung erlege den

¹³ Der Rechtsprechung des EuGH sind hier gewisse Anhaltspunkte zu entnehmen, die durchaus verallgemeinert und in Fallgruppen eingeteilt werden können, vgl. im Einzelnen *Epiney*, Umweltrecht der EU (Fn. 1), 5. Kap., Rn. 124 ff., m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung.

¹⁴ EuGH, Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), ECLI:EU:C:2006:749; s. auch EuGH, Rs. C-427/07 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2009:457; weiter EuGH, Rs. C-648/13 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2016:490, wo der EuGH verschiedene Defizite bei der Umsetzung der RL 2000/60 feststellte, insbesondere, was die hinreichend klare und förmliche Umsetzung diverser Bestimmungen der Richtlinie betrifft.

¹⁵ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1.

¹⁶ Die RL 2000/60 lege (nur) allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen für den Wasserschutz fest und stelle die Koordination, die Integration und die langfristige Weiterentwicklung der grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Union sicher. Dabei sollten die in ihr enthaltenen allgemeinen Grundsätze und der Handlungsrahmen später von den Mitgliedstaaten weiterentwickelt werden, die eine Reihe besonderer Maßnahmen innerhalb der von der Richtlinie vorgegebenen Fristen erlassen müssten. Hingegen ziele die Richtlinie nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten ab. So fänden sich in der Richtlinie verschiedenartige Bestimmungen; die meisten enthielten aber nur eher allgemeine und nicht quantifizierbare Zielsetzungen, die zu erreichen seien, wobei den Mitgliedstaaten aber ein Ermessen bei der Frage eingeräumt werde, welche Maßnahmen zu ergreifen seien. Insbesondere verlangten Art. 1, 2 RL 2000/60 (die die Zielsetzung der Richtlinie und Definitionen enthalten), aber auch andere Vorschriften der Richtlinie, nicht den Erlass einer Rahmenregelung zur Umsetzung der Richtlinie. Offenbar soll also eine Umsetzung jeder einzelnen Bestimmung genügen, wenn der EuGH auch zugibt, dass der Erlass einer Rahmenregelung sinnvoll sein kann.

Mitgliedstaaten nämlich klar und eindeutig formulierte Erfolgspflichten auf, so dass sie durch „verbindliche Maßnahmen“ hätte umgesetzt werden müssen.

- Schließlich gebe es im luxemburgischen Recht keine Vorschriften über die Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit, womit Einzelnen und interessierten Kreisen entsprechende Rechte gewährt werden sollen, so dass auch hier eine Verletzung der Umsetzungspflicht vorliege.

Erwähnt sei weiter die Rs. C-535/07¹⁷, in der es – vor dem Hintergrund, dass die Naturschutzgesetzgebung in Österreich vollumfänglich Sache der Bundesländer ist – um die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147)¹⁸ und der Habitatrichtlinie (RL 92/43)¹⁹ in verschiedenen Bundesländern ging. Im Zentrum stand die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Einrichtung der Schutzgebiete und ihrer Unterschutzstellung. Die ausführlichen und auf die Rechtslage in einzelnen Bundesländern Bezug nehmenden Ausführungen des Gerichtshofs lassen erkennen, dass die grundsätzliche Unterschutzstellung und Abgrenzung der Schutzgebiete in einem Rechtssatz umzusetzen seien; weiter müssten die Bestimmung der Arten, die die Ausweisung eines Schutzgebiets begründeten, sowie die gebietsmäßige Abgrenzung eines Schutzgebiets unbestreitbare rechtliche Verbindlichkeit aufweisen (was in Österreich gerade nicht überall der Fall war, da nicht immer ein spezifischer Schutzstatus in einem nach außen wirksamen Gesetz geschaffen worden war).²⁰

In der Rs. C-530/11²¹ stellte der Gerichtshof eine nicht hinreichend klare und in einem Gesetz mit Außenwirkung erfolgte Umsetzung der in Art. 11 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie)²² figurierenden Vorgabe, wonach die Rechtsschutzverfahren «fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer» durchzuführen sind, fest: Es gebe insbesondere keine Rechtsnorm, welche die Gerichte verpflichte sicherzustellen, dass das Verfahren für die Kläger keine übermäßig hohen Kosten nach sich ziehe, und im Übrigen sei die Rechtslage nur unter Heranziehung und Bewertung verschiedener (zudem umstrittener) Urteile nationaler Gerichte eruierbar, so dass die Umsetzung nicht hinreichend klar und bestimmt sei.

¹⁷ EuGH, Rs. C-535/07 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2010:602.

¹⁸ RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010 L 20, 7. Im Urteil ging es noch um die Vorgängerrichtlinie, RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979 L 103, 1, wobei die Aussagen des Gerichtshofs auch in Bezug auf die Neufassung der Richtlinie relevant sein dürften, handelt es sich bei der RL 2009/147 doch lediglich um eine kodifizierte bzw. konsolidierte Fassung der mehrfach geänderten RL 79/409.

¹⁹ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

²⁰ Daneben hält der Gerichtshof aber auch fest, dass konkrete Ge- und Verbote nicht zwingend in einem Gesetz verankert werden müssten, sondern es genüge, dass der allgemeine rechtliche Rahmen deren Erlass ermögliche; ebensowenig müssten im Gesetz die einzelnen Arten oder spezifische Schutzmaßnahmen ausgewiesen sein.

²¹ EuGH, Rs. C-530/11 (Kommission/Vereinigtes Königreich), ECLI:EU:C:2014:67.

²² RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

Schließlich ist auf die Rs. C-543/16²³ hinzuweisen, in welcher der EuGH u.a. die ungenügende Umsetzung der in der RL 91/676 (Nitratrichtlinie)²⁴ vorgesehenen Pflicht, Aktionsprogramme zu erlassen, feststellte, da nicht alle in der RL 91/676 aufgeführten Elemente in Aktionsprogramme aufgenommen worden seien.

b) Inhalt

Auch in Bezug auf den Inhalt der Umsetzung ist der Gedanke des *effet utile* von großer Bedeutung: So erfordert – auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH – die Umsetzung zwar nicht in jedem Fall eine wörtliche Übernahme der Bestimmungen der Richtlinie, sondern kann auch innerhalb eines allgemeinen rechtlichen Rahmens erfolgen, dies unter der Voraussetzung, dass die vollständige Anwendung der einschlägigen Regelungen mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit gewährleistet ist.²⁵

Allerdings ist die Rechtsprechung hier insgesamt – wobei die genauen Anforderungen an einen Umsetzungsakt selbstverständlich nur für jeden Einzelfall bestimmt werden können – in der Regel recht streng, was durch folgende Beispiele defizitärer Umsetzung illustriert werden kann:

- Es reiche nicht aus, wenn ein in einer Richtlinie vorgesehenes ausdrückliches Verbot der Einleitung bestimmter Stoffe im nationalen Recht nur durch ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zum Ausdruck komme.²⁶
- Weiter sei die „Übersetzung“ der in der einschlägigen Richtlinienbestimmung vorgesehenen Möglichkeit der Abweichung von den Qualitätsstandards für Trinkwasser in „Notfällen“ durch eine Ausnahme für „Einzelfälle“ nicht vereinbar mit der Richtlinie, da beiden Begriffen eine unterschiedliche Bedeutung zukomme.²⁷
- In der Rs. C-50/09²⁸ stellt der Gerichtshof in Bezug auf die Umsetzung der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie)²⁹ in Irland fest, Art. 3 RL 2011/92 – der die eigentlich zentrale Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, wobei auch deren Bezugspunkte präzisiert würden, enthalte – sei nicht hinreichend (klar) umgesetzt worden: Denn eine Umsetzung wie in Irland, die lediglich die in Art. 8 RL 2011/92 enthaltene Berücksichtigungspflicht umsetzt, reiche nicht aus, da diese Verpflichtung von derjenigen des Art. 3 RL 2011/92 – der eine umfassende Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Projekts auf die

²³ EuGH, Rs. C-543/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2018:481.

²⁴ RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

²⁵ EuGH, Rs. C-102/97 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1999:394, Rn. 35; EuGH, Rs. C-96/95 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1997:165, Rn. 35; EuGH, Rs. C-144/99 (Kommission/Niederlande), ECLI:EU:C:2001:257; EuGH, Rs. C-120/09 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2009:802, Rn. 27, wo der Gerichtshof insbesondere im Zusammenhang mit technischen Regelungen die Notwendigkeit einer hinreichend klaren Umsetzung hervorhebt.

²⁶ EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:87, Rn. 19 ff.

²⁷ EuGH, Rs. C-237/90 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1992:452.

²⁸ EuGH, Rs. C-50/09 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2011:109.

²⁹ Fn. 22.

in Art. 3 genannten Faktoren und deren Wechselwirkungen verlange, während Art. 8 sich auf die Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Analyse im Genehmigungsverfahren beziehe – zu trennen sei. Im irländischen Recht seien diese beiden Aspekte aber nicht hinreichend klar umgesetzt worden, woran auch die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts durch die irischen Gerichte nichts ändere. Weiter lasse sich auf der Grundlage der nationalen Vorschriften – die mehrere Behörden mit der Genehmigung bzw. ihrer Vorbereitung betrauen – nicht ausschließen, dass ein Projekt genehmigt wird, ohne dass eine UVP im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie durchgeführt wird.

- Mit Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 (Habitatrichtlinie)³⁰ sei es nicht vereinbar, wenn bestimmte Kategorien von Projekten anhand von Kriterien, die nicht geeignet sind zu gewährleisten, dass die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die fragten Projekte ausgeschlossen ist, „pauschal“ von der Verträglichkeitsprüfung ausgenommen werden, wie dies in der zur Debatte stehenden deutschen Regelung insbesondere für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sowie nicht erlaubnis- oder bewilligungsbedürftige Gewässernutzungen der Fall war. Denn bei diesen Ausnahmen müsse nicht eigens geprüft werden und sei auch nicht zwingend entscheidungsrelevant, ob ein Schutzgebiet beeinträchtigt wird, was aber nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 das allein entscheidende Kriterium für die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung sei.³¹
- In einem anderen Urteil stellte der Gerichtshof eine unzureichende Umsetzung des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 fest, da die fragliche nationale Bestimmung den Begriff „gegebenenfalls“ in Bezug auf alle Erhaltungsmaßnahmen (dies im Gegensatz zur Verwendung dieses Begriffs in Art. 6 Abs. 1 RL 92/43, wo er sich nur auf besondere Umstände beziehe) gebrauche, so dass eine hinreichende Klarheit und Bestimmtheit der Umsetzung nicht gewährleistet sei, da die Richtlinie jedenfalls das Ergreifen notwendiger Erhaltungsmaßnahmen vorschreibe, so dass den Mitgliedstaaten insoweit keinerlei Gestaltungsspielraum zustehe; an diesem Schluss ändere auch die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung nichts. In eine ähnliche Richtung gehen die Ausführungen in Bezug auf die Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, enthalte das nationale Recht doch keine Bestimmung, die die erforderliche rechtliche Genauigkeit aufweise und die die zuständigen Behörden zur Vermeidung von Verschlechterungen der genannten Habitate eindeutig verpflichtete; ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genüge zur Umsetzung dieser Bestimmung gerade nicht.³²

³⁰ Fn. 19.

³¹ EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2006:3.

³² EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2007:274; s. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2007:780: Hier stellte der EuGH deshalb eine Verletzung der Pflicht zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 fest, weil die im Umsetzungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen erst nach Beginn der fraglichen Aktivitäten greifen könnten; auch sei der zuständige Minister nicht berechtigt, eine schädliche Tätigkeit einseitig zu untersagen, womit dem sich aus Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ergebenden Erfordernis eines präventiven Schutzes nicht Rechnung getragen werden könne.

- Im Zusammenhang mit der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) ³³ stellte der EuGH verschiedentlich eine Überschreitung des Gestaltungsspielraums in Bezug auf die gemäß Art. 4 Abs. 2 RL 2011/92 einer UVP zu unterstellenden Projekte fest, etwa weil sich Schwellenwerte lediglich auf die Größe eines Projekts ohne Berücksichtigung des Standorts beziehen³⁴ oder weil bestimmte im Anhang II RL 2011/92 aufgeführte Projekte allgemein vom Anwendungsbereich der UVP ausgeschlossen wurden.³⁵
- Auch in Bezug auf die Umsetzung planerischer Auflagen folgt die Rechtsprechung einer eher strengen Linie, wie die Rechtsprechung zur Tragweite der sich aus Art. 7 RL 76/464³⁶ ergebenden Anforderungen zeigt.³⁷ Diese Bestimmung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zur Verringerung der Gewässerverschmutzung durch bestimmte Stoffe Programme aufzustellen haben. Der EuGH präziserte in Bezug auf die inhaltliche Tragweite dieser Verpflichtung, dass diesen Programmen ein spezifischer Charakter zukommen müsse, so dass gerade die mit der Richtlinie angestrebten Zielsetzungen erreicht werden könnten. Insbesondere müssten die Programme ein in sich stimmiges Gesamtkonzept darstellen, dem eine kohärente und gegliederte Planung für das gesamte (nationale) Hoheitsgebiet zu entnehmen ist, so dass auf diese Weise die Verringerung der Verschmutzung durch die in der entsprechenden Liste der Richtlinie genannten Stoffe möglich ist. Vor diesem Hintergrund genügten allgemeine Sanierungsprogramme oder ein Komplex punktueller Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinie nicht. Diese Anforderungen dürften entsprechend auf die in zahlreichen umweltrechtlichen Richtlinien enthaltenen Verpflichtungen zur Erstellung von „Plänen“ zu übertragen sein.
- Im Zusammenhang mit der UVP bzw. der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 stellte der EuGH verschiedentlich fest, die Mitgliedstaaten seien ihrer sich auch aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Pflicht, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben, nicht nachgekommen. Mit dieser sei es nämlich grundsätzlich unvereinbar, Vorhaben, die einer UVP hätten unterzogen werden müssen,

³³ Fn. 22.

³⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-2/07 (Abraham/Wallonien), ECLI:EU:C:2008:133; EuGH, Rs. C-392/96 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:1999:431; EuGH, Rs. C-244/12 (Salzburger Flughafen), ECLI:EU:C:2013:203; EuGH, Rs. C-141/14 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2016:8.

³⁵ EuGH, Rs. C-526/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:356; EuGH, Rs. C-50/09 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2011:109. Weiter zur Reichweite des Geltungsbereichs der RL 2011/92 (im Zusammenhang mit der Frage nach der Auslegung des Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92, wonach Projekte, die durch einen mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt wurden, vom Anwendungsbereich der RL 2011/92 ausgeschlossen sind), EuGH, Rs. C-348/15 (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882.

³⁶ RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Diese Richtlinie wurde inzwischen abgelöst. Allerdings sind die grundsätzlichen Ausführungen in dem Urteil bezüglich der Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinienbestimmungen, die die Aufstellung von Programmen oder Plänen vorsehen (von denen es sehr viele gibt), durchaus aktuell.

³⁷ EuGH, Rs. C-184/97 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1999:546. S. auch die parallelen Urteile gegen andere Mitgliedstaaten: EuGH, verb. Rs. C-232/95, C-233/95 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:1998:275; EuGH, Rs. C-206/96 (Kommission/Luxemburg), ECLI:EU:C:1998:278; EuGH, Rs. C-207/97 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:1999:17; s. auch EuGH, Rs. C-336/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:94; EuGH, Rs. C-286/21 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2022:319, jeweils in Bezug auf die Anforderungen an die Luftqualitätspläne nach der RL 2008/50.

ohne Weiteres als im Hinblick auf die Pflicht zur Durchführung einer UVP als rechtmäßig anzusehen, z.B., weil die Genehmigungsentscheidung bestandskräftig geworden ist.³⁸

- «Legendär» sind schließlich die verschiedenen Verfahren vor dem EuGH betreffend die unionsrechtswidrige Umsetzung der Vorgaben des Unionsrechts zum Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz.³⁹

3. *Fehlende oder defizitäre (administrative) Anwendung*

Der Vollzug des EU-Rechts – wobei es dabei sowohl um die direkte Anwendung von Unionsrecht selbst als auch von nationalem Recht, das EU-Recht umsetzt, geht – obliegt grundsätzlich⁴⁰ den Mitgliedstaaten, wie Art. 192 Abs. 4 AEUV denn auch spezifisch für das Umweltrecht⁴¹ ausdrücklich klarstellt. Die Mitgliedstaaten haben daher die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben und damit auch das nationale Recht, das Unionsrecht umsetzt oder durchführt, auch tatsächlich beachtet und angewandt werden.⁴² Diese Etappe der EU-Umweltpolitik ist insofern von entscheidender Bedeutung, als sie zwar den letzten, aber unentbehrlichen Baustein für die effektive Verwirklichung der in den betreffenden Rechtsakten statuierten Vorgaben darstellt. Vollziehen müssen die Mitgliedstaaten einerseits unmittelbar geltende unionsrechtliche Bestimmungen – wie insbesondere zahlreiche vertragliche Normen und Verordnungen –, aber auch andererseits nationales Recht, das auf unionsrechtlichen Vorgaben beruht – wie insbesondere im Zuge der Umsetzung von Richtlinien erlassene Rechtsakte. Auch haben die Mitgliedstaaten das Unionsrecht bzw. die Umsetzungsgesetzgebung korrekt anzuwenden.

³⁸ S. z.B. EuGH, Rs. C-261/18 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2019:955; EuGH, Rs. C-278/21 (Danske Akvakultur), ECLI:EU:C:2022:864.

³⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-115/09, Trianel, ECLI:EU:C:2011:289; EuGH, Rs. C-72/12, Altrip, ECLI:EU:C:2013:712; EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683; EuGH, Rs. C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), ECLI:EU:C:2022:857. Hierzu aus der Literatur sehr instruktiv *Sabine Schlacke*, Dieselskandal und Verbandsklage. Zur erneuten Unionsrechtswidrigkeit des deutschen Umweltrechtsschutzes (zugleich Anmerkung zu EuGH v. 08.11.2022 – Rs. C-873/19), NVwZ 2023, 37 ff.; *Amelie Ohler/Marjan Peeters/Mariolina Eliantonio*, How to Represent the Silent Environment? An Update on Germany's Struggle to Implement Article 9 (3) of the Aarhus Convention, JEEPL 2021, 370 ff.; *Annette Guckelberger*, Aarhus-Konvention und Unionsrecht als prägende Faktoren für die Verbandsklage im UmwRG, NuR 2020, 149 ff.

⁴⁰ Was aber einen unmittelbaren Vollzug durch die Kommission oder auch durch Agenturen, wie z.B. die Europäische Chemikalienagentur, nicht ausschließt. So gibt es auch einige (wenige) Gebiete, in denen die Unionsorgane, in der Regel die Kommission (oder, neuerdings, Agenturen), selbst die einschlägigen Rechtsakte vollziehen. Zu nennen sind z.B. der Kohäsionsfonds oder die Erstellung der Liste mit Gebieten von unionsweiter Bedeutung im Rahmen der RL 92/43 (Habitatrichtlinie). Hierzu *Gerd Winter*, Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Verwaltungsvollzug, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 107 (111 ff.), der zwischen unmittelbar vollziehender, streitentscheidender und kooperierender Verwaltung unterscheidet.

⁴¹ Allgemein ist die mitgliedstaatliche Pflicht zur Ergreifung aller zur Durchführung des Unionsrechts notwendigen Maßnahmen in Art. 291 Abs. 1 AEUV verankert.

⁴² Vgl. z.B. die Formulierung in EuGH, Rs. C-383/09 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2011:369, wo der Gerichtshof betont, die Mitgliedstaaten hätten, konkret in Bezug auf eine Bestimmung der Habitatrichtlinie, nicht nur die notwendigen gesetzgeberischen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen, sondern diese Bestimmungen auch tatsächlich anzuwenden und die notwendigen Vollzugsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Pflicht zum Vollzug des Unionsrechts bzw. des dieses durchführenden oder umsetzenden nationalen Rechts ist eine unbedingte Rechtspflicht, allenfalls abgesehen von einer objektiven Unmöglichkeit, die in der Praxis kaum je vorkommen dürfte. Daher ändern praktische oder administrative Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten – so real sie auch sein mögen – nichts an der bestehenden Pflicht zum Vollzug, so dass im Falle der Missachtung eine Verletzung unionsrechtlicher Pflichten anzunehmen ist.⁴³ Daher kann sich ein Mitgliedstaat auch nicht auf den Schutz der öffentlichen Ordnung berufen, wenn die Durchführung des Unionsrechts aufgrund von Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung auf Schwierigkeiten stößt.⁴⁴ Dies erscheint schon insofern zwingend, als die Durchführung des Unionsrechts als solche *per se* nicht gegen die öffentliche Ordnung verstoßen kann, so dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen haben, um den mit der Anwendung des Unionsrechts einhergehenden Schwierigkeiten zu begegnen.

Für die beim Vollzug anzuwendenden Regeln gilt das Prinzip der Anwendung nationaler Verfahrens- und Prozessordnungen, so dass sich der Vollzug grundsätzlich nach dem einschlägigen nationalen Recht richtet. Allerdings haben die Mitgliedstaaten ggf. bestehende (allgemeine oder sektorielle) Regelungen (z.B. über die Öffentlichkeitsbeteiligung) zu beachten; hinzu kommt, dass immer mehr umweltrechtliche Rechtsakte Vorgaben für die Vollzugskontrolle, wie z.B. Inspektionen, vorsehen, die selbstredend maßgeblich sind. Darüber hinaus und allgemein haben die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 3 EUV die effektive Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen, so dass ihre nationalen Regelungen so ausgestaltet sein müssen, dass diese nicht beeinträchtigt wird. Der Gerichtshof hat das Erfordernis der effektiven Anwendung des Unionsrechts mit der Formel zusammengefasst, dass das nationale Recht dann nicht herangezogen werden darf, wenn es die Verwirklichung der Unionsregelung praktisch unmöglich macht (Effektivitätsprinzip)⁴⁵ oder wenn es im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Sachverhalte entschieden wird, zu Ungleichbehandlungen führt (Äquivalenzprinzip).⁴⁶

Die effektive bzw. korrekte Anwendung des EU-Umweltrechts ist häufig defizitär. Beispielhaft sei etwa auf folgende Urteile, in welchen es um die unionsrechtswidrige Anwendung von EU-

⁴³ EuGH, Rs. C-378/98 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2001:370; vgl. auch EuGH, Rs. C-404/97 (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:2000:345, Rn. 52 f.

⁴⁴ Vgl. in Bezug auf eine das Gentechnikrecht betreffende Regelung EuGH, Rs. C-552/07 (Commune de Sausheim), ECLI:EU:C:2009:96.

⁴⁵ Was insgesamt das Treffen der notwendigen und geeigneten Maßnahmen impliziert, wie etwa Überwachungsmechanismen, Genehmigungserfordernisse oder ein Sanktionensystem, vgl. etwa *Ludwig Krämer*, *Droit de l'environnement de l'UE*, 2011, 110 ff.

⁴⁶ Vgl. z.B. die Formulierungen in EuGH, Rs. C-413/12 (Asociation de consumidores), ECLI:EU:C:2013:800; EuGH, Rs. C-69/14 (Tarsia), ECLI:EU:C:2015:662; EuGH, Rs. C-200/14 (Campean), ECLI:EU:C:2016:494. Hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, 15. Aufl., 2023, § 8, Rn. 18 ff.; s. auch die sehr instruktiven Ausführungen unter Bezugnahme auf konkrete umweltrechtliche Rechtsakte (UVP-Richtlinie, IVU-Richtlinie, Umweltinformationsrichtlinie, Öko-Audit-Verordnung und Wasser-Rahmenrichtlinie) bei *Michael Barth/Christoph Demmke/Gret Ludwig*, *Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts im Bereich des Umweltrechts*, NuR 2001, 133 ff.

Recht oder auf diesem beruhendem nationalen Recht bzw. sonstige Verstöße gegen unionsrechtliche Vorgaben ging, hingewiesen:

- In der Rs. C-323/13⁴⁷ stellte der EuGH einen Verstoß gegen die RL 1999/31 (Deponierichtlinie)⁴⁸ und die RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)⁴⁹ fest, da vor der Lagerung von Abfällen in gewissen Deponien keine geeignete Behandlung sichergestellt worden sei und weil in der Region Latium kein geeignetes Netz an Abfallanlagen bestehe.
- Auch ansonsten gibt es im Abfallrecht mitunter schwerwiegende Defizite bei der Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben bzw. der nationalen Umsetzungsgesetzgebung.⁵⁰
- Sehr häufig sind Verstöße gegen die RL 91/271⁵¹ (Behandlung kommunaler Abwässer).⁵²
- Mehrfach wurden auch die in der RL 2008/50 (Luftqualitätsrichtlinie)⁵³ verbindlich verankerten Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten.⁵⁴
- Sodann sind regelmäßig Verstöße gegen die Pflicht, bestimmte Pläne (z.B. Luftqualitätspläne nach der RL 2008/50) zu erstellen, zu verzeichnen.⁵⁵
- Auch Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten der RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie) und der RL 92/43 (Habitatrichtlinie) sind in zahlreichen Mitgliedstaaten Defizite bei der Ausweisung von Schutzgebieten festzustellen.⁵⁶
- Die Genehmigung von Projekten in oder am Rand von Schutzgebieten nach der RL 92/43 wurde häufig als nicht mit Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 in Einklang stehend erachtet.⁵⁷
- Der Verpflichtung, die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der RL 2011/92 so zu gestalten, dass dem Effektivitätsgrundsatz Rechnung getragen wird, wurde nicht immer nachgekommen.⁵⁸

⁴⁷ EuGH, Rs. C-323/13 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2014:2290.

⁴⁸ RL 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1.

⁴⁹ RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

⁵⁰ Besonders gravierend war die Situation in Neapel, vgl. EuGH, Rs. C-297/08 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2010:115; s. auch EUGH, Rs. C-135/03 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2005:457.

⁵¹ RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40.

⁵² S. z.B. EuGH, Rs. C-395/13 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2014:2347; EuGH, Rs. C-22/20 (Kommission/Schweden), ECLI:EU:C:2021:669.

⁵³ RL 2008/50 über Luftqualität in Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

⁵⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-336/16 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:94; EuGH, Rs. C-488/15 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2017:267; EuGH, Rs. C-644/18 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2020:895; EuGH, Rs. C-636/18 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2019:900; EuGH, Rs. C-635/18 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2021:437; EuGH, Rs. C-637/18 (Kommission/Ungarn), ECLI:EU:C:2021:92.

⁵⁵ S. z.B. EuGH, Rs. C-404/13 (Client Earth), ECLI:EU:C:2014:2382; EuGH, Rs. C-488/15 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2017:267.

⁵⁶ S. z.B. EuGH, P Rs. C-414/14 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2016:8; EuGH, Rs. C-441/17 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:255; EuGH, Rs. C-432/21 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2023:139; EuGH, Rs. C-444/21 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2023:524; EuGH, Rs. C-116/22 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2023.

⁵⁷ S. z.B. EuGH, Rs. C-142/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2017:301; EuGH, Rs. C-461/14 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2016:895; EuGH, Rs. C-411/19 (WWF Italia Onlus), ECLI:EU:C:2020:580; s. auch EuGH, Rs. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), ECLI:EU:C:2016:10; EuGH, Rs. C-661/20 (Kommission/Slowakei), ECLI:EU:C:2022:496.

⁵⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-280/18 (Flausch), ECLI:EU:C:2019:928.

- In Bezug auf die artenschutzrechtlichen Verpflichtungen nach der RL 2009/147 und der RL 92/43 sind immer wieder Verstöße zu verzeichnen, in der Regel aufgrund einer zu exzessiven Auslegung der Ausnahmetatbestände.⁵⁹

Die Verpflichtung, für die effektive Durchsetzung des Unionsrechts zu sorgen, geht allerdings nicht so weit, dass die Mitgliedstaaten im Falle ungenügender sonstiger Maßnahmen gegen Amtsträger, welche sich weigern, die sich aus unionsrechtlichen Vorgaben ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, eine Art Zwangshaft zu verhängen hätten; das Unionsrecht stehe einer solchen Maßnahme sogar entgegen, es sei denn, dies sei durch eine klare, vorhersehbare, zugängliche und willkürfreie nationale gesetzliche Regelung vorgesehen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei beachtet.⁶⁰ Hintergrund des diesbezüglichen Urteils des EuGH und des Ausgangsverfahrens war die Weigerung des Freistaats Bayern, einem rechtskräftigen Gerichtsurteil Folge zu leisten, wonach im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid (die in der RL 2008/50⁶¹ verbindlich vorgesehen sind) die Luftreinhaltepläne entsprechend anzupassen und auf bestimmten Straßen in München Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge vorzusehen sind. Maßgebend für den Gerichtshof war letztlich, dass trotz der Beeinträchtigung der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts durch die Weigerung der Amtsträger sowie die damit einhergehenden möglicherweise gravierenden gesundheitlichen Folgen für gewisse Menschen (ganz abgesehen davon, dass elementare rechtsstaatliche Grundsätze verletzt seien und das Grundrecht der Betroffenen auf wirksamen Rechtsschutz unterlaufen werde) das grundrechtlich geschützte Recht auf Freiheit zu beachten sei, welches der Durchsetzung des Grundsatzes der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts Grenzen setze. Im Übrigen lässt das Urteil keine Anhaltspunkte dafür erkennen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, eine Art «Beugehaft» für Amtsträger im Falle der Missachtung unionsrechtlicher Verpflichtungen gesetzlich vorzusehen.

4. *Zwischenfazit*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die Umsetzung und Durchführung als auch die tatsächliche Anwendung der unionsrechtlichen Bestimmungen im Bereich des Umweltrechts bzw. der nationalen Vorschriften, die auf unionsrechtlichen Vorgaben beruhen, teilweise

⁵⁹ S. z.B. EuGH, Rs. C-557/17 (Kommission/Malta), ECLI:EU:C:2018:477; EuGH, Rs. C-674/17 (Tapiola), ECLI:EU:C:2019:851; EuGH, Rs. C-161/19 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2020:290; EuGH, Rs. C-217/19 (Kommission/Finnland), ECLI:EU:C:2020:291.

⁶⁰ EuGH, Rs. C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayer), ECLI:EU:C:2019:1114. Zu diesem Urteil z.B. *Delphine Missone*, *Arm Wrestling around Air Quality and Effective Judicial Protection. Can Arrogant Resistance to EU Law-related Orders Put You in Jail?*, JEEPL 2020, 409 ff.; *Franiska Lind/Anne Sophie Priebe*, *Zur Zwangshaft gegen (deutsche) Amtsträger, insbesondere zu der Entscheidung des EuGH, C-752/18, Deutsche Umwelthilfe e.V. gegen Freistaat Bayern*, ZEuS 2020, 429 ff.

⁶¹ RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/2008, 1.

erhebliche Defizite aufweisen.⁶² Die Gründe hierfür sind vielfältig;⁶³ neben einem nicht immer sehr ausgeprägten ökologischen Problembewusstsein in den verschiedenen Staaten spielen sicherlich fehlende Kapazitäten und Kompetenzen der zuständigen Verwaltungen eine wichtige Rolle. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass der Vollzug des EU-Umweltrechts großen Schwierigkeiten begegnet, wie insbesondere die Auslegung des anzuwendenden Unionsrechts, die Rolle des Zusammenspiels von unionsrechtlichen Vorgaben und nationalen (Ausführungs-) Bestimmungen und die häufig komplexe (innerstaatliche) Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bzw. autonomen Regionen.⁶⁴

Neben diesen im Wesentlichen auf mitgliedstaatlicher Ebene anzusiedelnden Gründen ist aber auch nicht zu verkennen, dass zumindest gewisse Durchsetzungsdefizite auch auf dem EU-Recht selbst beruhen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die mitunter wenig gelungene Ausgestaltung der sekundärrechtlichen Vorgaben: Sie zeichnen sich häufig durch einen gewissen Kompromisscharakter und eine damit einhergehende geringe normative Dichte aus, tragen gelegentlich unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Regelungsansätzen ungenügend Rechnung und weisen manchmal auch eine wenig gelungene Systematik, einen zu punktuellen Charakter und / oder eine sehr hohe Komplexität auf.⁶⁵

Interessant ist in Bezug auf die verschiedenen «Kategorien» defizitärer Durchführung, dass die unionsrechtswidrige Anwendung von EU-Umweltrecht oder auf diesem beruhendem nationalem Recht offenbar insgesamt das weitaus häufigste Problem bei der Durchsetzung des EU-Umweltrechts ist; danach rangiert die defizitäre Umsetzung und erst an letzter Stelle die völlig fehlende Umsetzung.⁶⁶ Bemerkenswert ist weiter, dass zahlreiche Durchsetzungsdefizite auch und gerade Einzelne mehr oder weniger direkt betreffen, wie die Überschreitung von Immissionsgrenzwerten, die Nichtdurchführung von Verträglichkeitsprüfungen oder fehlende Anwendung bzw. Umsetzung der Vorgaben betreffend den Rechtsschutz.

III. Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung des EU-Umweltrechts⁶⁷

⁶² Vgl. die jährlichen Berichte der Kommission über die Anwendung des Unionsrechts (zuletzt COM(2023) 453 final) sowie sehr instruktiv Mitteilung der Kommission vom 8.9.2022. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, COM(2022) 438 final. S. auch schon Mitteilung der Kommission über die Umsetzung des europäischen Umweltrechts, KOM (2008) 773 endg.; Mitteilung der Kommission über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, COM(2017) 63 final: Die Kommission zeigt hier im Einzelnen die wichtigsten Lücken auf und formuliert eine Reihe von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Aus der Literatur die Nachweise in Fn. 1.

⁶³ Hierzu insbesondere Mitteilung der Kommission über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, COM(2017) 63 final sowie die Nachweise in Fn. 1 ff.

⁶⁴ Zu den wichtigsten Defiziten im Vollzug schon *Ludwig Krämer*, Defizite im Vollzug des EU-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 1996, 7 (18 ff.). Besonders „zurückhaltend“ sind die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von Sanierungsplänen und der Erstellung von Berichten.

⁶⁵ Vgl. insoweit, m.w.N., *Kahl*, in: Streinz, Art. 192 AEUV (Fn. 1), Rn. 81.

⁶⁶ Vgl. *Kahl*, in: Streinz, Art. 192 AEUV (Fn. 1), Rn. 80, m.w.N.

⁶⁷ Die folgenden Ausführungen beruhen auf früheren Untersuchungen, die auch teilweise aufgegriffen werden. Vgl. insbesondere *Epiney*, *Umweltrecht der EU* (Fn. 1), 5. Kap., Rn. 149 ff.

Die Skizzierung der verschiedenen Kategorien von Defiziten bei der Durchsetzung des EU-Umweltrechts lässt auch deren Vielfalt erkennen, welche einhergeht mit sehr unterschiedlichen Ursachen und Hintergründen. Entsprechend kennt das Unionsrecht im Allgemeinen und das EU-Umweltrecht im Besonderen eine Reihe von Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen, welche im Übrigen in der Regel nicht spezifisch auf das EU-Umweltrecht bezogen sind, sondern allgemein Anwendung finden.⁶⁸ Diese Mechanismen sollen einerseits allgemein und «objektiv» Umsetzung, Durchsetzung und Vollzug der unionsrechtlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten sicherstellen bzw. kontrollieren; andererseits sollen sie es aber auch Einzelnen ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen, so dass sie insoweit auch einem subjektiven Rechtsschutz dienen. In diesem Sinn kann zwischen zentralen und dezentralen Kontroll- und Rechtsschutzmechanismen unterschieden werden.⁶⁹

1. Zentrale Durchsetzungsmechanismen

Unter zentralen Kontrollmechanismen werden hier diejenigen Verfahren verstanden, die auf Unionsebene ihren Ausgangspunkt nehmen und damit auf Unionsebene ansetzen. Soweit die Durchsetzung des Unionsrechts gegenüber den Mitgliedstaaten in Frage steht, ist in erster Linie auf die verschiedenen Aktionsmöglichkeiten der Kommission hinzuweisen, wobei das sog. Vertragsverletzungsverfahren eine besonders bedeutende Rolle spielt:

- Die Kommission hat für die Anwendung des Unionsrechts Sorge zu tragen (Art. 17 Abs. 1 EUV); ihr obliegt sowohl die Kontrolle der (richtigen) Umsetzung als auch diejenige der Anwendung im Einzelfall durch die Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage von Art. 337 AEUV kann sie hierzu Auskünfte einholen, Berichte anfordern und die Einhaltung des Unionsrechts nachprüfen; die näheren Modalitäten hierzu werden ggf. vom Rat festgelegt. Weiter sehen die umweltrechtlichen Rechtsakte regelmäßig vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission diejenigen nationalen Rechtsakte übermitteln, die zur

⁶⁸ Wobei den dezentralen Mechanismen für das Umweltrecht eine besondere Bedeutung zukommt und gewisse Instrumente spezifisch auf das Umweltrecht Bezug nehmen.

⁶⁹ Daneben ist noch auf die hier nicht weiter erörterten administrativen Netzwerke, in welchen insbesondere Umweltbehörden zusammenarbeiten und einen Austausch pflegen, hinzuweisen. Hierzu, m.w.N., *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (86). Die Kommission hat im Nachgang zu ihrer Mitteilung der Kommission vom 18.1.2018, Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik, COM(2018) 10 final, die Einrichtung einer Expertengruppe für den Vollzug des Umweltrechts und der Umweltordnungspolitik eingesetzt (vgl. den Einsetzungsbeschluss in ABl. 2018 C 19, 3). Sie setzt sich aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten aus den Netzwerken in verschiedenen Bereichen, insbesondere der Umweltbehörden, der Polizei, Strafverfolgungsbehörden sowie Richtern, zusammen und soll die Durchsetzung des EU-Umweltrechts fördern sowie einen Erfahrungsaustausch gewährleisten, vgl. Art. 2, 4 des Einsetzungsbeschlusses; s. auch www.environment.ec.europa.eu/law-and-governance/compliance-assurance/commission-support_en?prefLang=de. Die Gruppe hat einen Aktionsplan erarbeitet, der jedoch die verschiedenen Aktionen nur sehr allgemein umschreibt. Vgl. circabc.europa.eu/ui/group/cafdbfbb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/6c71679a-2173-4a6d-ae33-c9bd34b0852c/details.

Umsetzung oder Durchführung unionsrechtlicher Verpflichtungen ergangen sind, so dass die Kommission in die Lage versetzt wird, zumindest die korrekte formelle Umsetzung bzw. Durchführung zu prüfen.⁷⁰ Zudem sind in den umweltrechtlichen Rechtsakten regelmäßig Berichtspflichten der Mitgliedstaaten vorgesehen, die der Kommission die Wahrnehmung ihrer Aufgabe als „Hüterin der Verträge“ erleichtern sollen. Die Kommission ihrerseits hat auf dieser Grundlage in der Regel einen umfassenden Bericht über die Anwendung des jeweiligen Rechtsakts zu erstellen. Die tatsächliche Wirksamkeit dieser Pflichten mit Blick auf die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung des EU-Umweltrechts dürfte jedoch zu relativieren sein. So sind die Berichte der Mitgliedstaaten, aber auch diejenigen der Kommission, häufig verspätet und inhaltlich nicht immer sehr aussagekräftig.⁷¹ Hinzu kommt, dass die Kommission auf die Schwierigkeit stößt, dass ihre personellen und sonstigen Mittel nicht ausreichen, um eine wirkliche Kontrolle tatsächlich wirksam wahrzunehmen, eine Problematik, die sich sowohl bei der Kontrolle der Umsetzung als auch in einem weit bedeutenderem Ausmaß bei derjenigen der tatsächlichen Anwendung des EU-Umweltrechts bzw. der darauf beruhenden nationalen Vorschriften stellt. Daher kommt der Möglichkeit Einzelner, sich an die Kommission zu wenden und auf die mangelnde Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben hinzuweisen, eine große Bedeutung zu. Die Kommission registriert und prüft jede bei ihr eingehende substantiierte Beschwerde und geht ihr häufig mit Hilfe der Anforderung von Auskünften und Stellungnahmen nach. Auf der Grundlage dieser Prüfung leitet sie ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV ein.⁷² Die Einzelnen haben jedoch kein Recht auf eine (bestimmte) Behandlung ihrer Eingaben.

- Das schärfste der Kommission in ihrer Aufsichtsfunktion zur Verfügung stehende Instrument ist denn auch das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV:⁷³ Ist sie der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht

⁷⁰ Hingegen hat die Kommission im Umweltrecht keine eigentlichen Befugnisse zu Vor-Ort-Inspektionen o.ä., dies im Gegensatz zu anderen Bereichen des EU-Rechts, vgl. hierzu, m.w.N., *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (79). S. ansonsten zur Rolle der Kommission bei der Kontrolle der Durchführung des EU-Umweltrechts *Martin Hedemann-Robinson*, The EU's Environmental Implementation Review: An Emerging Tool for Supervising Policy Delivery, EELR 2021, 139 ff.

⁷¹ Vgl. z.B. *Krämer*, Droit de l'environnement de l'UE, 2011, 111.

⁷² Vgl. zu diesem „Beschwerdeverfahren“, teilweise auch mit statistischen Angaben, *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (84 f.); *Krämer*, EU Environmental Law (Fn. 6), 441 ff.; teilweise kritisch zum Vorgehen der Kommission im Zusammenhang mit den Beschwerden Einzelner *Ludwig Krämer*, The environmental complaint in EU law, JEEPL 2009, 13 ff.

⁷³ Zu diesem Verfahren im Zusammenhang mit dem EU-Umweltrecht *Mariolina Eliantonio/Justine Richelle*, Why Procedures Matter and Sanctions Much Less: 'Second-Round' Infringement Proceedings in Environmental Matters and the CJEU's Ruling *European Commission v Bulgaria*, ELR 2023, 458 ff.; *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (82 f.); *Ludwig Krämer*, The Commission's Omission to Use Article 267 TFEU as a Tool to Enforce EU Environmental Law, JEEPL 2016, 255 ff.; *Krämer*, EU Environmental Law (Fn. 6), 446 ff.; *Jan Darpö*, The Commission: A Sheep in Wolf's Clothing? On Infringement Proceedings as a Legal Device for the Enforcement of EU Law on the Environment, Using Swedish Management as an Example, JEEPL 2016, 270 ff.; *Stefan Christoph Hauser*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument des Europäischen Umweltrechts, Frankfurt u.a. 2004; *David Hadrousek*, Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, JEEPL 2012, 235 ff.

nachkommt, kann sie ein Verfahren in Gang setzen,⁷⁴ das in ein dies bejahendes (oder verneinendes) Feststellungsurteil des EuGH mündet. Die Klage ist nur zulässig, wenn den in Art. 258 AEUV festgelegten verfahrensrechtlichen Anforderungen entsprochen worden ist.⁷⁵ Eine Klage hat keinen irgendwie gearteten Suspensiveffekt; allerdings kann die Kommission beim Gerichtshof vorläufigen Rechtsschutz (etwa die Aussetzung der Anwendung einer bestimmten nationalen Regelung) beantragen.⁷⁶

Die Kommission kann darüber hinaus einem Mitgliedstaat, dessen Vertragsverletzung durch den EuGH bereits festgestellt wurde und trotzdem fort dauert, einen Pauschalbetrag oder / und ein Zwangsgeld androhen⁷⁷ und in einem zweiten, weitgehend parallel ausgestalteten Verfahren beim EuGH beantragen, dieses auch tatsächlich auszusprechen (Art. 260 Abs. 2 AEUV).⁷⁸ In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten wurden gerade im umweltrechtlichen Bereich bereits häufig Pauschalbeträge und Zwangsgelder verhängt,⁷⁹ und auch bereits die Androhung solcher Sanktionen kann eine beträchtliche „Disziplinierungswirkung“ nach sich ziehen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Möglichkeit eingeführt, im Falle einer Vertragsverletzung wegen der Nichtumsetzung von Richtlinien bereits im ersten Verfahren solche Maßnahmen zu verhängen, so dass das spezielle Verfahren des Art. 260

⁷⁴ Wobei die Kommission versucht, in einer Art informellen Vorverfahren mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, so dass zahlreiche Fälle vor Einleitung des formellen Verfahrens auf diese Weise geregelt werden können (sog. EU-Pilot). Hierzu, im Zusammenhang mit dem Umweltrecht, *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (85 f.).

⁷⁵ Vgl. zu diesem Verfahren, m.w.N., *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 15. Aufl., 2023, § 9, Rn. 24 ff.; spezifisch im Zusammenhang mit umweltrechtlichen Verfahren ausführlich *Bérangère Teissonnier-Mucchielli*, L'action en manquement, in: Sandrine Maljean-Dubois (Hrsg.), L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect, Paris 2000, 221 ff.

⁷⁶ Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-503/06 R (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2006:120 (in Bezug auf eine Jagdregelung); im Sommer 2017 erließ der Gerichtshof eine vorläufige Anordnung gegen Polen, in dem er die Aussetzung der Abholzungsarbeiten im Bialowieza-Urwald anordnete, vgl. EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:877.

⁷⁷ Ein Zwangsgeld ist ein für eine bestimmte Zeitperiode immer wieder zu entrichtender Betrag, solange die Unionsrechtsverletzung fortbesteht und soll insbesondere den betroffenen Mitgliedstaat dazu bewegen, die Vertragsverletzung zu beseitigen. Ein Pauschalbetrag ist ein einmalig zu zahlender Betrag, durch welchen den Folgen der Vertragsverletzung für die privaten und öffentlichen Interessen Rechnung getragen werden soll, vgl. *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU (Fn. 75), § 9, Rn. 34, m.w.N. aus der Rechtsprechung.

⁷⁸ Zu diesem Instrument im Zusammenhang mit dem EU-Umweltrecht *Martin Hedemann-Robinson*, Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments, EELR 2006, 312 ff.; *Ludwig Krämer*, Le droit répressif et le droit de l'environnement européen, RJE 2014, numéro spécial, 77 ff.

⁷⁹ Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2000:356; EuGH, Rs. C-278/01 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2003:635; EuGH, Rs. C-121/07 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2008:695; EuGH, Rs. C-626/16 (Kommission/Slowakei), ECLI:EU:C:2018:525; EuGH, Rs. C-584/14 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2016:636; EuGH, Rs. C-653/13 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2015:478; EuGH, Rs. C-167/14 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2015:684; EuGH, Rs. C-533/11 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2013:659; EuGH, Rs. C-243/13 (Kommission/Schweden), ECLI:EU:C:2014:2413; EuGH, Rs. C-196/13 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:2014:2407; EuGH, Rs. C-378/13 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2014:2405. S. auch den Überblick bei *Krämer*, Droit de l'environnement de l'UE, 2011, 122 f.; *Krämer*, EU Environmental Law (Fn. 6), 449 ff. (mit statistischen Angaben); *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (82 f.).

Abs. 2 AEUV dann nicht zu durchlaufen ist (Art. 260 Abs. 3 AEUV).⁸⁰ Art. 260 Abs. 3 AEUV ist sowohl dann anwendbar, wenn gar keine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt ist, als auch dann, wenn die Mitteilung nur lückenhaft war.⁸¹ Dabei müssen die Mitgliedstaaten für jede Bestimmung der umzusetzenden Richtlinie angeben, welche nationalen Vorschrift(en) die Umsetzung sicherstellten; soweit die umzusetzende Richtlinie verlangt, dass die Umsetzungsbestimmungen auf diese hinweisen, ist diese Pflicht auch dann verletzt wenn ein solcher Hinweis fehlt.⁸²

Deutlich wird damit, dass der Kommission auch im Umweltrecht eine zentrale Bedeutung für die Überprüfung bzw. Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts zukommt. Es darf aber bezweifelt werden, ob sie dieser ausgesprochen wichtigen Bedeutung auch wirklich gerecht wird; gewisse öffentlich bekannt gewordene Defizite – wie z.B. die Manipulation der Kontrollen bei der Kraftfahrzeugzulassung⁸³ – sowie ganz allgemein die nicht immer vorhandene Tendenz, die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel auch adäquat auszuschöpfen, lassen hier gewisse Zweifel aufkommen.⁸⁴

Aber auch darüber hinaus stoßen diese zentralen Mechanismen auf Grenzen: Von besonderer Bedeutung sind die begrenzten Kapazitäten der Kommission und auch die Unmöglichkeit, die Anwendung des EU-Umweltrechts in allen Mitgliedstaaten tatsächlich umfassend zu kontrollieren. Weiter ist das Vertragsverletzungsverfahren schwerfällig und langwierig, insbesondere falls noch finanzielle Sanktionen verhängt werden sollen (auch wenn Art. 260 Abs. 3 AEUV im Falle defizitärer Umsetzung finanzielle Sanktionen bereits direkt im Verfahren des Art. 258 AEUV beantragen kann). Hinzu kommen das mitunter fehlende oder unzureichende «Interesse» der Mitgliedstaaten an der effektiven Beachtung des EU-Umweltrechts sowie oft mangelnde Sensibilisierung und unzureichende Verwaltungsressourcen in den Mitgliedstaaten.⁸⁵ Diesen strukturellen Defiziten kann bzw. könnte allenfalls in begrenztem Maße durch entsprechende legislatorische Änderungen abgeholfen werden.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund kommt den sogleich zu erörternden dezentralen Durchsetzungsmechanismen eine sehr bedeutende Rolle zu.

⁸⁰ Die Kommission greift immer häufiger auf dieses Verfahren zurück, vgl. auch die entsprechende Ankündigung in der Mitteilung der Kommission «EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung», KOM(2016) 860 endg. Hierzu *Albrecht Wendenburg/Johannes Reichert*, EU-Kommission verschärft Vertragsverletzungsverfahren erheblich – Auswirkungen auf die Bundesländer, NVwZ 2017, 1338 (1339 ff.).

⁸¹ EuGH, Rs. C-543/17 (Kommission/Belgien), ECLI:EU:C:2019:573.

⁸² EuGH, Rs. C-549/18 (Kommission/Rumänien), ECLI:EU:C:2020:563; Rs. C-550/18 (Kommission/Irland), ECLI:EU:C:2020:564. In diesen Urteilen äußerte sich der EuGH auch zu den für die Verhängung eines Pauschalbetrags maßgeblichen Kriterien.

⁸³ Hierzu eingehend – unter ausführlicher Beleuchtung der (zweifelhaften) Rolle der Kommission *Ludwig Krämer*, Le scandale Volkswagen, pollution de l'air et inertie administrative, RDUE 2016, 265 ff.; s. auch *Darpö*, JEEPL 2016 (Fn. 73), 270 ff., der – neben gewissen inhärenten Unzulänglichkeiten des Vertragsverletzungsverfahrens – ebenfalls die teilweise zu beobachtende Inkohärenz der Kommission hervorhebt. Zur Problematik auch *Aleksandra Cavoski*, An Assessment of Compliance Strategies in the Environmental Policy Area, ELR 2016, 252 ff.; *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 ff.

⁸⁴ Vgl. sehr kritisch auch *Krämer*, JEEPL 2016 (Fn. 73), 255 ff.

⁸⁵ Vgl. insoweit schon die Nachweise in Fn. 1 ff.

⁸⁶ Zusammenfassend hierzu *Krämer*, in *Vollzug des europäischen Umweltrechts* (Fn. 64), 7 (9 ff.).

2. Dezentrale Durchsetzungsmechanismen

a) Überblick

Der Ausgangspunkt der dezentralen Durchsetzungsmechanismen ist auf mitgliedstaatlicher Ebene angesiedelt, und sie werden durch Einzelne und / oder Umweltverbände in Gang gesetzt, die primär ihre Interessen bzw. die Interessen „der Umwelt“ wahrnehmen, auf diese Weise aber auch zur effektiven Anwendung des Unionsrechts beitragen.⁸⁷ Darüber hinaus beruhen die dezentralen Durchsetzungsmechanismen auf dem Umstand, dass das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt und unmittelbare Wirkung entfaltet.⁸⁸

Die wesentlichen dezentralen Durchsetzungsmechanismen⁸⁹ können wie folgt zusammengefasst werden:

- Erstens können nicht oder nicht den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechende umgesetzte Richtlinienbestimmungen unter bestimmten Voraussetzungen (Ablauf der Umsetzungsfrist, unbedingte und hinreichend bestimmte Verpflichtung, wobei letzteres auch dann zu bejahen sein kann, wenn lediglich das Ergebnis klar und genau umschrieben ist,⁹⁰ sowie keine Verpflichtung Privater) unmittelbare Wirkung entfalten: Falls die betreffende Richtlinienbestimmung Rechte Einzelner beinhaltet, können diese dann ihre Rechte geltend machen,⁹¹ und darüber hinaus besteht auch eine objektive Pflicht der

⁸⁷ Vgl. hierzu, insbesondere zu dieser „Funktionalisierung“ der Einzelnen und zum Begriff, m.w.N., schon *Astrid Epiney*, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht. Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, 229 ff.

⁸⁸ Spezifisch zur unmittelbaren Wirkung im Zusammenhang mit dem EU-Umweltrecht *Jan Jans/Hans B. Vedder*, European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012, 183 ff., die insbesondere ausführlich unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs nachweisen, dass eine unmittelbare Wirkung des Unionsrechts auch dann in Betracht kommt, wenn die einschlägige unionsrechtliche Bestimmung den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum eröffnet; eingehend mit Bezug zum EU-Umweltrecht auch *Wenneras*, Enforcement of EC Environmental Law (Fn. 1), 15 ff.

⁸⁹ Nicht weiter eingegangen werden soll im Folgenden auf mit dem Unionsbürgerstatus zusammenhängende Rechte, welche ebenfalls die Durchführung des EU-Umweltrechts fördern können, wie insbesondere die Bürgerinitiative, das Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten sowie das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament. Vgl. zu diesen Ansätzen im Zusammenhang mit dem Umweltrecht *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (86 ff.); *Krämer*, EU Environmental Law (Fn.), 439 ff.

⁹⁰ S. insoweit EuGH, Rs. C-97/11 (*Amia SpA*), ECLI:EU:C:2012:306: Hier stellte der EuGH fest, Art. 10 RL 1999/31 über Abfalldeponien sei unmittelbar wirksam. Denn diese Bestimmung lege den Mitgliedstaaten unmissverständlich eine Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses (vollständige Kostendeckung der Kosten einer Deponie durch das Entgelt) auf. Dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Finanzierung der Kosten der Deponien keine bestimmte Methode vorschreibt, beeinträchtigt nicht die Genauigkeit und Unbedingtheit der in dieser Bestimmung vorgesehenen Verpflichtung. S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-172/08 (*Pontina Ambiente*), ECLI:EU:C:2010:87. Der Ausschluss der unmittelbaren Wirkung des Art. 4 RL 75/442 durch EuGH, Rs. C-236/92 (*Comitato di coordinamento per la difesa*), ECLI:EU:C:1994:60, Rn. 10 ff., unter Berufung auf den „programmatischen Charakter“ dieser Bestimmung ist wohl dahin auszulegen, dass es in diesem Fall eben gerade an der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit der Bestimmung fehlte.

⁹¹ Diese Grundsätze wurden in erster Linie durch die Rechtsprechung entwickelt, sind aber heute allgemein anerkannt. Aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-431/92 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1995:260; EuGH, Rs. C-72/95 (*Kraaijeveld*), ECLI:EU:C:1996:604; EuGH, Rs. C-118/94

mitgliedstaatlichen Behörden, unmittelbar wirksame Richtlinienbestimmungen anzuwenden.⁹²

So bejahte der EuGH z.B. eine unmittelbare Wirkung der in der RL 2008/50⁹³ verankerten Pflicht zur Einrichtung Probenahmestellen, da sie hinreichend klar und präzise sowie an keine Bedingungen geknüpft sei; hieran ändere auch der Umstand nichts, dass den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bestimmung der genauen Orte der Probenahmestellen ein gewisses Ermessen zukomme. Denn dieses Ermessen unterliege durchaus Grenzen, die im Hinblick auf die Wirksamkeit des Unionsrechts – konkret spiele der Standort der Probenahmestellen für die Erreichung des Zwecks der RL 2008/50 (die Einhaltung gewisser Grenzwerte für Luftschadstoffe) eine entscheidende Rolle – gerichtlich überprüfbar sein müssten. So seien die Standorte so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird, wobei fundierte wissenschaftliche Daten heranzuziehen seien. Da somit einzelne betroffene Personen das Recht haben, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die nationalen Vorschriften und ihre Anwendung innerhalb des von der RL 2008/50 vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben sind, sei das nach nationalem Recht zuständige Gericht auch befugt, gegenüber der betreffenden nationalen Behörde alle erforderlichen Maßnahmen (wie z.B. Anordnungen) zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Probenahmestellen nach den in der RL 2008/50 festgelegten Kriterien eingerichtet werden.⁹⁴

Eine unmittelbare Wirkung ist allerdings ausgeschlossen, wenn Private direkt verpflichtet werden bzw. diese unmittelbar nachteilige Folgen für den Einzelnen nach sich zieht.⁹⁵ Damit scheidet sowohl die unmittelbare Wirkung zu Lasten des Bürgers als auch zwischen Privaten⁹⁶ aus; auch eine horizontale Wirkung brächte nämlich notwendigerweise für eine Partei Nachteile mit sich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs schließen jedoch rein faktische negative Implikationen für Private – wie etwa die „Pflicht“, die Durchführung einer UVP durch eine staatliche Behörde „ertragen“ zu müssen – eine unmittelbare Wirkung nicht aus.⁹⁷

(WWF Italia), ECLI:EU:C:1996:86, Rn. 19; EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), ECLI:EU:C:2008:447, Rn. 35 ff.

⁹² EuGH, Rs. C-431/92 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1995:260, Rn. 40; s. auch EuGH, Rs. C-72/95 (Kraaijeveld), ECLI:EU:C:1996:604, Rn. 57 f. Auch den Gerichten kommt die Pflicht zu, zwingende Vorschriften des Unionsrechts von Amts wegen in ihren Urteilen zu berücksichtigen bzw. anzuwenden, es sei denn, das nationale Recht mache eine solche Berücksichtigung von Parteivorbringen abhängig, vgl. EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), ECLI:EU:C:2004:12; s. auch schon EuGH, Rs. C-72/95 (Kraaijeveld), ECLI:EU:C:1996:604.

⁹³ Fn. 53.

⁹⁴ EuGH, Rs. C-723/17 (Craeynest), ECLI:EU:C:2019:533.

⁹⁵ EuGH, Rs. C-443/98 (Unilever), ECLI:EU:C:2000:496, Rn. 50; EuGH, Rs. C-168/95 (Luciano Arcaro), ECLI:EU:C:1996:363, Rn. 36; EuGH, Rs. C-192/94 (Inglès/Blazquez), ECLI:EU:C:1996:88, Rn. 15; EuGH, Rs. C-91/92 (Faccini Dori), ECLI:EU:C:1994:292, Rn. 10; EuGH, Rs. C-106/89 (Marleasing), ECLI:EU:C:1990:395, Rn. 6; EuGH, Rs. C-282/10 (Dominguez), ECLI:EU:C:2012:33.

⁹⁶ S. EuGH, Rs. C-91/92 (Faccini Dori), ECLI:EU:C:1994:292, Rn. 19 ff.

⁹⁷ EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), ECLI:EU:C:2004:12; EuGH, Rs. C-103/88 (Fratelli Costanzo), ECLI:EU:C:1989:256; EuGH, verb. Rs. C-152/07 – C-154/07 (Arcor), ECLI:EU:C:2008:426; s. auch EuGH, Rs. C-435/97 (WWF), ECLI:EU:C:1999:418.

- Sodann können Einzelne aufgrund der unmittelbaren Geltung und grundsätzlich möglichen unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts auch (über die genannten besonderen Konstellationen hinaus) allgemein ihre sich aus dem Unionsrecht ergebenden Rechte – die im Primär- oder Sekundärrecht, aber auch in völkerrechtlichen Verträgen verankert sein können – geltend machen.⁹⁸
- Weiter fördern Einzelne und Verbände auch über die Geltendmachung von Rechten, die ihnen in Umsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen durch nationales Recht eingeräumt werden bzw. einzuräumen sind, die effektive Beachtung unionsrechtlicher Pflichten, dies mitunter auch durch das Vorbringen, die Umsetzung stehe nicht mit den unionsrechtlichen Anforderungen in Einklang.⁹⁹
- Schließlich sind die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der sog. *Francovich*-Rechtsprechung des EuGH verpflichtet, im Falle der Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen Einzelnen Schadensersatz zu leisten, sofern die hierfür notwendigen Voraussetzungen (Beeinträchtigung von Rechten Einzelner, hinreichende Bestimmtheit dieser Rechte, hinreichend qualifizierte Verletzung des Unionsrechts durch den Mitgliedstaat,¹⁰⁰ Schaden, Kausalzusammenhang zwischen der Verletzung des Unionsrechts und dem entstandenen Schaden) vorliegen.¹⁰¹

Allerdings legt die Rechtsprechung bei umweltrelevanten Fallgestaltungen den Begriff der Rechte Einzelner in diesem Zusammenhang eng aus, wie die Rs. C-61/21¹⁰² zeigt, in der es um die Klage eines Parisers, der von Frankreich 21 Millionen Euro Schadenersatz verlangte, weil die zunehmende und gegen die unionsrechtlichen Pflichten verstoßende Luftverschmutzung im Ballungsraum Paris seine Gesundheit geschädigt habe, ging. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob die einschlägigen Bestimmungen der Luftqualitätsrichtlinien, insbesondere Art. 13, 23 RL 2008/50¹⁰³ (wobei auch die

⁹⁸ Vgl. zur Bedeutung der unmittelbaren Wirkung im EU-Umweltrecht und den möglichen Konstellationen ausführlich mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung *Jans/Vedder*, European Environmental Law (Fn. 88), 183 ff.

⁹⁹ S. hier z.B. die Rechtsprechung des EuGH zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Bereich des Rechtsschutzes, vgl. EuGH, Rs. C-240/09 (*Lesoochranarske*), ECLI:EU:2011:125; EuGH, Rs. C-115/09 (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*), ECLI:EU:C:2011:289. Hierzu noch sogleich unten III.2.b).

¹⁰⁰ Diese kann in der fehlenden Umsetzung einer Richtlinie oder aber einer sonstigen Verletzung primär- oder sekundärrechtlicher Pflichten bestehen. Auch normatives Unrecht kann zu einer Schadensersatzpflicht führen, sofern die Verletzung „hinreichend qualifiziert“ ist, vgl. EuGH, verb. Rs. C-46/93, C-48/93 (*Brasserie du pêcheur*), ECLI:EU:C:1996:79. Diese Grundsätze finden auch auf durch Gerichte begangene Unionsrechtsverstöße Anwendung, wobei der EuGH aber bei der Voraussetzung des Vorliegens eines qualifizierten (oder „offenkundigen“) Verstoßes offenbar (zugunsten der nationalen Gerichte) eher großzügige Maßstäbe anlegt, vgl. EuGH, Rs. C-224/01 (*Köbler*), ECLI:EU:C:2003:513; EuGH, Rs. C-168/15 (*Tomasova*), ECLI:EU:C:2016:602.

¹⁰¹ Grundlegend EuGH, verb. Rs. C-6/90, C-9/90 (*Francovich/Italien*), ECLI:EU:C:1991:428.

¹⁰² EuGH, Rs. C-61/21 (JP), ECLI:EU:C:2022:1015. Vgl. zu diesem Urteil *Andreas Dengler*, Kein unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch wegen Verstößen gegen die Luftreinhalte Richtlinien der Europäischen Union, DVBl. 2023, 761 ff.; *Bernhard Wegener/Milena Wilkens*, Keine Haftungsansprüche aus den EU-Luftreinhalte-Richtlinien – zum EuGH-Urteil v. 22.12.2022, C-61/21, ZUR 2023, 545 ff.; *Philipp Heinze*, Individueller Schadenersatzanspruch im Rahmen der Staatshaftung bei der Verletzung der EU-Luftqualitätsrichtlinien, ZfRV 2023, 196 ff.

¹⁰³ RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, 1.

Vorgängerrichtlinien zu berücksichtigen waren), bezweckten, Einzelnen Rechte zu verleihen. Im Gegensatz zur Generalanwältin verneinte der Gerichtshof den individualschützenden Charakter der Luftreinhaltevorschriften, welche die Einhaltung bestimmter Grenzwerte vorschreiben: Diese verpflichteten zwar die EU-Staaten, für saubere Luft zu sorgen. Jedoch dienten sie dem allgemeinen Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu schützen, ohne dass sie einzelnen Bürgern individuelle Rechte einräumten, womit die Haftung des Staates entfalle (was aber die Mitgliedstaaten nicht daran hindere, im nationalen Recht eine solche Haftung vorzusehen). Außerdem erinnerte der EuGH daran, dass Einzelpersonen das Recht haben müssten, von den Behörden angemessene Maßnahmen mit Blick auf die Einhaltung der Grenzwerte zu erstreiten, wozu auch ein Luftreinhaltungsplan zähle.

Damit differenziert der Gerichtshof bei der Frage, ob Rechte Einzelner, welche diese (gerichtlich) geltend machen können, auf das Ergreifen mitgliedstaatlicher Maßnahmen mit Blick auf die Einhaltung unionsrechtlich vorgesehener Pflichten gerichtet sind oder ob es um die Haftung der Mitgliedstaaten wegen eines Verstoßes gegen eben diese Pflichten geht: Während in der ersten Konstellation in Bezug auf die Pflicht zur Einhaltung von Grenzwerten im Bereich der Luftverschmutzung das Vorliegen von Rechten Einzelner bejaht wird, hebt der EuGH bei der Haftung der Mitgliedstaaten das mit den Grenzwerten verfolgte allgemeine Ziel des Umwelt- und Gesundheitsschutzes hervor und verneint das Vorliegen von Rechten Einzelner, ohne dass eine wirkliche Begründung für diese Differenzierung ersichtlich ist. In der Sache erscheint es zudem wenig überzeugend, gerade beim Gesundheitsschutz davon auszugehen, dass dieser nur «allgemein» verfolgt werde und nicht die Einzelnen im Blick habe, geht es doch bei diesem Rechtsgut nicht um allgemeine Anliegen, sondern um die betroffenen Personen. Dogmatisch bleibt das Urteil insofern enigmatisch, als unklar ist, ob es somit verschiedene Kategorien von Rechten Einzelner gibt. Jedenfalls deutet das Urteil darauf hin, dass nicht in jeder Konstellation, in welcher Einzelne materiell aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben Rechte geltend machen können, auch eine Haftung der Mitgliedstaaten im Falle eines Verstoßes gegen diese Vorgaben in Betracht kommt. Die hier maßgeblichen Kriterien bleiben aber zu präzisieren. Für den Umwelt- und Gesundheitsschutz bleibt jedenfalls festzuhalten, dass auf der Grundlage des Ansatzes des Gerichtshofs eine Staatshaftung wegen der Nichteinhaltung unionsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich nicht in Betracht kommt.¹⁰⁴

Die gerichtliche Durchsetzung der erwähnten Rechte der Einzelnen erfolgt zwar vor nationalen Gerichten; allerdings können bzw. müssen (im Falle der letzten Instanz) diese den EuGH nach Art. 267 AEUV insbesondere immer dann anrufen, wenn sich Fragen bezüglich der Auslegung

¹⁰⁴ Zu den Implikationen der Rs. C-61/21 auch *Bernhard Wegener/Milena Wilkens*, No Francovich in environmental law: the ECJ's decision in J.P. v. Ministre de la Transition écologique, CMLRev. 2023, 1773 ff.; *Claus Dieter Classen*, Rechte erster Klasse und Rechte zweiter Klasse? – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 22.12.2022, Rs. C-61/21 (Ministre de la Transition écologique), EuR 2023, 296 ff.

bzw. (in Bezug auf Sekundärrecht) auch der Gültigkeit des Unionsrechts stellen. Im Rahmen dieses Vorabentscheidungsverfahrens beantwortet der EuGH die ihm vorgelegten Fragen und sichert so die einheitliche Anwendung und Auslegung des Unionsrechts. Dieses Verfahren hat sich insofern als wirksames und unentbehrliches Instrument erwiesen und ist auch im Umweltrecht von großer Bedeutung.¹⁰⁵

b) Insbesondere: zur Reichweite von Rechten Einzelner und von Verbänden

Angesichts der erwähnten strukturellen Schwierigkeiten bei den zentralen Durchsetzungsmechanismen sowie des Umstands, dass eine der größten Herausforderungen bei der Durchsetzung des EU-Umweltrechts in der unionsrechtskonformen Umsetzung und Anwendung liegt, erscheint die Rolle Einzelner und von Verbänden von besonderer Bedeutung zu sein: Denn sie ermöglichen eine dezentrale «Überwachung» in den Mitgliedstaaten, welche insofern ebenso sinnvoll wie notwendig sein dürfte, weil nur auf diese Weise sichergestellt werden kann, dass nationale bzw. lokale Akteure, welche auch über entsprechende Informationen «vor Ort» verfügen, durch die Geltendmachung ihrer Rechte zur effektiven Durchführung unionsrechtlicher Vorgaben beitragen können.

Von Bedeutung ist diese Rolle Einzelner und von Verbänden auch vor dem Hintergrund, dass auch die rechtliche Tragweite der unionsrechtlichen Vorgaben mitunter nicht klar ist bzw. im Zusammenhang mit der mitgliedstaatlichen Umsetzung und / oder Anwendung (neue) Fragen aufwirft, deren verbindliche Klärung letztlich nur auf dem Rechtsweg – unter Einbezug des EuGH nach Art. 267 AEUV – erfolgen kann.

Die Entwicklungen in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten waren hier beachtlich, wobei insbesondere die auf die Rechtsprechung des EuGH zurückgehende «Funktionalisierung» der Einzelnen, die über die Geltendmachung ihrer Rechte auch zur Beachtung des Unionsrechts insgesamt beitragen sollen,¹⁰⁶ hinzuweisen ist. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der EuGH hier jeweils auch auf das Anliegen der Sicherstellung der Effektivität der in Frage stehenden Vorgaben Bezug nimmt. Hinzudeuten ist darüber hinaus auf die durch die Aarhus-Konvention angestoßene Entwicklung.

Mit Bezug auf die Rolle der Einzelnen ist dabei die eher weite Konzeption des Unionsrechts in Bezug auf die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen davon auszugehen ist, dass das Unionsrecht Einzelnen gerichtlich durchsetzbare Rechte einräumt bzw. die Mitgliedstaaten im

¹⁰⁵ Zur Bedeutung des Verfahrens im Umweltrecht *Wenneras*, Enforcement of EC Environmental Law (Fn. 1), 171 ff.

¹⁰⁶ S. hierzu z.B. *Eckart Rehlinger*, Einzelne als Anwältinnen der Natur vor deutschen Verwaltungsgerichten: Perspektiven im Lichte des neueren Unionsrechts, EurUP 2021, 199 (200); grundlegend zur «Funktionalisierung» des Einzelnen *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven-öffentlichen Recht, Berlin 1997; *Bernhard Wegener*, Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998; s. sodann schon *Astrid Epiney*, Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht, EurUP 2017, 223 ff.

Rahmen der Umsetzung oder Durchführung verpflichtet sind, solche Rechte einzuräumen, hervorzuheben: Der Gerichtshof dürfte hier vom Konzept einer „normativen Interessentenklage“ ausgehen, so dass gerichtlicher Zugang unter zwei Voraussetzungen zu gewähren ist: Die zur Debatte stehende unionsrechtliche Bestimmung muss erstens (auch) den Schutz von Interessen Einzelner zum Ziel und Gegenstand haben. Zweitens muss die klagende Person in dem jeweiligen geschützten Rechtsgut betroffen sein (können), wobei es irrelevant ist, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten.¹⁰⁷

Dabei sind nach wie vor noch einige Fragen offen bzw. noch nicht (explizit) durch die Rechtsprechung geklärt, dies sowohl mit Bezug auf die Reichweite der Interessen Einzelner (aa) als auch die Betroffenheit (bb).

aa) Rechte Einzelner

Noch nicht abschließend geklärt ist zunächst die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine unionsrechtliche Bestimmung (auch) dem Interesse von natürlichen (oder juristischen) Personen dienen soll. Diese Voraussetzung wurde vom EuGH zunächst bei gesundheitspolitischen Zielsetzungen bejaht.¹⁰⁸ Darüber hinaus kann nach der Rechtsprechung des EuGH aber auch bei «nur» allgemein umweltpolitische Zielsetzungen verfolgenden Bestimmungen bzw. Vorgaben ein Interesse Einzelner zu bejahen sein, wie die Pflicht zur Durchführung einer UVP oder einer Verträglichkeitsprüfung nach der RL 92/43 (Habitatrichtlinie).¹⁰⁹ Aber auch das Verschlechterungsverbot des Art. 4 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie) müsse von (betroffenen) Einzelnen geltend gemacht werden können,¹¹⁰ gleiches gelte für die Einhaltung der Grenzwerte der RL 91/676 (Nitratrichtlinie)¹¹¹ oder das Recht Einzelner, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die nach der RL 2008/50 einzurichtenden Probenahmestellen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen.¹¹²

Bemerkenswert ist hier, insbesondere bei den neueren Urteilen, dass der EuGH maßgeblich auf den verbindlichen Charakter der betreffenden unionsrechtlichen Vorgaben abstellt und betont, die praktische Wirksamkeit der sich aus Art. 288 AEUV ergebenden Verpflichtungen werde

¹⁰⁷ Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), ECLI:EU:2008:447; s. ansonsten etwa EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:87; EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:224; EuGH, Rs. C-298/95 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1996:501.

¹⁰⁸ Vgl. schon EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:87; EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:224; EuGH, Rs. C-59/89 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:225; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1991:391; EuGH, Rs. C-298/95 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1996:501; s. sodann EuGH, Rs. C-144/99 (Kommission/Niederlande), ECLI:EU:C:2001:257; EuGH, Rs. C-478/99 (Kommission/Schweden), ECLI:EU:C:2002:281; EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), ECLI:EU:C:2008:447; EuGH, Rs. C-723/17 (Craynest), ECLI:EU:C:2019:533.

¹⁰⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-420/11 (Leth), ECLI:EU:C:2013:166; EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2016:838; s. auch schon EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), ECLI:EU:C:2004:12.

¹¹⁰ EuGH, Rs. C-664/15 (Protect), ECLI:EU:C:2017:987; EuGH, Rs. C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), ECLI:EU:C:2020:391.

¹¹¹ EuGH, Rs. C-197/18 (Wasserleitungsverband Burgenland), ECLI:EU:C:2019:824.

¹¹² EuGH, Rs. C-723/17 (Craeynest), ECLI:EU:C:2019:533.

abgeschwächt, wenn betroffene Einzelne nicht vor Gericht die Verletzung der entsprechenden Bestimmungen geltend machen könnten. M.a.W. leitet der EuGH aus der Effektivität der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben ab, dass «betroffene Personen» (zu denen auch Umweltorganisationen gehören) deren (Nicht-) Einhaltung gerichtlich geltend machen können müssen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob ein irgendwie geartetes Interesse der Einzelnen nicht notwendig sein soll. Dies ist wohl zu verneinen: Denn im Zusammenhang mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Person unmittelbar betroffen ist, bezieht sich der Gerichtshof jeweils gerade auf das Ziel der Richtlinie bzw. der einschlägigen Bestimmungen, woraus wohl – auch in Anbetracht der konkreten Konstellation der Ausgangskonstellationen – geschlossen werden kann, dass der betreffende Einzelne eine Bestimmung geltend machen muss, die gerade (auch) ein Interesse der Bürger schützen soll.

Bestätigt wird dieser Ansatz auch dadurch, dass mitunter auch «mittelbar» auf Interessen Einzelner Bezug genommen wird, so in der Rs. C-535/18¹¹³: Die geltend gemachte Bestimmung des Unionsrechts müsse für die Kläger «relevant» sein, womit offenbar gemeint ist, dass sie von einem (persönlichen) Interesse für diese sein muss. Dieses Interesse muss kongruent mit dem von der Bestimmung verfolgten Ziel sein, was deshalb bejaht wurde, weil die RL 2000/60 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. Allerdings legt es eine Gesamtschau der Rechtsprechung nahe, dass das erforderliche „personale“ Interesse der Einzelnen bei umweltrechtlichen Vorgaben grundsätzlich anzunehmen ist, so dass der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, auch nur eher „mittelbare“ Interessen Einzelner reichten aus.

Damit dürfte grundsätzlich auch bei „nur“ allgemein dem Umweltschutz dienenden Vorgaben ein Interesse Einzelner zu bejahen sein, so dass jedenfalls im Bereich des Umweltrechts nicht verlangt wird (wie dies noch die frühere Rechtsprechung insinuieren könnte), dass eigentlich «personale» Rechtsgüter in Frage stehen. Auf dieser Grundlage können auch Verfahrenspflichten (wie die Pflicht zur Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen, die im Ergebnis den Umwelt- und Gesundheitsschutz im Blick haben und bezwecken) Rechte Einzelner begründen. Deutlich wird damit, dass – soweit das Umweltrecht betroffen ist¹¹⁴ – Interessen Einzelner immer schon dann zu bejahen sind, wenn die geltend gemachte Vorschrift zumindest mittelbar und potentiell Anliegen des Umweltschutzes verfolgt, wobei es auf die Zielsetzung der in Frage stehenden Bestimmung ankommt. Damit ist nicht nur der Gesundheitsschutz i.w.S. erfasst, sondern auch naturschutzrechtliche Vorgaben, Maßnahmen zum Klimaschutz oder auch allgemein dem Umweltschutz dienende verfahrensrechtliche Vorgaben begründen in diesem Sinn Interessen Einzelner, dies unabhängig von der Frage, ob

¹¹³ EuGH, Rs. C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), ECLI:EU:C:2020:391.

¹¹⁴ In anderen Gebieten hingegen fällt die Rechtsprechung weitaus differenzierter aus, so dass auch das Unionsrecht durchaus zwischen im Allgemeininteresse liegenden und individualschützenden Vorgaben unterscheidet, vgl., m.w.N., *Ferdinand Wollenschläger*, *Verfassung im allgemeinen Verwaltungsrecht: Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?*, VVDStRL 75 (2016), 187 (227 f.).

konkrete und direkte Implikationen für diese zu erwarten sind; ausreichend ist ihr „allgemeines Interesse“ am Schutz der Umwelt. Denkt man diesen Ansatz zu Ende, so ist – sieht man einmal von rein behördeninternen oder organisatorischen Vorgaben ohne irgendeinen Bezug zum Schutzgut „Umwelt“ ab – eigentlich keine umweltrechtliche Vorgabe denkbar, welche nicht auch Interessen Einzelner begründet. Damit legt die Rechtsprechung ein erheblich weiteres Konzept von Interessen Einzelner zugrunde als dies bislang in der Regel angenommen wurde, und letztlich werden damit alle dem Umweltschutz dienenden Vorgaben als individualschützend angesehen mit der Folge, dass sie Interessen Einzelner darstellen bzw. begründen.¹¹⁵

bb) Zur Betroffenheit

Weiter fragt es sich, unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Konstellationen Einzelne als «betroffen» anzusehen sind. Angesichts der weiten Auslegung von (personalen) Interessen Einzelner ist diese Anforderung grundsätzlich nicht nur eine unabdingliche Voraussetzung für den gerichtlichen Zugang, sondern wird für dessen Eröffnung regelmäßig entscheidend sein. Bislang sind der Rechtsprechung des Gerichtshofs jedoch nur sehr wenige Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen genau die Betroffenheit zu bejahen ist. Immerhin legen es die erwähnten Urteile¹¹⁶ nahe, dass eine „eigene“ Betroffenheit vorliegen muss, die jeweilige Person also selbst durch die (Nicht-) Einhaltung der in Frage stehenden Vorschrift berührt ist. Diese Voraussetzung wurde etwa im Fall der (Nicht-) Beachtung von Immissionsvorschriften in Bezug auf im betreffenden Perimeter wohnhaften Personen bejaht, bei einer von einer Anlage zu weit weg wohnenden (Einzel-) Person hingegen verneint.¹¹⁷ Gerade diese Rechtsprechung spricht zudem dafür, dass die betroffene Person auch gerade dadurch betroffen sein muss, dass das von der geltend gemachten Norm geschützte Interesse in Frage steht. M.a.W. müssen das durch die einschlägige Norm geschützte Interesse des Einzelnen und dasjenige Interesse, in dem er betroffen ist, übereinstimmen. Wie insbesondere die Rs. C-197/18¹¹⁸ illustriert, können diese Voraussetzungen nicht nur dann gegeben sein,

¹¹⁵ S. in diesem Sinn auch schon *Juliane Kokott/Christoph Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU, 2014, 17 (30 f.), die betonen, dass sich jedermann auf alle (unmittelbar anwendbaren) Bestimmungen des EU-Umweltrechts berufen könne, auf der anderen Seite aber auf das noch zu erörternde Erfordernis der Betroffenheit hinweisen; ebenso z.B. *Rehbinder*, EurUP 2021 (Fn. 106), 199 (201 f.); *Remo Klinger*, Anmerkung, ZUR 2017, 90; a.A. *Klaus Ferdinand Gärditz*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU, 2014, 35 (50 f.), der betont, es sei nicht von einer Subjektivierung sämtlicher Unionsvorschriften im Bereich des Umweltrechts auszugehen; z.B. fehle es im Naturschutzrecht mangels personalen Kerns auch unionsrechtlich am notwendigen Subjektivierungspotential; in diese Richtung auch noch (auf der Grundlage der bis dahin ergangenen Rechtsprechung) *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 356 ff.

¹¹⁶ S.o. III.2.b)aa).

¹¹⁷ S: insoweit EuGH, Rs. C-570/13 (Gruber), ECLI:EU:C:2015:231.

¹¹⁸ EuGH, Rs. C-197/18 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland), ECLI:EU:C:2019:824.

wenn es um dem Gesundheitsschutz dienende Vorschriften geht. Denn der EuGH stellte hier auf das Bestehen eines Nutzungsrechts ab, ohne dass es auf die Frage der Gesundheitsgefährdung ankam. Hieraus wird man ableiten können, dass in allen Konstellationen besonderer Nutzungsrechte eine unmittelbare Betroffenheit anzunehmen ist (soweit die betreffenden Vorschriften diese auch schützen sollten).

In jedem Fall dürften aber nur diejenigen Personen als „betroffen“ anzusehen sein, die geltend machen können, in ihrer Lebenssphäre oder ihren Nutzungsrechten von der jeweiligen Maßnahme betroffen zu sein bzw. bei denen eine besondere Nähe des Einzelnen zu dem jeweiligen Schutzgut bzw. der dieses beeinträchtigenden Aktivität besteht.¹¹⁹ Maßgeblich ist damit die tatsächliche oder faktische Betroffenheit des Einzelnen, so dass all diejenigen Personen das jeweilige Recht gerichtlich geltend machen können müssen, die selbst in dem jeweils geschützten Rechtsgut betroffen sind oder sein könnten; m.a.W. sind all diejenigen (aber auch nur diejenigen) Personen betroffen, die in den von der jeweiligen Norm verfolgten Interessen beeinträchtigt sind oder sein könnten. Irrelevant ist dabei, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten, so dass es also durchaus möglich ist, dass es eine sehr große Zahl Betroffener gibt, wie etwa im Falle der Beeinträchtigung der Qualität des Trinkwassers oder des Grundwassers. Die Betroffenheit ist dabei in jedem Einzelfall zu ermitteln. Immerhin darf verlangt werden, dass die Betroffenheit nicht nur geltend gemacht, sondern substantiiert dargelegt wird.¹²⁰

Auch wenn somit der Kreis der (potentiell) Betroffenen ggf. sehr weit ausfallen kann, ist doch nicht zu verkennen, dass es Konstellationen gibt, in welchen es keine betroffenen Einzelnen gibt oder gar geben kann. Soweit jedoch Klagen von Umweltorganisationen in Frage stehen, sind diese grundsätzlich als betroffen anzusehen: Denn immer soweit es um die Einhaltung von dem Umweltschutz dienenden Vorgaben geht, sind diese *per definitionem* in ihren Interessen betroffen. Insoweit dürfte dem Unionsrecht somit eine allgemeine Verpflichtung zu einer umweltrechtlichen Verbandsklage zu entnehmen sein, wobei freilich darauf hinzuweisen ist, dass den Mitgliedstaaten durchaus ein beachtlicher Spielraum bei der Präzisierung der genauen Voraussetzungen einer solchen umweltrechtlichen Verbandsklage sowie in Bezug auf die

¹¹⁹ So auch ausdrücklich *Juliane Kokott/Christoph Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 37. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU, 2014, 17 (30 f.); zweifelnd aber *Rehbinder*, EurUP 2021 (Fn. 106), 199 (202 f.), der durchaus zutreffend darauf hinweist, dass z.B. die räumliche Nähe ein gewisses Zufallselement beinhalte, gleichzeitig aber auch die notwendige Unterscheidung von Individual- und Popularklage betont und in den weiteren Ausführungen dann doch wieder auf Elemente der räumlichen Nähe (wie z.B. den Einwirkungsbereich einer Anlage, vgl. *Rehbinder*, EurUP 2021, Fn. 106, 199, 205) abstellt. Daneben können auch Umweltschutzorganisationen als betroffen in diesem Sinn anzusehen sein, vgl. noch sogleich im Text.

¹²⁰ Vgl. zur Illustration dieses Erfordernisses die Beispiele bei *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 (406 f.).

klagebefugten Verbände einzuräumen ist.¹²¹ Für diesen Ansatz spricht auch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.¹²²

IV. Fazit und Perspektiven

Die Durchsetzung des EU-Umweltrechts bleibt eine dauernde Herausforderung. Dies hat sich trotz aller Entwicklungen sowohl auf Unionsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten letztlich nur wenig geändert. Auch wenn vorliegend den dezentralen Durchsetzungsmechanismen und hier der Geltendmachung von Rechten Einzelner besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ist nicht zu verkennen, dass die Strategien und Maßnahmen zu einer Verbesserung der Durchführung auf verschiedenen Ebenen ansetzen müssen:

- Ausgangspunkt muss jedenfalls die Rechtsetzung selbst sein: Zentral wäre es hier m.E., die durchaus zielführenden konzeptionellen Ansätze im EU-Sekundärrecht, die sich in vielen Bereichen auf verfahrensrechtliche Regelung auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes sowie Zielvorgaben konzentrieren sowie häufig – wie die Rechtsprechung zeigt – auf wenig effektive planerische Instrumente zurückgreift, vermehrt durch präzise materiell-rechtliche Vorgaben zu ergänzen, welchen dann auch entsprechende Vorgaben für die Durchsetzung entnommen werden können. Die Tendenz auch in der EU-Umweltpolitik, zunehmend auf Verordnungen statt Richtlinien zurückzugreifen, sowie in Durchführungsverordnungen gewisse Aspekte zu präzisieren, ist daher grundsätzlich zu begrüßen, wobei jeweils auch die Problematik der nationalen Durchführung im Auge zu behalten ist. Darüber hinaus wurden in einigen sektoriellen Gebieten vor diesem Hintergrund auch spezifische Instrumente geschaffen, welche die Durchführung verbessern sollen;¹²³ auch diesem Aspekt müsste auf legislativer Ebene regelmäßig (noch) stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Ebenfalls wären Aspekte des Vollzugs und der Durchsetzung – insbesondere Pflichten zu regelmäßigen Kontrollen oder Inspektionen, die Pflicht zur Ergreifung von Sanktionen – auf sekundärrechtlicher Ebene verstärkt und genauer zu regeln, dies möglicherweise verbunden mit entsprechenden «Kontrollbefugnissen» von Umweltverbänden.

¹²¹ S. insoweit auch Art. 2 Nr. 5 AK: Danach gehört zur „betroffenen Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit, außerdem jene Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat. Dabei wird bei Verbänden („Nicht-Regierungsorganisationen“), die sich für Umweltschutzbefürworter einsetzen, von vornherein ein solches Interesse angenommen. Letzteres steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass derartige Verbände allfällige weitere, nach innerstaatlichem Recht geforderte Voraussetzungen erfüllen. Diese dürfen aber jedenfalls nicht unzumutbar sein, würde doch ansonsten die effektive Wirkung dieser Bestimmung beeinträchtigt. S. hierzu *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/Stefan Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Kommentar, 2017, Art. 2, Rn. 31, m.w.N.

¹²² Vgl. EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2011:125; EuGH, Rs. C-873/19 (Deutsche Umwelthilfe), ECLI:EU:C:2022:857.

¹²³ Vgl., mit einigen Beispielen, *Ludwig Krämer*, Droit de l'environnement de l'UE, 2011, 110 ff.

- Sicherzustellen ist durch geeignete Maßnahmen (möglicherweise auch auf legislativer Ebene), dass die Kommission ihre Rolle als „Hüterin der Verträge“ auch tatsächlich wahrnehmen kann und wahrnimmt. Dies ist eine Frage der personellen und sonstigen Ressourcen; gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass es hier oft auch um politische Akzentsetzungen geht. Weiter ist die Transparenz der diesbezüglichen Aktivitäten der Kommission – z.B. was die Umsetzungskontrolle angeht – von großer Bedeutung.¹²⁴
- Finanzielle Sanktionen – insbesondere soweit sie dann z.B. mit Leistungen aus dem Kohäsionsfonds verrechnet werden können – können eine gewisse Abschreckungswirkung entfalten und ihr Einsatz sollte daher von Seiten der Kommission im Rahmen der Art. 258 ff. AEUV auch weiterhin bzw. verstärkt konsequent in Erwägung gezogen bzw. beantragt werden.
- Vielversprechend sind sodann all diejenigen Ansätze, die eine verstärkte Einbeziehung der Einzelnen mit sich bringen, z.B. Informationsrechte, verfahrensrechtliche Vorgaben mit Einbezug von Einzelnen und Verbänden oder Eigenverantwortung der Betriebe.
- Allerdings stehen nach wie vor verbindliche unionsrechtliche Vorgaben in Bezug auf die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung von Verletzungen des gesamten EU-Umweltrechts bzw. des auf diesem beruhendem nationalen Rechts aus. Stichwort ist hier die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention; hier wäre über effektive Rechtsschutzmöglichkeiten (insbesondere ein Verbandsbeschwerderecht) über die derzeit bestehenden diesbezüglichen Möglichkeiten hinaus nachzudenken.

In diesem Sinn ist durch einen sinnvollen «Mix» sicherzustellen, dass die zentralen und dezentralen Durchsetzungsmechanismen möglichst optimal zusammenwirken können, weisen sie doch jeweils spezifische Charakteristika auf und ergänzen sich gegenseitig. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass das EU-Umweltrecht – trotz aller (möglicher) Defizite und verbleibender Herausforderungen insbesondere bei der Durchsetzung – einen bedeutenden Beitrag zum Schutz der Umwelt in Europa geleistet hat, auch und gerade wenn man bedenkt, dass in nicht wenigen Mitgliedstaaten ohne unionsrechtliche Vorgaben nur sehr wenige umweltrechtliche Regelungen existierten bzw. sich diese wohl erst mit großer Verzögerung entwickelt hätten.

Nicht zu verkennen ist aber ganz allgemein, dass (auch) die Durchführung des EU-Umweltrechts letztlich – wie auch immer man die Durchsetzungsmechanismen verbessert und optimiert – maßgeblich von den diesbezüglichen Voraussetzungen und Umständen in den Mitgliedstaaten abhängt: Nur – und hier waren die Verfahren im Zusammenhang mit dem Bialowieza-Wald in Polen ¹²⁵ ein illustratives Beispiel – soweit die rechtsstaatlichen Mechanismen funktionieren und insbesondere ein funktionierender Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte gewährleistet ist und die Verwaltungsstrukturen grundsätzlich

¹²⁴ S. in diesem Zusammenhang z.B. *Saurer*, EurUP 2016 (Fn. 1), 78 (83 f.), der darauf hinweist, dass gewisse, von der Kommission in Auftrag gegebene Studien nicht veröffentlicht werden.

¹²⁵ EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:877; EuGH, Rs. C-441/17 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:255.

rechtsstaatlichen Grundsätzen Rechnung tragen, kann allfälligen Durchsetzungsdefiziten auch nachhaltig begegnet werden. Insofern zeigt sich auch am Beispiel des EU-Umweltrechts und seiner Durchsetzung, dass die Achtung der in Art. 2 EUV verankerten Werte der Union – welche der Gerichtshof konkretisiert hat, so dass ihnen tatsächlich trotz des beachtlichen Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten justiziable Vorgaben entnommen werden können¹²⁶ – zentral für das Funktionieren der Unionsrechtsordnung ist.

¹²⁶ Vgl. jüngst insbesondere, m.w.N. aus der früheren Rechtsprechung, EuGH, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 – Kommission/Polen.