

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2017

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2017, EurUP 2018, 204-216. Es ist möglich, dass die in der EurUP publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

The purpose of the paper - tied in with the case law overview for the year 2016¹ - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2016. The objective is not to cover the entire case law but to highlight selected decisions deemed by the author to be of importance, with reference to some additional rulings in the footnotes. The focus is on summarising the latest developments and, where appropriate, briefly commenting on or placing the decisions in the context of existing case law. The author largely forgoes further reference to bibliographic sources.

I. Betroffene Themengebiete

Die im folgenden Beitrag berücksichtigten Urteile des EuGH aus dem Jahr 2017 betreffen folgende Themata: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten (II.), Umweltverträglichkeitsprüfung (III.), Umwelthaftung (IV.), Luftreinhaltung (V.), Naturschutzrecht (VI.), Klimaschutz (VII.), Gentechnikrecht (VIII.), Chemikalienrecht (IX.), und Abfallrecht (X.).²

II. Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

1. Umweltinformation

In der Rs. C-60/15 P³ hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts in der Rs. T-476/12⁴ auf. Zur Debatte stand der Zugang zu bei der Kommission vorhandenen Dokumenten über die in Deutschland gelegenen Anlagen der Klägerin, wobei diese Dokumente von Deutschland im Rahmen der Anwendung der RL 2003/87 (Emissionshandel)⁵ übermittelt worden waren. Das Gericht hatte die ablehnende Entscheidung der Kommission gestützt, dies mit dem Argument,

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

¹ *Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2016, EurUP 2017, S. 96 ff.*

² S. darüber hinaus noch EuGH, Rs. C-320/15 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:2017:678, wo der Gerichtshof einen Verstoß Griechenlands gegen die RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40, feststellte, weil in gewissen Gemeinden das Abwasser keiner Zweitbehandlung unterzogen werde.

³ EuGH, Rs. C-60/15 P (Saint-Gobain), ECLI:EU:C:2017:540.

⁴ EuG, Rs. T-476/12 (Saint Gobain), ECLI:EU:T:2014:1059. Zu diesem Urteil *Epiney, NVwZ 2015, 47* (48 f.).

⁵ RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18.

die Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Uabs. 1 VO 1049/2001⁶ (Dokumente zum internen Gebrauch sowie noch nicht abgeschlossene Dokumente, soweit deren Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen könnte) sei einschlägig. Der Gerichtshof beanstandete im Wesentlichen, das Gericht habe den Grundsatz der engen Auslegung der von der Kommission geltend gemachten Ausnahmebestimmung nicht hinreichend berücksichtigt, ein Grundsatz der in Art. 6 Abs. 1 S. 2 VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung)⁷ nochmals explizit erwähnt werde. Denn die Verweigerung des Zugangs sei maßgeblich darauf gestützt worden, dass die fraglichen Dokumente zwar selbst nicht im Rahmen des fraglichen Entscheidungsprozesses erstellt worden sind, jedoch mit diesem unmittelbar zusammenhängen. Eine solche Auslegung laufe aber im Ergebnis darauf hinaus, dass ein Unionsorgan *a priori* den Zugang zu allen in seinem Besitz befindlichen Dokumenten verweigern kann, sofern ein Zusammenhang mit einem bei diesem Organ anhängigen Verwaltungsverfahren besteht. Der Begriff des Entscheidungsprozesses sei jedoch dahin zu verstehen, dass er sich auf die Beschlussfassung bezieht, ohne das gesamte damit zusammenhängende Verwaltungsverfahren zu umfassen. Damit geht der Gerichtshof davon aus, dass nur die Entscheidungsfindung als solche geschützt sei, unter Ausschluss des Verfahrens, und der Gerichtshof untermauert diesen Ansatz noch damit, dass der bloße Verweis auf die Gefahr nachteiliger Auswirkungen durch den Zugang zu internen Dokumenten und durch eine mögliche Einflussnahme interessierter Parteien auf das Verfahren nicht zum Nachweis dafür ausreichen, dass die Verbreitung der Dokumente auch den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde. Im Übrigen bestehe auch keine Pflicht der Kommission, sich im Anschluss an die Verbreitung von Dokumenten mit Umweltinformationen, die sich auf ein laufendes Verfahren beziehen und ihre interne Kommunikation betreffen, mit Reaktionen der Öffentlichkeit auseinanderzusetzen.

Auch wenn der Gerichtshof hier mit erfrischender Klarheit die Bedeutung des Zugangsanspruchs sowie die enge Auslegung der Ausnahmetatbestände betont und hieraus auch konkrete Folgerungen zieht (so dass das Urteil durchaus insofern in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem für gewisse Gebiete verfolgten problematischen Ansatz des Gerichtshofs steht, wonach bei gewissen Kategorien von Dokumenten ohne Einzelfallprüfung die Einschlägigkeit gewisser Ausnahmetatbestände angenommen wird),⁸ erscheint die Begründung jedoch teilweise etwas über das Ziel hinauszuschießen: So erscheint die Trennung von Verwaltungsverfahren und der nach seinem Abschluss getroffenen Entscheidung doch eher

⁶ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

⁷ VO 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 254, 13.

⁸ So geht der EuGH davon aus, dass mit einem Zugangsantrag befasste Organe dürfen sich auch auf allgemeine Vermutungen stützen, die für bestimmte Kategorien gelten, da für Anträge auf Zugang in Bezug auf Dokumente gleicher Art auch vergleichbare (allgemeine) Erwägungen zum Zuge kommen könnten. Vgl. nur EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:C:2015:486. Zu diesem Urteil und zum Problemkreis *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, EurUP 2016, 2 (7 ff.).

künstlich und in der Praxis oft kaum durchführbar zu sein, dienen Verwaltungsverfahren doch der Vorbereitung von Entscheidungen, deren Qualität sie gewährleisten sollen. Ebenso wenig vermag der Hinweis zu überzeugen, im Falle von Reaktionen der Öffentlichkeit müsse sich die Kommission ja nicht äußern (was *per se* sicherlich zutreffend ist, aber wohl die politische Realität verkennen könnte). Aufgeworfen wird mit dieser Begründung die Frage, ob – statt der Abgrenzung zwischen Verwaltungsverfahren und Entscheidungsprozess – nicht eher die Gewährleistung bzw. Gefährdung des in den einschlägigen Rechtsgrundlagen vorgesehenen Entscheidungsprozesses ausschlaggebend ist bzw. sein sollte, was dann wiederum eine Abwägung im Einzelfall erforderte, die man möglicherweise anders als das Gericht hätte treffen können oder gar müssen.

2. Gerichtlicher Zugang

Nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention⁹ stellen die Vertragsparteien sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit (sofern sie etwaige, im nationalen Recht vorgesehene Kriterien erfüllen) gerichtlichen (oder verwaltungsbehördlichen) Zugang haben, um Verstöße gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts geltend zu machen. Die Reichweite dieser (durchaus kontrovers diskutierten) Bestimmung war erneut¹⁰ Gegenstand eines im Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteils des EuGH (Rs. C-664/15¹¹). In Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-240/09¹² präzisierte er, dass eine behördliche Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens, das möglicherweise gegen das in Art. 4 RL

⁹ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, S. 484 ff., sowie in *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Kommentar, 2018, S. 33 ff.

¹⁰ Vgl. schon EuGH, verb. Rs. C-401/12-403/12 P (Rat u.a./Vereniging Milieudefensie), ECLI:EU:C:2015:4; EuGH, verb. Rs. C-404-405/12 P (Kommission/Stichting Natuur En Milieu), ECLI:EU:C:2015:5; EuGH, Rs. C-240/09 (Lesochranarske), ECLI:EU:C:2011:125. Zu diesen Urteilen *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, EurUP 2016, S. 2 (6); *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012, S. 88 (89).

¹¹ EuGH, Rs. C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation), ECLI:EU:C:2017:987.

¹² EuGH, Rs. C-240/09 (Lesochranarske), ECLI:EU:C:2011:125. In diesem Urteil leitete der Gerichtshof aus Art. 9 Abs. 3 AK ab, dass ein nationales Gericht im Falle der Betroffenheit einer durch das Unionsrecht geschützten Art sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung des von Art. 9 Abs. 3 AK intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen habe, dass es so weit wie möglich im Einklang mit dieser Bestimmung steht, dies im Hinblick darauf, dass es Umweltschutzorganisationen grundsätzlich möglich sein müsse, eine behördliche Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum EU-Umweltrecht steht, gerichtlich anzufechten. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012, S. 88 (89).

2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie)¹³ verankerte Verschlechterungsverbot¹⁴ verstößt, von einem Umweltverband, der die einschlägigen nationalen Vorgaben beachtet, gerichtlich angefochten werden können müsse. Denn Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh (es gehe um die Durchführung von Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh) verpflichte die Mitgliedstaaten, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Unionsrecht garantierten Rechte zu gewährleisten. Wenn der betroffenen Öffentlichkeit – wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 5 AK erfüllen – der gerichtliche Zugang grundsätzlich verweigert oder praktisch verunmöglicht würde, könnte Art. 9 Abs. 3 AK keine praktische Wirksamkeit entfalten und würde ausgehöhlt. Ggf. (insbesondere falls keine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts möglich ist) habe das nationale Gericht eine nicht mit diesen Vorgaben in Einklang stehende nationale Vorschrift außer Anwendung zu lassen. Allerdings ergebe sich aus Art. 9 Abs. 3 AK nicht gleichzeitig ein Recht auf Beteiligung im Verwaltungsverfahren, denn dieses sei nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 AK zu gewähren und beschränke sich auf bestimmte Projekte oder solche, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt entfalten können. Etwas anderes gelte jedoch dann, wenn das nationale Recht eine Verknüpfung zwischen der Stellung als Partei im Verwaltungsverfahren und dem Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, herstellt. Diesfalls könne die Stellung als Partei nicht verweigert werden, wäre ansonsten doch Art. 9 Abs. 3 AK ausgehöhlt. Andererseits können die Mitgliedstaaten im Rahmen des ihnen insoweit eingeräumten Gestaltungsspielraums grundsätzlich verfahrensrechtliche Vorschriften über die Voraussetzungen der Einlegung von Rechtsbehelfen erlassen. Daher stehe einer Bestimmung des nationalen Rechts, wonach Einwendungen zur Beachtung der einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften bereits im Stadiums des Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden müssen, grundsätzlich nichts entgegen, dies falls sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt des Art. 47 GRCh achtet und verhältnismäßig ist. Allerdings müsse es möglich gewesen sein, im Verwaltungsverfahren solche Einwendungen geltend zu machen, woran der Gerichtshof im konkreten Fall in Bezug auf das österreichische Recht gewisse Zweifel anmeldet.

Das Urteil lädt zu drei Bemerkungen ein:

- Es illustriert trefflich die Implikationen einer völkervertragsrechtlichen Vorschrift, die nicht hinreichend bestimmt ist, um unmittelbar anwendbar zu sein: Der Gerichtshof legt überzeugend dar, dass der Regelungsgehalt dieser Bestimmung – trotz ihrer relativen Offenheit – gleichwohl bis zu einem gewissen Grad konkretisiert werden kann und damit

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

¹⁴ Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn seine Verwirklichung eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers gefährden könnte, vgl. EuGH, Rs. C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), ECLI:EU:C:2015:433. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, EurUP 2016, S. 2 (15 f.).

auch zur Unanwendbarkeit nationaler Vorschriften führen kann, falls der eingeräumte Gestaltungsspielraum überschritten wird. Auf diese Weise wird die effektive Wirksamkeit völkervertragsrechtlicher Verpflichtungen der Union bedeutend gestärkt, und letztlich wird die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 3 AK im Ergebnis – trotz der gegenteiligen Beteuerung des EuGH – dann doch insoweit bejaht, wie ihr konkretisierbare Gehalte entnommen werden können. Dabei geht der Gerichtshof in diesem Urteil in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 AK insofern weiter als in der Rs. C-240/09¹⁵, als er nicht nur eine unions- bzw. völkervertragsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts fordert, sondern darüber hinaus betont, ggf. (d.h., falls eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist), sei aus Gründen der praktischen Wirksamkeit eine diesen Vorgaben des Unionsrechts entgegenstehende nationale Vorschrift außer Anwendung zu lassen. Den nationalen Gerichten obliegt somit eine entsprechende Verpflichtung, ohne dass zuvor das nationale Recht modifiziert oder etwaigen verfahrensrechtlichen Vorgaben entsprochen werden müsste und dürfte, ein sich freilich bereits aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁶ und dem Vorrang des Unionsrechts ergebender Schluss.

- In Bezug auf Präklusionsregelungen legt der Gerichtshof bei Art. 9 Abs. 3 AK einen anderen Maßstab als in Bezug auf Art. 9 Abs. 2 AK an. In Bezug auf die zuletzt genannte Vorschrift (bzw. die entsprechenden Bestimmungen im Sekundärrecht der Union) geht der Gerichtshof nämlich davon aus, dass Präklusionsregeln grundsätzlich unzulässig sind.¹⁷ Zu betonen ist aber gleichzeitig, dass das angezeigte Urteil auch erkennen lässt, dass im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK keine pauschale Präklusion zulässig ist, sondern eine verhältnismäßige Ausgestaltung vorausgesetzt wird.
- Bemerkenswert ist schließlich, dass der Gerichtshof über die Beantwortung der konkreten Frage hinaus auch allgemein – ebenfalls in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung¹⁸ – darauf hinweist, es sei mit der verbindlichen Wirkung einer Richtlinie unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können; die praktische Wirksamkeit der RL 2000/60 und deren Ziel des Umweltschutzes verlangten vielmehr, dass Einzelne oder ggf. eine ordnungsgemäß gegründete Umweltorganisation sich vor Gericht auf sie berufen können müssen, um die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung mit den Vorgaben des Art. 4 RL 2000/60 überprüfen zu lassen. Damit bestätigt der Gerichtshof seinen (weiten) Ansatz in Bezug auf den gerichtlichen Zugang: Denn letztlich wird aus der Effektivität der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben abgeleitet, dass

¹⁵ EuGH, Rs. C-240/09 (Lesochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.

¹⁶ EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), ECLI:EU:C:1978:49.

¹⁷ EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015, EurUP 2016, S. 2 (3 ff.).

¹⁸ EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), ECLI:EU:C:2008:447; EuGH, Rs. C-243/15 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2016:838. Zum letztgenannten Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2016, EurUP 2017, S. 96 ff.

„betroffene Personen“ (zu denen auch Umweltorganisationen gehören) deren (Nicht-)Einhaltung gerichtlich geltend machen können. Hieraus wird man allgemein ableiten können, dass auch bei „nur“ allgemein dem Umweltschutz (und nicht direkt dem Gesundheitsschutz) dienenden Vorgaben eine grundsätzliche Klagemöglichkeit bestehen muss. Offen bleibt allerdings, wer als „betroffen“ anzusehen ist, wobei Vieles dafür spricht, dass jedenfalls Umweltorganisationen diese Voraussetzung bei dem Umweltschutz dienenden Vorgaben erfüllen, so dass (anerkannte) Umweltorganisationen auch und gerade die Einhaltung von dem Allgemeininteresse dienenden Umweltvorschriften geltend machen können müssen.¹⁹ Insofern dürfen die Mitgliedstaaten den ihnen zustehenden Gestaltungsspielraum keinesfalls in dem Sinn ausnutzen, dass anerkannten Umweltverbänden im Ergebnis keine Klagemöglichkeit zukommt. Diese Vorgaben sind für die Vertragsstaaten wegen ihrer Bindung an die Aarhus-Konvention verbindlich; darüber hinaus – was im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung von zentraler Bedeutung ist – sind sie (wie das angezeigte Urteil trefflich illustriert) aus unionsrechtlicher Sicht immer dann zu beachten, wenn es um Unionsrecht oder nationale Vorschriften, die auf Unionsrecht beruhen, geht, was durch den EuGH überprüft werden kann.

III. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Folgen der Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. RL 2011/92²⁰) waren Gegenstand der verb. Rs. C-196/16, C-197/16²¹: Die Mitgliedstaaten hätten zwar die rechtswidrigen Folgen dieses Versäumnisses zu beheben; jedoch verbiete es das Unionsrecht nicht, dass nach dem Bau und der Inbetriebnahme der betreffenden Anlage im Hinblick auf ihre Legalisierung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, sofern diese Prüfung nicht nur die künftigen Umweltauswirkungen der Anlage umfasst, sondern auch die seit deren Errichtung eingetretenen Umweltauswirkungen berücksichtigt. Auch dürfe die eine Legalisierung gestattende nationale Regelung den Betroffenen keine Gelegenheit bieten, das Unionsrecht zu umgehen oder nicht anzuwenden.

Das Urteil knüpft an die Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-348/15²² an und ist insofern nachvollziehbar, als es tatsächlich unverhältnismäßig erschiene, in jedem Fall der unterlassenen Durchführung einer UVP eine nachträgliche Legalisierung des betroffenen Projekts auszuschließen. Nichtsdestotrotz wirft auch dieses Urteil die Frage auf, ob solche Legalisierungsvorschriften nicht grundsätzlich dazu führen können, dass die UVP dann eben

¹⁹ Zum Problemkreis im Einzelnen, m.w.N., *Epiney*, Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht, EurUP 2017, S. 223 ff.

²⁰ RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

²¹ EuGH, verb. Rs. C-196/16, C-197/16 (Comune di Corridonia), ECLI:EU:C:2017:589.

²² EuGH, Rs. C-348/15 (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882.

doch nicht vor der Genehmigung durchgeführt wird (womit die Anforderung des Gerichtshofs, die nationale Regelung dürfe keine Gelegenheit zur Umgehung oder Nichtanwendung des Unionsrechts bieten, letztlich eine Illusion bliebe), so dass die Berücksichtigungspflicht nach Art. 8 RL 2011/92 (der präzisiert, die Ergebnisse der UVP seien im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen) umgangen werden könnte. Im Übrigen dürfte dieses Urteil des Gerichtshofs – worauf dieser aber nicht einging – in einem gewissen Spannungsverhältnis zu seiner Rechtsprechung betreffend die Zulässigkeit der Heilung von Verfahrensfehlern stehen: Denn in den Rs. C-72/12²³ und Rs. C-137/14²⁴ betonte er, im Falle einer fehlerhaft oder nicht durchgeführten UVP müsse die letztlich getroffene Entscheidung grundsätzlich aufgehoben werden, wobei aber von einer Aufhebung immerhin (aber offenbar nur) dann abgesehen werden dürfe, wenn das Gericht oder die zuständige Stelle feststellt, die Entscheidung wäre auch ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen. In Bezug auf die RL 2001/42 hielt der Gerichtshof in der Rs. C-41/11²⁵ fest, in den Fällen, in denen ein Plan oder ein Programm gemäß den Anforderungen der RL 2001/42 einer SUP zu unterziehen gewesen wäre, dies aber unterblieben ist, seien die zuständigen Behörden verpflichtet, alle (allgemeinen oder besonderen) Maßnahmen zu ergreifen, um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuwehren; dies impliziere insbesondere die Pflicht, die zur Aussetzung oder Aufhebung des entsprechenden Plans oder Programms notwendigen Maßnahmen auf der Grundlage des nationalen Rechts zu ergreifen. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung überrascht die offenbar für ausschlaggebend erachtete Anknüpfung des Gerichtshofs in der angezeigten Rechtssache an die Konstellation in der Rs. C-348/15, denn diese war insofern anders gelagert, als es dort um eine gesetzliche Bestimmung und damit die Reichweite der Ausnahme des Art. 1 Abs. 4 RL 2011/92 ging. Insofern hätte man sich insgesamt eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Thematik gewünscht; immerhin wird man aber auch aus diesem Urteil ableiten können, dass die Legalisierung jedenfalls die Ausnahme bleiben muss.

IV. Umwelthaftung

Diverse Aspekte der Auslegung der RL 2004/35 (Umwelthaftungsrichtlinie)²⁶ waren Gegenstand der Rs. C-529/15²⁷, dies im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Wasserkraftanlage, die vor dem Inkrafttreten der RL 2004/35 in Betrieb genommen worden war und die nach Ansicht des Beschwerdeführers im Ausgangsverfahren zu erheblichen

²³ EuGH, Rs. C-72/12 (Altrip), ECLI:EU:C:2013:712.

²⁴ EuGH, Rs. C-137/14 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2015:683.

²⁵ EuGH, Rs. C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2012:103, Rn. 39 ff. S. ebenso, an dieses Urteil anknüpfend, EuGH, Rs. C-463/11 (L/M), ECLI:EU:C:2013:247, Rn. 31 ff.; EuGH, Rs. C-379/15 (France Nature Environnement), ECLI:EU:C:2016:603.

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

²⁷ EuGH, Rs. C-529/15 (Folk), ECLI:EU:C:2017:419.

Umweltbeeinträchtigungen, welche die natürliche Reproduktion der Fische behindern, und zu einer erhöhten Sterblichkeit derselben führte. Der Gerichtshof bejahte zunächst die Anwendbarkeit der RL 2004/35 auf Schäden, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist aufgetreten sind, aber aus dem Betrieb einer vor diesem Datum bewilligten und in Betrieb genommenen Anlage herrühren.²⁸ In der Sache betonte der Gerichtshof, es sei nicht mit der RL 2004/35 vereinbar, einen Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer entfaltet, allein deshalb allgemein und ohne Weiteres vom Begriff des Umweltschadens auszunehmen, weil dieser durch eine Bewilligung in Anwendung des nationalen Rechts gedeckt ist. Denn Art. 2 Nr. 1 lit. b RL 2004/35 sehe keine solche allgemeine Ausnahme vor, sondern beschränke diese Möglichkeit auf die nachteiligen Auswirkungen, die unter die Ausnahmegvorschrift des Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie) fallen. Diese Voraussetzungen seien im Ausgangsfall offenbar von der zuständigen Behörde anlässlich der Bewilligung der Anlage nicht geprüft worden, und das mit der Sache befasste Gericht sei seinerseits auch nicht verpflichtet, selbst eine solche Prüfung vorzunehmen. Schließlich stellte der Gerichtshof fest, Fischereiberechtigte müssten nach nationalem Recht ein Prüfungsverfahren im Sinne des Art. 13 RL 2004/35 durchführen lassen können; zwar sei den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Art. 12 RL 2004/35 in Bezug auf die Frage, was als „ausreichendes Interesse“ oder als „Rechtsverletzung anzusehen ist, ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen; jedenfalls aber müssten von einem Umweltschaden betroffene oder wahrscheinlich betroffene Personen erfasst sein.

Auch in der Rs. C-129/16²⁹ ging es um die Auslegung der RL 2004/35.³⁰ Der Gerichtshof hielt hier (unter Berücksichtigung der Art. 191 Abs. 2³¹, 193 AEUV) fest, es stehe den Mitgliedstaaten frei, neben den Betreibern von Grundstücken, auf denen eine rechtswidrige Verschmutzung entstanden ist, eine weitere Kategorie von Personen zu bestimmen, die für einen solchen Umweltschaden gesamtschuldnerisch haftet, nämlich die Eigentümer der Grundstücke; nicht zwingend notwendig sei der Nachweis eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem Verhalten der Eigentümer und dem festgestellten Schaden. Ebenso dürfe gegen die Eigentümer auch eine Geldbuße verhängt werden, sofern die Regelung geeignet ist, zur Verwirklichung des Ziels eines verstärkten Schutzes beizutragen und sofern die Methoden für die Bestimmung der Höhe der Geldbuße nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Der Ansatz des Gerichtshofs mag auf den ersten Blick erstaunen, scheint

²⁸ S. insoweit schon EuGH, Rs. C-534/13 (Fipa Group), ECLI:EU:C:2015:140.

²⁹ EuGH, Rs. C-129/16 (Turkevei Tejtermelő), ECLI:EU:C:2017:547.

³⁰ Der Gerichtshof äußerte sich in diesem Urteil auch zum Anwendungsbereich der RL 2004/35 und bestätigte, dass Luftverschmutzungen nicht als Schäden im Sinne der Richtlinie anzusehen seien; jedoch erfasse der Begriff „Umweltschaden“ auch Schäden durch über die Luft getragene Elemente, soweit sie eine Schädigung der Gewässer, des Bodens oder geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume verursachen können.

³¹ Wobei der Gerichtshof in Bezug auf das Verursacherprinzip (erneut) betont, dieses könne nicht als solches von Einzelnen geltend gemacht werden, sondern nur im Zusammenhang mit einer dieses Prinzip umsetzenden sekundärrechtlichen Regelung (wie gerade die RL 2004/35), so dass das Verursacherprinzip nicht unmittelbar anwendbar ist, s. insoweit schon EuGH, Rs. C-534/13 (Fipa Group), ECLI:EU:C:2015:140.

er doch wegen des möglichen Verzichts auf ein für den Schaden ursächliches Verhalten dem Verursacherprinzip entgegenzulaufen. Die Begründung des Gerichtshofs – der in erster Linie darauf verweist, dass die Haftung ausgeschlossen ist, wenn der Eigentümer nachweisen könne, dass ihn keine Verantwortung trifft und er den tatsächlichen Nutzer des Grundstücks benennt, so dass damit der Haftungsmechanismus verstärkt werde – verdeutlicht jedoch, dass dem Verursacherprinzip durchaus Rechnung getragen wird, so dass der Ansatz des Gerichtshofs überzeugt. Denn sie impliziert eine Inpflichtnahme der Eigentümer im Hinblick auf eine „Überwachung“ der Nutzung ihrer Grundstücke, und diese wiederum (bzw. ihr Fehlen) kann aber durchaus für die Entstehung eines Schadens (mit)ursächlich sein. Dass die somit vom Gerichtshof offenbar als verstärkte Schutzmaßnahme qualifizierte nationale Regelung der Kommission nicht notifiziert worden sei, vermöge für sich allein nicht die Rechtswidrigkeit der Maßnahme begründen.³² Etwas unklar bleibt in diesem Zusammenhang die Frage, warum der Gerichtshof sich auch auf Art. 193 AEUV stützt, denn Art. 16 RL 2004/35 erlaubt den Mitgliedstaaten bereits, strengere Vorschriften zu erlassen, so dass sich ein Rückgriff auf die primärrechtliche Vorschrift an sich erübrigt hätte. Im Übrigen und darüber hinaus könnte man sich auch noch die Frage stellen, ob eine weitere Fassung des ursächlichen Zusammenhang nicht zu einem ähnlichen Ergebnis geführt hätte, womit die nationale Maßnahme auch nicht als „nationaler Alleingang“ im Sinne der Art. 16 RL 2004/35 und Art. 193 AEUV hätte qualifiziert werden müssen. Denn letztlich besteht ein kausaler Zusammenhang auch im Falle der Verletzung der „Überwachungspflicht“ des Eigentümers, dies soweit er hierzu in der Lage ist; bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Gerichtshof es offenbar nicht für zulässig erachtet hätte, wenn eine Haftung des Eigentümers auch dann eingetreten wäre, wenn der Eigentümer nachweist, dass ihn keine Verantwortung trifft, und er den Nutzer benennt. Vor diesem Hintergrund könnte eine solche Regelung auch als eine widerlegbare Vermutung des Vorliegens der Kausalität angesehen werden.

V. Luftreinhaltung

Die RL 2008/50³³ bezweckt, über die Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen für die Union schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu vermeiden bzw. zu verringern. Für bestimmte Schadstoffe werden Immissionsgrenzwerte festgelegt, und die Mitgliedstaaten haben im Falle des Überschreitens der Grenzwerte Luftqualitätspläne zu formulieren. In der Rs. C-488/15³⁴ stand die Frage im Vordergrund,³⁵

³² In diesem Sinn bereits EuGH, Rs. C-2/10 (Azienda Agro), ECLI:EU:C:2011:502, Rn. 53.

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

³⁴ EuGH, Rs. C-488/15 (Kommission/Bulgarien), ECLI:EU:C:2017:267.

³⁵ Daneben äußerte sich der EuGH auch zu einigen Fragen der Zulässigkeit der Klage: So stellte der fest, das Vorliegen einer Vertragsverletzung sei zwar anhand der Lage und der Angaben zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war; allerdings dürften durchaus zusätzliche Beweismittel auch nachträglich berücksichtigt werden,

unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten diese Vorgaben der Richtlinie verletzen, wenn nach Ablauf aller Fristen für die Sicherstellung der Einhaltung der Grenzwerte (was seit 2015 der Fall ist) diese gleichwohl überschritten werden. Der Gerichtshof geht in erster Linie auf zwei Aspekte ein:

- Zunächst erinnert er daran, dass die Immissionsgrenzwerte Ergebnisverpflichtungen darstellen, so dass ihre Überschreitung grundsätzlich *per se* eine Verletzung der Vorgaben der Richtlinie nach sich ziehe.³⁶ Daher stellte der Gerichtshof aufgrund der Überschreitung der Grenzwerte in gewissen Gebieten von Bulgarien eine Verletzung der Vorgaben der Richtlinie fest (eine Verletzung, die nicht durch das Aufstellen eines Luftqualitätsplans vermieden werden könne), wobei es unerheblich sei, ob der Mitgliedstaat den Verstoß vorsätzlich oder fahrlässig begangen hat oder ob er auf technischen Schwierigkeiten zurückzuführen war, so dass die sozio-ökonomische Situation irrelevant sei. Damit bestätigt der EuGH, dass es in Bezug auf die Einhaltung der in Frage stehenden Grenzwerte um „objektive Ergebnisverpflichtungen“ geht, so dass ihre Überschreitung in jedem Fall (jedoch wohl abgesehen von der Konstellation einer objektiven Unmöglichkeit) eine Verletzung der Vorgaben der Richtlinie darstellt.
- Der zweite Aspekt des Urteils betraf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei einer Überschreitung der Grenzwerte Luftqualitätspläne aufzustellen, die bestimmten Anforderungen genügen und sicherstellen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung „so kurz wie möglich“ gehalten werden kann (Art. 23 Abs. 1 RL 2008/50). Ob dieser Verpflichtung nachgekommen wird, hänge von einer konkreten Beurteilung jedes Einzelfalls ab, wobei kein Zusammenhang mit der Frist für die Übermittlung der Pläne an die Kommission bestehe. Letztlich müssten die Mitgliedstaaten aber grundsätzlich geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, was jedenfalls dann zu verneinen sei, wenn die Überschreitung der Grenzwerte länger andauernd (*in casu* mehr als drei Jahre), ohne dass Maßnahmen ergriffen wurden, um den Prozess der Verbesserung der Luftqualität zu beschleunigen. Man wird hieraus ableiten können, dass jedenfalls bei völliger Passivität oder im Falle des Ergreifens offensichtlich ungeeigneter oder ungenügender Maßnahmen eine Verletzung des Art. 23 Abs. 1 RL 2008/50 zu bejahen ist. Weitergehend dürfte sich aber – in Verbindung mit dem Umstand, dass die Grenzwerte als solche Ergebnisverpflichtungen darstellen – aus dieser Bestimmung auch ergeben, dass grundsätzlich alle zulässigen und realisierbaren Maßnahmen zu ergreifen sind, die im Hinblick auf die baldmöglichste Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind, ohne dass

falls sie den Zweck haben, den generellen und fortdauernden Charakter des gerügten Verstoßes zu untermauern, insbesondere soweit es um Tatsachen geht, die von derselben Art sind wie die, die in der Stellungnahme erwähnt waren, und demselben Verhalten zugrunde liegen. Weiter erörterte der Gerichtshof die Zulässigkeit gewisser Rügen der Kommission, wobei er diese aufgrund der bestehenden unmittelbaren Verbindung mit der ausdrücklich geltend gemachten Verletzung bejahte.

³⁶ S. insoweit bereits EuGH, Rs. C-404/13 (ClientEarth), ECLI:EU:C:2014:2382. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014, EurUP 2015, S. 47 (58 ff.).

eine eigentliche Abwägung mit anderen Interessen (insbesondere mit solchen ökonomischer Natur) zulässig wäre. Denn die Ausgestaltung der Grenzwerte als Ergebnisverpflichtung hat diese Abwägung letztlich in generell-abstrakter Weise „vorweggenommen“, so dass es zwingend erscheint, die Vorgabe der baldmöglichen Sicherstellung der Einhaltung der Grenzwerte ebenfalls in diesem Sinn „absolut“ zu verstehen. Deutlich wird damit auch, dass der den Mitgliedstaaten hier durchaus eingeräumte Gestaltungsspielraum doch beachtlich präzisiert werden kann.

VI. Naturschutzrecht³⁷

1. Deklassierung bzw. Verkleinerung von Schutzgebieten

Die Ausweisung und Errichtung von Schutzgebieten nach der RL 92/43 (FFH-Richtlinie)³⁸ erfolgt in einem spezifischen Verfahren, in dessen Rahmen Mitgliedstaaten und Kommission zusammenwirken (vgl. Art. 4 RL 92/43), wobei die Mitgliedstaaten eine Liste von Gebieten, die möglicherweise ausgewiesen werden könnten, vorschlagen und die Erstellung der definitiven Liste der Gebiete von unionsweiter Bedeutung (besondere Schutzgebiete) im Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43 erfolgt. Nach Art. 9 RL 92/43 überprüft die Kommission regelmäßig den Stand des Netzes Natura 2000 und kann die Aufhebung der Klassifizierung vorschlagen (falls eine nachhaltig günstige Entwicklung des Erhaltungszustands festgestellt wird), die dann im Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43 zu beschließen ist.

In der Rs. C-281/16³⁹ ging es um die Rechtmäßigkeit einer Deklassierung bzw. einer Verkleinerung des Gebiets Haringvliet, die mit dem Durchführungsbeschluss 2015/72 der Kommission⁴⁰ beschlossen worden war. Der Gerichtshof erklärte den Durchführungsbeschluss insoweit für nichtig, dies ohne die Voraussetzungen des Art. 9 RL 92/43 zu prüfen, da der betreffende Mitgliedstaat (die Niederlande) keine entsprechende natürliche Entwicklung geltend gemacht hatten. Weiter könne die Verkleinerung des fraglichen Gebiets nicht damit gerechtfertigt werden, dass die ursprüngliche Aufnahme des Gebiets auf einem wissenschaftlichen Irrtum beruht habe. Zwar könne ein solcher Fehler grundsätzlich geltend gemacht werden, da die Auswahl der durch die Mitgliedstaaten an die Kommission

³⁷ S. ansonsten auch noch EuGH, Rs. C-315/16 (Lingurar), ECLI:EU:C:2017:244, wo der EuGH präziserte, Art. 42 Abs. 1 VO 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sei dahin auszulegen, dass im Falle von geteiltem Eigentum zwischen Staat und Privaten an einem Natura-2000-beihilfefähigen Waldgebiet für die Berechnung der Höhe der an die Privatperson zu zahlenden Beihilfe auf das Verhältnis zwischen der im Staatseigentum und der im Privateigentum stehenden Flächen abzustellen sei.

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

³⁹ EuGH, Rs. C-281/16 (Vereniging Hoekschewaards Landschap), ECLI:EU:C:2017:774.

⁴⁰ ABl. 2015 L 18, 385.

übermittelten Gebiete anhand der im Anhang III RL 92/43 festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen erfolgen müsse, so dass im Falle eines Fehlers, mit dem diese Erkenntnisse behaftet sind, die Verkleinerung eines Gebiets gerechtfertigt werden könne. Allerdings verfügten die Mitgliedstaaten bei der Unterbreitung des Vorschlags zu einer solchen Verkleinerung nicht über denselben Spielraum wie bei der erstmaligen Übermittlung an die Kommission. So setze ein solcher Vorschlag den Nachweis voraus, dass den fraglichen Flächen auf nationaler Ebene keine erhebliche Bedeutung für die Erreichung des Ziels der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zukommt, begründe doch die Aufnahme eines Gebiets in die Liste die Vermutung, dass die Fläche für die Erreichung dieses Ziels von Bedeutung ist. Im Übrigen dürfe die Kommission den Vorschlag nur annehmen bzw. umsetzen, wenn sie zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Flächen auch aus der Perspektive der gesamten Union nicht erforderlich sind. Aus den Akten ergebe sich jedoch, dass der ursprüngliche Vorschlag nicht auf einem wissenschaftlichen Fehler beruhe, sondern auf eine Neubewertung der nationalen Naturpolitik zurückgehe; im Übrigen sei unbestritten, dass dem fraglichen Gebiet durchaus ein gewisses Potential für die Wiederherstellung der betroffenen natürlichen Lebensrautypen und Arten zukomme. Unter diesen Umständen habe gerade kein wissenschaftlicher Irrtum vorgelegen bzw. ein solcher sei nicht nachgewiesen, so dass die Kommission nicht berechtigt gewesen sei, das Gebiet zu verkleinern.

Das Urteil des Gerichtshofs überzeugt im Ergebnis: Letztlich ging es hier um die Rückgängigmachung einer Ausweisung aus diversen (insbesondere politischen und wirtschaftlichen) Gründen, ohne dass dies wissenschaftlich begründet gewesen wäre. In der Tat wäre die Effektivität des Netzes Natura 2000 in Frage gestellt, wenn andere politische Gewichtungen in den Mitgliedstaaten nach der Etablierung des Netzes die Herausnahme einzelner Gebiete rechtfertigen könnten, bestehen zwischen den verschiedenen Teilen des Netzes doch zahlreiche Interdependenzen. Insofern überzeugt es auch, wenn der Gerichtshof auch im Rahmen der RL 92/43 den weitaus engeren Spielraum der Mitgliedstaaten beim Vorschlag einer Verkleinerung im Vergleich zu dem Spielraum bei der Ausweisung betont. Damit ist es möglich (wobei der Gerichtshof dies nicht ausdrücklich betont), dass die erstmalige Übermittlung des kleineren Gebiets (unter Auslassen des im Urteil fraglichen Gebiets) mit der RL 92/43 in Einklang gestanden hätte (im Zuge des den Mitgliedstaaten einzuräumenden Gestaltungsspielraums), jedoch eine Verkleinerung nicht mit ihren Vorgaben vereinbar ist. Etwas überraschend ist vorliegend, dass der Gerichtshof diese Fragen erörtert, dies obwohl er letztlich bereits das Vorbringen der Niederlande, es habe ein wissenschaftlicher Irrtum vorgelegen, zurückweist; an sich hätte dies genügt, um den Beschluss insoweit für ungültig zu erklären. Die Aussagen des Gerichtshofs sind jedoch für die Klärung der Zulässigkeit solcher Schutzgebietsverkleinerungen hilfreich und lassen den Schluss zu, eine solche Verkleinerung dürfe außerhalb des Art. 9 RL92/43 nur dann erfolgen, wenn tatsächlich nachgewiesen ist, dass

man ursprünglich fälschlicherweise davon ausgegangen ist, die in der RL 92/43 für die Übermittlung des Gebiets formulierten Voraussetzungen seien erfüllt gewesen.

2. *Zur Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43*

Die genauen Anforderungen an die nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 durchzuführende Verträglichkeitsprüfung standen im Zentrum der Rs. C-142/16⁴¹, dies im Zusammenhang mit der Errichtung eines Kohlekraftwerks (das Kraftwerk Moorburg bei Hamburg). Nach dieser Bestimmung sind Pläne und Projekte (mit Ausnahme solcher, die direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig ist) in den Schutzgebieten und ggf. auch deren Umgebung einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten. Ergibt diese Prüfung, dass der Plan oder das Projekt nicht mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, so ist die Verwirklichung nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (insbesondere das Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses) zulässig.

Im konkreten Fall hatte die Verträglichkeitsprüfung ergeben, dass die durch das Kraftwerk vorgesehene Kühlwasserentnahme gewisse Fischarten spürbar beeinträchtigen könnte (in Bezug auf ihre Reproduktion und ihren Wanderkorridor). Angesichts dieser Implikationen mussten die Behörden Gewissheit darüber erlangen, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird bzw. sich das (immerhin rund 600 km entfernte) Kraftwerk nicht nachteilig auf dieses auswirkt. Hierbei hätten sie auch ggf. in das Projekt einbezogene Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen, durch welche etwaige schädliche Auswirkungen des Projekts verhindert oder verringert werden sollten. Allerdings enthalte die Verträglichkeitsprüfung keine endgültigen Erkenntnisse zur Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen (insbesondere eine Fischaufstiegsanlage), so dass nicht gewährleistet gewesen sei, dass zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung kein vernünftiger Zweifel daran bestand, dass das Gebiet als solches durch das Kraftwerk nicht im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 beeinträchtigt werde. Insbesondere sei es nicht ausreichend, wenn die (positiven) Wirkungen einer Schutzmaßnahme erst nach einem mehrjährigen Monitoring verlässlich evaluiert werden könnten. Zudem habe Deutschland gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 verstoßen, weil das Zusammenwirken des neu zu errichtenden Kohlekraftwerks mit einem bereits bestehenden Pumpspeicherkraftwerk nicht geprüft worden sei.

Das Urteil reiht sich in jeder Beziehung in die bisherige Rechtsprechung⁴² ein, knüpft an diese auch explizit an und bestätigt die strengen Vorgaben in Bezug auf die Frage, ob eine Beeinträchtigung eines Gebiets anzunehmen ist: So ist grundsätzlich in all denjenigen

⁴¹ EuGH, Rs. C-142/16 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:2017:301.

⁴² S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-387/15, C-388/15 (Orleans und Gewest), ECLI:EU:C:2016:583. Hierzu *Epiney*, EurUP 2017 (Fn. 1), 96 (107 f.).

Konstellationen, in denen ein Projekt (allein oder zusammen mit bereits bestehenden Projekten) dazu führt, dass in einem Habitat geschützte Arten in ihrer Reproduktion behindert werden, eine Beeinträchtigung des Gebiets als solches zu bejahen. Dabei muss wohl nicht der Weiterbestand der Art als solche gefährdet sein; vielmehr dürfte auch ein spürbarer Rückgang ausreichend sein, wobei die genaue Schwelle auch nach diesem Urteil nicht ganz klar ist, so dass den Mitgliedstaaten wohl ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Zutreffend betont hat der Gerichtshof im Übrigen auch in diesem Urteil die Bedeutung des Vorsorgegrundsatzes, der impliziere, dass eine Beeinträchtigung des Gebiets mit Sicherheit ausgeschlossen werden können müsse, damit ein Vorhaben gleichwohl durchgeführt werden kann, wobei auch die positiven Auswirkungen von Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden könnten. Allerdings bleibt auch nach diesem Urteil die genaue Abgrenzung zwischen im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu berücksichtigenden Schadensminderungsmaßnahmen einerseits und im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 relevanten Ausgleichsmaßnahmen andererseits teilweise unklar. Dies ist auch deshalb relevant, weil im Rahmen der erstgenannten Bestimmung die Kommission keinerlei Rolle spielt und hier allein die mitgliedstaatlichen Behörden tätig werden, während die Kommission im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 einzubeziehen ist. In der Sache wird es bei der Abgrenzung letztlich entscheidend sein, ob es bereits um die Verhinderung der Beeinträchtigung des Gebiets oder aber (lediglich) um einen Ausgleich für eine bereits erfolgte Gebietsbeeinträchtigung geht. Dabei sind Maßnahmen zur Verhinderung oder Verringerung der durch das Projekt oder den Plan verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Schutzgebiet grundsätzlich als Schutzmaßnahmen anzusehen (sollen sie doch nichts die Gebietsbeeinträchtigung als solche verhindern oder verringern) und sind daher bei der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu berücksichtigen. Allerdings müssen die Maßnahmen bis zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung nicht nur abgeschlossen, sondern im Hinblick auf die Entwicklung des Schutzgebiets und die Erhaltungsziele auch in ihren Auswirkungen „etabliert“ sein. Die entscheidenden Abgrenzungskriterien zwischen Ausgleichsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 und im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 relevanten Schutzmaßnahmen dürften somit einerseits zeitlicher Art sein (die Schutzmaßnahmen müssen in ihren Auswirkungen klar vorhersehbar und etabliert sein, wobei – wie das angezeigte Urteil illustriert – allein ein „Monitoring“, das bestimmte Auswirkungen erst eruieren soll, somit keinesfalls ausreichend ist), andererseits aber auch den Bezug zum Projekt oder Plan betreffen (Schutzmaßnahmen müssen die schädlichen Auswirkungen eines Projekts als solche verhindern oder verringern, nicht hingegen einen „Ersatz“ für die schädlichen Auswirkungen schaffen).⁴³

3. *Vorläufiger Rechtsschutz*

⁴³ S. insoweit schon *Epiney*, EurUP 2017 (Fn. 1), 96 (108).

Von Bedeutung ist schließlich der Beschluss in der Rs. C-441/17 R⁴⁴: Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wies der Gerichtshof Polen an, das Abholzen des geschützten Urwalds Bialowieza sofort einzustellen, es sei denn die Wahrung der öffentlichen Sicherheit sei betroffen. Der Gerichtshof erachtete die Voraussetzung des *fumus boni iuris* (der verlange, dass im Stadium des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes eine bedeutsame rechtliche oder tatsächliche Kontroverse besteht, deren Entscheidung sich nicht sofort aufdrängt, so dass die Klage dem ersten Anschein nach nicht einer ernsthaften Grundlage entbehrt) als erfüllt. Denn die Kommission habe plausibel dargelegt, dass Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 verletzt sein könne, da offenbar ein Plan vor seiner Durchführung keiner Verträglichkeitsprüfung unterzogen worden sei. Im Übrigen entbehrten auch die von der Kommission geltend gemachten Verstöße gegen Art. 6 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 lit. a, d RL 92/43 und Art. 4 Abs. 1, 2, Art. 5 lit. b, d RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie)⁴⁵ nicht jeder Grundlage. Bemerkenswert ist, dass der Gerichtshof sodann auf das Vorsorgeprinzip (in dessen Licht die den Umweltschutz betreffenden Vorschriften der Union auszulegen seien) verweist, um im Ergebnis festzuhalten, dass die Klage nicht als dem ersten Anschein nach einer ernsthaften Grundlage entbehrend angesehen werden könne. Die Dringlichkeit sei ebenfalls gegeben, weil – wie der Gerichtshof im Einzelnen erläutert – es offenbar keine wissenschaftlichen Informationen gebe, nach denen es zweifelsfrei ausgeschlossen wäre, dass sich die in Rede stehenden Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung nachteilig und in nicht wiedergutzumachender Weise auf die geschützten Lebensräume des Schutzgebiets auswirken würden, was in Anbetracht des Vorsorgeprinzips ausreiche. Auch die Interessenabwägung falle zugunsten einer einstweiligen Anordnung aus, da im Falle der Weiterführung der aktiven Waldbewirtschaftung unwiederbringlich Urwald vernichtet würde, während ein Ruhen dieser Maßnahmen während weniger Monate, auch falls man von der Anwesenheit gewisser Schädlinge (Borkenkäfer) ausgehe, jedenfalls nicht gleich große schädliche Auswirkungen entfaltete. Schließlich ordnet der Gerichtshof für den Fall der Nichteinstellung des Abholzens ein Zwangsgeld von 100*000 Euro pro Tag an, was vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass der Vizepräsident des Gerichtshofs bereits einige Monate vorher die vorläufige Einstellung des Abholzens in einem Beschluss angeordnet hatte,⁴⁶ wobei dieser Beschluss offenbar weitgehend nicht befolgt wurde. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang in Bezug auf den Rechtsschutz, dass der Gerichtshof klarstellt, dass auch im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes auf der Grundlage des Art. 279 AEUV ein Zwangsgeld verhängt werden kann, was er im Wesentlichen mit der Zielsetzung dieses Verfahrens (die Effektivität des Hauptsacheverfahrens sicherzustellen) begründet.

VII. Klimaschutz

⁴⁴ EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:877 (Große Kammer).

⁴⁵ RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2009 L 20, 7.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:622 (Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs).

1. Emissionshandel⁴⁷

Die auf der Grundlage des Art. 14 IRL 2003/87⁴⁸ erlassene VO 601/2012 der Kommission über die Überwachung und Berichterstattung über Treibhausgasemissionen nach der RL 2003/87⁴⁹ enthält u.a. Vorschriften über die Kalkulation von CO₂-Emissionen und sieht vor, dass auch bei der Weiterleitung von CO₂ im Hinblick auf ein Verfahren zur stofflichen Nutzung von CO₂, bei dem dieses abgeschieden und chemisch gebunden wird, eine systematische Emissionshandelspflicht besteht, dies unabhängig davon, ob das CO₂ in die Atmosphäre freigesetzt wird oder nicht (vgl. Art. 49 Abs. 1 S. 2 und Anhang IV Abschn. 10 B VO 601/2012). In der Rs. C-460/15⁵⁰ erklärte der Gerichtshof diese Vorgaben für nichtig. Denn die Kommission habe die ihr durch Art. 14 Abs. 1 RL 2003/87 – welcher lediglich Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der Richtlinie durch Ergänzung ermöglicht – überschritten. Die Kommission habe nämlich durch die genannten Bestimmungen den in Art. 3 lit. b RL 2003/87 definierten Begriff der Emissionen erweitert, gehe diese Definition doch davon aus, dass eine Emission eine Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre voraussetzt, was vorliegend bei einer Weiterleitung ohne Freisetzung gerade nicht der Fall sei. Weiter führe die Regelung auch zu einer Vereitelung der Ziele der RL 2003/87, da Zertifikate auch dann abgegeben werden müssten, wenn keine Freisetzung in die Atmosphäre erfolgt. Insgesamt handle es sich somit bei der streitigen Regelung um eine Änderung einer wesentlichen Bestimmung der RL 2003/87, ganz abgesehen davon, dass zwischen Betreibern, die Treibhausgase in die Atmosphäre freisetzen, und solchen, die derartige Emissionen vermeiden, indem es für die Erzeugung eines anderen stabilen chemischen Stoffes, in dem es gebunden wird, benutzt wird, wesentliche Unterschiede bestehen, so dass eine Differenzierung hier auch mit Blick auf das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes als sachlich begründet angesehen werden könne. An diesem Ergebnis ändere auch der Umstand nichts, dass Art. 12 Abs. 3 RL 2003/87 ausdrücklich nur das zur geologischen Speicherung von CO₂ abgeschiedene CO₂ von der Emissionshandelspflicht befreit, da es sich hier nur um einen speziellen Fall handle, so dass diese Bestimmung in Bezug auf nicht in die Atmosphäre freigesetzte Treibhausgase nicht abschließend sei.

In der ebenfalls die RL 2003/87 betreffenden Rs. C-321/15⁵¹ hatte sich der Gerichtshof mit den Folgen einer nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechenden Zuteilung von Zertifikaten zu befassen. Konkret ging es darum, dass ein Betreiber den Betrieb seiner Anlage eingestellt hatte, ohne jedoch (wie dies von der RL 2003/87 verlangt wird) die zuständige Behörde hierüber zu

⁴⁷ S. ansonsten auch noch EuGH, Rs. C-80/16 (ArcelorMittal), ECLI:EU:C:2017:588 (Bestätigung der Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 der Kommission betreffend die Festlegung von Benchmarks für Heißmetall, wobei der Gerichtshof den weiten Gestaltungsspielraum der Kommission betont).

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

⁴⁹ ABl. 2012 L 181, 30.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-460/15 (Schaefer Kalk), ECLI:EU:C:2017:29.

⁵¹ EuGH, Rs. C-321/15 (Arcelor Mittal), ECLI:EU:C:2017:179.

informieren. In der Folge wurden ihm somit unrechtmäßig Zertifikate zugeteilt, welche die Behörde zurückforderte, wobei im nationalen Recht allerdings nicht vorgesehen war, dass dem Betreiber eine Entschädigung zuzusprechen ist, was der EuGH als in Einklang mit der Richtlinie stehend erachtete. Denn wenn die Anlage vor dem Zeitpunkt der Zuteilung der Emissionszertifikate ihren Betrieb eingestellt hat, könnten diese offensichtlich nicht zum Zweck der Verbuchung von Treibhausgasemissionen genutzt werden, die von der Anlage ja nicht mehr erzeugt würden. Aufgrund der von Anfang an gegebenen Unrechtmäßigkeit der Zuteilung sei auch ein Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit von vornherein zu verneinen (ohne dass sich der EuGH in der Sache dazu äußerte, ob die Emissionszertifikate eigentlich von der Eigentumsfreiheit erfasste Vermögensgegenstände sind). Folgerichtig stellt der Gerichtshof dann auch fest, solche unrechtmäßig zugeteilten Zertifikate seien nicht als Zertifikate im Sinne von Art. 3 lit. a RL 2003/87 anzusehen.

2. *Erneuerbare Energie*

Die RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁵² sieht insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten für einen Energiemix zu sorgen haben, der einen hinreichend (und im einzelnen festgelegten) hohen Anteil an erneuerbarer Energie beinhaltet. Dabei sind ihr auch Regelungen zur Berechnung des Anteils an erneuerbaren Energien zu entnehmen, und die Mitgliedstaaten haben nationale Aktionspläne aufzustellen. Weiter werden für Biokraftstoffe im Hinblick auf ihre Berücksichtigung als erneuerbare Energie Nachhaltigkeitskriterien verankert. Mehrere Urteile im Berichtszeitraum betreffen die Auslegung gewisser Bestimmungen der RL 2009/28:

- In der Rs. C-4/16⁵³ präzierte der EuGH den Begriff „Energie aus erneuerbaren Quellen“ (vgl. die Definition in Art. 2 Uabs. 2 lit. a RL 2009/28): Dieser schließe die Energie ein, die in einem kleinen Wasserkraftwerk erzeugt wird, das an Einleitungen von Industrieabwässern eines anderen Betriebs gelegen ist, der das Wasser zuvor für eigene Zwecke entnommen hat. Damit ist unter Wasserkraft im Sinne der Richtlinie auch die durch Wasserkraft erzeugte Elektrizität zu verstehen, die aus einem künstlichen Wassergefälle gewonnen wird. Der Gerichtshof begründet diesen Ansatz im Wesentlichen damit, dass der bloße Umstand der Erzeugung der Elektrizität aus Wasserkraft, welche aus einem künstlichen Wassergefälle gewonnen wird, nicht bedeute, dass kein Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der RL 2009/28 und insbesondere zur Verringerung der Treibhausgasemissionen geleistet würde. Allerdings dürfe – in Anbetracht der Gefahr der Umgehung – die zuvor ausgeübte Tätigkeit, auf die dieses künstliche Wassergefälle zurückgeht, nicht allein zum Ziel haben, dieses Wassergefälle

⁵² RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 16.

⁵³ EuGH, Rs. C-4/16 (J.D.), ECLI:EU:C:2017:153.

zum Zweck seiner anschließenden Nutzung zur Elektrizitätserzeugung zu schaffen, so dass Pumpspeicherkraftwerke oder Laufwasserkraftwerke mit Pumpfunktion ausgeschlossen seien.

- Die Zulässigkeit einer Abgabe auf Windkraftanlagen zur Stromerzeugung war Gegenstand der verb. Rs. C-215/16 u.a.⁵⁴. Der Gerichtshof stellte im Ergebnis die unionsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Maßnahme fest: Die RL 2009/28 stehe ihr schon deshalb nicht entgegen, weil sie keine Bestimmung enthalte, die es den Mitgliedstaaten untersagte, eine solche Abgabe zu erheben. Zwar hätten die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, um effektiv zu gewährleisten, dass ihr Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen einen bestimmten Anteil erreicht oder übersteigt. Jedoch seien die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Mittel, die sie zur Erreichung dieses Ziels einsetzen, weitgehend frei; insbesondere seien sie keineswegs verpflichtet, im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen Förderregelungen zu erlassen oder gar, wenn sie sich für den Erlass solcher Regelungen entscheiden, diese als Steuerbefreiungen oder -erleichterungen auszugestalten. Dass sie solche Maßnahmen ergreifen können, bedeute daher keineswegs, dass sie Unternehmen, die solche Energiequellen, insbesondere Windkraftanlagen zur Stromerzeugung, entwickeln, nicht besteuern dürften. Der Umstand, dass eine solche Abgabe die Erzeugung und Nutzung von Windenergie weniger attraktiv machen und ihre Entwicklung gefährden könne, ändere an diesem Schluss nichts, schreibe die Richtlinie doch nur den Anteil an erneuerbarer Energie am Energiemix vor, so dass lediglich bei Nichterreichen dieses Wertes und nur aus diesem Grund ein Verstoß gegen die Richtlinie angenommen werden könne. In Bezug auf zwei steuerrechtliche Vorschriften (RL 2003/96⁵⁵ und RL 2008/118⁵⁶) verneinte der Gerichtshof bereits die Eröffnung ihres Anwendungsbereichs, da die Abgabe nicht auf Energieerzeugnisse oder elektrischen Strom erhoben werde (bestehe doch kein Zusammenhang zwischen dem Entstehungstatbestand der Abgabe einerseits und der tatsächlichen Stromerzeugung der Windkraftanlagen oder dem Verbrauch des von ihnen erzeugten Stroms andererseits).
- In der Rs. C-549/15⁵⁷ stellte der Gerichtshof klar, dass die RL 2009/28 die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, Einfuhren von Biogas, das die in der Richtlinie formulierten Nachhaltigkeitskriterien erfüllt und als Biokraftstoff verwendet werden soll, über die nationalen Gasverbundnetze zu gestatten. Denn die diesbezügliche Harmonisierung durch die RL 2009/28 erstrecke sich (nur) auf die Nachhaltigkeitskriterien, die Biokraftstoffe zwingend zu erfüllen haben, damit die aus ihnen erzeugte Energie für bestimmte Zwecke berücksichtigt werden kann. Insoweit dürften die Mitgliedstaaten

⁵⁴ EuGH, verb. Rs. C-215/16, C-216/16, C-220/16, C-221/16 (Elecdecy Carcelan), ECLI:EU:C:2017:705.

⁵⁵ RL 2003/96 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. 2003 L 283, 51.

⁵⁶ RL 2008/118 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem ABl. 2009 L 9, 12.

⁵⁷ EuGH, Rs. C-549/15 (E.ON Biofor Sverige), ECLI:EU:C:2017:490.

Biokraftstoffe, welche die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, für die in der RL 2009/28 erwähnten Zwecke nicht aus sonstigen Nachhaltigkeitsgründen außer Acht lassen. Jedoch werde weder die Einfuhr geregelt noch enthalte die Richtlinie Vorgaben im Hinblick auf den bedingungslosen Verkehr von Biogas zwischen den Mitgliedstaaten, so dass ihr keinesfalls entnommen werden könne, dass ein freier Verkehr mit nachhaltigem Biogas über ein grenzüberschreitendes Gasnetz zu gewährleisten sei, sobald dieses Biogas im Herstellungsmitgliedstaat rechtmäßig als nachhaltig eingestuft worden ist. Im Übrigen sei Art. 18 RL 2009/28 (welcher ein sog. Massenbilanzsystem für die Ermittlung der Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien vorschreibt) mit Art. 34 AEUV – der auch den Unionsgesetzgeber binde – vereinbar. Denn die mit dieser Regelung einhergehende Beschränkung des Handels sei durch Anliegen des Umweltschutzes gerechtfertigt. Allerdings sei bei der Umsetzung der Richtlinienvorgaben (u.a.) Art. 34 AEUV zu beachten, und eine nationale Vorschrift, die die Verteilung von Biogas durch das nationale Gasverbundsystem verunmöglicht, da das Massenbilanzsystem nicht angewandt werden kann, verstoße gegen Art. 34 AEUV, da eine solche Maßnahme den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit nicht genüge, wie der Gerichtshof im Einzelnen nachweist.

VIII. Gentechnikrecht

Die Zulässigkeit eines nationalen Anbauverbots für „Genmais“ stand im Zentrum der Rs. C-111/16⁵⁸. Hintergrund ist eine bereits 1998 getroffene Entscheidung der Kommission, das Inverkehrbringen von genetisch verändertem MON-810-Mais zu gestatten, wobei sie sich auf wissenschaftliche Abklärungen stützte. 2013 bestätigte sie ihre Entscheidung, da auch neue, von Italien angeführte wissenschaftliche Studien nichts enthielten, was ihre früheren Schlussfolgerungen zur Unbedenklichkeit von MON-810-Mais in Frage stellen könne. Gleichwohl verbot Italien 2014 seinen Anbau, womit sich die Frage stellte, ob Art. 34 VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel⁵⁹ i.V.m. Art. 53, 54 VO 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit⁶⁰ ein solches Verbot erlauben. Der Gerichtshof betonte, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten nach diesen Vorschriften Sofortmaßnahmen in Bezug auf genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel treffen dürften, wenn nicht – wie von den erwähnten Bestimmungen vorausgesetzt – erwiesenermaßen von einem ernststen Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt auszugehen ist. So dürfe ein zunächst zugelassenes Produkt nach Art. 34 VO

⁵⁸ EuGH, Rs. C-111/16 (Fidenato), ECLI:EU:C:2017:676.

⁵⁹ ABl. 2003, L 268, 1.

⁶⁰ ABl. 2002, L 31, 1.

1829/2003 nur unter der Voraussetzung Gegenstand einer Sofortmaßnahme sein, wenn es wahrscheinlich ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt darstellte. Die Ausdrücke „wahrscheinlich“ und „ernstes Risiko“ seien aber – so der Gerichtshof übrigens auch schon in den verb. Rs. C-58/10-C-68/10⁶¹ – so zu verstehen, dass sie sich auf ein erhebliches Risiko beziehen, das offensichtlich die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt gefährdet. Dieses Risiko müsse auf der Grundlage neuer Anhaltspunkte festgestellt werden, die auf zuverlässigen wissenschaftlichen Daten beruhen, so dass Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 34 VO 1829/2003 getroffen werden, nicht allein auf einer rein hypothetischen Betrachtung des Risikos gründen dürften, die auf bloße, wissenschaftlich noch nicht verifizierte Vermutungen gestützt wird. Vielmehr könnten sie ungeachtet ihrer vorläufigen Natur und auch wenn sie Präventivcharakter haben, nur getroffen werden, wenn sie auf einer möglichst umfassenden Risikobewertung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des konkreten Falles beruhen, woraus erkennbar ist, dass diese Maßnahmen geboten sind. Hieran ändere auch das Vorsorgeprinzip nichts, da es nicht als Grundlage herangezogen werden könne, um die Bestimmungen für genetisch veränderte Lebensmittel nicht anzuwenden, seien diese Lebensmittel doch vor ihrem Inverkehrbringen bereits einer umfassenden wissenschaftlichen Bewertung unterzogen worden. Im Übrigen habe ein Mitgliedstaat, der Sofortmaßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen will, die Verfahrensbestimmungen zu beachten, so dass er die Kommission spätestens zusammen mit dem Erlass der Sofortmaßnahmen zu informieren hat. Er könne diese Maßnahmen beibehalten oder verlängern, solange die Kommission nicht nach dem in Art. 54 VO 178/2002 vorgesehenen Verfahren einen Beschluss über ihre Verlängerung, Änderung oder Aufhebung erlassen hat.

Das Urteil ist insofern auf den ersten Blick gut nachvollziehbar, als die Vorgaben der einschlägigen Bestimmungen des Sekundärrechts durchaus klar sind. Nichtsdestotrotz erscheinen zwei Aspekte überraschend:

- Erstens zieht der Gerichtshof nicht wirklich in Erwägung, die hier einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben primärrechtskonform im Sinn des Vorsorgeprinzips auszulegen, womit möglicherweise eine gewisse Abschwächung der Eingriffsvoraussetzungen begründbar gewesen wäre.
- Zweitens – und daran anschließend – könnte man sich durchaus die Frage stellen, ob diese sehr strengen Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Ergreifens von Sofortmaßnahmen mit dem Vorsorgeprinzip in Einklang stehen, da sie implizieren, dass im Falle möglicherweise beträchtlicher Gefahren für die Gesundheit von Tieren und Menschen nur deshalb keine Sofortmaßnahmen getroffen werden dürfen, weil die sehr hohe „Risikoschwelle“ noch nicht überschritten ist.

Jedenfalls ist aber zu verlangen, dass die Existenz einer (gewissen) Gefahr aufgrund wissenschaftlicher Analysen plausibel dargelegt ist, so dass es letztlich nur (aber immerhin) um

⁶¹ EuGH, verb. Rs. C-58/10-C-68/10 (Monsanto u.a.), ECLI:EU:C:2011:553.

die notwendige Schwelle geht. Damit bleibt letztlich die von der Kommission durchgeführte Risikobewertung in aller Regel maßgeblich, werden die strengen Voraussetzungen des Art. 34 VO 1829/2003 (in der Auslegung des EuGH) doch kaum je erfüllt sein. Zu sehen ist dies wohl auch vor dem Hintergrund des auch in dem angezeigten Urteil erwähnten Ziels der Verwirklichung des Binnenmarktes, implizierten doch weitergehende Abweichungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten dessen Beeinträchtigung. Das Urteil reiht sich insofern auch in eine Reihe von Urteilen zu Art. 114 Abs. 4-6 AEUV⁶² ein, in denen der Gerichtshof ebenfalls das Anliegen des Binnenmarktes eher stark gewichtet, dies auf Kosten mitgliedstaatlicher „Alleingangsmöglichkeiten“.

IX. Chemikalienrecht⁶³

Nach Art. 5 VO 1907/2006 (REACH-Verordnung)⁶⁴ dürfen Stoffe als solche, in Gemischen oder in Erzeugnissen nur dann in der Union hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie nach den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung registriert wurden („Ohne Daten kein Markt“). Diese Registrierungspflicht gilt nach Art. 6 VO 1907/2006 auch für eingeführte Stoffe bzw. ihr ist bei oder nach der Einfuhr nachzukommen. In der Rs. C-535/15⁶⁵ präzisierte der Gerichtshof, dass diese Bestimmung im Falle der Einfuhr eines registrierungspflichtigen Stoffes dessen Ausfuhr auch dann nicht entgegensteht, wenn die Registrierung unterblieben ist, so dass die Stoffe ausgeführt werden dürfen. Denn die Ausfuhr eines Stoffes sei nicht als Inverkehrbringen im Sinne des Art. 5 VO 1907/2006 anzusehen, und die Vorschrift beziehe sich (nur) auf den Binnenmarkt, wie der Gerichtshof unter ausführlicher Berücksichtigung der verschiedenen Sprachfassungen des Art. 5 VO 1907/2006 sowie des systematischen Zusammenhangs der Bestimmung darlegt.

X. Abfallrecht

⁶² Zur Rechtsprechung des EuGH zu diesen Bestimmungen *Epiney*, Umweltrecht der EU, 2013, 5. Kap. Rn. 99 ff.

⁶³ S. aus dem Bereich des Chemikalienrechts in Bezug auf die REACH-Verordnung (VO 1907/2006) noch EuGH, Rs. C-650/15 P (PPG, SNF), ECLI:EU:C:2017:802 (Reichweite der Ausnahme von der Zulassungspflicht für als besonders gefährlich anzusehende Stoffe in Bezug auf sog. Zwischenprodukte). Weiter ist auf EuGH, Rs. C-323/15 P (Polynt SpA), ECLI:EU:C:2017:207, hinzuweisen; hier ging es um die Reichweite der Zulassungspflicht für als besonders gefährlich anzusehende Stoffe, dies im Zusammenhang mit Art. 57 lit. f VO 1907/2006, wonach Stoffe mit besonders gefährlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt in die Liste der zulassungspflichtigen Stoffe aufgenommen werden (können).

⁶⁴ VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, ABl. 2006 L 396, 1.

⁶⁵ EuGH, Rs. C-535/15 (Pinckernelle), ECLI:EU:C:2017:315.

Art. 14, 15 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)⁶⁶ verankern das Verursacherprinzip im Abfallrecht und sehen insbesondere vor, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung vom Abfallerzeuger oder vom derzeitigen oder früheren Abfallbesitzern zu tragen sind, wobei auch den Herstellern und den Verarbeitern Kosten auferlegt werden können. In der Rs. C-335/16⁶⁷ bestätigte der Gerichtshof seine Rechtsprechung,⁶⁸ wonach die für die Beseitigung von Siedlungsabfällen erhobenen Gebühren auf der Grundlage der geschätzten Menge (und nicht auf der Grundlage der tatsächlich erzeugten und zur Sammlung gegebenen Abfälle) berechnet werden darf. Allerdings habe das nationale Gericht zu prüfen, ob nicht bestimmten Abfallbesitzern gemessen an der Menge oder der Art der von ihnen voraussichtlich erzeugten Abfälle offensichtlich unverhältnismäßig hohe Kosten auferlegt werden. Dabei könnten insbesondere Kriterien berücksichtigt werden, die mit der Art der von den Nutzern genutzten Immobilien, der Fläche und der Zweckbestimmung derselben, der Erzeugungskapazität der Besitzer, dem Volumen der den Nutzern zur Verfügung gestellten Container und der Häufigkeit des Einsammelns verbunden sind, da diese Parameter unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Kosten der Abfallbewirtschaftung entfalten könnten.

Eine „typisierende“ Gebührenberechnung ist somit zulässig; allerdings lässt sich aus dem Urteil auch ableiten, dass die angelegten Kriterien objektiv nachvollziehbar sein müssen. Nicht ganz klar wird aus dem Urteil, ob in jedem Einzelfall zu prüfen ist, dass keine unverhältnismäßigen Kosten auferlegt werden; vieles dürfte hier dafür sprechen, dass zumindest auf Antrag eine solche Prüfung erfolgen muss, wobei wohl eine „Beweislastumkehr“ zulässig sein dürfte.

⁶⁶ RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

⁶⁷ EuGH, Rs. C-335/16 (Cistoca), ECLI:EU:C:2017:242.

⁶⁸ S. bereits EuGH, Rs. C-254/08 (Futura Immobiliare u.a.), ECLI:EU:C:2009:479.