



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2020
COM(2020) 643 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren
Mitgliedstaaten**

DE

DE

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Verbesserung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU und ihren Mitgliedstaaten

I. AUFRUF ZUM GEMEINSAMEN HANDELN

- 1 Die Mitwirkung und das Engagement der Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit und aller Interessenträger sind für den Erfolg des europäischen Grünen Deals von entscheidender Bedeutung. Die Kommission erklärte im europäischen Grünen Deal¹, sie werde „*eine Überarbeitung der Århus-Verordnung ins Auge fassen, um Bürgerinnen und Bürgern sowie nichtstaatlichen Organisationen, die Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Umwelt haben, den Zugang zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung auf EU-Ebene zu erleichtern. Darüber hinaus wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um deren Zugang zur Justiz vor nationalen Gerichten in allen Mitgliedstaaten zu verbessern.*“
- 2 Damit der europäische Grüne Deal erfolgreich umgesetzt werden und nachhaltige Veränderungen herbeiführen kann, sollte die EU mit Bürgerinnen und Bürgern und Interessenträgern zusammenarbeiten. Die Öffentlichkeit ist eine treibende Kraft des grünen Wandels und sollte dies auch bleiben. Daher sollte sie über die Mittel verfügen, aktiver an der Konzipierung und Umsetzung neuer Strategien mitzuwirken. Um das Vertrauen in die nationalen und die EU-Behörden zu fördern, ist auch die Gewaltenteilung wichtig, damit die Vereinbarkeit von Akten und Entscheidungen mit dem Umweltrecht geprüft werden kann. Der Zugang zur Justiz in Umweltangelegenheiten über den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und über die nationalen Gerichte als Unionsgerichte trägt wesentlich zur Verwirklichung des europäischen Grünen Deals bei. Auf diese Weise kann auch die Rolle der Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz im demokratischen Raum gestärkt werden.
- 3 Die Kommission legt diese Mitteilung zusammen mit einem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 (Århus-Verordnung) vor, um die interne Prüfung von Verwaltungsakten zu verbessern ((COM)2020 ...)². Die vorgeschlagene Verordnung wird nach ihrem Erlass durch die beiden Gesetzgeber die Umsetzung des Übereinkommens von Århus (im Folgenden „Übereinkommen“)³ „so verbessern, dass sie mit den Grundprinzipien der

¹ COM(2019) 640.

² [Bezugnahme auf den Gesetzgebungsprojekt zur Änderung der Århus-Verordnung – Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).].

³ Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Rechtsordnung und dem System der gerichtlichen Überprüfung der Union im Einklang steht.⁴“ Laut Vorschlag verfügen im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen (NRO) über umfassendere Möglichkeiten, im Einklang mit dem Übereinkommen gegen Handlungen und Unterlassungen von Organen und Einrichtungen der EU vorzugehen.

- 4 Die vorgeschlagene Verordnung soll das EU-System des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten stärken. Insgesamt hat nach diesem System jeder Kläger Anspruch auf ein wirksames Rechtsbehelfsverfahren im Einklang mit den Anforderungen des Übereinkommens.
- 5 In dieser Mitteilung soll die wichtige Rolle hervorgehoben werden, die die Mitgliedstaaten in diesem System der EU spielen. In Umweltangelegenheiten, die durch im Rahmen des EU-Rechts erlassene Akte, einschließlich nationaler Maßnahmen zur Durchführung nicht legislativer Akte der EU, geregelt werden, müssen die Mitgliedstaaten den Zugang zu Gerichten ermöglichen und erleichtern. Dies schließt ein, dass NRO und Einzelpersonen, die unmittelbar von einem Verstoß gegen das Umweltrecht betroffen sind⁵, auch in einem länderübergreifenden Kontext Klagebefugnis eingeräumt wird. Leider gibt es in der Praxis Mängel. In der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik von 2019⁶ zeigte die Kommission eine Reihe systemischer Mängel bezüglich der Gewährung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in nationalen Rechtsordnungen auf. Sie beleuchtete insbesondere Probleme von NRO bei der Erlangung der Klagebefugnis, die es ihnen ermöglicht, im Falle von Umweltproblemen mit EU-Bezug und Verfahrenshürden wie z. B. übermäßig hohen Kosten rechtliche Schritte einzuleiten.
- 6 Um das System der EU für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – im Einklang mit dem Übereinkommen, dessen eigenständige Vertragsparteien die Mitgliedstaaten sind – zu verbessern, **ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung der geltenden EU-Rechtsvorschriften zu intensivieren**. Wichtig ist auch, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in den Vorschriften der Mitgliedstaaten für die Justiz und die Rechtspraxis vollständig umgesetzt wird. Die nationalen Rechtsvorschriften sollten diesen Zugang auch nicht behindern, indem z. B. NRO entgegen dem Übereinkommen keine Klagebefugnis gewährt wird. Im Interesse der Rechtssicherheit in allen Mitgliedstaaten muss das nationale Recht den Anforderungen des Übereinkommens, des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH entsprechen. Die nationalen Gerichte sollten die geltenden Vorschriften unter Beachtung der sich aus dem EU-Recht ergebenden und in ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung festgelegten Anforderungen anwenden und durchsetzen.

⁴ Erklärung der Europäischen Union in Budva, Montenegro, auf der Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens 2017 (Erklärung von Budva).

⁵ Rechtssache C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Rn. 31-34.

⁶ Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019: Ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger schützt und ihre Lebensqualität verbessert (COM(2019) 149).

II. BEDEUTUNG DES ZUGANGS ZU GERICHTEN IN UMWELTANGELEGENHEITEN IN DER EU

- 7 Der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf und einem unparteiischen Gericht ist ein Grundrecht der EU-Rechtsordnung⁷. Funktionierende Justizsysteme tragen wesentlich dazu bei, die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)⁸ verankerte Rechtsstaatlichkeit zu wahren, sowie dazu, die wirksame Anwendung des EU-Rechts sicherzustellen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden zu verbessern.
- 8 Dies spiegelt sich auch in Artikel 19 Absatz 1 EUV wider, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist, und in der Rechtsprechung des EuGH zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist auch im Kontext der Artikel 41⁹ und 47¹⁰ der Charta der Grundrechte der EU von Belang und trägt zur Rechtssicherheit bei.
- 9 Einzelpersonen und NRO tragen maßgeblich zur Aufdeckung mutmaßlicher Verstöße gegen das EU-Recht bei, weil sie bei Behörden Beschwerde einreichen oder Fälle vor Gericht bringen. Wenn Einzelpersonen und NRO ihre Rechte vor einer Verwaltungseinrichtung, die kein Gericht ist, geltend machen, handelt es sich um eine verwaltungsbehördliche Überprüfung; geschieht dies vor Gericht, handelt es sich um eine gerichtliche Überprüfung¹¹.
- 10 Das System der EU des verwaltungsbehördlichen und des gerichtlichen Rechtsbehelfs als Ganzes umfasst nicht nur den internen Überprüfungsmechanismus gemäß der Århus-Verordnung und den Zugang zum EuGH, sondern stützt sich auch auf die nationalen Gerichte. Nach Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann jede natürliche oder juristische Person, die Partei in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht ist, ein Ersuchen an den EuGH um Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Akten der EU-Organe beantragen. Das europäische und die nationalen Rechtsbehelfssysteme sind zusammengenommen von wesentlicher Bedeutung für den wirksamen Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in der EU.

III. DIE EU ALS VERTRAGSPARTEI DES ÜBEREINKOMMENS

- 11 Die EU trat dem Übereinkommen 2005 offiziell bei. Die 27 Mitgliedstaaten sind jeweils für sich ebenfalls Vertragsparteien des Übereinkommens mit ihren eigenen und mit den gemeinsamen Befugnissen, Verantwortlichkeiten und Pflichten, den Zugang zu Gerichten in „Umweltangelegenheiten“ gemäß Artikel 1

7 Artikel 47 der Charta der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391).

8 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union: Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte (COM(2019) 163).

9 Recht auf eine gute Verwaltung.

10 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht.

11 Terminologie in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens.

des Übereinkommens sicherzustellen¹². Die Pflicht, das Übereinkommen einzuhalten, fällt daher unter die Besonderheit der EU, wonach Befugnisse von der EU und von ihren Mitgliedstaaten ausgeübt werden. Es ist wichtig, unter den folgenden Randnummern an die spezifischen Grenzen und die Art der Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung des Übereinkommens ergeben, zu erinnern.

- 12 Im Sinne des Übereinkommens ist die EU eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration. Nach Artikel 19 Absatz 5 des Übereinkommens musste die EU in ihrer Ratifikationsurkunde „*den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf die durch dieses Übereinkommen erfassten Angelegenheiten*“ erklären.
- 13 In diesem Zusammenhang erklärte die EU, dass „*die Organe der EU das Übereinkommen im Rahmen ihrer bestehenden und künftigen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten und anderer einschlägiger Vorschriften des EU-Rechts in dem unter das Übereinkommen fallenden Bereich anwenden werden.*“ Vor allem fügte sie hinzu, dass „*sie für die Erfüllung derjenigen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zuständig ist, die unter geltende Rechtsvorschriften der EU fallen*“, und dass „*sich die Ausübung der Zuständigkeiten der EU naturgemäß ständig verändert*“.
- 14 Deshalb wenden die Organe und Einrichtungen der EU das Übereinkommen im Rahmen der geltenden EU-Vorschriften an. Die Besonderheiten der Rechtsordnung der EU müssen bei der Umsetzung des Übereinkommens berücksichtigt werden. Dies wurde auch vom EuGH bestätigt, der feststellte, dass das Übereinkommen „*offensichtlich auf die nationalen Rechtsordnungen zugeschnitten ist, und nicht auf die rechtlichen Besonderheiten von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie der Europäischen Union*“¹³.
- 15 Der Zugang zur verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfung ist in der EU ein mehrstufiges System. Der EuGH erinnerte auch daran, dass Gerichts- oder Verwaltungsverfahren betreffend den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nach dem gegenwärtigen Stand des EU-Rechts „*im Wesentlichen*“ dem Recht der Mitgliedstaaten unterliegen¹⁴. Unter den im jeweiligen nationalen Recht festgelegten Bedingungen können natürliche und juristische Personen ein nationales Gericht ersuchen, auf der Grundlage von Artikel 267 AEUV den EuGH mit der Überprüfung der Gültigkeit von Handlungen der EU zu befassen.

12 „Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“

13 Rechtssache C-612/13 P, ClientEarth, ECLI:EU:C:2015:486, Rn. 40 und 41.

14 Verbundene Rechtssachen C-401/12 P bis C-403/12 P, Rat und Kommission/Vereniging Milieudefensie u. a., ECLI:EU:C:2015:4, Rn. 60; Verbundene Rechtssachen C-404/12 P und C-405/12 P, Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu u. a., ECLI:EU:C:2015:5, Rn. 52.

- 16 Außerdem kann nach Artikel 263 Absatz 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unmittelbar vor dem Gericht des EuGH Klage erheben gegen i) an sie gerichtete Handlungen; ii) sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen und iii) Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.
- 17 Durch den Erlass der Århus-Verordnung ergänzte die EU das auf EU-Ebene bestehende System für die verwaltungsbehördliche und die gerichtliche Überprüfung. Infolgedessen können NRO, die im Umweltschutz tätig sind, eine verwaltungsbehördliche Überprüfung nicht legislativer Verwaltungsakte von Organen und Einrichtungen der EU, die sie individuell betreffen, erwirken¹⁵. Die Union beschloss allerdings, ihre Zuständigkeit – anders als zum Zeitpunkt der Ratifizierung angegeben – nicht auszuüben, und verzichtete darauf, auf der Grundlage der Århus-Verordnung auf Unionsebene gesonderte Bestimmungen über verwaltungsbehördliche Überprüfungen für Einzelpersonen zu verabschieden, die für die Organe und Einrichtungen der EU gelten würden.
- 18 Auf eine Beschwerde beim Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens hin gelangte der Ausschuss zu dem Schluss, dass die EU derzeit ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in Bezug auf den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nicht in vollem Umfang nachkommt¹⁶. Mit dem vorgenannten Legislativvorschlag¹⁷ soll dem abgeholfen werden, indem die Århus-Verordnung geändert und der Zugang von NRO ausgeweitet wird. Diese Mitteilung ergänzt die Maßnahmen auf EU-Ebene, indem die Verbesserungen dargelegt werden, die auf nationaler Ebene erforderlich sind.

IV. VERPFLICHTUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN AUS DEM EU-RECHT

- 19 Wenn nationale Behörden im Zusammenhang mit der Einhaltung der materiell-rechtlichen Umweltschutzzörschriften in einer Weise handeln, die unzureichend oder nicht korrekt ist, müssen Einzelpersonen und NRO die Möglichkeit haben, sich auf die für sie geltenden Verfahrensvorschriften zu berufen. Um die Umwelt zu schützen und die Rolle der Öffentlichkeit und der NRO zu stärken, hat die EU eine Reihe sektorspezifischer Umweltrichtlinien¹⁸ angenommen, die Bestimmungen über den Zugang zu nationalen Gerichten enthalten. Die Umsetzung dieser Richtlinien ermöglicht den Mitgliedern der Öffentlichkeit,

15 Und durch die Änderungsverordnung (...) sind auch Verwaltungsakte mit allgemeiner Geltung abgedeckt.

16 Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters (Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus in der EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) – beschrieben (SWD(2019) 378 final).

17 Absatz 3.

18 Zum Beispiel die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1), die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56), die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17), Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (ABl. L 197 vom 24.7.2012, S. 1). Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26).

einschließlich NRO, die Wahrnehmung ihres Rechts, in diesen spezifischen Bereichen vor Gericht zu gehen. Nach gängiger Rechtsprechung erstreckt sich die Pflicht zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes in Umweltangelegenheiten auch auf die nationalen Gerichte¹⁹. Diese Pflicht betrifft Rechte, die sich aus dem EU-Umweltrecht ergeben, und die Möglichkeit, sich auf die im EU-Recht festgelegten Verpflichtungen zu berufen²⁰.

- 20 Um einen wirksamen gerichtlichen Schutz dieser Rechte zu gewährleisten, sind die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung des Zugangs zu ihren nationalen Gerichten nicht auf die Verpflichtungen beschränkt, die in den oben erwähnten Akten des Sekundärrechts der Union vorgesehen sind²¹.
- 21 **Erstens** ist es nach dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit Sache der Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich eines wirksamen gerichtlichen Schutzes, zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nach dem EU-Recht erforderlichen Maßnahmen getroffen werden und die Rechte des Einzelnen, die sich aus dem EU-Recht ergeben, ausreichend geschützt werden²². Außerdem sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 19 Absatz 1 EUV verpflichtet, „*die erforderlichen Rechtsbehelfe [zu schaffen], damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.*“ Daher ist der Zugang zu den nationalen Gerichten für das ordnungsgemäße Funktionieren des EU-Systems des gerichtlichen Schutzes unerlässlich.
- 22 In dieser Hinsicht sind nationale Rechtsbehelfsverfahren über die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten integraler Bestandteil des EU-Systems des gerichtlichen Rechtsbehelfs. Die nationalen Gerichte sind auch Unionsgerichte und im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV mit dem EuGH verbunden. **Diese Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Auslegung des EU-Rechts und die Prüfung der Gültigkeit von Akten der EU-Organe.** Sowohl Einzelpersonen als auch NRO sollten auf der Grundlage nationaler Verfahrensvorschriften Zugang zu Gerichten haben.
- 23 **Zweitens** ist das Übereinkommen, das integraler Bestandteil der Rechtsordnung der EU ist und nach Artikel 216 Absatz 2 AEUV für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten bindend ist, auch auf das EU-Umweltrecht anwendbar. Mangels einer einschlägigen Regelung der Union für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten „*ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht [...] erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich sind*“²³. Insbesondere verpflichtet Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union „*die Mitgliedstaaten [...] dazu, einen*

19 Rechtssache C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, Rn. 52.

20 Rechtssache C-237/07, Janecek, 2008 I-06221, Rn. 37.

21 Siehe Fußnote 17.

22 Rechtssache C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, Rn. 38.

23 Rechtssache C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, Rn. 47-48.

wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten“²⁴.

- 24 Der EuGH hat außerdem Folgendes ergänzt: „Überdies hat das nationale Gericht, um in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, sein nationales Recht so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den in Art. 9 Abs. 3 und 4 des Aarhus-Übereinkommens festgelegten Zielen als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte steht“²⁵.
- 25 Somit hängt die Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 267 AEUV hinsichtlich der Gültigkeit von EU-Akten davon ab, dass die Mitgliedstaaten NRO und Einzelpersonen eine ausreichende Klagebefugnis einräumen. Es ist ihre Pflicht, dafür zu sorgen, dass den Betreffenden in Umweltangelegenheiten, die unter das EU-Recht fallen, Zugang zu den nationalen Gerichten gewährt wird. Dazu gehören Fälle, in denen „eine spezielle Frage, zu der noch keine Rechtsvorschriften der Union ergangen sind, [...] dem Unionsrecht unterliegen kann, wenn sie einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft“²⁶.
- 26 Über die Jahre hinweg hat der EuGH in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, in Umweltangelegenheiten, die unter das EU-Recht fallen, den Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, auch in Bezug auf Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen²⁷ in einer Reihe umweltpolitischer Bereiche wie Wasser²⁸, Natur²⁹ oder Luftqualität³⁰.
- 27 Im Jahr 2017 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten³¹ (im Folgenden „Mitteilung von 2017“), um einen Überblick über die praktischen Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH zu geben und den Behörden und Fachleuten in den Mitgliedstaaten beim besseren Verständnis dieser Auswirkungen in den unter das EU-Umweltrecht fallenden Bereichen zu helfen. In der Mitteilung von 2017 wurden die Standards für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten dargelegt, was die Verfahrensgarantien und die Klagebefugnis für NRO und Einzelpersonen angeht. Ferner wurde klargestellt, dass teure und langwierige Verfahren zu vermeiden sind und die Mitgliedstaaten alle Informationen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichten öffentlich zugänglich machen müssen, wie es auch der EuGH in seiner Rechtsprechung fordert. Die Mitgliedstaaten sollten die

24 Rechtssache C-664/15, Protect, ECLI:EU:C:2017:987, Rn. 45; Rechtssache C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2016:838, Rn. 50 und 73.

25 Rechtssache C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, EU:C:2019:1114, Rn. 39.

26 Rechtssache C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, Rn. 40.

27 Für die betreffenden Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen sind die Artikel 6, 7, 8 und 9 des Übereinkommens relevant.

28 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

29 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

30 Z. B. Artikel 23 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

31 C(2017) 2616, ABl. C 275 vom 18.8.2017, S. 1.

Entwicklungen der Rechtsprechung des EuGH, wie in der Mitteilung von 2017 zusammengefasst, verfolgen und die erforderlichen Maßnahmen zu deren Umsetzung ergreifen³².

V. AUSBLICK: KÜNTIGE HANDLUNGSSCHWERPUNKTE

- 28 In der Mitteilung über den europäischen Grünen Deal heißt es: „*Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen außerdem dafür sorgen, dass die Politik und die Rechtsvorschriften wirksam durch- und umgesetzt werden.*“ Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, damit der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf nationaler Ebene verbessert wird.
- 29 Es ist unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten die EU-Vorschriften vor Ort wirksam umsetzen, um den größtmöglichen Nutzen für den Umweltschutz zu erzielen. Ferner muss dafür gesorgt werden, dass der Zugang zum EuGH gemäß Artikel 267 AEUV für Mitglieder der Öffentlichkeit und NRO nicht über Gebühr eingeschränkt wird. Die Beseitigung von Hindernissen für den Zugang zu Gerichten birgt außerdem weitere Vorteile wie mehr Rechtssicherheit, eine bessere Rechtspflege und einen geringeren Verwaltungsaufwand.
- 30 Die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik durch die Kommission im Jahr 2019 ergab, dass einige Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen ergreifen sollten, damit im Umweltbereich tätige NRO Klagebefugnis erhalten, sodass sie in Umweltfragen mit EU-Bezug rechtliche Schritte einleiten können³³. Ferner wurde festgestellt, dass Mitgliedstaaten für Kläger in Umweltverfahren keine Hürden, wie z. B. unverhältnismäßig hohe Kosten (mitunter Hunderttausende Euro), schaffen sollten³⁴.
- 31 Angesichts der in Abschnitt IV der vorliegenden Mitteilung dargelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Feststellungen der Kommission³⁵ zur jeweiligen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten muss vorrangig in den folgenden vier Bereichen gehandelt werden.
- 32 Im Einklang mit der strategischen Mitteilung der Kommission „*EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*“³⁶ liegt der erste Schwerpunkt auf der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Umsetzung des EU-Sekundärrechts durch die Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für die Umweltvorschriften der EU, die Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten enthalten³⁷. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Richtlinien

32 Siehe insbesondere die Mitteilung von 2017 (und deren Aktualisierungen) auf der Website der Kommission: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

33 Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019 (siehe oben).

34 Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019 (siehe oben). Ergebnisse der Studie „Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States No 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 Final report“.

35 Siehe Randnummer 30.

36 Siehe auch Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“, C(2016) 8600, ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

37 Siehe Fußnote 16.

ordnungsgemäß und vollständig umzusetzen, um ihre Durchführung gemäß Artikel 291 Absatz 1 AEUV sicherzustellen.

- 33 **Der zweite Schwerpunkt betrifft die gesetzgebenden Organe der EU, damit in die Kommissionsvorschläge für neue oder überarbeitete EU-Rechtsvorschriften im Umweltbereich Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten aufgenommen werden³⁸.** Dies setzt die aktive Unterstützung durch das Europäische Parlament und den Rat voraus, wenn die Kommission solche Vorschläge vorlegt. Die Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten werden unter Berücksichtigung der in der Mitteilung von 2017 zusammengefassten Rechtsprechung des EuGH abgefasst werden. In den letzten Jahren zeigte der Rat wenig Bereitschaft, solche Bestimmungen anzunehmen³⁹, womit er sich von seinem früheren Ansatz entfernte, den er zuvor beim Erlass der oben genannten Richtlinien verfolgt hatte.
- 34 In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass diesbezügliche klare Bestimmungen im EU-Umweltrecht im Interesse der Rechtssicherheit lägen; zudem wären solche Bestimmungen notwendig, um die Verpflichtung zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes der im EU-Recht verankerten Rechte zu untermauern. Sie ersucht daher das Europäische Parlament und den Rat, bei den Beratungen über die geplanten Legislativvorschläge diesen Ansatz zu verfolgen.
- 35 Darüber hinaus wird die Kommission durch regelmäßige Bewertungen die Zweckmäßigkeit des Sekundärrechts sicherstellen. So wird die Kommission beispielsweise im Rahmen der im europäischen Grünen Deal⁴⁰ angekündigten Überprüfung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Industrieanlagen unter anderem auch die Bestimmungen bewerten, die sich auf die Rechte der betroffenen Parteien auswirken, einschließlich der Beteiligung der Öffentlichkeit und des Zugangs zu Gerichten.
- 36 **Der dritte Schwerpunkt ist die Überprüfung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch die Mitgliedstaaten selbst**, sofern es sich nicht um Vorschriften handelt, die der Umsetzung der unter Randnummer 32 genannten Richtlinien dienen. Hierbei geht es um nationale Bestimmungen⁴¹, die NRO, die sich für den Umweltschutz engagieren, oder Einzelpersonen, die unmittelbar von einem Verstoß gegen das EU-Umweltrecht aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen von Behörden betroffen sind, behindern. Daher ist es unerlässlich, diese nationalen Bestimmungen zu überarbeiten, um Hindernisse für den Zugang zu Gerichten, wie Beschränkungen der Klagebefugnis oder unverhältnismäßig hohe Kosten, zu beseitigen und dadurch in der EU einen wirksamen Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten.

38 Auf der Grundlage der in der Mitteilung von 2017 genannten Standards für den Zugang zu Gerichten.

39 Vorschlag für eine Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung) (COM(2017) 753).

40 Diese Überprüfung betrifft die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen.

41 Insbesondere in Bezug auf Wasser, Natur und Luftqualität.

- 37 **Der vierte Schwerpunktbereich betrifft die Verpflichtung der nationalen Gerichte, das Recht von Einzelpersonen und NRO auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach dem EU-Recht zu gewährleisten.** Die Rolle nationaler Gerichte als Unionsgerichte⁴² ist einer der Eckpfeiler des ordnungsgemäßen Funktionierens des EU-Systems des wirksamen gerichtlichen Schutzes. Gegebenenfalls dürfen die nationalen Gerichte Bestimmungen, die im Widerspruch zum EU-Recht stehen, nicht berücksichtigen, selbst wenn es sich um Rechts- oder Verwaltungsvorschriften handelt⁴³. Dazu sollten ungebührliche Einschränkungen der Klagebefugnis⁴⁴ gehören, damit die volle Geltung und Wirkung der EU-Vorschriften gewährleistet ist⁴⁵. Die höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten spielen in dieser Hinsicht aufgrund ihrer Stellung innerhalb der nationalen Justiz und des Einflusses ihrer Rechtsprechung auf die unteren Gerichte eine herausragende Rolle. Dass die höchsten Gerichte dieser Rolle gerecht werden, ist für das ordnungsgemäße Funktionieren des allgemeinen Systems der EU für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unverzichtbar.
- 38 Der erste, der dritte und der vierte Schwerpunkt, die unter den Randnummern 32, 36 bzw. 37 dargelegt sind, werden der Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge als Orientierung dienen, wenn der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, die unter das EU-Recht fallen, über Gebühr eingeschränkt ist. Dazu gehört auch die Befugnis, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.
- 39 Gesetzgeberische Maßnahmen der EU im zweiten Schwerpunktbereich gemäß den Randnummern 33, 34 und 35 werden ebenfalls eine wichtige Rolle dabei spielen, die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der erforderlichen Standards für den Zugang zu nationalen Gerichten zu unterstützen⁴⁶. In Bezug auf die unter Randnummer 37 genannten nationalen Gerichte wird die Kommission genau verfolgen, wie die nationalen Gerichte, einschließlich der höchsten Gerichte, in ihren jeweiligen Rechtsordnungen einen wirksamen gerichtlichen Schutz in Umweltangelegenheiten gewährleisten, und erforderlichenfalls Maßnahmen ergreifen.
- 40 In allen vier der genannten Schwerpunktbereiche wird die Kommission die Mitgliedstaaten unterstützen und sich verstärkt darum bemühen, mit der Zivilgesellschaft und öffentlichen Verwaltungen aktiv zusammenzuarbeiten, damit das EU-Umweltrecht vollständig umgesetzt wird. Sie plant weitere Initiativen für den Kapazitätsaufbau, Aus- und Weiterbildungsprogramme und Initiativen für den Informationsaustausch mit der Zivilgesellschaft, die sich an

42 Rechtssache T-51/89. Tetra Pak Rausing SA/Kommission, ECLI:EU:T:1990:41, Rn. 42; Gutachten 1/09 des Gerichtshofs (Plenum) vom 8. März 2011 nach Artikel 218 Absatz 11 AEUV, Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems, ECLI:EU:C:2011:123, Rn. 80.

43 Verbundene Rechtssachen C-128/09 bis C-131/09, C-134/09 und C-135/09, Boxus u. a., und Rechtssache C-182/10, *Solvay u. a./Région wallonne*.

44 Rechtssachen C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, und C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

45 Rechtssache Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, Rn. 22, und Rechtssache C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987.

46 Siehe Mitteilung von 2017.

öffentliche Verwaltungen und NRO richten⁴⁷. Zu den Foren der Zusammenarbeit mit der Justiz⁴⁸ gehören das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN)⁴⁹, das Richterforum der Europäischen Union für Umwelt⁵⁰ und die Association of European Administrative Judges (Vereinigung europäischer Verwaltungsrichter)⁵¹.

- 41 Nicht zuletzt wird die Kommission die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten weiterhin überwachen. Um dies zu erleichtern, wird sie Informationen auf ihrem eJustice-Portal⁵² zur Verfügung stellen und im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik die Umsetzung regelmäßig kontrollieren⁵³.

47 LIFE-Projekt „Access to Justice for a greener Europe“ (Zugang zu Gerichten für ein grüneres Europa), das von ClientEarth eingeleitet wurde.

48 Programm für die Zusammenarbeit mit Richtern, das 2008 von der GD ENV auf den Weg gebracht wurde.

49 www.ejtn.eu/en/

50 <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>

51 <https://www.aeaj.org/>

52 „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“ (KOM(2008) 329).

53 Siehe Fußnote 6.