

Rechtsschutz gegen EU-Maßnahmen – Direktklage oder Vorabentscheidungsersuchen?

Fachtagung Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes
in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode

Berlin, 2. Dezember 2019

Dr. Christoph Sobotta

Kabinett der Generalanwältin Juliane Kokott

Gerichtshof der Europäischen Union

Zögern Sie bitte nicht, den Vortrag mit Fragen zu unterbrechen

Zum Amt des Generalanwalts

- Mitglied des Gerichtshofs mit dem gleichen Rang wie ein Richter
- Unterstützt die Rechtsprechung durch **unabhängige** Schlussanträge
- Keine Teilnahme an der Urteilsberatung
- Schlussanträge sind nicht Teil des Urteils
- Nur das Urteil enthält die Auffassung des Gerichtshofs
- Schlussanträge leuchten den Hintergrund aus
- Der Vortrag ist **meine persönliche** Auffassung

Gliederung

- Einleitung
- Die Gültigkeitsvorlage im System der EU Rechtsbehelfe
- Anforderungen des EU-Rechts an die Ebene der Mitgliedstaaten
- Voraussetzungen auf EU-Ebene und Grenzen der Gültigkeitsvorlage
- Andere Fragestellungen
- Schlussfolgerung

Einleitung

- Art. 9(3) Aarhus – “... stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.”
- ACCC/C/2008/32: Rechtsschutz auf EU-Ebene ist unzureichend > Untergesetzliche Regelungen von allgemeiner Geltung

EU System der Rechtsbehelfe

- Art. 258 - 260 - Vertragserletzung –
Beachtung/Durchsetzung
- Art. 263 - Nichtigkeitsklage –
Rechtmäßigkeit
- Art. 267 - Vorabentscheidung –
Auslegung, ausnahmsweise
Gültigkeit

Art. 263(4) AEUV

Jede natürliche oder juristische Person kann ...
gegen die an sie **gerichteten**(1) oder sie
unmittelbar und **individuell** betreffenden
Handlungen(2) sowie gegen Rechtsakte mit
Verordnungscharakter, die sie **unmittelbar**
betreffen und **keine Durchführungsmaß-**
nahmen nach sich ziehen(3), Klage erheben.

Art. 263(4) AEUV – drei Varianten

- Aarhus Verordnung (Art. 263(4) erste Var.)
– Entscheidung über interne Überprüfung wird an den Antragsteller gerichtet
- Plaumann (Art. 263(4) zweite Var.) –
unmittelbare und individuelle Betroffenheit
- Art. 263(4) dritte Variante – Rechtsakt mit
Verordnungscharakter, der den Kl.
unmittelbar betrifft und keine Durch-
führungsmaßnahmen nach sich zieht

Art. 263(4) AEUV erste Var.

- Aarhus Verordnung: Ein Antrag auf interne Überprüfung führt zu einer Entscheidung, die an den Antragsteller gerichtet wird.
- Bestimmte NGOs werden zu diesem Zweck anerkannt.
- Rechtsakte mit allgemeiner Wirkung sind **ausgenommen**. (Hier setzt die Kritik des ACCC an!)

Plaumann (263 (4) 2. Var.)

- Insb. **individuelle** Betroffenheit:
 - Entscheidung wirkt, als ob sie an den Kl. gerichtet wäre.
 - Entscheidung betrifft den Kläger aufgrund
 - bestimmter Eigenschaften oder
 - aufgrund bestimmter Umstände,
 - die ihn von allen anderen unterscheiden.
- Sind Mitglieder der Öffentlichkeit, insb. NGOs, individuell von Maßnahmen (von allgemeiner Geltung) betroffen?
- Besondere Verfahrensgarantien können individuelle Betroffenheit begründen, die bloße Beteiligung dgg. nicht (C-355/08 P WWF UK/Rat)
- Identifizierbarkeit allein reicht nicht aus, wenn eine allgemeine Regelung aufgrund einer objektiven tatsächlichen Situation angewandt wird (C-362/06 P – Sahlstedt/COM, Rn. 31 f., Natura 2000 – Gebietsausweisung)

Art. 263(4) 3. Var. AEUV

- Rechtsakte mit Verordnungscharakter vs Gesetzgebung
- Unmittelbare Betroffenheit? Betroffenheit der rechtlichen Lage des Kl. + kein Ermessen des Adressaten bei der Umsetzung
- Keine Umsetzungsmaßnahmen notwendig
 - >> Perspektive des Klägers!
 - > Chancen für Umwelt-NGOs?

Art. 263(4) 3. Var. AEUV

Rs. Montessori C-622/16 P to C-624/16 P
(Staatliche Beihilfen)?

- Italien befreite Kirchen und Amateursportvereine von einer Grundsteuer, selbst wenn diese gewerblich aktiv waren
- KOM sah darin eine verbotene Beihilfe, ordnete aber nicht die Rückforderung an
- Eine Pension und eine Privatschule, die sich im Wettbewerb mit kirchlichen Einrichtungen befanden, erhoben Klage

Art. 263(4) 3. Var. AEUV

Rs. Montessori C-622/16 P to C-624/16 P
(Staatliche Beihilfen)?

- Nicht Adressaten (1. Var.)
- Nicht individuell betroffen (2. Var.)
- 3. Var?
 - Nichtlegislativer Akt mit allgemeiner Wirkung? Ja
 - Kein Umsetzungsermessen? Ja
 - Keine Umsetzungsmaßnahmen? Nicht im Hinblick auf die Kläger
 - Unmittelbar betroffen? Direkte Wettbewerbsbeziehung reicht > Umweltschutzinteresse?

Art. 267 AEUV & Art. 19(1)(2) EUV

- Art. 267: Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung ... über die Gültigkeit ... der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.
- Art. 19(1)(2): Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. > Gültigkeitsvorlage?
- Aber ACCC/32: Klagebefugnis?
Vorlageermessen?

Mitgliedstaatliche Ebene

Gliederung

- Vorlagepflicht: Foto Frost (314/85)
- Inzidenträge von EU-Rechtsakten – Kläger wendet sich gegen eine innerstaatliche Maßnahme und rügt inzident die Gültigkeit eines EU-Akts
- Direkte Rüge – Kläger wendet sich vor innerstaatlichen Gerichten direkt gegen einen EU-Akt

Mitgliedstaatliche Ebene

Vorlagepflicht

- Auslegungsfragen: niedrigere Gerichte haben ein Vorlageermessen, letztinstanzliche Gerichte können auf die Vorlage verzichten, wenn kein Zweifel besteht (*acte claire/eclairée*)
- Gültigkeitsfragen: Nur EU-Gerichte können über die Gültigkeit von EU-Recht entscheiden
 - >> Foto Frost (314/85): Wenn
 - die Gültigkeit eines EU-Akts zweifelhaft ist und
 - der EU-Akt entscheidungserheblich ist,
 - ist eine Vorlage **verpflichtend**.

Mitgliedstaat - Inzidente

Gültigkeitsvorlage

- Klagebefugnis
 - Grundsätzlich: Art. 47 Charta – effektiver Rechtsschutz! Rechte?
 - Janecek – C-237/07 – unmittelbare Wirkung von EU Umweltrecht – insb. bei Gesundheitsschutz
 - Trianel – C-115/09 – Art. 11 UVP-RL
 - Protect Natur – C-664/15 – Art. 9(3) Aarhus + Art. 47 Charta: anerkannte NGOs können sich auf Umweltrecht berufen

Inzidente Gültigkeitsvorlage

- C-281/16 Vereniging
Hoekschewaards Landschap
(EU:C:2017:774).
- C-59/11 Kokopelli (EU:C:2012:447)
- C-616/17 Blaise (EU:C:2019:800)
- Aber: C-188/92 Textilwerke
Deggendorf (EU:C:1994:90): keine
Vorlage, wenn zweifelsfrei eine
Direktklage möglich war

Mitgliedstaat – Direkte Klage

Gliederung

- Klagebefugnis
- Klageart und Klagegegner
- Umweltrecht
- Gesetze
- Vorlageermessen

Mitgliedstaat – Direkte Klage

Klagebefugnis

- Protect Naturschutz
- Ausdehnung auf EU-Maßnahmen und Unterlassungen?
- Warum nicht Art. 263(4) AEUV?
Vollständiges Rechtsschutzsystem!
>> Vervollständigung durch

Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat – Direkte Klage

Klageart

- Verfahrensautonomie
- Effektivitätsprinzip / Effektiver Rechtsschutz
- Rs. Unibet - C-432/05 – Auslegung und Anwendung eines bekannten Rechtsbehelfs, um die Klage zu ermöglichen oder
- Rs Schrems – C-362/14 – Schaffung eines neuen Rechtsbehelfs

Deutschland – Feststellungsklage

§ 43 (1) VwGO: Durch Klage kann die Feststellung des Bestehens oder Nicht-bestehens eines Rechtsverhältnisses ... begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

BeckOK VwGO, Posser/Wolff:

- Auffangrechtsbehelf
 - Gültigkeit nicht direkt Klagegegenstand, aber Bestehen von Rechten/Pflichten
 - Berechtigtes Interesse: Art. 19(4) GG
- >> Art. 9(3) Aarhus + Art. 19(1)(2) AEUV?

Mitgliedstaat – Direkte Klage

Klagegegner?

- Art. 274 + 263 AEUV >> nicht der EU-Regelungsgeber, da im Prinzip die Zuständigkeit des EuGH besteht
- Afton (C-343/09) – Verantwortung für die Umsetzung einer Richtlinie
- SPCM (C-558/07) – ? [Stelle mit der Verantwortung für die Anwendung der REACH-Verordnung?]

Mitgliedstaat – Direkte Klage

Anwendungsbereich & Maßstab

- Art. 2(2) Aarhus: Gesetzgebung vs untergesetzliche Maßnahmen
- Umweltrecht als Prüfungsmaßstab
 - Art. 9(3) Aarhus: Umweltrecht
 - Normenhierarchie (Primärrecht, Völkerrecht, Sekundärrecht, “Tertiärrecht”)
- Ausdehnung über Tertiärrecht hinaus durch Art. 47 der Charta?

EU-Ebene - Art. 267 AEUV

- Anwendungsbereich > Sekundärrecht
- Privileg eines mitgliedstaatlichen **Gerichts**
- Entscheidungserheblich für einen echten Rechtsstreit – keine offensichtlich hypothetischen Fragen (Rs. Schecke – C-92/09 & C-93/09)
- Klare Beschreibung der Tatsachen und der Gründe für die Zweifel an der Gültigkeit

EU-Ebene - Art. 267 AEUV

Umgehung von Art. 263(4) AEUV?

- Pillbox (C-477/14): echter Rechtsstreit
- Afton Chemical (C-343/09): vollständiges Rechtsschutzsystem!

Andere Fragestellungen

- Unterlassungen? Konzeptionell ähnlich wie bei Maßnahmen >> Klage geht gegen die Stelle, die die unvollständigen Regeln anwendet; Regelungspflichten sind aber eher selten
- Kontrolldichte? Komplexe (wissenschaftliche) Beurteilungen und Abwägungen eröffnen meist einen weiten Spielraum – materielle Kontrolle ist beschränkt auf offensichtliche Fehler, strengere Kontrolle des Verfahrens

Schlussfolgerungen

- Art. 263(4) 3. Var. AEUV noch offen
- Die Gültigkeitsvorlage kann Art.9(3) Aarhus sehr weit umsetzen
- Wir brauchen Vorabentscheidungsersuchen (oder Vertragsverletzungsverfahren?) zur
 - Innerstaatlichen Klagebefugnis
 - Zum geeigneten Rechtsbehelf
 - Zum Klagegegner

Vielen Dank!
Fragen?

