

VON DER MAHNUNG BIS ZUR KLAGE: VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN IM UMWELTBEREICH

HINTERGRUND

Über 80 Prozent der nationalen Umweltgesetzgebung haben ihren Ursprung in Brüssel. Doch viele EU-Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen) werden von den Mitgliedstaaten nicht oder nur unzureichend umgesetzt, obwohl sie die Rechtsakte im Rat selbst ausgehandelt haben. Mögliche Verstöße gegen das Recht der Europäischen Union kann die EU-Kommission aufgrund eigener Untersuchungen oder [Beschwerden](#) von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen oder Interessenträgern feststellen. Dann kann sie rechtliche Schritte in Form von [Vertragsverletzungsverfahren](#) gegen EU-Länder einleiten, die das EU-Recht nicht umsetzen. [2022](#) konnte die EU-Kommission in 96 Prozent die eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren beilegen, bevor sie zu Gericht gebracht wurden. Im selben Jahr leitete sie 551 neue Vertragsverletzungsverfahren ein, 35 Fälle landeten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Ein Großteil der laufenden Vertragsverletzungsverfahren betrifft die Umwelt.

WIE FUNKTIONIEREN VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN?

Als „Hüterin der Verträge“ überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten, Behörden und Unternehmen. Die EU-Kommission überprüft, ob die Mitgliedstaaten ihre vertraglichen Verpflichtungen umsetzen. Ist dies nicht der Fall, kann sie aktiv werden und ein dreistufig aufgebautes Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Vor einer Klage vor dem [Gerichtshof der Europäischen Union \(EuGH\)](#) (dritte Stufe) ist eine zweiteilige außergerichtliche Phase vorgeschaltet, in der der Mitgliedstaat Gelegenheit hat, sich zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen zu äußern und den Beschwerdegrund abzustellen.

1. In der ersten Stufe schickt die EU-Kommission ein förmliches Mahnschreiben an den Mitgliedstaat, das die faktischen und rechtlichen Erwägungen der Kommission darlegt, und fordert ihn mit einer Zweimonatsfrist zur Stellungnahme auf.
2. Ist nach Ablauf der zweimonatigen Frist keine Antwort erfolgt oder lässt sich die Kommission von der Begründung des Mitgliedstaates nicht überzeugen, sendet sie dem Mitgliedstaat eine begründete Stellungnahme, in der sie die rechtliche Beurteilung des Sachverhalts endgültig festgelegt (zweite Stufe). Der Mitgliedstaat hat nun wiederum zwei Monate Zeit, um den Vertragsverstoß zu beheben. Laut Kommission kommen die Mitgliedstaaten in 95 Prozent der Fälle in dieser Phase ihren Verpflichtungen nach.
3. Gelingt dem Mitgliedstaat dies nicht, kann die Kommission eine Vertragsverletzungsklage beim Gerichtshof anstrengen (Art. 260 AEUV). Die Anrufung des Gerichtshofs als dritte Stufe in einem Vertragsverletzungsverfahren ist in der Praxis allerdings eher die Ausnahme. Häufig erledigen sich die Verfahren bereits auf der ersten Stufe. Behebt ein Mitgliedstaat nach Verurteilung durch den Gerichtshof das Problem nicht, kann die Kommission den Gerichtshof erneut anrufen. Dann schlägt sie die Verhängung finanzieller Sanktionen in Form eines Pauschalbetrags und/oder eines täglich zu [zahlen den Betrags](#) vor. Die Höhe der Strafe richtet sich sodann u.a. nach dem Bruttosozialprodukt des Mitgliedstaats.

Generell ist der EuGH (nur) für Klagen zuständig, die von EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten vorgebracht werden. So haben auch Mitgliedstaaten das Recht, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen andere EU-Länder einzuleiten. Solche Fälle [wie beispielsweise die Klage Österreichs gegen die deutsche Pkw-Maut](#) sind jedoch sehr selten. Juristische und natürliche Personen können nur dann klagen, wenn sie direkt oder unmittelbar von einem Rechtsakt betroffen sind. Sie wenden sich in diesem Fall an das [Gericht der Europäischen Union](#) (EuG – Gericht Erster Instanz). Gegen die Entscheidung des EuG kann Widerspruch beim EuGH eingelegt werden. Zudem können nationale Gerichte den EuGH um Vorabentscheidung über die Gültigkeit oder Auslegung von EU-Rechtsakten ersuchen (Art. 267 AEUV).



DEUTSCHLANDS UMWELT-VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Im Dezember 2020 liefen laut einer [kleinen Anfrage](#) elf Vertragsverletzungsverfahren im [Umweltbereich](#) gegen Deutschland wegen nicht ordnungsgemäß umgesetzter Richtlinien (RL).

Mittlerweile sind zwei Umwelt-Vertragsverletzungsverfahren hinzugekommen: Die EU-Kommission forderte Deutschland [im Juni 2021](#) auf, bei der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den Zugang zu Gerichten sicherzustellen (INFR(2021)2027). Außerdem hat die EU-Kommission im [März 2023](#) Deutschland aufgefordert, die [EU-Richtlinie 2020/2184 zur Trinkwasserqualität](#) ordnungsgemäß umzusetzen (INFR(2023)0057).

Andere Vertragsverletzungsverfahren wurden seither beendet. So hat die EU-Kommission im Umweltbereich die Verfahren INFR2008/2191 zum Verstoß gegen die Luftqualitäts-RL (Überschreitung der RM10-Grenzwerte) am 06.04.2022, INFR2020/2108 zur Umsetzung der Umwelthaftungs-RL am 09.02.2022 sowie INFRE(2021)2010 zu gebietsfremden invasiven Arten [geschlossen](#). Außerdem hat im [Juni 2023](#) die EU-Kommission das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der Nitratrichtlinie [eingestellt](#) (INFR(2013)2199). Damit wurden die drohenden, umfangreichen Strafzahlungen abgewendet.

Zwei Verfahren hat die EU-Kommission seither nach Art. 258 TFEU an den Gerichtshof überweisen und somit die dritte Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet:

- [INFR\(2014\)2262](#) wegen **mangelhafter Umsetzung der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie**. Gemäß der [Richtlinie 92/43/EWG](#) (FFH-RL) müssen die Mitgliedstaaten besondere Schutzgebiete mit gebietsspezifischen Erhaltungszielen und den entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen ausweisen, um einen günstigen Erhaltungszustand der dortigen Arten und Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen. Deutschland hat für 15 Prozent seiner Natura-2000-Gebiete noch keine Erhaltungsmaßnahmen vorgeschrieben, obwohl die Frist dafür bereits seit über zehn Jahren abgelaufen ist. Zudem ist die EU-Kommission der Auffassung, dass die für die einzelnen Natura-2000-Gebiete festgelegten Erhaltungsziele nicht hinreichend quantifiziert und messbar sind und dass sie keine ausreichende Berichterstattung ermöglichen.
- [INFR\(2019\)2145](#) wegen **fehlerhafter Anwendung der FFH-RL beim Schutz von artenreichen Mähwiesen**. Zwei Lebensraumtypen, nämlich magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen, die eine wichtige Rolle für bestäubende Insekten, Bienen und Schmetterlinge spielen und im Rahmen des Natura-2000-Netzes geschützt sind, befinden sich in Deutschland in einem ungünstigen Erhaltungszustand.

Darüber hinaus hat der EuGH [im Juni 2021 geurteilt](#), dass Deutschland von 2010 bis 2016 „systematisch und anhaltend“ die **Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂)** nicht eingehalten und damit gegen die EU-Luftqualitätsrichtlinie verstoßen hat. Der EuGH stellte fest, dass in zahlreichen deutschen Städten und Ballungsräumen – wie Berlin, Stuttgart, München, Köln und Düsseldorf – sowohl der Jahresgrenzwert als auch der Stundengrenzwert für NO₂ in der Luft zu oft und lang anhaltend in den Jahren 2010 bis 2016 überschritten wurden. Zudem habe Deutschland gegen seine Verpflichtungen verstoßen, die sich aus der EU-Luftqualitätsrichtlinie ergeben. Insbesondere habe das Land nicht dafür gesorgt, dass die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen vorsehen, um wirksam gegen die Belastung mit NO₂ vorzugehen. Daher hat der Gerichtshof einer Klage der EU-Kommission in vollem Umfang stattgegeben (INFR2015/2073).

Kommt Deutschland dem Urteil nicht nach, kann die EU-Kommission [erneut klagen](#) und finanzielle Sanktionen beantragen.

Folgende Vertragsverletzungsverfahren laufen derzeit gegen Deutschland im Umweltbereich:

Verfahrensnr./ anhängig seit	Thema	Stufe des Verfahrens
2007/4267 2012	Umsetzung der UVP-RL und Industrieemissions-RL – Verbandsklage im Umweltrecht	Urteil C-137/14 vom 15.10.2015
2014/2262 2015	Natur: Fehlerhafte Umsetzung Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) bei der Ausweisung besonderer Schutzgebiete	18.02.2021 ans Gericht verwiesen
2014/4159 2014	Natur: Anwendung der FFH-RL sowie fehlerhafte Naturverträglichkeitsprüfung (Sylter Außenriff)	Mahnschreiben vom 26.09.2014 Ergänzende Aufforderung 24.01.2019
2015/2073 2015	Luft: Verstoß gegen die Luftqualitäts-RL – Überschreitung der NOx-Grenzwerte	Klage C-635/18 vom 15.10.2018 Urteil vom 03.06.2021
2016/2116 2016	Luft/Lärm: Anwendung der Umgebungslärm-RL	Begründete Stellungnahme vom 05.10.2017
2019/2145 2019	Natur: Fehlerhafte Anwendung der FFH-RL beim Schutz von Mähwiesen	02.12.2021 ans Gericht verwiesen
2020/2103 2020	Chemikalien: Umsetzung Seveso-III-RL	Mahnschreiben vom 14.05.2020
2020/2205 2020	Luft: Verstoß gegen die Industrieemissionsrichtlinie	Mahnschreiben vom 14.05.2020
2021/2027 2021	Fehlender Zugang zu Gerichten bei der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten (Präklusion)	Mahnschreiben vom 09.06.2021
2023/0057 2023	Wasser: Nichtumsetzung der Richtlinie 32020L2184 zur Trinkwasserqualität durch Deutschland	Aufforderungsschreiben nach Art. 258-260 Abs. 3 AEUV vom 27.03.2023

Nicht nur im Umweltbereich gibt es [Vertragsverletzungsverfahren](#) mit Relevanz für den Umweltschutz. Anhängige Verfahren gegen Deutschland gibt es auch im Bereich Energie oder Verkehr. Im Bereich Landwirtschaft laufen aktuell zwar keine [Verfahren](#), die Umsetzung beispielsweise der Pestizidreduktionsvorgaben der EU dürfte in Deutschland dennoch unzureichend sein.

DEUTSCHLAND IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Laut aktuellem [Jahresbericht](#) hat die Kommission 2022 279 neue EU-Pilot-Verfahren eingeleitet. Das ist eine Art Vorstufe vor einem Vertragsverletzungsverfahren. In 74 Prozent dieser EU-Pilotverfahren sei eine Lösung mit den betroffenen Mitgliedstaaten gefunden worden. Dies hatte zur Folge, dass es 2022 mit 590 sehr viel weniger neue Vertragsverletzungsverfahren gab als 2021 (847) oder 2020 (903). Allerdings sind zum Jahresende insgesamt noch 1.991 anhängig gewesen, mehr als in allen Vorjahren seit 2018. Kein Wunder, dauert doch die durchschnittliche Bearbeitungszeit von solchen Verfahren 112 Wochen, wie dem Bericht ebenfalls zu entnehmen ist. Allein im Umweltbereich waren am Ende des Jahres 425 Verfahren noch nicht befriedigend gelöst.

Die EU-Kommission erreichten im Jahr 2022 außerdem 3.615 neue potenzielle Beschwerden, wovon die meisten angenommen wurden. Anhängig am Ende des Jahres waren noch 482 Beschwerden im Umweltbereich; hinzu kommen 426 behandelte Beschwerden und 366 neue (Bezugszeitraum 2018-2022). Einen ausführlicheren Überblick über Verstöße gegen Umweltrecht gibt es [hier](#).

Gegen Deutschland wurden 2022 insgesamt 17 neue Verfahren eröffnet, wobei der Löwenanteil (14) auf Fristüberschreitungen bei der Umsetzung entfällt. Insgesamt sind 71 Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland anhängig, 10 davon im Umweltbereich (s.o.). Deutschland liegt damit im Mittelfeld.

LANGE VERFAHREN, FEHLENDE UM- UND DURCHSETZUNG

Die Anzahl der EU-weit anhängigen Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich schwankt von Jahr zu Jahr. So gab es EU-weit 2008 481, 2019 337, 2020 444, 2021 356 und 2022 425 Verfahren. Das liegt vermutlich daran, dass Verstöße aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten der EU-Kommission nicht stringent verfolgt und Verfahren weitergeführt werden. Die Generaldirektion Umwelt hat beispielsweise den Großteil der Dossiers des europäischen Green Deals zu erarbeiten, ohne dass sie personell aufgestockt wurde. Deshalb liegen bei ihr zahlreiche berechtigte Beschwerden vor, die beispielsweise von Umweltverbänden an die EU-Kommission oder die Europäische Ombudsfrau übermittelt wurden, bisher aber nicht in ein Vertragsverletzungsverfahren gemündet sind.

Mittlerweile veröffentlicht die EU-Kommission ihre Pakete der neuen Vertragsverletzungsverfahren wieder häufiger. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat „Zero Tolerance“ mit Rechtsbrüchen versprochen. In ihrem [Mission Letter](#) verlangte sie von ihrem Stellvertreter Frans Timmermans: „Da jede Gesetzgebung nur so gut ist wie ihre Umsetzung, möchte ich, dass Sie sich auf die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts in Ihrem Bereich konzentrieren. Sie sollten bereit sein, bei Verstößen gegen EU-Recht schnell zu handeln.“

FORDERUNGEN DER UMWELTVERBÄNDE

Vertragsverletzungsverfahren können sich über mehrere Jahre ziehen. Zeit, die es im Kampf gegen die Klima- und Biodiversitätskrise nicht mehr gibt. Deshalb müssen insbesondere eine bessere Um- und Durchsetzung von umweltrelevanten Gesetzgebungen forciert und die Kontrolle etwa durch [Umweltinspektionen](#) verstärkt und Vertragsverletzungsverfahren beschleunigt werden. Wichtig ist in dem Zusammenhang auch, dass der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten entsprechend der Aarhus-Konvention in der EU gewährleistet ist. Rat und Parlament hatten sich im Juli 2021 auf einen Kompromiss der Überarbeitung der Aarhus-Verordnung [geeignet](#). Das Europäische Umweltbüro (EEB) und BirdLife haben [Empfehlungen](#) für effektivere Vertragsverletzungsverfahren mit acht [Forderungen](#) veröffentlicht:

- EU-Recht muss Chefsache werden und sich in allen Politikbereichen und in den entsprechenden Kommissionshandbüchern niederschlagen
- Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes nutzen
- Ausreichende Vollzugskapazitäten in den jeweiligen Dienststellen
- Transparenz der Vertragsverletzungsverfahren durch Veröffentlichung der Schreiben bei jedem Schritt
- Regelmäßige monatliche Veröffentlichung von Paketen mit Vertragsverletzungsverfahren
- Maximale Bearbeitungsdauer von sechs Monaten für Beschwerden und ein Jahr für Vertragsverletzungsverfahren
- Konsequente Nachkontrolle der Umsetzung von EuGH-Urteilen
- Umwelt-Inspektionen mit neuer EU-Gesetzgebung stärken

Förderhinweis: Der DNR wird finanziell unterstützt vom
Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Autorin

