

VON DER MAHNUNG BIS ZUR KLAGE: VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN IM UMWELTBEREICH

HINTERGRUND

Rund 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. Mögliche Verstöße gegen das Recht der Europäischen Union kann die EU-Kommission aufgrund eigener Untersuchungen oder [Beschwerden](#) von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen oder Interessenträgern hin feststellen. Dann kann sie rechtliche Schritte in Form von [Vertragsverletzungsverfahren](#) gegen EU-Länder einleiten, die das EU-Recht nicht umsetzen. [2020](#) zählte die EU-Kommission die häufigsten Verstöße im Umweltbereich.

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. Einer Klage vor dem [Gerichtshof der Europäischen Union \(EuGH\)](#) ist eine zweiteilige außergerichtliche Phase vorgeschaltet, in der dem Mitgliedstaat Gelegenheit gegeben wird, sich zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen zu äußern und den Beschwerdegrund abzustellen.

1. In der ersten Stufe schickt die EU-Kommission an den Mitgliedstaat ein förmliches Mahnschreiben, das die faktischen und rechtlichen Erwägungen der Kommission darlegt, und fordert ihn während 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 gegen Deutschland wegen nicht ordnungsgemäß umgesetzter Richtlinien (RL) im [Umweltbereich](#). [Mittlerweile](#) sind zwei Umwelt-Vertragsverletzungsverfahren hinzugekommen. So forderte die EU-Kommission Deutschland [im Juni](#) auf, bei der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den [Zugang zu Gerichten](#) sicherzustellen (INFR2021/2027) und die Umwelt vor [gebietsfremden invasiven Arten](#) zu schützen (INFR2021/2010).

Außerdem hat die EU-Kommission Deutschland im [Februar 2021](#) wegen [mangelhafter Umsetzung der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie](#) vor dem Gerichtshof verklagt und somit die dritte Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet. Gemäß der [Richtlinie 92/43/EWG](#) 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.

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 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).

Folgende Vertragsverletzungsverfahren laufen derzeit gegen Deutschland im Umweltbereich:

Verfahrensnummer / 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
2008/2191 2009	Verstoß gegen die Luftqualitäts-RP – Überschreitung der PM10-Grenzwerte (PM: particular matter)	Ergänzende begründete Stellungnahme vom 26.11.2014
2013/2199 2013	Umsetzung und Anwendung der Nitrat-RL (das Verfahren ruht derzeit)	Mahnverfahren in Zweitverfahren vom 26.07.2019
2014/2262 2015	Fehlerhafte Umsetzung Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-RL) bei der Ausweisung besonderer Schutzgebiete	18.02.2021 ans Gericht verwiesen (EU-Umweltnews)
2014/4159 2014	Anwendung der FFH-RL sowie fehlerhafte Naturverträglichkeitsprüfung (Sylter Außenriff)	Mahnschreiben vom 26.09.2014
2015/2073 2015	Verstoß gegen die Luftqualitäts-RL – Überschreitung der NOx-Grenzwerte	Klage C-635/18 vom 15.10.2018 Urteil vom 03.06.2021 (EU-Umweltnews)
2016/2116 2016	Anwendung der Umgebungslärm-RL	Begründete Stellungnahme vom 05.10.2017
2019/2145 2019	Fehlerhafte Anwendung der FFH-RL beim Schutz von Mähwiesen	Begründete Stellungnahme vom 30.10.2020
2020/2103 2020	Umsetzung Seveso-III-RL	Mahnschreiben vom 14.05.2020
2020/2108 2020	Umsetzung der Umwelthaftungs-RL	Mahnschreiben vom 02.07.2020
2020/2205 2020	Verstoß gegen die Industrieemissions-RL	Mahnschreiben vom 14.05.2020
2021/2027 2021	Fehlender Zugang zu Gerichten bei der Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten (Präklusion)	Mahnschreiben vom 09.06.2021
2021/2010	Fehlerhafte Umsetzung der Verordnung zu gebietsfremden invasiven Arten	Mahnschreiben vom 09.06.2021



Drei Verfahren wegen nicht fristgerecht umgesetzter Änderungs-Richtlinien über Abfalldeponien (INFR2020/0403), Abfälle (INFR2020/0404) und Verpackungen und Verpackungsabfälle (INFR2020/0405) wurden mittlerweile [geschlossen](#).

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 sind zwar keine Verfahren bekannt, die Umsetzung beispielsweise der Pestizidreduktionsvorgaben der EU dürfte in Deutschland dennoch unzureichend sein.

DEUTSCHLAND IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Gegen Deutschland waren laut einer Kleinen Anfrage im Bundestag im April 2021 insgesamt 80 Vertragsverletzungsverfahren anhängig.

Laut aktuellem [Jahresbericht](#) zählte die Kommission zum Jahresende 2020 insgesamt 1.786 offene Vertragsverletzungsverfahren, davon 444 im Umweltbereich, 277 im Verkehrsbereich, 194 im Bereich Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und 186 im Energiebereich. Vorn lagen Spanien mit insgesamt 99 und das Vereinigte Königreich mit 97 offenen Fällen, gefolgt von Griechenland, Italien, Belgien und Portugal. An siebter Stelle kam Deutschland mit 79 Verfahren.

LANGE VERFAHREN, FEHLENDE UM- UND DURCHSETZUNG

Die Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich schwankt von Jahr zu Jahr. So gab es 2008 481 Verfahren, 2019 337 Verfahren und 2020 444 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.

In früheren Zeiten veröffentlichte die EU-Kommission ihre Pakete der neuen Vertragsverletzungsverfahren monatlich. Insbesondere in der Juncker-Kommission wurden die Abstände größer und die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren geringer. Es bleibt zu hoffen, dass Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ihrem Versprechen nachkommt, die Durchsetzung bestehender Gesetze stärker zu kontrollieren. Denn sie verlangte im [Mission Letter](#) 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.“

Vertragsverletzungsverfahren können sich über mehrere Jahre ziehen. Zeit, die wir im Kampf gegen die Klima- und Biodiversitätskrise nicht mehr haben. 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](#).

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert vom
Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Autorin

