

Berlin, 13.11.2020

Umsetzung der Aarhus-Konvention in der EU,
Überprüfung von EU-Entscheidungen durch Umweltverbände

Die Aurelia Stiftung hat mit dem Bündnispartner Mellifera e.V. beim Europäischen Gericht mit dem Ziel geklagt, die von der EU-Kommission erteilte Genehmigung für den hochumstrittenen Wirkstoff Glyphosat überprüfen zu lassen. Schließlich wies der Europäische Gerichtshof den Anspruch auf Überprüfung ab (Urteil 03.09.2020, Az.: C-784-18). Nach geltendem Unionsrecht haben Umweltverbände keine Befugnis, die Genehmigung von Pestizid-Wirkstoffen durch EU-Kommission auf die Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht überprüfen zu lassen. Grund für diese restriktive Rechtsprechung sind die Einschränkungen in der VO 1367/2006, die mit der Aarhus-Konvention in einigen Punkten nicht im Einklang steht, obwohl sie der Umsetzung der Konvention auf EU-Ebene dient. Die Aurelia Stiftung fordert mit Unterstützung des Deutschen Naturschutzring (Beschluss des DNR Präsidium vom 12.11.2020) folgende Maßnahmen:

Wir fordern die EU-Kommission, den Europäischen Rat und die Bundesregierung auf, unverzüglich für die **vollständige Umsetzung** der Aarhus-Konvention auf EU-Ebene zu sorgen. Bei der laufenden Revision der EU-Aarhus-Verordnung 1367/06 ist sicherzustellen, dass **Umweltverbände** ihre **Wächterfunktion** bei Handlungen und Unterlassungen der EU-Organe im Umweltbereich wirksam erfüllen können.

Insbesondere müssen Umweltverbände künftig gemäß Aarhus-Konvention das Recht haben, Genehmigungen der EU-Kommission für **Pestizid-Wirkstoffe anzufechten**. Wir fordern:

1. die **Beschränkung** des Verfahrens der internen **Überprüfung** auf **Verwaltungsakte** (Regelung von Einzelfällen) **zu streichen** (Art. 10 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Buchst. g der VO 1367/2006), das Überprüfungsverfahren vielmehr auf alle Maßnahmen des Umweltrechts zu erstrecken,
2. den **Umweltverbänden** das ausdrückliche **Recht** einzuräumen, vor den Unionsgerichten die **Aufhebung** von **Maßnahmen** von EU-Organen zu verlangen, **die gegen Umweltrecht verstoßen** und
3. den **Plan aufzugeben**, zusätzliche einschränkende Bedingungen der Klagerechte von Umweltverbänden einzuführen; insbesondere muss das Klagerecht bei den Unionsgerichten auch bestehen, wenn EU-Maßnahmen weitere Durchführungsakte nach sich ziehen.

Wir streben kurzfristig ein Bündnis mit anderen Umweltverbänden und NGO's auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Forderungen an.

Dieses Dokument folgt der juristischen Beratung von Dr. Achim Willand, [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.], Partnerschaft von Rechtsanwälten, Berlin, www.ggsc.de.

Begründung:

Der Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten – zu denen auch die EU gehört – einen Mindeststandard der Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen in Umweltangelegenheiten zu sichern. Auch über 20 Jahre nach dem Beitritt zur Aarhus-Konvention erfüllt die EU nicht vollständig diesen Mindeststandard.

Nichtregierungsorganisationen (insbesondere Umweltverbände) können nach geltendem Unionsrecht nicht alle Handlungen und Unterlassungen von EU-Organen und -Einrichtungen im Umweltbereich gerichtlich überprüfen lassen.

Jüngst hat der EuGH entschieden, dass Umweltverbände nach geltendem Unionsrecht keine Befugnis haben, die Genehmigung von Pestizid-Wirkstoffen durch EU-Kommission und Unionsgerichte auf die Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht überprüfen zu lassen (Urteil vom 03.09.2020 – *Mellifera e.V.*, Az.: C-784-18¹). Die letztlich erfolglose Klage hatte die Imkerorganisation Mellifera e.V. – unterstützt von der Aurelia Stiftung – eingereicht. Ziel der Klage war die Überprüfung und Beschränkung der von der EU-Kommission erteilten Genehmigung für den hochumstrittenen Wirkstoff Glyphosat). Auf Seiten der EU-Kommission hat sich die Bayer AG als Streithelfer der Kommission ebenfalls dafür eingesetzt, dass Umweltverbände solche Wirkstoff-Genehmigungen nicht überprüfen lassen können.

Bereits früher hatte der EuGH entschieden, dass Umweltverbände auch die Festlegung von Rückstandshöchstgehalten für Pestizidwirkstoffe in Lebensmitteln nicht von den Unionsgerichten überprüfen lassen können.²

Grund für diese restriktive Rechtsprechung sind die Einschränkungen in der VO 1367/2006, die mit der Konvention in einigen Punkten nicht im Einklang steht, obwohl sie der Umsetzung der Aarhus-Konvention auf EU-Ebene dient.

Das Komitee der Vertragsstaaten zur Überwachung der Einhaltung der Aarhus-Konvention (ACCC³) hat bereits 2011 sowie 2017 festgestellt, dass die EU die Aarhus-Konvention auf EU-Ebene nicht vollständig umsetzt. Die Vertragsstaaten haben der EU bis 2021 Zeit gegeben, das Unionsrecht in Einklang mit der Konvention zu bringen.

¹ EuGH, Urteil vom 03.09.2020, *Mellifera e.V.*, C-784/18 P.

² EuGH (Große Kammer), Urteil vom 13.01.2015, *Stichting Natuur en Milieu u.a.*, verbundene Rechtssachen C-404/12 P und C-405/12 P.

³ „*Aarhus Convention Compliance Committee*“, vgl. zur Einrichtung des Kontrollgremiums durch die Vertragsstaaten den Beschluss I/7 vom 21. bis 23.10.2020, abrufbar unter <https://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.

Die EU-Kommission hat vor wenigen Tagen einen konkreten Vorschlag zur Novellierung der VO 1367/2006 vorgelegt, um damit die Aarhus-Konvention besser umzusetzen.⁴ Der Vorschlag geht jedoch teils nicht weit genug, teils in die falsche Richtung (näher s.u., III.).

Deshalb stellt die Aurelia Stiftung den Antrag, der DNR möge sich für eine deutlich verbesserte Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in Umweltangelegenheiten im Geiste der Aarhus-Konvention einsetzen. Verantwortlich ist in erster Linie die EU-Kommission, bei der das Initiativrecht für die Unionsgesetzgebung liegt.

Die im Antrag enthaltenen Forderungen sind essentiell für die „Wächterfunktion“ der Umweltverbände betreffend Handlungen und Unterlassungen von EU-Organen im Umweltbereich. Gerade im hochumstrittenen Bereich der Genehmigung von Pestiziden muss durch eine wirksame Kontrolle der Öffentlichkeit und der Nichtregierungsorganisationen ein Gegengewicht geschaffen werden zur engen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Industrie im Genehmigungsverfahren auf EU-Ebene.

Nachfolgend werden die Forderungen anhand des Mindeststandards der Aarhus-Konvention und der Defizite ihrer Umsetzung im Unionsrecht näher erläutert.

I. EU-Recht und Rechtsprechung der Unionsgerichte verstoßen teilweise gegen Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention⁵ setzt den internationalen Mindeststandard für den Zugang zu Umweltinformationen, für die Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen und den Zugang zu gerichtlichen Überprüfungsverfahren (die „3 Säulen“ der Konvention). 2005 hat die EU die Konvention genehmigt und sich damit an diese gebunden.⁶

Auch die Mitgliedstaaten der EU haben die Konvention gezeichnet. Die EU war bisher Garantin für eine Umsetzung der Konvention in den Mitgliedstaaten: durch rechtliche Vorgaben⁷ und die Rechtsprechung⁸ durch die Unionsgerichte.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602873506649&uri=CELEX:52020PC0642>.

⁵ Ausgehandelt im Rahmen der United Nations Economic Commission for Europe (nachfolgend: „UNECE“), verschiedene Sprachfassungen und Übersetzungen unter <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>. Die EU war 1998 eine der Erstunterzeichnerinnen:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

⁷ Insbesondere Richtlinien 2003/4/EG (Umweltinformation) und 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligung).

⁸ Vgl. insbesondere EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.03.2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, sogenannte Braunbären Entscheidung.

Bei der Anwendung der Konvention auf Handlungen und Unterlassungen ihrer eigenen Organe und Einrichtungen verfehlt die EU jedoch bis heute den völkerrechtlichen Mindeststandard, insbesondere, indem sie den Zugang zur gerichtlichen Überprüfung begrenzt („3. Säule“ der Aarhus-Konvention). Nach Art. 9 Abs. 3 der Konvention

„[...] stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit [...] 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.“

Nach der Konvention sind lediglich solche Entscheidungen von dem Überprüfungsrecht ausgenommen, die der Rechtsprechung oder Gesetzgebung zuzuordnen sind (Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Konvention).

Die Aarhus-Konvention wird auf EU-Ebene vor allem durch die VO 1367/2006 umgesetzt.⁹ Nach der Verordnung ist das Überprüfungsrecht – im Widerspruch zur Konvention – insbesondere auf Verwaltungsakte (Einzelfallregelungen) beschränkt (Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Buchst. g). Aufgrund dieser Bedingung ist der Großteil der bisher gestellten Anträge auf Überprüfung als unzulässig zurückgewiesen worden¹⁰ – d so im Fall des Mellifera e.V. der Antrag auf Überprüfung der Genehmigung des Pestizid-Wirkstoffs Glyphosat. Es besteht danach kein Überprüfungsrecht, wenn ein Rechtsakt „*Rechtswirkung gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen erzeugt*“.¹¹

Der EuGH sieht sich durch die geltende Fassung der VO 1367/2006 gehindert, diese völkerrechtskonform auszulegen. Deshalb können insbesondere auch Genehmigungen für Pestizid-Wirkstoffe nicht im Verfahren nach den Art. 10 und 12 der VO überprüft werden. Der Wortlaut bildet ein unüberwindbares Hindernis („Wortlautgrenze“).¹²

Überdies kann nach diesen Vorschriften nur die „Überprüfung“ einer Maßnahme verlangt werden, nicht aber ihre Aufhebung – insbesondere durch die Unionsgerichte – soweit die Maßnahme gegen Umweltrecht verstößt. Die Aarhus-Konvention sieht

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1600771661298&uri=CELEX:32006R1367>.

¹⁰ Kommission, Report on European implementation of the Aarhus Convention [...], vom 10.10.2019, Ziff. 3.2.2, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>.

¹¹ *EuGH*, Urteil vom 03.09.2020, *Mellifera*, C-784/18 P, Rn. 84 f. m.w.N.

¹² Vgl. *EuGH*, a.a.O., Rn. 87 f. und 78.

jedoch vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Handlungen und Unterlassungen „anfechten“ können, wenn sie gegen Umweltrecht verstoßen.

Aus diesen Gründen kann eine mit der Aarhus-Konvention übereinstimmende EU-Rechtspraxis nur durch Änderung der VO 1367/2006 erreicht werden.

II. Feststellungen des Aarhus Convention Compliance Committee

Die Einhaltung der Aarhus-Konvention wird von der Tagung der Vertragsparteien (MoP¹³) kontrolliert (Art. 15 der Konvention). Dazu haben die Vertragsparteien ein gerichtsähnliches Kontrollgremium eingerichtet, den ACCC. Dieses Komitee prüft z.B. nach entsprechenden Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen etwaige Verstöße gegen die Konvention in Form eines Rechtsgutachtens mit Empfehlungen („Findings“).

Bereits im Dezember 2008 wendete sich *ClientEarth* an den ACCC mit der Beschwerde, dass das Überprüfungsrecht auf EU-Ebene nicht konventionskonform umgesetzt sei.¹⁴ Der ACCC untersuchte die Eingabe in zwei Findings (2011¹⁵ und 2017¹⁶):

- 2011 untersuchte der ACCC die Einhaltung der Aarhus-Konvention durch die EU anhand der Rechtslage in der Union (einschließlich der Rechtsprechung der Unionsgerichte). Das Komitee kam zu dem Ergebnis,

„[...] that if the examined jurisprudence of the EU Courts on access to justice were to continue, unless fully compensated for by adequate administrative review procedures, the Party concerned would fail to comply with article 9, paragraph 3, of the Convention.“¹⁷

- 2017 stellt das Komitee fest, dass die Rechtsprechung der Unionsgerichte keinen Kurswechsel eingeleitet hat, die Einhaltung der Konvention gewährleistet; die Defizite der Verordnung 1367/2006 werden durch die Rechtsprechung weder korrigiert noch ausgeglichen.¹⁸ Der ACCC stellt ausdrücklich fest: Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006:

¹³ „Meeting of the Parties“, vgl. Art. 10 der Konvention.

¹⁴ Das Verfahren wird geführt unter dem Aktenzeichen ACCC/C/2008/32, die Verfahrensdokumente können eingesehen werden unter <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

¹⁵ ACCC, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011 (nachfolgend: “Findings 2011”).

¹⁶ ACCC, Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017 (nachfolgend: “Findings 2017”).

¹⁷ ACCC, Findings 2011, Rn. 88.

¹⁸ ACCC, Findings 2017, Rn. 121, vgl. auch Rn. 120, 79 bis 82.

“[...] fails to correctly implement article 9, paragraph 3, of the Convention insofar as the former covers only acts of individual scope.”¹⁹

Die Feststellungen des ACCC wurden durch das MoP bis dahin immer einstimmig angenommen. Der Rat und die Kommission der EU wollten die Findings 2017 jedoch lediglich „zur Kenntnis nehmen“.²⁰ Die Vertragsstaaten einigten sich 2017 auf einen Kompromiss: Sie verschoben die Entscheidung auf ihre nächste Versammlung (September 2021) und gaben der EU damit Zeit, die Konvention vollständig umzusetzen.²¹

III. Bewertung der Vorschläge der Kommission

Parlament²² und Rat²³ haben die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für geeignete Maßnahmen – insbesondere die Änderung der VO 1367/2006 – vorzulegen, um den Feststellungen des ACCC (s.o., II.) Rechnung zu tragen.²⁴ Die Kommission hat zunächst Grundzüge in der Roadmap²⁵ und am 14.10.2020 einen ausformulierten Novellierungsvorschlag veröffentlicht.²⁶

Nach dem Vorschlag der Kommission ist die Beschränkung des Überprüfungsrechts auf „Einzelfallregelungen“ gestrichen – ein Schritt in die richtige Richtung. Die Überprüfung ist jedoch weiterhin auf „Verwaltungsakte“ beschränkt. Dieser Rechtsbegriff stimmt mit der Aarhus-Konvention nicht überein und wird auch im EU-Verwaltungsrecht kaum verwendet. Die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten sollten vermieden werden (s.o., Antrag zu 1.b.).

Der Vorschlag sieht weiterhin kein Recht von Nichtregierungsorganisationen vor, die Aufhebung einer Maßnahme zu verlangen, die gegen das Umweltrecht verstößt (s.o., Antrag zu 1.c.).

Auf der anderen Seite enthält der Vorschlag neue, die Rechte von Umweltverbänden einschränkende Bedingungen. Die Überprüfung eines Rechtsaktes ist danach ausgeschlossen, wenn das Unionsrecht für diesen ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen vorschreibt (s.o., Antrag 1.d.).

¹⁹ ACCC, a.a.O., Rn. 51.

²⁰ Art. 1 des [Beschlusses 2017/1346](#).

²¹ UNECE, Report of the sixth session of the [MoP], 21.12.2017, Rn. 55-65,

²² EP, [Ein Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft](#), vom 15.11.2017 und [Entschließung zur Überprüfung der Umsetzung der EU- Umweltpolitik](#) vom 16.11.2017.

²³ [Beschluss des Rates 2018/881](#).

²⁴ Ihre Vorschläge hat die Kommission insbesondere durch eine öffentliche Anhörung, einem eigenen Report und einer Studie vorbereitet, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>.

²⁵ Kommission, [Roadmap](#), legislative Initiative: Access to justice in environmental matters, Ares(2020)1406501.

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602873506649&uri=CELEX:52020PC0642>.

Nach diesem Vorschlag ist unverändert zu befürchten, dass die Genehmigung von Wirkstoffen weiterhin vom Überprüfungsrecht ausgeschlossen ist. Denn die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (mit diesem Wirkstoff) wurde in der Rechtsprechung des EuG bereits als Durchführungsmaßnahme der Mitgliedstaaten eingeordnet.²⁷

In den Verfahren des *Mellifera e.V.* zur Überprüfung der Genehmigung von Glyphosat hat die Kommission mehrfach darauf verwiesen, dass Umweltverbände Rechtsmittel gegen nationale Durchführungsmaßnahmen einlegen und die nationalen Gerichte bei Zweifeln über die Rechtmäßigkeit der unionsrechtlichen Maßnahme Streitfragen im Vorabentscheidungsverfahren dem EuGH vorlegen können.

Der ACCC hat jedoch bereits 2011 festgestellt, dass der Rechtsschutz über den „Umweg“ der nationalen Gerichte und des Vorabentscheidungsverfahrens die Anforderungen der Aarhus-Konvention nicht erfüllt.²⁸

Umsetzung der Aarhus-Konvention in der EU

Die obigen Forderungen sind die Konsequenz aus einem Gerichtsverfahren, welches die Aurelia Stiftung mit ihrem Bündnispartner, dem Verein Mellifera e.V., geführt hat. Beim Europäischen Gericht und der folgenden Instanz, dem Europäischen Gerichtshof, ging es um die Durchsetzung einer Überprüfung der Verlängerung der Genehmigung für Glyphosat.

Aurelia folgt mit diesen Forderungen der juristischen Beratung von Dr. Achim Willand, [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.], Partnerschaft von Rechtsanwälten, Berlin, www.ggsc.de. Dr. Willand hat die Aurelia Stiftung wiederholt erfolgreich in Pestizid- und Gentechnikverfahren beim Europäischen Gerichtshof vertreten. Nähere Informationen zu dem Verfahren beim Europäischen Gerichtshof, welches den Forderungen vorausging, finden Sie hier:

<https://www.aurelia-stiftung.de/de/aktuelles/ueberpruefung-der-glyphosat-zulassung-abgelehnt.html>



Thomas Radetzki (Vorstandsvorsitzender)

Aurelia Stiftung

Bismarckallee 9, 14193 Berlin

E-mail thomas.radetzki@aurelia-stiftung.de

Büro +49 30 577 00 39 69

Mobil +49 171 336 65 69

www.aurelia-stiftung.de

²⁷ Die Entscheidung erging zu Art. 263 Abs. 4 AEUV. Der EuG entschied über die Rechtmäßigkeit der Beschränkungen bestehender Wirkstoffgenehmigungen: Urt. v. 17.05.2018, Bayer u. Syngenta ./.. Kommission, T-429/13 und T-451/13, Rn. 88 ff.

²⁸ ACCC, Findings 2011, Rn. 90; siehe auch oben, II.