

**Anwendung des Urteils des Europäischen
Gerichtshofs in der Rechtssache C-411/17
vom 29. Juli 2019
im Falle eines Projektes für die Wiederaufnahme
von Bergbauaktivitäten in Ostbelgien und in der
Wallonie**

Stand: 15. Januar 2020

Author: Bürgerinitiative Hergenrath Umwelt (BiHU).

Kurze Zusammenfassung	2
Detaillierte Zusammenfassung	3
Was ist der Kern des Rechtsstreits in der Sache C-411/17?	4
Welche sind die Hauptfragen, die vom belgischen Verfassungsgerichtshof an den Europäischen Gerichtshof gerichtet worden sind?	6
Wie lautet die Antwort des Europäischen Gerichtshofs auf die vorgenannten Fragen?	8

Wie lautet das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Große Kammer) 29. Juli 2019 in der Rechtssache C-411/17? 12

Welche Konsequenzen hat das Urteil vom Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-411/17 auf andere Projekte, insbesondere auf grenzüberschreitende Bergbauprojekte? 13

Kurze Zusammenfassung

1. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigt das Erfordernis einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung vor Durchführung eines Plans oder Projekts, welches die Umwelt schwer beeinträchtigen könnte (UVP-Richtlinie).
2. Das Vorsorgeprinzip beinhaltet, dass alle Gefahren für die Umwelt, die nach besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen durch einen Plan oder ein Projekt entstehen können, analysiert, bewertet und vermieden werden sollen.

Die Anrainerstaaten des betreffenden Staates haben gemäß EU-Recht das Recht, im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung an dem Verfahren beteiligt zu werden (Übereinkommen von Espoo, Übereinkommen von Aarhus).

3. Ein Projekt, das unter die UVP-Richtlinie fällt, muss erst recht unter die Flora-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) fallen.

Demzufolge muss eine solche Habitatsverträglichkeits-Prüfung zwangsläufig vor einer Projektgenehmigung erfolgen.

4. Wenn prioritäre Arten aus der Tier- und Pflanzenwelt in dem von dem Plan bzw. Projekt betroffenen Gebiet vorkommen und ein öffentliches Interesse die Durchführung des Projekts ohne Umweltverträglichkeitsprüfung rechtfertigen sollte (z. B. eine Gefahr für die Stromversorgungssicherheit), kann nur die Notwendigkeit der Abwendung einer tatsächlichen und schwerwiegenden Gefahr die Durchführung des Projekts ohne positive Verträglichkeitsprüfung rechtfertigen und nur dann, wenn nicht mit anderen Mitteln und Alternativen, insbesondere im Rahmen des Binnenmarkts, entgegengetreten werden kann. Diese Ausnahme darf nur für den Zeitraum gelten, der absolut notwendig ist, um die betreffende Rechtswidrigkeit der Nichtvorlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu beseitigen (FFH-Richtlinie).

Detaillierte Zusammenfassung

Es geht um das Verfahren des belgischen Gerichtshofs vom 29. Juli 2019 zum Rechtsstreit zwischen den beiden Umweltschutzverbänden Inter Environnement Wallonie (IEW) ASBL und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW als Kläger gegen den Ministerrat Belgiens (belgische Regierung) und die Firma Electrabel SA (Inhaber und Betreiber der Atomkraftwerke Doel und Tihange) als Beklagte.

Der Kern des Rechtsstreits ist das Gesetz vom 28. Juni 2015, auf dessen Basis der Staat Belgien zwei Vorhaben plante.

Zum einen sollte die Stromerzeugung eines bereits abgeschalteten Kernkraftwerks (Doel 1 und Doel 2) für die Dauer von fast zehn Jahren wieder aufgenommen werden. Zum anderen sollte der Endtermin für die Einstellung der Stromerzeugung eines im in Betrieb befindlichen Kernkraftwerks (Doel 1 und Doel 2) um zehn Jahre verlängert werden.

Nach Verabschiedung des Gesetzes traf die belgische Regierung ein Abkommen mit der Betreiberfirma Electrabel SA, dass eine Reihe von Modernisierungsarbeiten in Höhe von ca. 700 Millionen Euro durchgeführt werden müssen.

In Anbetracht des großen Maßstabs der durchzuführenden Modernisierungsarbeiten argumentieren die beiden Umweltschutzverbände, dass dies ein eigenständiges Projekt im Sinne des EU-Rechts darstelle, welches nicht der bestehenden Betriebsgenehmigung zugeordnet werden könne und hierdurch die Gefahr für die Umwelt bestehe, dass diese möglicherweise schwer belastet werden könne und klagten auf Nichtigkeit des Gesetzes vom 28. Juni 2015 wegen Nichtdurchführung einer vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung.

Was ist der Kern des Rechtsstreits in der Sache C-411/17?

Das Gesetz vom 28. Juni 2015 regelt die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke Doel 1 und Doel 2 um 10 Jahre.

Die beiden belgischen Umweltschutzverbände Inter Environnement Wallonie (IEW) ASBL und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW haben beim belgischen Verfassungsgerichtshof Klage auf Nichtigkeitserklärung dieses Gesetzes erhoben.

Die Regierung sah sich vor dem Hintergrund der Katastrophe von Fukushima dazu veranlasst, die Sicherheit der seit 40 Jahren im Betrieb befindlichen Kernkraftwerke im eigenen Land auf einen zeitgemäßen Standard zu bringen.

Die Genehmigung der Laufzeitverlängerung für die Reaktoren, nach der Verabschiedung dieses Gesetzes, wurde mit der Auflage verbunden, Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheitsstandards durchzuführen. Die Höhe der Kosten hierfür, die die Betreiberfirma Electrabel SA zu tragen hat, beziffert sich auf 700 Mio. Euro.

Die Umweltschutzverbände befürchten, dass die Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke Doel 1 und Doel 2, die bereits seit 40 Jahren in Betrieb sind, zu einem erhöhten Störfallrisiko führen könne.

Des Weiteren müsse den Klägern zufolge eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor Verabschiedung des Gesetzes zur Genehmigung der Laufzeitverlängerung erfolgen und zwar nicht nur in Belgien, sondern auch in den Anrainerstaaten, im konkreten Fall in den Niederlanden und in Deutschland.

Des Weiteren wurden den Klägern zufolge die Umweltverträglichkeitsprüfung-Richtlinie (UVP-Richtlinie), die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) sowie die Vogelschutzrichtlinie bei der Gesetzesverabschiedung nicht berücksichtigt.

Die Umweltverbände argumentieren des weiteren, dass dieses Gesetz mit dem Unionsrecht (EU-Recht) in Konflikt stehe. Nach Auffassung der Kläger wurden das Übereinkommen von Espoo und das Übereinkommen von Aarhus nicht hinreichend angewandt.

Welche sind die Hauptfragen, die vom belgischen Verfassungsgerichtshof an den Europäischen Gerichtshof gerichtet worden sind?

Auf Basis dieser Klage richtete der belgische Verfassungsgerichtshof eine Reihe von Fragen an den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Diese werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

1. Frage in Bezug auf das Übereinkommen von Espoo

Das Übereinkommen von Espoo bestimmt die Voraussetzungen, unter denen Projekte in EU-Mitgliedsstaaten einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen für den Fall, dass Anrainerstaaten des betreffenden EU-Mitgliedsstaates von einem Projekt betroffen sein könnten und dass dem Anrainerstaat frühzeitig vollumfänglich alle das Projekt betreffende Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Den Anrainerstaaten steht das Recht einer Beteiligung an der Umweltverträglichkeitsprüfung in Form der Durchführung einer eigenständigen Umweltverträglichkeitsprüfung zu.

Im konkreten Fall wurde die Frage gestellt, ob das Übereinkommen von Espoo auf Projekte des Gesetzes zur Laufzeitverlängerung der Kernreaktoren Doel 1 und Doel 2 angewendet werden kann.

2. Frage in Bezug auf das Übereinkommen von Aarhus

Das Übereinkommen von Aarhus regelt die Bedingungen, unter denen die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten Zugang zu Informationen über Umweltangelegenheiten erlangen sowie ihr Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligungen ausüben können.

Es wurde die Frage gestellt, ob das Recht auf Information und Beteiligung der Öffentlichkeit vor Verabschiedung des Gesetzes hinreichend berücksichtigt wurde.

3. Frage bzgl. des öffentlichen Interesses als Rechtfertigung für die Laufzeitverlängerung der Reaktoren

Die Flora, Fauna und Habitat Richtlinie (FFH) hat als Hauptziel die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern und regelt den Schutz von prioritären Arten, die vom Aussterben bedroht sind.

Artikel 6 Abs. 4 Unterbau. 1 der FFH-Richtlinie bestimmt, dass im Falle eines öffentlichen Interesses, ein Projekt auch trotz negative Verträglichkeitsprüfung genehmigt und durchgeführt werden darf, wenn eine Alternative besteht.

Im Fall der vorliegenden Klage war zu entscheiden, ob die Sicherung der Stromversorgung des Landes einen zwingenden Grund des öffentlichen Interesses darstellt, aufgrund dessen die Laufzeitverlängerung der Kernreaktoren Doel 1 und Doel 2 genehmigt werden könnte.

4. Frage bzgl. der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Der belgische Verfassungsgerichtshof richtete die Frage an den Europäischen Gerichtshof, ob aufgrund des enormen Umfangs der geplanten Modernisierungsarbeiten in Höhe von ca. 700 Millionen Euro eine Umweltverträglichkeitsprüfung auf Basis der UVP-Richtlinie zwingend erforderlich ist.

5. Frage bzgl. der Anwendung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) sowie der Vogelschutzrichtlinie

Die FFH-Richtlinie enthält Vorgaben zu Eingriffen des Menschen in die Umwelt betreffend Pflanzen, Tiere und deren natürliche Lebensräume. Die Vogelschutzrichtlinie ist speziell dem Schutz der Vögel gewidmet.

Es wurde die Frage gestellt, ob die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie im Fall sowohl der Laufzeitverlängerung als auch der Durchführung von Modernisierungsarbeiten an den Kernkraftwerken anzuwenden sind.

Wie lautet die Antwort des Europäischen Gerichtshofs auf die vorgenannten Fragen?

1. Antworten auf die Fragen 1 und 2, in Bezug auf das Übereinkommen von Espoo und auf das Übereinkommen von Aarhus

Die Antwort des EuGH bzgl. der auf Basis der Übereinkommen von Espoo und Aarhus vorgetragenen Klage basiert auf der Grundlage des Unionsrecht, dass stets nach dem Vorsorgeprinzip zu handeln ist.

Das Vorsorgeprinzip beinhaltet, dass alle Gefahren für die Umwelt, die nach besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen durch einen Plan oder ein Projekt entstehen können, analysiert, bewertet und vermieden werden sollen.

Man versteht aus der Vorbereitung zum Urteil, dass gemäß des Übereinkommens von Espoo und des Übereinkommens von Aarhus die Bürger der Anrainerstaaten zu Beginn des Verfahrens über ein Projekt und seine Auswirkungen zu informieren sind.

Die Kommission der EU ist ebenfalls zu informieren.

2. Antwort auf die Frage 3, bezüglich das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses als Rechtfertigung für einen Verstoß gegen die FFH-Richtlinie

Hinsichtlich der Frage, ob das Ziel, die Stromversorgungssicherheit eines Mitgliedstaats zu gewährleisten, einen zwingenden Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses (im Sinne i.S. von Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 der FFH-Richtlinie) darstellt, ist darauf hinzuweisen, dass das Interesse, das die Verwirklichung oder Projekts rechtfertigen kann, zugleich den Kriterien „öffentlich“ und „überwiegend“ genügen muss, d. h., es muss so relevant für die Öffentlichkeit sein, dass es gegen das verfolgte Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen abgewogen werden kann.

Wenn prioritäre Arten in dem betreffenden Schutzgebiet vorkommen, kann nur die Notwendigkeit der Abwendung einer tatsächlichen und schwerwiegenden Gefahr die Durchführung des Projekts rechtfertigen und nur dann, wenn nicht mit anderen Mitteln und Alternativen, insbesondere im Rahmen des Binnenmarkts, nicht entgegengetreten werden kann. Diese Aufrechterhaltung des Projekts darf nur für den Zeitraum gelten, der absolut notwendig ist, um die betreffende Rechtswidrigkeit der Nichtvorlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung, zu beseitigen. (FFH-Richtlinie).

3. Antwort auf die Frage 4, über das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei Projekten, bei denen aufgrund ihrer Art, ihrer Dimension oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sind, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unbedingt erforderlich.

Die Modernisierungsmaßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in Verbindung mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerke Doel 1 und Doel 2 haben einen Ausmaß eine Dimension, die das dem der Erstinbetriebnahme dieser Kraftwerke vergleichbar ist, weswegen sie als ein „Projekt“ im Sinne der UVP-Richtlinie einzustufen sind.

Demzufolge ist die UVP-Richtlinie anzuwenden, aufgrund derer die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zwingend ist, und zwar vor Genehmigung des Projekts.

Diese Umweltverträglichkeitsprüfung muss vor der Erteilung der Genehmigung für das Projekt stattfinden.

Bei dem strittigen Projekt ist mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt der Anrainerstaaten Deutschland und Niederlande zu rechnen, weswegen diese gemäß des Übereinkommens von Aarhus und des Übereinkommens von Espoo eine UVP durchführen dürfen.

Daher darf der Anrainerstaat im Falle eines solchen Projekts ebenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen.

Diese Umweltverträglichkeitsprüfung in dem Gebiet der Anrainerstaaten können auch dann durchgeführt werden, wenn ein öffentliches Interesse in dem Staat, in dem das Projekt durchgeführt wird, vorliegt.

Auch für den Fall, dass in dem Staat, in dem das Projekt durchgeführt werden soll, keine UVP durchgeführt wird, kann ein Anrainerstaat eine solche bzgl. seines eigenen Gebietes veranlassen.

Das Gesetz vom 28. Juni 2015 hätte von den Auflagen der UVP-Richtlinie ausgenommen werden können, wenn der Gesetzgeber vor Verabschiedung des Gesetzes ausreichende Informationen, z. B. in Form einer Umweltverträglichkeitsanalyse vorgelegt hätte, was aber im vorliegenden Fall nicht erfolgt ist.

Folglich ist die UVP-Richtlinie anzuwenden, insbesondere die Verpflichtung der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung UVP in den Anrainerstaaten.

4. Antwort auf die Frage 5, über die Anwendung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)

Die FFH-Richtlinie zielt darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand von natürlichen Lebensräumen sowie von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten in der EU zu bewahren bzw. wiederherzustellen. Oberstes Ziel ist es, ein hohes Niveau an Umweltschutz für geschützte Gebiete zu sichern bzw. wiederherzustellen.

Die nationalen Behörden dürfen eine Aktivität in einem Schutzgebiet nur für den Fall genehmigen, dass jene sich nicht nachteilig auf das Habitat auswirkt.

Hierzu bedarf es einer wissenschaftlich fundierten Prüfung.

Hieraus folgt, dass das in Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie formulierte Erfordernis einer UVP der Abwehr einer wahrscheinlichen oder tatsächlichen Gefahr für das betreffende Schutzgebiet dient.

Unter Voraussetzung des Grundsatzes der Vorsorge besteht eine solche Gefahr, wenn sich auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen nicht ausschließen lässt, dass der Plan oder das Projekt die für dieses Gebiet Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsziele möglicherweise beeinträchtigt.

Die Beurteilung der Gefahr ist namentlich anhand der besonderen Merkmale und Umweltbedingungen des von einem solchen Plan oder Projekt betroffenen Gebiets vorzunehmen.

Der Umstand, dass ein Projekt oder Plan außerhalb eines Natura-2000-Gebietes realisiert werden soll, impliziert keine Befreiung von den in Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie gestellten Anforderungen.

Gemäß der FFH-Richtlinie dürfen einzelstaatliche Behörden einen Plan oder ein Projekt nur dann genehmigen, wenn zuvor zweifelsfrei festgestellt wurde, dass das Schutzgebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Des Weiteren muss zuvor die Öffentlichkeit informiert und angehört worden sein.

Wie lautet das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Große Kammer) 29. Juli 2019 in der Rechtssache C-411/17?

Der Europäische Gerichtshof EuGH bestätigte die Befürchtung Argumente der beiden klagenden Umweltschutzverbände, dass das belgische Gesetz vom 28. Juni 2015 über die Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke Doel 1 und Doel 2 nicht mit der europäischen Rechtsprechung konform ist.

Die im Rahmen der Verlängerung der Laufzeit um 10 Jahre erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen haben eine dermaßen große Dimension mit Auswirkungen auf die Umwelt, dass jene ein Projekt i.S. der UVP-Richtlinie darstellen.

Das Gesetz vom 28. Juni 2015 ist nicht von der UVP-Richtlinie und ihren Vorgaben ausgenommen. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Genehmigung des Projekts ist somit zwingend erforderlich.

Dieses Gesetz ist nicht von der FFH-Richtlinie und ihren Verpflichtungen ausgenommen. Hier wäre ebenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Genehmigung des Projekts zwingend erforderlich gewesen.

Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Projekt, das unter die UVP-Richtlinie fällt, erst recht unter die Habitatrichtlinie FFH-Richtlinie fallen muss.

Demzufolge muss eine solche Habitatsverträglichkeits-Prüfung zwangsläufig vor der Projektgenehmigung erfolgen.

Die Feststellung eines öffentlichen Interesses kann eine zeitlich begrenzte Ausnahme gegen die die FFH-Richtlinie legitimieren.

Das Kernkraftprojekt hätte außerdem auch noch nach der Habitatrichtlinie auf seine Verträglichkeit mit den betroffenen geschützten Gebieten überprüft werden müssen und hätte bei festgestellter Unverträglichkeit nur zur Abwendung einer tatsächlichen und schwerwiegenden Gefahr der Unterbrechung der Stromversorgung gerechtfertigt werden können.

Eine Aufrechterhaltung des rechtswidrigen Zustands setze außerdem voraus, dass dies zwingend notwendig wäre, um die tatsächliche und schwerwiegende Gefahr einer Unterbrechung der Stromversorgung abzuwenden. In diesem Fall dürfe sich die Aufrechterhaltung aber nur auf den Zeitraum erstrecken, der absolut notwendig sei, um die betreffende Rechtswidrigkeit zu beseitigen.

Welche Konsequenzen hat das Urteil vom Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-411/17 auf andere Projekte, insbesondere auf

grenzüberschreitende Bergbauprojekte?

Der EuGH hat in seiner Interpretation zur Vorbereitung des Urteils das Recht der Anrainerstaaten bestätigt, vor Genehmigung eines Projekts im Antragsstaat eine eigene UVP durchzuführen.

Demnach sind bei jedem Projekt in einem EU-Mitgliedsstaat, das u.a. wegen seiner Dimension ein Risiko für die Umwelt darstellt, die Anrainerstaaten und deren Bürger an einer UVP zu beteiligen, und zwar vor dessen Genehmigung.

Angesichts der einem Bergbauprojekt eigenen Dimension sowie der damit potentiell verbundenen Risiken muss ein solches Projekt der Prüfung nach sowohl der UVP-Richtlinie als auch der FFH-Richtlinie unterzogen werden.

Eine öffentliche Umweltverträglichkeitsprüfung im Mitgliedstaat und eine Anhörung der Anrainerstaaten müssen vor der Genehmigung eines Bergbauprojektes geschehen.

Ein Gesetz, welches die Grundlage für eine künftige Genehmigung eines Bergbauprojekts darstellt, darf nur verabschiedet werden, wenn die Regierung des Mitgliedstaates vorher umfassend über die Risiken für die Umwelt und über Umweltverträglichkeitsanalysen von solchen Projekten informiert wird.

Eine überwiegende Gefahr, wie z. B. im oben beschriebenen Fall gegen die Stromversorgungssicherheit des Landes, kann eine Ausnahme rechtfertigen, aber zeitlich begrenzt, wenn prioritären Arten vorkommen. Das heißt, die Ausnahme darf nur bestehen, solange die Gefahr nicht abgewandt werden konnte oder bis Abhilfe durch die Nutzung des europäischen Binnenmarkts geschaffen wurde.

Die Herleitung des Öffentlichen Interesses der Notwendigkeit wegen eines Versorgungsnotstand im Falle eines Bergbauprojekts ist allerdings nicht begründbar. Die geplanten Abbautätigkeiten sind ausschließlich als privatwirtschaftlich motiviert einzuordnen.