



Brüssel, den 11. Mai 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

**Interinstitutionelles Dossier:
2020/0289(COD)**

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Betr.: Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der „Ärhus-Verordnung“ (Verordnung (EG) Nr. 1367/2006)

- Anwendungsbereich des Vorschlags und Stellungnahme des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus von 2021 zu dem Vorschlag

I. EINLEITUNG

1. Die Gruppe „Umwelt“ ersuchte den Juristischen Dienst des Rates im Rahmen einer informellen Videokonferenz am 3. Dezember 2020 um Vorlage eines schriftlichen Gutachtens zu dem Anwendungsbereich des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006² des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Im Folgenden „Ärhus-Verordnung“.

Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (im Folgenden „Vorschlag“)³.



³ Dok. COM(2020) 642 final.

2. Das Ersuchen um ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates betraf die Frage,
- a) ob die Aufnahme von Akten mit allgemeiner Geltung in die Definition des „Verwaltungsakts“ in Artikel 1 Nummer 1 des Vorschlags (d. h. Verwaltungsakte, die dem System der internen Überprüfung gemäß Artikel 10 der Århus-Verordnung unterliegen) mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV vereinbar ist; und die Frage,
 - b) ob diese Definition i) gemäß Artikel 218 AEUV erlassene Beschlüsse des Rates und ii) Akte, die auf der Grundlage des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft („Euratom-Vertrag“) erlassen wurden, einschließt.
3. Gleichzeitig wurde der Juristische Dienst des Rates ersucht, neben diesem Gutachten eine Bewertung der Stellungnahme des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus (im Folgenden „Ausschuss“) vorzulegen, sobald diese Stellungnahme veröffentlicht wurde. Die Kommission hatte den Ausschuss aufgefordert, diese neue Stellungnahme zum Zeitpunkt der Annahme ihres Vorschlags vorzulegen, da mit diesem Vorschlag die vom Ausschuss 2017 geäußerten Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Union aus dem Übereinkommen von Århus ausgeräumt werden sollten. Diese Bedenken hatte der Ausschuss in seinen Feststellungen vom 17. März 2017 (im Folgenden „Feststellungen des Ausschusses von 2017“)⁴ zum Ausdruck gebracht. Die Stellungnahme des Ausschusses zu dem Kommissionsvorschlag (im Folgenden „Stellungnahme des Ausschusses von 2021“) wurde am 12. Februar 2021 veröffentlicht⁵.
4. Mit dem vorliegenden schriftlichen Gutachten soll diesen Ersuchen entsprochen werden: Zunächst geht der Juristische Dienst auf die Fragen der Delegationen zum Anwendungsbereich des Vorschlags ein (siehe oben Nummer 2) und äußert sich sodann zu der Stellungnahme des Ausschusses von 2021, und zwar auf der Grundlage des in Dokument 8445/17 vom 25. April 2017 enthaltenen Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates (im Folgenden „Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates von 2017“), in dem unter anderem die Feststellungen des Ausschusses von 2017 analysiert wurden.

⁴ Feststellungen und Empfehlungen des Ausschusses im Zusammenhang mit der Mitteilung ACCC/C/2008/32 (Teil II) betreffend die Rechtssache C-32.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Der Juristische Dienst des Rates weist darauf hin, dass die EU auf der letzten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens im September 2017 aufgrund der Feststellungen des Ausschusses von 2017 erklärt hat, dass sie *„weiterhin nach Mitteln und Wegen suchen wird, wie das Übereinkommen von Århus im Einklang mit den fundamentalen Grundsätzen der Rechtsordnung der Union und ihrem System der gerichtlichen Überprüfung (...) eingehalten werden kann“*. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates sprengt es den Rahmen des vorliegenden Gutachtens, auf die Kritik des Ausschusses am Unionssystem der gerichtlichen Überprüfung einzugehen, das Gegenstand des Primärrechts in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union ist. Daher wird diese Kritik in dem vorliegenden Gutachten nicht untersucht.

II. SACHLICHER UND RECHTLICHER RAHMEN

6. Es sei daran erinnert, dass das Übereinkommen von Århus⁶ 1998 im Namen der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet und 2005 geschlossen wurde⁷.

Artikel 9 Absatz 3 („Zugang zu Gerichten“) des Übereinkommens von Århus lautet wie folgt: (...) *„(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren 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“* (Hervorhebung hinzugefügt).

⁶ UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁷ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 1).

7. Zur Festlegung diesbezüglicher Maßnahmen, die unter anderem den Zugang zu Gerichten in Bezug auf die Organe und Einrichtungen der Union betreffen, haben das Europäische Parlament und der Rat die Århus-Verordnung angenommen. Da die Århus-Verordnung nur die Anwendung des Übereinkommens von Århus auf Organe und Einrichtungen der Union und sich nur auf einen der Rechtsbehelfe bezieht, die dem Einzelnen zur Verfügung stehen, um die Einhaltung des Umweltrechts der Union zu erwirken, stellt die Århus-Verordnung nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nur eines der Instrumente dar, mit denen die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Århus erfüllt werden⁸.

In diesen Rechtssachen hat der Gerichtshof auch entschieden, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht herangezogen werden kann, um die Rechtmäßigkeit der Århus-Verordnung zu beurteilen, da diese Bestimmung inhaltlich nicht unbedingt und hinreichend genau ist⁹.

8. Vor diesem rechtlichen Hintergrund hat der Ausschuss¹⁰ seine Feststellungen von 2017 ausgearbeitet. Diesen Feststellungen zufolge ist die Union ihren Verpflichtungen aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht in vollem Umfang nachgekommen. Die Feststellungen des Ausschusses von 2017 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Die erste Feststellung betrifft die Beschränkung der Unionsakte, die Gegenstand einer internen Überprüfung nach der Århus-Verordnung sein können, auf Akte zur Regelung von Einzelfällen. Nach Auffassung des Ausschusses lässt das Übereinkommen eine solche Beschränkung nicht zu, da in Artikel 9 Absatz 3 allgemein auf „Handlungen“ Bezug genommen wird¹¹.

⁸ Urteile in der Rechtssache C-784/18 P, *Mellifera gegen Kommission*, EU:C:2020:630, Rn. 88; den verbundenen Rechtssachen C-404/12 P und C-405/12 P, *Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission gegen Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, Rn. 52; und den verbundenen Rechtssachen C-401/12 P bis C-403/12 P, *Rat der Europäischen Union u. a. gegen Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, Rn. 60.

⁹ Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-404/12 P und C-405/12 P, ebd., Rn. 46-47; und den verbundenen Rechtssachen C-401/12 P bis C-403/12 P, ebd., Rn. 54-55.

¹⁰ Der Ausschuss wurde 2004 auf der ersten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus mit dem Beschluss I/7 eingesetzt, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen durch die Vertragsparteien zu überwachen. Die Entscheidung über eine etwaige Erklärung der Nichteinhaltung obliegt jedoch der Tagung der Vertragsparteien – siehe Abschnitt XII Nummer 37 des Beschlusses I/7 (*“Consideration by the Meeting of the Parties”*).

¹¹ Siehe Nummern 53 und 95 der Feststellungen des Ausschusses von 2017.

- b) Die zweite Feststellung betrifft die Beschränkung des Klagerechts in der Århus-Verordnung auf „qualifizierte Einrichtungen“, während das Übereinkommen auch Mitglieder der Öffentlichkeit einbezieht¹².
- c) Der dritte Feststellung betrifft die Tatsache, dass in der Århus-Verordnung die Art von Unionsakten, die angefochten werden können, auf jene beschränkt wird, die „nach“ dem Umweltrecht erlassen wurden, während in dem Übereinkommen auf Akte Bezug genommen wird, die gegen das Umweltrecht „verstoßen“¹³.
- d) Die vierte Feststellung betrifft die Tatsache, dass nur Unionsakte, die „rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben“ in den Anwendungsbereich der Århus-Verordnung fallen, was der Ausschuss als zu restriktiv eingestuft hat¹⁴.
9. Im Anschluss an die Feststellungen des Ausschusses von 2017 beschloss die Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus auf ihrer 6. Tagung im September 2017 einvernehmlich, die Beratungen über den Entwurf des Beschlusses VI/8f betreffend die Europäische Union¹⁵ auf ihre nächste ordentliche Tagung im Jahr 2021 zu vertagen. Gleichzeitig forderte die Tagung der Vertragsparteien den Ausschuss auf, alle Entwicklungen in Bezug auf die vorstehenden Punkte zu überprüfen und ihr entsprechend Bericht zu erstatten¹⁶.

¹² Ebd., siehe Nummer 94.

¹³ Ebd., siehe Nummern 99-101.

¹⁴ Ebd., siehe Nummer 104.

¹⁵ Entwurf des Beschlusses VI/8f betreffend die Einhaltung der Verpflichtungen nach dem Übereinkommen durch die Europäische Union.

¹⁶ Wirtschaftskommission für Europa – Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Bericht über die sechste Tagung der Vertragsparteien, Nummern 62 und 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Im Anschluss daran veröffentlichte die Kommission im Oktober 2019 eine Studie¹⁷ über die Möglichkeiten der Union, diesen Feststellungen Rechnung zu tragen. Diese Studie hatte der Rat mit dem Beschluss (EU) 2018/881¹⁸ angefordert. In diesem Beschluss wurde die Kommission auch ersucht, gegebenenfalls einen Legislativvorschlag zu diesem Thema vorzulegen. Mit dem Vorschlag wird diesem Ersuchen entsprochen.
11. Der Vorschlag betrifft die erste und die dritte der Feststellungen des Ausschusses von 2017, d. h. diejenigen betreffend die Beschränkung der Akte, die Gegenstand einer internen Überprüfung sein können, auf i) Akte zur Regelung von Einzelfällen und ii) „nach“ dem Umweltrecht erlassene Akte.
12. Die derzeitige Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe g der Aarhus-Verordnung lautet: „(...) *‘Verwaltungsakt’ jede Maßnahme des Umweltrechts zur Regelung eines Einzelfalls, die von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft getroffen wird, rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat; (...)*”.
13. Mit Artikel 1 Nummer 1 des Vorschlags werden nun auch Akte mit allgemeiner Geltung in die Definition des unter die Aarhus-Verordnung fallenden „Verwaltungsakts“ einbezogen, und es wird klargestellt, dass Akte, die gegen das Umweltrecht verstoßen, unabhängig von der Rechtsgrundlage, auf der sie erlassen werden, in den Geltungsbereich der Verordnung fallen¹⁹.

¹⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final report (Studie über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus durch die EU im Bereich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Schlussbericht) September 2019 (07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4).

¹⁸ Beschluss (EU) 2018/881 des Rates vom 18. Juni 2018 mit dem Ersuchen an die Kommission, eine Untersuchung der Möglichkeiten der Union, den Feststellungen des Ausschusses zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Århus in der Sache ACCC/C/2008/32 Rechnung zu tragen und gegebenenfalls, in Anbetracht der Ergebnisse der Untersuchung, einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 zu unterbreiten, ABl. L 155 vom 19.6.2018, S. 6.

¹⁹ Artikel 1 „1. Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 wird wie folgt geändert:
1. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g erhält folgende Fassung:
g) *‘Verwaltungsakt’ jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen nicht legislativen Akt, der rechtsverbindlich ist, Außenwirkung hat und Bestimmungen enthält, die aufgrund ihrer Wirkung möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen, mit Ausnahme derjenigen Bestimmungen dieses Akts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unions- oder nationaler Ebene vorschreibt; (...)*“ (Hervorhebung hinzugefügt).

14. In Artikel 1 Nummer 1 des Vorschlags ist ferner vorgesehen, dass eine interne Überprüfung der Unionsakte (oder ihrer Bestimmungen), die Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erfordern, nicht möglich ist. Im Fall eines nicht legislativen Unionsakts, der Durchführungsmaßnahmen auf Unionsebene erfordert, ist jedoch gemäß Artikel 1 Nummer 2 eine interne Überprüfung der einschlägigen Bestimmungen dieses Akts zusammen mit einer internen Überprüfung der Durchführungsmaßnahmen möglich, sobald diese erlassen sind²⁰.
15. Die allgemeine Ausrichtung des Rates zu dem Vorschlag wurde am 17. Dezember 2020 gebilligt²¹. In der allgemeinen Ausrichtung wurde Artikel 1 Nummern 1 und 2 wie folgt umformuliert²²:

„Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g erhält folgende Fassung:

g) „Verwaltungsakt“ jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen nicht legislativen Akt, der rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat (...)”²³;

2. Artikel 10 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Jede Nichtregierungsorganisation, die die in Artikel 11 festgelegten Kriterien erfüllt, kann bei dem Organ oder der Einrichtung der Union, das bzw. die einen Verwaltungsakt angenommen hat oder – im Falle einer behaupteten Unterlassung – einen solchen Akt hätte annehmen sollen, eine interne Überprüfung mit der Begründung beantragen, dass dieser Akt bzw. diese Unterlassung gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstößt.

²⁰ Artikel 1 Nummer 2: „Artikel 10 (der Århus-Verordnung) wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

(1) (...)

Handelt es sich bei einem Verwaltungsakt um eine Durchführungsmaßnahme auf Unionsebene, die durch einen anderen nicht legislativen Akt vorgeschrieben ist, so kann die Nichtregierungsorganisation im Zusammenhang mit der Beantragung der Überprüfung dieser Durchführungsmaßnahme auch die Überprüfung der Bestimmung des nicht legislativen Akts, für die diese Durchführungsmaßnahme erforderlich ist, beantragen.“
(Hervorhebung hinzugefügt).

²¹ Dok. ST 13937/20.

²² Ergänzungen unterstrichen.

²³ Ein neuer Erwägungsgrund 10a lautet wie folgt:

„(10a) Im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH gilt ein Verwaltungsakt als rechtsverbindlich und kann daher unabhängig von seiner Form Gegenstand eines Antrags auf Überprüfung sein, da seine Rechtsverbindlichkeit hinsichtlich seiner Wirkungen, seines Ziels und seines Inhalts betrachtet wird.“ (Quellenangaben für die Rechtsprechung nicht angeführt).

Die Bestimmungen eines Verwaltungsakts, für die das Unionsrecht ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unions- oder nationaler Ebene vorschreibt, können nicht Gegenstand eines Antrags auf interne Überprüfung sein. (...).

Handelt es sich bei einem Verwaltungsakt um eine Durchführungsmaßnahme auf Unionsebene, die durch einen anderen nicht legislativen Akt vorgeschrieben ist, so kann die Nichtregierungsorganisation im Zusammenhang mit der Beantragung der Überprüfung dieser Durchführungsmaßnahme jedoch auch die Überprüfung der Bestimmung des nicht legislativen Akts, für die diese Durchführungsmaßnahme erforderlich ist, beantragen.“

16. Die Stellungnahme des Ausschusses von 2021 lässt sich wie folgt zusammenfassen:
- a) Die erste Feststellung greift die Kritik von 2017 wieder auf, d. h. die Beschränkung der Klagebefugnis nach der Århus-Verordnung auf „qualifizierte Einrichtungen“²⁴.
 - b) Die zweite Feststellung betrifft die neue Definition des „Verwaltungsakts“ in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe g; der Ausschuss äußert Bedenken in Bezug auf die Auswirkungen der Verwendung des Begriffs „angenommen“ in diesem Kontext und die Frage, ob dies das Spektrum der Akte einschränkt, die gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus angefochten werden können²⁵.
 - c) Die dritte Feststellung greift die Kritik des Ausschusses von 2017 auf, der zufolge das Erfordernis der „Rechtsverbindlichkeit“ der betreffenden Akte zu restriktiv ist²⁶.
 - d) In seiner vierten Feststellung zum Ausschluss von Verwaltungsakten (oder deren Bestimmungen), die nationale Durchführungsmaßnahmen erfordern, vom Anwendungsbereich der Århus-Verordnung räumt der Ausschuss zwar ein, dass nationale Durchführungsmaßnahmen nicht von Organen oder Einrichtungen der Union überprüft werden können, vertritt jedoch die Auffassung, dass es möglich sein sollte, den Unionsakt zu überprüfen, sobald diese nationalen Durchführungsmaßnahmen erlassen wurden²⁷. (Hervorhebung hinzugefügt).

²⁴ Nummer 37 der Stellungnahme des Ausschusses von 2021.

²⁵ Ebd., Nummer 46.

²⁶ Ebd., Nummern 52-55.

²⁷ Ebd., Nummern 65-68.

17. Schließlich empfiehlt der Ausschuss, dass die Union die Feststellungen und Empfehlungen zur Mitteilung ACCC/C/2015/128 nach ihrer Veröffentlichung im Gesetzgebungsverfahren „berücksichtigen“ sollte. Dies betrifft den Umstand, dass die von der Kommission gemäß Artikel 108 Absatz 2 AEUV gefassten Beschlüsse über staatliche Beihilfen von der Århus-Verordnung ausgenommen sind. In dem Vorschlag sind diesbezüglich keine Änderungen vorgesehen. Diese Feststellungen wurden im Nachgang (am 17. März 2021) veröffentlicht und sind nicht Teil des Verfahrens, um das es in dem Vorschlag geht²⁸. Daher werden diese Feststellung auch aus dem vorliegenden Gutachten ausgeklammert.

III. VORBEMERKUNGEN ZU DEN MASSNAHMEN DER AARHUS-VERORDNUNG UND DEN VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN

A. Die Bestimmungen über die interne Überprüfung und den Zugang zu Gerichten

18. Bevor auf die von den Delegationen und dem Ausschuss angesprochenen Fragen eingegangen wird, sollten die wichtigsten Elemente des Verfahrens der internen Überprüfung nach Maßgabe der Århus-Verordnung umrissen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens von Århus nicht für die Organe der Union gelten, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Gericht oder als Gesetzgeber handeln²⁹.
19. Es sei daran erinnert, dass gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus bei Verstößen gegen das Umweltrecht entweder verwaltungsbehördliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen müssen. Es wird nicht beides verlangt.
20. In Artikel 10 der Århus-Verordnung ist ein System der „internen Überprüfung“ durch qualifizierte Einrichtungen in Bezug auf „Verwaltungsakte“ der Organe und Einrichtungen der Union im Rahmen des Umweltrechts vorgesehen.

²⁸ Urteil in der Rechtssache C-32; siehe oben Fußnote 4.

²⁹ Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe c der Århus-Verordnung.

21. Nichtregierungsorganisationen, die die Kriterien des Artikels 11 der Verordnung erfüllen (die „qualifizierten Einrichtungen“), haben das Recht, das Organ oder die Einrichtung der Union, das bzw. die einen solchen Verwaltungsakt erlassen hat (oder – im Fall einer behaupteten Unterlassung – einen solchen Akt hätte erlassen sollen), um eine interne verwaltungsrechtliche Überprüfung dieses Akts zu ersuchen. Das Organ bzw. die Einrichtung muss jeden derartigen Antrag prüfen, sofern dieser nicht offensichtlich unbegründet ist, und innerhalb einer bestimmten Frist schriftlich dazu Stellung nehmen³⁰. Mit dieser Stellungnahme entscheidet das Organs bzw. die Einrichtung über die interne Überprüfung.
22. Nach Artikel 12 der Århus-Verordnung kann die qualifizierte Einrichtung sodann die Entscheidung (oder Nichtentscheidung) über die interne Überprüfung gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags anfechten. Es sei darauf hingewiesen, dass ein solches Klagerecht nur die an die qualifizierte Einrichtung gerichtete Entscheidung über die interne Überprüfung betrifft (bzw. das Ausbleiben einer solcher Entscheidung, wenn die Einrichtung Anspruch darauf hatte). So kann beispielsweise eine qualifizierte Einrichtung die interne Überprüfung einer von der Kommission einer anderen Partei erteilten Genehmigung für das Inverkehrbringen beantragen. Sie kann das Ergebnis dieser Überprüfung gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anfechten. Allerdings betrifft eine solche Klage vor dem Gerichtshof nicht die mögliche Nichtigerklärung der Genehmigung für das Inverkehrbringen selbst, die von der qualifizierten Einrichtung nicht angefochten werden darf. Die Klage der qualifizierten Einrichtung vor dem Gerichtshof betrifft nur die mögliche Nichtigerklärung der an sie gerichteten Entscheidung der Kommission über ihren Antrag auf interne Überprüfung.

B. Die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“

23. Die Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe g der Århus-Verordnung verdient ebenfalls Beachtung.

³⁰ Können Organe/Einrichtungen nicht fristgerecht auf einen Antrag reagieren, so unterrichten sie die qualifizierte Einrichtung innerhalb einer bestimmten Frist über die Gründe hierfür und über den Zeitpunkt, zu dem sie zu handeln beabsichtigen.

24. In diesem Zusammenhang hat das Gericht unlängst geprüft, ob die derzeitige Definition von Akten, die „*rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben*“ und in Bezug auf die gemäß Artikel 10 der Århus-Verordnung eine interne Überprüfung beantragt werden kann, als dem Wortlaut von Artikel 263 AEUV entsprechend zu verstehen ist. In seinem Urteil in der Rechtssache *ClientEarth gegen EIB* (Rechtssache T-9/19)³¹ hat das Gericht daran erinnert, dass das Ergebnis des Verfahrens der internen verwaltungsrechtlichen Überprüfung gemäß Artikel 10 Gegenstand einer Klage vor dem Gerichtshof gemäß Artikel 12 sein kann und dass diese Klage unter Einhaltung der in Artikel 263 AEUV festgelegten Bedingungen zu erheben ist.

Des Weiteren führte das Gericht aus: „*Angesichts der Verbindung zwischen dem Begriff einer Maßnahme, die 'rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat' im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. g der Århus-Verordnung, und einer Handlung, die Rechtswirkung gegenüber Dritten im Sinne von Art. 263 AEUV entfaltet, ist es aus Gründen der allgemeinen Kohärenz sinnvoll, den erstgenannten Begriff im Einklang mit dem letzteren auszulegen.*“³²

25. Das Gericht stützt sich somit bei der Auslegung des Geltungsbereichs der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Århus-Verordnung definierten Verwaltungsakte auf den Wortlaut von Artikel 263 AEUV, obwohl unterschiedliche Begriffe verwendet werden.
26. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die derzeitige Definition des Verwaltungsakts nur für Akte „zur Regelung von Einzelfällen“ gilt. Auch sind gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Århus-Verordnung bestimmte Arten von Maßnahmen von der Definition des „Verwaltungsakts“ ausgenommen. Nicht unter die Definition des „Verwaltungsakts“ fallen dem zufolge Maßnahmen eines Organs oder einer Einrichtung der Union, wenn diese in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde handeln, wie etwa im Rahmen von Wettbewerbsregeln und Vertragsverletzungsverfahren. Eine Änderung von Artikel 2 Absatz 2 wurde nicht vorgeschlagen.

³¹ Urteil in der Rechtssache T-9/19, *ClientEarth gegen European Investment Bank (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Ebd., Rn. 149. Es sei darauf hingewiesen, dass gegen dieses Urteil derzeit ein Rechtsmittel anhängig ist, auch wenn die Rechtsmittelgründe noch nicht veröffentlicht wurden (Rechtssachen C-212/21 P und C-223/21 P).

27. Wie bereits erläutert, bezweckt der Vorschlag in der durch die allgemeine Ausrichtung geänderten Fassung die Ausdehnung der Definition des Verwaltungsakts auf „*jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen nicht legislativen Akt, der rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat*“, mit Ausnahme derjenigen, die ausdrücklich Durchführungsmaßnahmen auf Unionsebene oder nationaler Ebene erfordern. Dieser Ausschluss spiegelt sich nun in einer Änderung von Artikel 10 der Århus-Verordnung, wie in Artikel 1 Nummer 2 des Vorschlags dargelegt, wider, sowie in der Ausnahmeregelung, dass die interne Überprüfung der Durchführungsmaßnahme der Union nach ihrer Annahme zusammen mit der Bestimmung des nicht legislativen Akts, der diese Durchführungsmaßnahme vorsieht, beantragt werden kann. Unter diese Definition fallen Maßnahmen unabhängig davon, ob sie der Regelung eines Einzelfalls dienen oder allgemeine Geltung haben.
28. Die Kommission weist in der Begründung zu ihrem Vorschlag auf Folgendes hin: „*Mit der Ausweitung der Definition sollen diejenigen nicht legislativen Maßnahmen erfasst werden, die 'Rechtsakten mit Verordnungscharakter' im Sinne des Artikels 263 Absatz 4 AEUV entsprechen.*“³³ Wie die Kommission erläutert, ist sie mit dem Ausschluss von Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die Durchführungsmaßnahmen erfordern, der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Artikel 263 Absatz 4 AEUV gefolgt.

³³ Der Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ wurde vom Gerichtshof in seinem Urteil (Große Kammer) vom 3. Oktober 2013 in der Rechtssache *Inuit Tapiriit Kanatami u. a. gegen Parlament und Rat* präzisiert (Rechtssache C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 58 bis 61). In diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass von dem Begriff „*Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten*“ erfasst sind. Der Gerichtshof hat unlängst in seinem Urteil (Große Kammer) vom 6. November 2018 in der Rechtssache *Scuola Elementare Maria Montessori gegen Kommission* ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Begriff ausnahmslos alle Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung umfasst. (Urteil in der Rechtssache C-622/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 24 bis 28). Diese Rechtssache betraf jedoch Wettbewerber von Begünstigten eines Beschlusses über staatliche Beihilfen, der sich nach der Feststellung des Gerichtshofs „*unmittelbar auf ihre Rechtsstellung auswirkte*“ (ebd., Rn. 51) und „*seine Rechtswirkungen allein nach der Unionsregelung vollkommen automatisch, und ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt würden, entfalte*“ (ebd., Rn. 54).

29. Zwar entspricht der Ausschluss von nicht legislativen Akten, die Durchführungsmaßnahmen erfordern, vom internen Überprüfungsverfahren dem Ausschluss von Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die solche Maßnahmen vorschreiben, von der Anfechtungsmöglichkeit durch einen nicht privilegierten Kläger gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV³⁴. Der Juristische Dienst des Rates ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagene Definition von Verwaltungsakten gemäß Artikel 1 Nummer 1 des Vorschlags (in der durch die allgemeine Ausrichtung geänderten Fassung) dahingehend ausgelegt werden kann, dass qualifizierte Einrichtungen die interne Überprüfung aller nicht legislativen Maßnahmen der Union, die rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben, beantragen können, und zwar unabhängig davon, ob die übrigen Bedingungen des Artikel 263 Absatz 4 AEUV erfüllt sind (d. h. unabhängig davon, ob diese Maßnahmen von nicht privilegierten Klägern gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden können). Erst durch eine Gesamtbetrachtung von Artikel 1 Nummern 1 und 2 wird deutlich, dass die Möglichkeit, eine interne Überprüfung von Akten, die Durchführungsmaßnahmen erfordern, zu beantragen, (zumindest teilweise) ausgeschlossen wird.

Der Juristische Dienst des Rates hält es für ratsam, entweder im verfügenden Teil des Textes oder in einem Erwägungsgrund klarzustellen, dass der Begriff „Verwaltungsakt“ sowohl Akte zur Regelung von Einzelfällen als auch Rechtsakte mit Verordnungscharakter umfasst, die gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden können.

IV. VEREINBARKEIT DES VORSCHLAGS MIT ARTIKEL 263 ABSATZ 4 AEUV

30. Einige Delegationen haben die Auffassung vertreten, dass die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs der in der Århus-Verordnung vorgesehenen internen Überprüfung über Akte zur Regelung von Einzelfällen hinaus mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV unvereinbar ist.

³⁴ Ein „nicht privilegierter Kläger“ ist eine natürliche oder juristische Person, die die Rechtmäßigkeit von Unionsakten nur dann vor dem Gerichtshof anfechten kann, wenn die Bedingungen des Artikel 263 Absätze 1, 2 und 4 AEUV erfüllt sind. Ein „privilegierter Kläger“ (z. B. ein Mitgliedstaat) muss für eine solche Anfechtung die Bedingungen des Artikels 263 Absatz 4 nicht erfüllen.

31. Der Juristische Dienst des Rates hat diese Frage bereits in seinem Gutachten von 2017 geprüft. In diesem Gutachten wies er darauf hin, dass es rechtlich möglich wäre, in Bezug auf Akte mit allgemeiner Geltung ein Recht auf Beantragung einer internen Überprüfung gemäß der Århus-Verordnung zu begründen, räumte jedoch ein, dass eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs unweigerlich zu einem praktischen und administrativen Aufwand für die betroffenen Organe und Einrichtungen der Union führen würde (Nummern 30-36 des Gutachtens von 2017).
32. Der Juristische Dienst des Rates erklärte in diesem Zusammenhang, dass ein solcher Ansatz mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar wäre; demnach kann eine andere Partei als der Adressat einer Maßnahme geltend machen, von dieser Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen zu sein, wenn sie spezifische Verfahrensrechte aus dem anwendbaren Unionsrecht ableitet. Der genaue Umfang dieses Klagerechts hängt jedoch davon ab, welche Rechtsstellung der Unionsgesetzgeber in den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union der betreffenden Partei zum Schutz ihrer berechtigten Interessen eingeräumt hat. Wie unter Nummer 22 bereits erläutert, bedeutet das durch die Århus-Verordnung geschaffene Klagerecht (das Recht auf Beantragung einer internen Überprüfung) nicht, dass die betreffende materielle Maßnahme später Gegenstand einer Nichtigkeitsklage dieser Partei sein kann. Vielmehr betrifft das Klagerecht der Partei die Entscheidung über die interne Überprüfung nach Maßgabe der ihr durch die Århus-Verordnung eingeräumten Verfahrensrechte.
33. Der Gerichtshof hat diesen Ansatz in mehreren Rechtssachen bestätigt, insbesondere in der Rechtssache *TestBioTech*³⁵, in der er die Klage der Rechtsmittelführer gegen die Entscheidung der Kommission über ihren Antrag auf interne Überprüfung eines Beschlusses der Kommission über die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen enthalten, aus ihnen bestehen oder aus ihnen gewonnen werden, zurückgewiesen hat. Nach Auffassung des Gerichtshofs bezog sich die Überprüfung nur auf die Neubewertung der Zulassung des Inverkehrbringens und nicht auf die Zulassung selbst (Rn. 37-38)³⁶.

³⁵ Urteil in der Rechtssache C-82/17 P, *TestBioTech eV u. a. gegen Kommission*, EU:C:2019:719.

³⁶ Siehe auch Urteil in der Rechtssache C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale gegen Kommission*, in dem der Gerichtshof bestätigte, dass Artikel 9 des Übereinkommens von Århus „keine Änderung der in Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nichtigkeitsklagen bewirken kann“, EU:C:2020:978, Rn. 26.

Im erstinstanzlichen Urteil wurde dazu näher ausgeführt, dass die qualifizierte Einrichtung, die eine interne Überprüfung beantragt, nach Abschluss der internen Überprüfung nicht verlangen kann, dass das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung eine bestimmte Maßnahme ergreift, und dass die Wahl der nach einer internen Überprüfung zu erlassenden Maßnahmen völlig in das Ermessen des betreffenden Organs oder der betreffenden Einrichtung gestellt ist³⁷.

34. Desgleichen hat das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache T-108/17, *ClientEarth gegen Kommission*³⁸ eingehend erläutert, aus welchen Gründen der Antrag des Klägers auf Nichtigerklärung des fraglichen Zulassungsbeschlusses unzulässig war (Rn. 24 bis 31), wozu auch der Umstand gehört, dass ein solcher Antrag gegen das durch die Verträge geschaffene System von Rechtsbehelfen verstoßen würde. Das Gericht hat sodann das Vorbringen des Klägers zur angeblichen Rechtswidrigkeit der Entscheidung der Kommission, den Antrag des Klägers auf interne Überprüfung des Zulassungsbeschlusses abzulehnen, geprüft (und zurückgewiesen).
35. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates ist es rechtlich möglich, den gleichen Ansatz in Bezug auf nicht legislative Akte mit allgemeiner Geltung, die von den Organen der Union erlassen wurden, zu verfolgen, wie im Vorschlag vorgesehen. Somit kann einer qualifizierten Einrichtung, die gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV nicht befugt wäre, den Erlass eines solchen Akts anzufechten, das Recht eingeräumt werden, eine interne Überprüfung dieses Akts zu beantragen und die Entscheidung über diese interne Überprüfung vor dem Gericht anzufechten. Ein solcher Ansatz ist mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV unabhängig davon vereinbar, ob es sich um Akte zur Regelung von Einzelfällen oder mit allgemeiner Geltung handelt³⁹.

³⁷ Urteil in der Rechtssache T-177/13 P, *TestBioTech eV u. a. gegen Kommission*, EU:T:2016:736, Rn. 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer solchen Anfechtung nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine qualifizierte Einrichtung in bestimmten Fällen gemäß Artikel 277 AEUV eine Einrede der Rechtswidrigkeit in Bezug auf den Verwaltungsakt erheben kann, der Gegenstand der internen Überprüfung ist, auch wenn die Zulässigkeit einer solchen Einrede an relativ strenge Bedingungen geknüpft ist.

V. GEMÄß ARTIKEL 218 AEUV ERLASSENE AKTE

36. Einige Delegationen haben die Frage aufgeworfen, ob die gemäß Artikel 218 AEUV erlassenen Ratsbeschlüsse einer internen Überprüfung unterzogen werden können, falls die Århus-Verordnung wie vorgeschlagen geändert wird. Die Delegationen bezogen sich dabei insbesondere auf die gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassenen Beschlüsse des Rates über den Abschluss internationaler Übereinkünfte und die gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV erlassenen Beschlüsse über die Unterzeichnung dieser Übereinkünfte. Beide Beschlussarten werden nacheinander behandelt, bevor auf die gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV und die gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlassenen Beschlüsse eingegangen wird. Es sei daran erinnert, dass es sich bei all diesen Beschlüssen um verbindliche Rechtsakte der Union im Sinne von Artikel 288 AEUV handelt.

A. Gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse

37. Es liegt auf der Hand, dass gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse zur Genehmigung des Abschlusses internationaler Übereinkünfte rechtsverbindlich sind und von privilegierten Klägern angefochten werden können. Darüber hinaus hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass von der Europäischen Union geschlossene internationale Übereinkünfte nach Artikel 216 Absatz 2 AEUV für ihre Organe verbindlich sind⁴⁰.
38. Der Gerichtshof hat sich jedoch nicht speziell zu der Frage geäußert, ob derartige Beschlüsse unter bestimmten Umständen von nicht privilegierten Klägern gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden können. In einem obiter dictum in einer Rechtssache betreffend Bürgerinitiativen (wie in Artikel 11 EUV und Artikel 24 AEUV vorgesehen) hat das Gericht – ohne ausdrücklich in der Sache zu befinden – festgestellt, dass gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse „*autonome Rechtswirkungen*“ besitzen, da die von der EU geschlossenen internationalen Übereinkünfte durch die Einbeziehung des Übereinkommens in den Rechtsrahmen der Union eine „*Änderung des Unionsrechts*“ bewirken⁴¹.

⁴⁰ Siehe Urteil in der Rechtssache C-366/10, *Air Transport Association of America u. a. gegen Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, Rn. 50, und die dort angeführte Rechtsprechung. Es sei daran erinnert, dass nach ständiger Rechtsprechung internationale Übereinkünfte selbst nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können; siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission*, EU:C:2008:461, Rn. 286.

⁴¹ Urteil in der Rechtssache T-754/14, *Efler u. a. gegen Kommission*, EU:T:2017:323, Rn. 43.

39. Die Frage, ob nicht privilegierte Kläger gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassene Beschlüsse anfechten können, wird vom Gericht in mehreren anhängigen Rechtssachen geprüft.
40. An zwei dieser Rechtssachen ist *Front Polisario* beteiligt. In der Rechtssache T-279/19 wendet sich *Front Polisario* gegen einen Beschluss des Rates⁴² zur Änderung zweier Protokolle des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation mit Marokko. In der Rechtssache T-344/19 wendet sich *Front Polisario* gegen den Beschluss (EU) 2019/441 des Rates über den Abschluss des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der EU und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen⁴³. In beiden Rechtssachen geht es um die Frage der Klagebefugnis. Diese Rechtssachen gehen auf zwei Urteile zurück, die einen früheren gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassenen Ratsbeschluss betrafen; dabei wurde die Klagebefugnis von *Front Polisario* in erster Instanz festgestellt, dieses Urteil jedoch in einem Rechtsmittelverfahren wieder aufgehoben⁴⁴.
41. Beim Gericht sind weitere Rechtssachen anhängig, in denen es ebenfalls um die Frage der Klagebefugnis geht, diesmal im Zusammenhang mit dem Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich⁴⁵. In diesen Rechtssachen sollte auch geklärt werden, unter welchen Umständen – wenn überhaupt – derartige Beschlüsse von nicht privilegierten Klägern angefochten werden können.
42. Zu den relevanten Faktoren, die an dieser Stelle geprüft werden sollten, gehören die Art des betreffenden Beschlusses, die Art der betreffenden Übereinkunft sowie etwaige Rechte oder Pflichten Dritter nach Maßgabe der Übereinkunft.

⁴² Beschluss 2019/217/EU des Rates vom 18. Januar 2019 über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. L 34 vom 6.2.2019, S. 1).

⁴³ ABl. L 77 vom 20.3.2019, S. 4.

⁴⁴ Urteil in der Rechtssache T-512/12, *Front Polisario gegen Rat*, EU:T:2015:953, aufgehoben im Rechtsmittelverfahren durch das Urteil in der Rechtssache C-104/16 P, *Rat gegen Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Beschluss (EU) 2020/135 des Rates vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und zugehörige Anhänge (ABl. L 29 vom 31.1.2020, S. 1). Siehe anhängige Rechtssachen T-198/20, *Shindler u. a. gegen Rat*; T-231/20, *Price gegen Rat*; T-252/20, *Silver gegen Rat*.

Des Weiteren ist der Umstand zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen von der Union geschlossene internationale Übereinkünfte verschiedene Durchführungsmaßnahmen erfordern, bevor sie sich auf die Rechtsstellung Dritter auswirken können. In diesen Fällen sind es die (auf Unions- oder nationaler Ebene erlassenen) Durchführungsmaßnahmen, die im Einklang mit dem Unionssystem der gerichtlichen Überprüfung angefochten werden können (so auch durch die mögliche Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof durch ein nationales Gericht, das mit einem Rechtsstreit im Zusammenhang mit solchen Durchführungsmaßnahmen befasst ist). Sind Durchführungsmaßnahmen erforderlich, so kann ein Beschluss des Rates über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft auf keinen Fall gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden.

43. Der Juristische Dienst des Rates kommt zu dem Schluss, dass noch unklar ist, ob Beschlüsse des Rates zur Genehmigung des Abschlusses internationaler Übereinkünfte zumindest unter bestimmten Umständen als anfechtbar im Sinne des Artikels 263 Absatz 4 AEUV angesehen werden können. In Ermangelung einer klaren Rechtsprechung in dieser Frage steht nicht fest, dass derartige Beschlüsse unter keinen Umständen von nicht privilegierten Klägern angefochten werden können.
44. Infolge der vorgeschlagenen Ausweitung der Definition der „Verwaltungsakte“ kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass qualifizierte Einrichtungen im Sinne der Århus-Verordnung in bestimmten Fällen berechtigt sein können, beim Rat eine interne Überprüfung derartiger Beschlüsse zu beantragen, oder dass sie zumindest Grund zu der Annahme haben, dazu berechtigt zu sein, und dass sie in der Folge das Ergebnis dieser internen Überprüfung vor dem Gerichtshof anfechten können.
45. Bei den Beratungen über den Vorschlag wurde informell vorgeschlagen, davon auszugehen, dass gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse nicht unter die darin vorgesehene interne Überprüfung fallen können. Es wurde geltend gemacht, dass derartige Beschlüsse lediglich dazu dienen, den Abschluss internationaler Übereinkünfte zu ermöglichen; daher sind sie rein verfahrensrechtlicher Natur und können als solche weder die Rechtsstellung natürlicher oder juristischer Personen verändern noch deren Interessen berühren.

46. Vor dem Hintergrund der unter den Nummern 38, 42 und 43 dargelegten Erwägungen hält es der Juristische Dienst des Rates allerdings für fraglich, ob der Gerichtshof diesem Argument folgen würde.

B. Gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse

47. Bei den gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV erlassenen Ratsbeschlüssen über die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft stellt sich die Situation anders dar als bei Beschlüssen über den Abschluss gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV.
48. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates gibt es gute Gründe für die Annahme, dass ein Beschluss des Rates, der lediglich die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft vorsieht, als solcher nicht Gegenstand einer Klage nicht privilegierter Kläger gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV sein kann. Mit diesen Beschlüssen wird lediglich die Unterzeichnung der betreffenden Übereinkunft genehmigt und der Präsident des Rates ermächtigt, die Person zu bestellen, die befugt ist, das Abkommen im Namen der Union zu unterzeichnen⁴⁶.
49. Weniger eindeutig ist die Situation allerdings in den Fällen, in denen der Beschluss des Rates über die Unterzeichnung auch Bestimmungen über die vorläufige Anwendung der gesamten oder eines Teils der internationalen Übereinkunft enthält. Damit sind einige oder alle Bestimmungen der Übereinkunft bereits aufgrund des Beschlusses über die Unterzeichnung umsetzbar, noch bevor der Beschluss über den Abschluss gefasst wird. Dies bedeutet, dass ein Beschluss über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung im Hinblick auf seine möglichen Rechtswirkungen für natürliche und juristische Personen als den Rechtswirkungen von Beschlüssen über den Abschluss gleichwertig angesehen werden könnte, und die Erwägungen unter den Nummern 38 und 42 bis 46 des vorliegenden Gutachtens wären ebenfalls relevant.

⁴⁶ In bestimmten Fällen kann der Beschluss auch Bestimmungen über die Voraussetzungen für den Abschluss der Übereinkunft enthalten. Siehe beispielsweise Artikel 4 des Beschlusses (EU) 2019/1915 des Rates vom 14. Oktober 2019 über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung im Namen der Union (ABl. L 297 vom 18.11.2019, S. 1): „Die Kommission bewertet die Sicherheit und Integrität des Systems der Republik Belarus für die Ausstellung biometrischer Diplomatenpässe und deren technischer Spezifikationen und übermittelt diese Bewertung dem Rat. Der Rat entscheidet im Lichte dieser Bewertung über den Abschluss des Abkommens.“

C. Gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse

50. Gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV erlässt der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über eine internationale Übereinkunft und über die Benennung des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams; ferner werden dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilt und ein Sonderausschuss bestellt; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.
51. Nach ständiger Rechtsprechung ist ein gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV erlassener Ratsbeschluss als eine vorbereitende Handlung im Hinblick auf einen etwaigen späteren Beschluss über die Unterzeichnung und den Abschluss einer solchen Übereinkunft zu betrachten. Als vorbereitende Handlung entfaltet der Beschluss Rechtswirkungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen den Organen der Union, nicht jedoch gegenüber natürlichen und juristischen Personen, deren Rechte und Pflichten daher nicht berührt werden⁴⁷.
52. Daher können solche Beschlüsse nicht gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden.

D. Gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse

53. Gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlässt der Rat Beschlüsse zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte zu erlassen hat, oder Beschlüsse über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft.
54. Es kann die Auffassung vertreten werden, dass Beschlüsse des Rates zur Festlegung der von der Union zu vertretenden Standpunkte gegenüber natürlichen und juristischen Personen keine Rechtswirkungen entfalten, die nach Artikel 263 Absatz 4 AEUV anfechtbar wären, da in ihnen lediglich der Standpunkt festgelegt wird, den der Vertreter der Union in dem betreffenden internationalen Gremium vertreten muss. Bei einem solchen Beschluss handelt es sich also um eine vorbereitende Handlung.

⁴⁷ Urteile in den Rechtssachen T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) gegen Rat*, EU:T:2019:77, Rn. 28; T-458/17, *Shindler u. a. gegen Rat*, EU:T:2018:838, Rn. 39-41; T-754/14, siehe Fußnote 41, Rn. 34; C-425/13, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2015:483, Rn. 28; und C-114/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2014:2151, Rn. 40.

Gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlassene Beschlüsse des Rates ziehen nicht zwangsläufig Beschlüsse dieses internationalen Gremiums nach sich. Ebenso wenig entfalten die Beschlüsse des internationalen Gremiums selbst zwangsläufig Rechtswirkungen gegenüber natürlichen und juristischen Personen. In Ermangelung einer eindeutigen Rechtsprechung zu diesem Thema und in Anbetracht der großen Vielfalt der gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlassenen Ratsbeschlüsse lässt sich jedoch nicht mit Sicherheit feststellen, dass solche Beschlüsse nie Gegenstand der im Vorschlag vorgesehenen internen Überprüfung sein können.

55. Dasselbe gilt für die gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV erlassenen Ratsbeschlüsse über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft. Es sei daran erinnert, dass der Rat einen solchen Beschluss nur in Ausnahmefällen erlässt. Es ist nicht auszuschließen, dass sich unter bestimmten Umständen die Auffassung vertreten ließe, dass ein solcher Beschluss Rechtswirkungen gegenüber natürlichen und juristischen Personen entfaltet. Wie bei Beschlüssen über den Abschluss internationaler Übereinkünfte hinge die Beurteilung von der Art des Beschlusses und der betreffenden Übereinkunft und von den Rechten oder Pflichten Dritter aufgrund der Übereinkunft sowie davon ab, ob die internationale Übereinkunft selbst unmittelbare Wirkungen gegenüber Dritten entfalten kann oder Durchführungsmaßnahmen auf Unions- oder nationaler Ebene erfordert. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass das in der Århus-Verordnung vorgesehene Recht auf interne Überprüfung zumindest unter bestimmten Umständen auf solche Beschlüsse anwendbar sein kann.

E. Vorläufiges Fazit in Bezug auf die gemäß Artikel 218 AEUV erlassenen Akte

56. Wie oben dargelegt, ist in Bezug auf Artikel 218 AEUV abschließend festzuhalten, dass in Ermangelung einer klaren Rechtsprechung nicht auszuschließen ist, dass Beschlüsse des Rates über den Abschluss internationaler Übereinkünfte gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV unter bestimmten Umständen zu den Akten gezählt werden können, die der internen Überprüfung gemäß dem Vorschlag unterliegen. Dasselbe kann für gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte gelten, sofern der Beschluss die vorläufige Anwendung der gesamten oder eines Teils der betreffenden Übereinkunft vorsieht, sowie für bestimmte Beschlüsse des Rates nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

VI. GEMÄß DEM VERTRAG ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN ATOMGEMEINSCHAFT (EURATOM-VERTRAG) ERLASSENE AKTE

57. Einige Delegationen haben die Frage aufgeworfen, ob die auf der Grundlage des Euratom-Vertrags erlassenen Akte einer internen Überprüfung gemäß der Århus-Verordnung in der durch den Vorschlag geänderten Fassung unterzogen werden können.
58. Das Gericht hat sich unlängst mit der Frage befasst, ob die Århus-Verordnung (in ihrer derzeitigen Fassung) auf eine Maßnahme anwendbar ist, die auf der Grundlage des Euratom-Vertrags erlassen wurde, und zwar in seinem Urteil in einer Rechtssache über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die zu dieser Maßnahme erstellt wurden (Rechtssache T-307/16, *CEE Bankwatch Network gegen Kommission*, EU:T:2018:97).
59. Unter Rn. 46 dieses Urteils hat das Gericht Folgendes festgestellt: „*Insoweit ist erstens festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1367/2006 gemäß ihrem Titel, ihren Erwägungsgründen und ihren Bestimmungen im Bereich der Informationen Verpflichtungen umsetzt, die im Rahmen einer internationalen Übereinkunft übernommen wurden, bei der die Europäische Atomgemeinschaft nicht Vertragspartei ist, nämlich des Übereinkommens von Aarhus. Wie aus Art. 1 des Beschlusses 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens von Aarhus im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2005, L 124, S. 1) folgt, wurde dieses Übereinkommen allein im Namen der Europäischen Gemeinschaft, jetzt Union, genehmigt. Da die Europäische Atomgemeinschaft nicht Vertragspartei des Übereinkommens ist, kann sie in Ermangelung gegenteiliger Anhaltspunkte nicht an die Verpflichtungen gebunden sein, die in der das Übereinkommen durchführenden Verordnung enthalten sind.*“ (Hervorhebung hinzugefügt).
60. Das Gericht wies ferner darauf hin, dass die gemäß dem Euratom-Vertrag erlassenen Rechtsakte nicht zwingend den Verpflichtungen unterworfen sind, die im Rahmen der Union gelten. Die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Union sind voneinander verschiedene Organisationen, die mit gesonderten Verträgen gegründet wurden und mit voneinander verschiedenen Rechtspersönlichkeiten ausgestattet sind (Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61. Das Gericht wies darauf hin, dass in Artikel 106a des Euratom-Vertrags bestimmte Bestimmungen des EUV und des AEUV für anwendbar erklärt werden. Artikel 192 AEUV, der die Rechtsgrundlage der Århus-Verordnung bildet, gehört nicht zu diesen Bestimmungen. Daraus folgt, dass auf der Grundlage von Artikel 192 AEUV erlassene Maßnahmen im Rahmen von Euratom nicht zur Anwendung kommen können (Rn. 48-49).
62. Das Gericht stellte abschließend fest, dass die Århus-Verordnung nur im Rahmen der Europäischen Union und nicht auf Organe und Einrichtungen von Euratom anwendbar ist (Rn. 50).
63. Grundsätzlich ist daher klar, dass auf der Grundlage des Euratom-Vertrags erlassene Akte nicht den Bestimmungen der Århus-Verordnung unterliegen.
64. Umgekehrt trifft es zu, dass der Gerichtshof in seinem Urteil in einem jüngeren Rechtsmittelverfahren betreffend staatliche Beihilfen festgestellt hat, dass der AEUV viel weiterreichende als die sektoralen Ziele des Euratom-Vertrags verfolgt und „*der Union ausgedehnte Befugnisse in einer großen Zahl von Bereichen und Sektoren verleiht*“; daher „sind die Bestimmungen des AEUV auf dem Gebiet der Kernenergie anwendbar, wenn der Euratom-Vertrag keine spezielleren Bestimmungen enthält. Da der Euratom-Vertrag keine Vorschriften über staatliche Beihilfen enthält, kann folglich Art. 107 AEUV auf diesem Gebiet Anwendung finden.“ (Urteil in der Rechtssache C-594/18 P, *Österreich gegen Kommission*)⁴⁸ (Hervorhebung hinzugefügt).
65. Der Gerichtshof führte weiter aus, dass die Bestimmungen des Euratom-Vertrags „*die Umweltfragen auf dem Kernenergiesektor nicht erschöpfend behandeln. Folglich steht der Euratom-Vertrag der Anwendung von Unionsvorschriften im Bereich der Umwelt auf dem Kernenergiesektor nicht entgegen.*“ (Rn. 41) (Hervorhebung hinzugefügt). Dies galt sowohl für Bestimmungen des Primärrechts wie Artikel 11 AEUV als auch für Bestimmungen des abgeleiteten Rechts. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Kernkraftwerke und andere Kernreaktoren Anwendung findet (Rn. 42 und 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Dies entspricht der früheren Rechtsprechung, in der der Gerichtshof entschieden hat, dass in Ermangelung spezieller Vorschriften im Euratom-Vertrag die Bestimmungen des EG-Vertrags Anwendung finden können. Siehe Gutachten 1/94, EU:C:1994:384, in dem der Gerichtshof zwar darauf hingewiesen hat, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags nicht die des Euratom-Vertrags beeinträchtigen können, jedoch auch Folgendes festgestellt hat: „*Da der Euratom-Vertrag keine Bestimmung über den Außenhandel enthält, steht einer Erstreckung der gemäß Artikel 113 EG-Vertrag (jetzt Artikel 207 AEUV) geschlossenen Abkommen auf den internationalen Handel mit Euratom-Erzeugnissen nichts entgegen*“ (Rn. 24).

66. Aus diesen beiden Fällen lässt sich nach Auffassung des Juristische Dienst des Rates schließen, dass die Bestimmungen der Århus-Verordnung für Maßnahmen gelten, die auf der Grundlage des AEUV (oder des EUV) erlassen wurden und den Kernenergiebereich betreffen. Sie gelten hingegen nicht für Maßnahmen, die auf der Grundlage des Euratom-Vertrags erlassen wurden, d. h. auch nicht für die auf der Grundlage dieses Vertrags erlassenen Beschlüsse. Der Vorschlag enthält nichts, was dieser Bewertung entgegensteht.

VII. BESCHRÄNKUNG DER BEFUGNIS, EINE INTERNE ÜBERPRÜFUNG ZU BEANTRAGEN, AUF „QUALIFIZIERTE EINRICHTUNGEN“

67. In der Stellungnahme des Ausschusses von 2021 wird die Einschätzung von 2017 bekräftigt, wonach die Århus-Verordnung in Bezug auf das Recht, eine interne Überprüfung zu beantragen, durch den Ausschluss aller Mitglieder der Öffentlichkeit mit Ausnahme von NRO, die die Kriterien ihres Artikels 11 erfüllen, Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht ordnungsgemäß umsetzt⁴⁹.
68. Einige Delegationen haben Zweifel daran geäußert, ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Århus-Verordnung in dem Sinne, dass es einem breiteren Spektrum an qualifizierten Einrichtungen oder sogar Mitgliedern der Öffentlichkeit erlaubt wäre, eine interne Überprüfung von Verwaltungsakten zu beantragen, mit den Verträgen vereinbar wäre.
69. Der Juristische Dienst des Rates hat auch zu dieser Kritik in seinem Gutachten von 2017 Stellung genommen (Nummern 37 und 38). Der Juristische Dienst des Rates ist nach wie vor der Ansicht, dass es rechtlich möglich wäre, die Århus-Verordnung dahingehend zu ändern, dass das Recht auf Beantragung einer internen Überprüfung über den in der derzeitigen Fassung vorgesehenen Umfang hinaus erweitert wird (in Artikel 11 der Århus-Verordnung sind die Kriterien festgelegt, die NRO erfüllen müssen, um eine interne Überprüfung von Verwaltungsakten beantragen zu können). Im Wesentlichen obliegt den beiden gesetzgebenden Organen die Entscheidung, wie die Anforderungen des Übereinkommens von Århus in Bezug auf die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Union am besten umgesetzt werden können.

⁴⁹ Nummer 37 der Stellungnahme des Ausschusses von 2021.

70. In diesem Zusammenhang weist der Juristische Dienst darauf hin, dass in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens selbst vorgesehen ist, dass die Vertragsparteien Kriterien festlegen können, die erfüllt sein müssen, bevor Mitglieder der Öffentlichkeit⁵⁰ Zugang zu verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren haben können, um Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen ihr Umweltrecht verstoßen. Der Ausschuss hat auch eingeräumt, dass die Öffnung der verwaltungsbehördlichen Überprüfung für alle Einzelpersonen einer Popularklage gleichkommen würde, die nach dem Übereinkommen nicht erforderlich ist⁵¹. Der Ausschuss hat sich in Bezug auf NRO vielmehr dahingehend geäußert, dass die Kriterien nicht so streng sein dürfen, dass alle oder fast alle Umweltorganisationen daran gehindert werden, diese Handlungen oder Unterlassungen anzufechten. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass nach der Feststellung des Gerichtshofs die Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus – wie aus dessen Artikel 9 Absatz 3 hervorgeht – „in Bezug auf die Ausgestaltung der Durchführungsmodalitäten der 'verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren' über ein weites Ermessen verfügen“⁵² (Hervorhebung hinzugefügt).

VIII. ANMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES ZUR DEFINITION VON VERWALTUNGSAKTEN IN DEM VORSCHLAG

A. Akte, die „rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben“

71. Der Ausschuss hat in seiner Stellungnahme von 2021 seinen Vorschlag von 2017 wieder aufgegriffen, den Begriff „rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“ (Hervorhebung hinzugefügt) zu ändern; dies ist eine der Voraussetzungen dafür, dass ein Akt sowohl nach der geltenden Verordnung als auch nach der vorgeschlagenen geänderten Fassung dieser Definition als „*Verwaltungsakt*“ gilt (siehe oben Nummern 12 und 13 sowie Fußnote 19). Nach Auffassung des Ausschusses ist dieser Begriff zu restriktiv und sollte in dem Sinne geändert werden, dass er sich auf Akte bezieht, „die Rechts- und Außenwirkung haben“ (Hervorhebung hinzugefügt). Er räumt ein, dass ein Akt Rechtswirkung entfalten muss, um gegen das Umweltrecht verstoßen zu können, ist jedoch der Ansicht, dass der Zusatz „verbindlich“ bestimmte Akte vom Anwendungsbereich des Vorschlags ausschließen könnte⁵³.

⁵⁰ In Artikel 2 Absatz 4 des Übereinkommens wird „*Öffentlichkeit*“ als „*eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen*“ definiert.

⁵¹ Siehe Seite 194 des Leitfadens zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus, in dem die Feststellungen des Ausschusses in der Sache ACCC/C/2005/11 zitiert werden.

⁵² Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-401/12 P bis C-403/12 P, siehe Fußnote 8, Rn. 59.

⁵³ Im Allgemeinen gilt, dass der Begriff „*Außenwirkung*“ gleichbedeutend ist mit „*Wirkung gegenüber Dritten*“.

72. Um auf diesen Vorschlag einzugehen, muss geprüft werden, ob die Streichung des Wortes „verbindlich“ die Tragweite der Definition grundlegend ändern würde.
73. Es sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof gelegentlich zwischen „rechtswirksamen“ Akten und „rechtsverbindlichen“ Akten unterschieden hat. In der OIV-Rechtssache, in der es um die Definition von rechtswirksamen Akten im Zusammenhang mit Beschlüssen des Rates nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ging, wurden die Empfehlungen der Internationale Organisation für Rebe und Wein – obwohl diese an sich nicht rechtsverbindlich sind – als rechtswirksam angesehen, da sie „geeignet [sind], den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁵⁴.
74. In Bezug auf den Begriff der rechtswirksamen Akte im Sinne von Artikel 263 AEUV sieht die Rechtsprechung des Gerichtshofs generell vor, dass die Form des Akts für die Feststellung, ob dieser Rechtswirkung entfaltet, unerheblich ist. Entscheidend sind vielmehr die Wirkungen, der Inhalt und der Geltungsbereich des betreffenden Akts⁵⁵. In einigen dieser Fälle hat der Gerichtshof im Einklang mit dem Wortlaut von Artikel 263 Absatz 1 AEUV den Begriff „Rechtswirkung“⁵⁶ verwendet, während er in anderen Fällen im Zusammenhang mit Akten nach Artikel 263 AEUV auf den „zwingenden Charakter“⁵⁷ oder die „Bindungswirkung“ (und die „rechtlichen Wirkungen“)⁵⁸ Bezug genommen hat; in wieder anderen Fällen sprach er von Akten, die „verbindliche Rechtswirkungen“⁵⁹ erzeugen.

⁵⁴ Urteil in der Rechtssache C-399/12, *Deutschland gegen Rat*, EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

⁵⁵ Wie auch in der Begründung zu dem Vorschlag erläutert, siehe S. 8 und 9. Siehe Urteil in den verbundenen Rechtssachen 1/57 und 14/57, *Usines à tubes de la Sarre gegen Hohe Behörde*, ECR 1957-1958 S. 105; sowie Urteile in den Rechtssachen 60/81, *IBM gegen Kommission*, EU:C:1981:264, Rn. 9; 22/70, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1971:32, Rn. 42; C-325/91, *Frankreich gegen Kommission*, ECR I-3283, Rn. 9; C-57/95, *Frankreich gegen Kommission*, EU:C:1997:164, Rn. 22; und C-147/96, *Niederlande gegen Kommission* [2000] ECR I-4723, Rn. 27; sowie das Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-463/10 P und C-475/10 P, *Deutsche Post und Deutschland gegen Kommission*, EU:C:2011:656, Rn. 36. Vgl. Urteile in der Rechtssache C-303/90, *Frankreich gegen Kommission*, [1991] ECR I-5315, Rn. 8 und 10; in den verbundenen Rechtssachen C-213/88 und C-39/89, *Großherzogtum Luxemburg gegen Parlament* [1991] ECR I-5643, Rn. 15; und in der Rechtssache C-366/88, *Frankreich gegen Kommission*, [1990] ECR I-3571, Rn. 8 und 11.

⁵⁶ Urteil in den verbundenen Rechtssachen 1/57 und 14/57, ebd.

⁵⁷ Urteile in den Rechtssachen C-57/95, siehe Fußnote 55, Rn. 22; und C-325/91, siehe Fußnote 55, Rn. 26.

⁵⁸ Urteil in der Rechtssache C-325/91, siehe Fußnote 55, Rn. 30.

⁵⁹ Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-463/10 P und C-475/10 P, siehe Fußnote 55, Rn. 36; siehe auch Urteil in der Rechtssache 60/81, Fußnote 55, Rn. 9 („die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen“).

75. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass in Artikel 12 der Århus-Verordnung die Möglichkeit vorgesehen ist, „gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags“ – und somit unter den in Artikel 263 AEUV festgelegten Bedingungen – Klage vor dem Gerichtshof zu erheben. Wie unter Nummer 24 bereits erwähnt, hat das Gericht den Begriff einer Maßnahme, die „rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Århus-Verordnung dahingehend ausgelegt, dass er mit dem Begriff einer Handlung, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten im Sinne von Artikel 263 AEUV entfaltet, im Einklang steht⁶⁰.
76. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung kann davon ausgegangen werden, dass für die Zwecke der Definition eines Verwaltungsakts im Rahmen der Århus-Verordnung zwischen der Verwendung der Begriffe „Rechts- und Außenwirkung hat“ und „rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“ kein inhaltlicher Unterschied besteht. Der Juristische Dienst des Rates ist daher der Auffassung, dass die vom Ausschuss vorgeschlagene Änderung den sachlichen Anwendungsbereich der Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ in dem Vorschlag nicht ändern würde. Davon ausgehend gibt es mehrere Lösungsansätze. Der Begriff „rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“ könnte beibehalten und der Ausschuss darüber aufgeklärt werden, dass dieser Begriff als gleichbedeutend mit dem Begriff „Rechtswirkung gegenüber Dritten hat“ zu verstehen ist. Wahlweise könnte der vom Ausschuss vorgeschlagene Wortlaut übernommen und in einem Erwägungsgrund erläutert werden, dass die Definition im Zusammenhang mit Artikel 263 AEUV und der einschlägigen Rechtsprechung zu verstehen ist⁶¹.

B. „Von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommene“ Akte

77. Der Ausschuss hat sich in seiner Stellungnahme von 2021 auch zu einer weiteren Änderung geäußert, die im Rahmen des Vorschlags an der Definition des Begriffs „Verwaltungsakt“ vorgenommen wurde. Dabei geht es um die „von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen“ nicht legislativen Akte (Hervorhebung hinzugefügt). Der Ausschuss hat die Auffassung vertreten, dass durch die Verwendung des Begriffs „angenommen“ das Spektrum an Akten, die gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus angefochten werden können, eingeschränkt werden könnte⁶².

⁶⁰ Urteil in der Rechtssache T-9/19, siehe Fußnote 31, Rn. 149.

⁶¹ Ein anderer Ansatz hätte darin bestehen können, den Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Århus-Verordnung direkt an den Wortlaut von Artikel 263 AEUV anzugleichen.

⁶² Nummer 46 der Stellungnahme des Ausschusses von 2021.

78. Der Ausschuss hat seine Bedenken nicht näher ausgeführt, doch können aus der Sicht des Juristischen Dienstes des Rates die nachstehenden allgemeinen Bemerkungen dazu vorgetragen werden.
79. Der Begriff „angenommen“ kann sinnvollerweise so ausgelegt werden, dass sich die betreffenden Akte nicht mehr im Entwurfsstadium befinden. Diese Akte wurden nach den für sie geltenden Verfahren fertiggestellt und können Gegenstand des internen Überprüfungsverfahrens nach Artikel 10 der Århus-Verordnung sein, sofern sie auch die übrigen Anforderungen der Definition erfüllen. Wie unter Nummer 74 bereits dargelegt, hat der Gerichtshof in Bezug auf Artikel 263 AEUV in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass Handlungen, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten, unabhängig von ihrer Form angefochten werden können⁶³. Analog zu dieser Rechtsprechung ist für die Zwecke der internen Überprüfung nach der Århus-Verordnung die Frage, welcher Begriff („angenommen“, „gebilligt“, „genehmigt“ usw.) als Hinweis auf den endgültigen Charakter des Akts verwendet wurde, unerheblich für die Feststellung, ob dieser gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Århus-Verordnung *„rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“*.
80. Daher ist der Juristische Dienst des Rates der Auffassung, dass durch die Verwendung des Begriffs „angenommen“ in Bezug auf Akte der Union, die unter die vorgeschlagene Definition des „*Verwaltungsakts*“ fallen, das Spektrum der Akte, die einer internen Überprüfung gemäß der Århus-Verordnung unterzogen werden können, nicht eingeschränkt wird.
81. Es sei auf die zahlreichen Fälle hingewiesen, in denen in den Verträgen lediglich auf Handlungen „der“ Organe Bezug genommen wird⁶⁴. Diese Formulierung könnte wahlweise auch im vorliegenden Fall verwendet werden, was den Geltungsbereich der Bestimmung nicht ändern würde.

IX. DURCHFÜHRUNGSMABNAHMEN AUF NATIONALER EBENE

82. In dem Vorschlag wird unterschieden zwischen Akten, die Durchführungsmaßnahmen auf Unionsebene erfordern und für die eine interne Überprüfung vorgesehen ist – allerdings erst nach dem Erlass der betreffenden Durchführungsmaßnahme –, und Akten, die nationale Durchführungsmaßnahmen erfordern und für die keine interne Überprüfung vorgesehen ist⁶⁵.

⁶³ Vgl. Urteil in der Rechtssache C-147/96, siehe Fußnote 55, Rn. 27.

⁶⁴ Siehe insbesondere Artikel 4 EUV und Artikel 263 AEUV selbst.

⁶⁵ Siehe Artikel 1 Nummer 1 und Nummer 2 Buchstabe a des Vorschlags.

83. Der Ausschuss weist in seiner Stellungnahme von 2021 darauf hin, dass es mit dem Übereinkommen von Århus unvereinbar ist, Unionsakte, die Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erfordern, von der internen Überprüfung auszunehmen. Er räumt ein, dass die Organe und Einrichtungen der Union selbst keine interne Überprüfung der nationalen Durchführungsmaßnahmen vornehmen können. Seines Erachtens sollte jedoch eine interne Überprüfung des Unionsakts nach Erlass der nationalen Durchführungsmaßnahmen möglich sein.
84. Nach Auffassung des Juristischen Dienst des Rates werden in dieser Stellungnahme nicht die Besonderheit der Rechtsordnung der EU und die in Bezug auf Akte der Union und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe berücksichtigt. Erfordert ein Unionsakt nationale Durchführungsmaßnahmen, so sollte eine qualifizierte Einrichtung, die diese Maßnahme anfechten will, im Einklang mit dem geltenden nationalen Recht Rechtsbehelfe einlegen. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV in Bezug auf Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen und nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach diesem Absatz sein können, da es Möglichkeiten gibt, solche Durchführungsmaßnahmen anzufechten⁶⁶. Es sei daran erinnert, dass der Anwendungsbereich dieses Absatzes durch den Vertrag von Lissabon erweitert wurde, um nicht privilegierten Klägern zu ermöglichen, eine gerichtliche Überprüfung von Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen, einzufordern, allerdings nur, wenn diese Rechtsakte keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Wie unter Nummer 24 bereits ausgeführt, hat das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache T-9/19 (*ClientEarth gegen EIB*) festgestellt, dass Handlungen, die nach Artikel 10 der Århus-Verordnung einer internen Überprüfung unterzogen werden können, im Einklang mit Artikel 263 auszulegen sind (Rn. 149 des Urteils).
85. Was die nationalen Rechtsbehelfe betrifft, so gibt es neben etwaigen verwaltungsbehördlichen Möglichkeiten der Überprüfung nationaler Durchführungsmaßnahmen auch gerichtliche Rechtsbehelfe, um die Gültigkeit des Unionsakts anzufechten, auf dessen Grundlage diese Durchführungsmaßnahmen erlassen wurden.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Arbeitsgruppe II des Europäischen Konvents – Arbeitsunterlage Nr. 21 vom 7. Oktober 2002.

86. So kann in Bezug auf die nationalen Durchführungsmaßnahmen in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Gerichtsverfahren eingeleitet werden, in dem der Kläger die Ungültigkeit des Unionsakts geltend machen kann, der die nationalen Durchführungsmaßnahmen erfordert. In diesem Zusammenhang muss das nationale Gericht den Gerichtshof gemäß Artikel 267 AEUV um Vorabentscheidung über die Gültigkeit des Unionsakts ersuchen⁶⁷.
87. Wie unter Nummer 17 bereits ausgeführt, müssen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Bezug auf Handlungen, die gegen das Umweltrecht verstoßen, verwaltungsbehördliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe – nicht jedoch beides – zur Verfügung stehen. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates steht der in dem Vorschlag vorgesehene Ausschluss von Unionsakten, die Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erfordern, von der internen Überprüfung mit den Grundprinzipien der Rechtsordnung der Union und ihrem System der gerichtlichen Überprüfung im Einklang.

X. FAZIT

88. Der Juristische Dienst des Rates kommt somit zu folgendem Schluss:
- a) Die Definition des „*Verwaltungsakts*“, der gemäß Artikel 10 der Århus-Verordnung einer internen Überprüfung unterzogen werden kann, sollte im Textentwurf klarer gefasst werden, um deutlich zu machen, dass dieser Begriff sowohl Akte zur Regelung von Einzelfällen als auch Rechtsakte mit Verordnungscharakter abdeckt, die gemäß Artikel 263 Absatz 4 AEUV angefochten werden können;
 - b) die Ausweitung des Verfahrens der internen Überprüfung auf nicht legislative Akte mit allgemeiner Geltung gemäß dem Vorschlag ist mit Artikel 263 Absatz 4 AEUV vereinbar;

⁶⁷ Urteile in den Rechtssachen C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares gegen Kommission*, EU:C:2015:284, Rn. 29-31; C-274/12 P, *Telefónica gegen Kommission*, EU:C:2013:852, Rn. 27-29; und C-583/11 P, siehe Fußnote 33, Rn. 93.

- c) in Ermangelung einer klaren Rechtsprechung zu diesem Thema kann nicht ausgeschlossen werden, dass gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse über eine vorläufige Anwendung sowie gemäß Artikel 218 Absätze 6 und 9 AEUV erlassene Ratsbeschlüsse unter bestimmten Umständen Gegenstand einer internen Überprüfung nach der Århus-Verordnung sein können, wenn diese wie vorgeschlagen geändert wird;
- d) die Bestimmungen der Århus-Verordnung gelten für Maßnahmen, die auf der Grundlage des AEUV (oder des EUV) erlassen wurden und den Bereich der Kernenergie betreffen, nicht jedoch für Maßnahmen, die auf der Grundlage des Euratom-Vertrags erlassen wurden;
- e) fasst der Unionsgesetzgeber einen entsprechenden Beschluss, so ist es rechtlich möglich, die Århus-Verordnung dahingehend zu ändern, dass der Umfang des Rechts, eine interne Überprüfung zu beantragen, über den Begriff „*qualifizierte Einrichtungen*“ gemäß Artikel 11 der geltenden Fassung dieser Verordnung hinaus erweitert wird;
- f) für die Zwecke der Århus-Verordnung besteht vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs kein inhaltlicher Unterschied zwischen dem Begriff „*rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat*“ und dem Begriff „*Rechts- und Außenwirkung hat*“ bei der Definition des „*Verwaltungsakts*“;
- g) durch die Verwendung des Begriffs „*angenommen*“ (im Vorschlag) in Bezug auf Verwaltungsakte, die Gegenstand einer internen Überprüfung sein können, wird der Umfang dieser Überprüfung nicht eingeschränkt;
- h) der Ausschluss (im Vorschlag) von Verwaltungsakten, die nationale Durchführungsmaßnahmen erfordern, von dem internen Überprüfungsverfahren steht im Einklang mit dem Unionssystem der gerichtlichen Überprüfung und mit Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus.