

CONV 45/02

CONTRIB 25

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: **Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Hannes Farnleitner**

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Hannes Farnleitner erhalten.

**Erleichterung von Individualklagen vor dem
Europäischen Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz**

Beitrag von Hannes Farnleitner

Mitglied des Konvents

Das vorliegende Papier zielt darauf ab, den Konvent auf ein Problem bei der Geltendmachung von Rechtsansprüchen bei den EU-Gerichten (EuGH und EuG I) durch Einzelne (natürliche und juristische Personen) hinzuweisen. Die Auswirkungen dieser Rechtslage sind mit verantwortlich für das Gefühl der relativen Ferne der EU-Entscheidungsinstanzen von den Bürgerinnen und Bürgern. Wie zu zeigen sein wird, können diese negativen Auswirkungen jedoch leicht beseitigt werden. Damit würde man einen Beitrag zu größerer Bürgernähe und Transparenz der Europäischen Union leisten.

1. Derzeitige Gemeinschaftsrechtslage:

Das gegenständliche Problem besteht vor allem bei so genannten Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 230 EGV. Danach überwacht der Gerichtshof (der EuGH bzw. das EuG I bei Klagen natürlicher und juristischer Personen) die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane. Zu diesem Zweck ist er zuständig für Klagen wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Gründungsverträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs.

Aktiv klagslegitimiert sind dabei generell die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission sowie bei Klagen, die auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen, das Europäische Parlament, der Rechnungshof und die Europäische Zentralbank.

Einzelne können solche Klagen nur gegen diejenigen Entscheidungen erheben, die sie (auch wenn sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind) unmittelbar und individuell betreffen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass generelle Rechtsakte (wie insbesondere eine Verordnung) von Einzelnen nicht bekämpft werden können, es sei denn, sie sind unmittelbar und individuell betroffen.

Die unmittelbare Betroffenheit wird vom EuGH bzw. vom EuG I dann bejaht, wenn es zur Auslösung der Wirkungen der Gemeinschaftshandlung gegenüber dem Einzelnen einer mitgliedstaatlichen Vollziehung nicht mehr bedarf oder der Mitgliedstaat den Rechtsakt zwar zu vollziehen hat, sein Ermessen jedoch dabei so weit reduziert ist, dass sich sein Handeln auf den technischen Vollzug beschränkt.

Eine individuelle Betroffenheit von Gemeinschaftsakten liegt, auch wenn der Einzelne nicht Adressat der Entscheidung ist, nach der bisherigen ständigen Judikatur des EuGH und des EuG I dann vor, wenn die angegriffene Maßnahme dem Einzelnen wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten eines individuellen

Rechtsaktes (vor allem einer Entscheidung). Dieses letztgenannte Kriterium führt in der Praxis dazu, dass individuelle Klagen gegen generelle Rechtsakte trotz Vorliegens einer unmittelbaren Betroffenheit in vielen Fällen mangels individueller Betroffenheit der Einzelperson nicht zugelassen werden. In der Beilage finden sich einige Beispiele aus der Praxis der EU-Gerichtsbarkeit, welche die – rechtsschutzfeindlichen – Auswirkungen der geltenden Rechtslage gut dokumentieren.

Der EuGH selbst hat in seinem Beitrag zur Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Amsterdam geführt hat, die Frage gestellt, ob die geltende Rechtslage „ausreichend ist, um [Einzelnen] einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen ihrer Grundrechte durch die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane zu garantieren“.

Die gegenständliche Problematik kann in eindeutiger Weise nur durch eine Änderung der Verträge gelöst werden. Dies auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Generalanwalt Jacobs kürzlich in einem Schlussantrag (Rs. C-50/00 P) ein Überdenken der bisherigen Rechtsprechung zur „individuellen Betroffenheit“ angeregt hat.

2. Lösungsmöglichkeit:

Eine Verbesserung individueller Rechtsschutzmöglichkeiten im Gemeinschaftsrecht könnte durch die Streichung der Worte „und individuell“ in Art. 230 Abs. 4 EGV erzielt werden. Abs. 4 würde dann lauten: *„Jede natürliche oder juristische Person kann unter den gleichen Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar betreffen.“*

Diesfalls könnten Nichtigkeitsklagen natürlicher oder juristischer Personen gegen Gemeinschaftsrechtsakte auch dann erhoben werden, wenn sie durch diese Rechtsakte nur „unmittelbar“ und nicht zusätzlich auch „individuell“ betroffen sind.

3. Rahmenbedingungen – mögliche Auswirkungen:

Gegen eine solche Vorgangsweise könnte der Einwand erhoben werden, dass damit eine Fülle von Klagen gegen generelle Gemeinschaftsrechtsakte durch Einzelpersonen vorgebracht würden und damit die sowieso bereits überlastete EU-Gerichtsbarkeit lahmgelegt werden könnte. Dem ist allerdings zu entgegnen, dass die EU-Gerichte auch weiterhin über das Zutreffen der sonstigen Klagsvoraussetzungen zu entscheiden hätten (v.a. über das Vorliegen der „unmittelbaren Betroffenheit“). Dies würde – auch nach den Erfahrungen in Österreich, wo es eine ganz vergleichbare Rechtslage in Bezug auf Individualklagen beim Verfassungsgerichtshof gibt – weiterhin hinreichende „Filtermöglichkeiten“ schaffen. Auch Generalanwalt Jacobs teilt in seinem oben erwähnten Schlussantrag die Sorge, dass es zu einem nicht bewältigbaren Ansteigen von Klagen kommen würde, ausdrücklich nicht. Er weist in diesem Zusammenhang auch auf eine Reihe von Möglichkeiten hin, die die Verfahrensordnung bietet.

Auch könnte eingewendet werden, dass eine solche Ausweitung der Möglichkeit von Individualklagen gegen EU-Rechtsakte im Rahmen des geltenden Gemeinschaftsrechts dazu führen würde, dass in Zukunft viele Nichtigkeitsklagen gegen generelle Gemeinschaftsrechtsakte nicht mehr beim EuGH, sondern beim EuG I einzubringen wären. Dazu kann jedoch angemerkt werden, dass bereits durch den Vertrag von Nizza im Bereich der Vorabentscheidungsverfahren – einem Kernbereich für grundsätzliche Rechtsfragen im Sinne einer einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts – eine Grundsatzentscheidung dahingehend getroffen wurde, dass in Zukunft die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte nicht mehr ausschließlich beim EuGH konzentriert wird (Art. 225 Abs. 3 EGV idF des Vertrages von Nizza).

Fallbeispiele aus der Judikatur betreffend mangelnder individueller Betroffenheit im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV

1. EuG I, 9. August 1995, Greenpeace u.a./Kommission, T-585/93, Slg. 1995, II-2205; bestätigt durch EuGH, 2. April 1998, C-321/95 P, Slg. I-1651

Umweltschutz – Nachbarschutz; Nichtigkeitsklage gegen eine an Spanien gerichtete Entscheidung zur Förderung zweier Elektrizitätswerke auf den Kanarischen Inseln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); die Kläger sind zum einen Einzelpersonen, die sich auf ihre Eigenschaft als Ortsansässige, Fischer oder vom Fremdenverkehr lebende Personen berufen und um den Erhalt der natürlichen Umwelt auf den Kanarischen Inseln besorgt sind, zum anderen Greenpeace und weitere Umweltschutzgruppen. Unter Berufung auf die ständige Rechtsprechung urteilt das EuG I, bestätigt vom EuGH, dass es sich bei den Einzelpersonen um eine allgemein und abstrakt umschriebene Personengruppe handelt; die Einreichung einer Beschwerde bei der Kommission führt auch, mangels spezifischer Verfahrensrechte, nicht zur Individualisierung im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV (vgl. insbes. Rn. 54 bis 57). Was die Klagen von Greenpeace und anderen Umweltschutzgruppen anlangt, urteilt das EuG I unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung, dass diese Vereinigungen nicht klagslegitimiert sind, da auch ihren Mitgliedern (entsprechend der ersten Kategorie der Kläger) diese Befugnis fehlt (vgl. Rn. 59 bis 63).

2. EuG I, 22. Februar 2000, ACAV u.a./Rat, T-138/98, Slg. 2000, II-341 (rechtskräftig)

Fischerei; Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung des Rates zur Regulierung der Länge der Treibnetze aus Gründen des Schutzes des Fischereibestandes; Beispiel einer ständigen Rechtsprechung, wonach der Umstand, dass die Personen, für die die Maßnahme gilt, nach der Zahl oder sogar Identität mehr oder weniger genau bestimmbar sind, keineswegs bedeutet, dass diese deshalb im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EGV individualisiert sind (vgl. Rn. 64); auch der Umstand, dass die angefochtene Verordnung schwer wiegende wirtschaftliche Folgen für die Tätigkeit der Kläger haben könnte, vermag diese, nach der ständigen Rechtsprechung, nicht zu individualisieren (vgl. Rn. 66).

3. EuG I, 7. Februar 2001, Sociedade Agrícola dos Arinhos u.a./Kommission, T-38/99 bis T-50/99, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht (rechtskräftig)

Betrifft eine an Portugal gerichtete Entscheidung der Kommission, den Export von portugiesischen Kampfstieren nach Spanien und Frankreich aus Gründen des Schutzes gegen den Rinderwahnsinn zu untersagen; Betroffenheit der klagenden Rinderzüchter und –exporteure lediglich als Teil einer abstrakt umschriebenen Personenkategorie, nämlich aller Wirtschaftsteilnehmer, die dieselbe Tätigkeit ausüben (vgl. insbes. die Rn. 37 bis 44).

4. EuG I, 21. März 2001, Hamburger Hafen- und Lagerhaus u.a./Kommission, T-69/96, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht (rechtskräftig)

Staatliche Beihilfen; Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Kommission zur Genehmigung einer staatlichen Beihilfe der Niederlande zugunsten eines Konkurrenzunternehmens der Kläger; nach der ständigen Rechtsprechung im Bereich der staatlichen Beihilfen ist ein Konkurrent in solchen Fällen klagslegitimiert (individualisiert), wenn er nachweisen kann, dass er durch die Gewährung der Beihilfe eventuell in seinen Interessen verletzt ist und seine individuelle Wettbewerbsposition auf dem Markt durch die Gewährung der Beihilfe beeinträchtigt ist: Dies ist dem Kläger im vorliegenden Fall nicht gelungen (vgl. insbes. Rn. 34 bis 50). Das Vorbringen der Kläger, es handle sich um den einzig offen stehenden Rechtsweg, kann daran nichts ändern (vgl. Rn. 51).
