

Übungsfall zu Einheit 4

Die Europäische Union strebt zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele eine deutliche Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor an. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verabschieden in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Verordnung (EU) 2023/851 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für Personenkraftwagen. Darin werden die Automobilhersteller verpflichtet, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen ihrer in einem Kalenderjahr neu zugelassenen Personenkraftwagen („Flotte“) die für diese Flotte näher festgelegten Emissionsvorgaben nicht überschreiten. Im Falle einer Zuwiderhandlung kann ein Bußgeld durch die jeweils zuständige nationale Verkehrsbehörde festgesetzt werden. In Art. 1 der Verordnung werden die zulässigen CO₂-Emissionen, die Flotten emittieren dürfen, im Vergleich zu vorherigen Regelungen drastisch verringert. Mittelfristig soll damit ein Umstieg auf die Elektromobilität gelingen.

Die E-Fuels-GmbH (E) hält Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 für eine rechtswidrige Beschränkung ihrer unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 GRCh. Sie beklagt, dass in der Verordnung nicht zwischen E-Fuels, die sie vertriebt, und klassischen synthetischen Kraftstoffen differenziert werde. Bei der Produktion von E-Fuels unter dem Einsatz erneuerbarer Energien werde CO₂ aus der Atmosphäre entnommen und in vergleichbarer Menge bei ihrer Verbrennung wieder ausgestoßen (sog. CO₂-neutrale Kraftstoffe). Dennoch fehle es aufgrund der Verordnung in Zukunft nahezu vollständig an Absatzmöglichkeiten für CO₂-neutralen Kraftstoff, da die Verordnung allein auf den Verbrennungs-, nicht aber auf den Herstellungsprozess Bezug nehme. Als Pionier im E-Fuels-Bereich sei E Teil eines abgrenzbaren Kreises besonders Betroffener, da europaweit nur eine Handvoll Unternehmen CO₂-neutrale Kraftstoffe vertrieben.

E erhebt sechs Wochen nach der Veröffentlichung der Verordnung (EU) 2023/851 im Amtsblatt formell ordnungsgemäß Klage beim Gericht der Europäischen Union (EuG) gegen das Europäische Parlament und den Rat der EU und begehrt, Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 für unwirksam zu erklären. Rat und Parlament erklären im Verfahren, Private könnten Verordnungen nicht einfach gerichtlich angreifen. Ansonsten seien die Gestaltungsprärogative des demokratischen Gesetzgebers und die Rechtssicherheit erheblich gefährdet. E entgegnet, schon aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes müsse sich die Zulässigkeit ihrer Klage ergeben.

Frage 1: Ist die Klage der E zulässig?

Frage 2: Angenommen, E erhebt eine zulässige Klage vor dem VG Berlin mit dem Ziel, die Unwirksamkeit des Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 herbeizuführen. Wäre eine Vorlage des VG Berlin im Vorabentscheidungsverfahren zulässig?

Lösungshinweise

Frage 1

E begehrt, Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 für unwirksam zu erklären. Zur Erreichung dieses Ziels kommt eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV in Betracht. Zu prüfen ist, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage vorliegen.

A. Zuständiges Gericht

Gemäß Art. 256 Abs. 1 S. 1 AEUV ist das Gericht (EuG) für Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV zuständig. Fraglich ist, ob die Klage hier ausnahmsweise durch eine abweichende Satzungsregelung gemäß Art. 256 Abs. 1 S. 1 a.E. AEUV dem EuGH zugewiesen ist. Art. 51 GHEU-Satzung sieht vor, dass bestimmte Klagen, die von einem Mitgliedstaat oder einem Unionsorgan erhoben werden, in die Zuständigkeit des EuGH fallen. Für Klagen einer natürlichen oder juristischen Person bleibt demgegenüber stets das EuG zuständig. E hat die Klage beim zuständigen Gericht erhoben.

B. Klageberechtigung

Als juristische Person ist E nach Art. 263 UAbs. 4 AEUV klageberechtigt.

C. Klagegegenstand

Tauglicher Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage sind Handlungen von Unionsorganen, die dazu geeignet und bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, vgl. Art. 263 UAbs. 1 S. 1 AEUV. E greift mit ihrer Klage eine von Parlament und Rat als Unionsorganen erlassene Ordnungsbestimmung (vgl. Art. 288 UAbs. 2 AEUV) an, die verbindliche Emissionswerte festsetzt. Ein tauglicher Klagegegenstand liegt vor.

D. Richtiger Beklagter

E müsste ihre Nichtigkeitsklage gegen dasjenige Unionsorgan gerichtet haben, das für den Klagegegenstand verantwortlich ist, hier also die Verordnung (EU) 2023/851 erlassen hat. Vorliegend wurde diese Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, insofern bedurfte es gemäß Art. 289 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 AEUV der Annahme sowohl durch das Parlament als auch den Rat. E hat damit ihre Nichtigkeitsklage gegen die richtigen Beklagten gerichtet.

E. Klagefrist und -form

Eine Nichtigkeitsklage ist gemäß Art. 263 UAbs. 6 AEUV binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe zu erheben, die bei einer Verordnung durch Veröffentlichung im Amtsblatt (vgl. Art. 297 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) erfolgt. Gemäß Art. 59 VerfO EuG beginnt die Frist dabei allerdings erst 14 Tage nach Veröffentlichung. Indem E sechs Wochen nach Veröffentlichung der Verordnung im Amtsblatt Klage erhoben hat, hat sie die Frist gewahrt. Die Klage wurde auch formgerecht, das heißt entsprechend der Vorgaben des Art. 21 GHEU-Satzung erhoben.

F. Geltendmachung eines Nichtigkeitsgrunds

E müsste einen der in Art. 263 UAbs. 2 AEUV genannten Nichtigkeitsgründe (Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm, Ermessensmissbrauch) geltend machen. Sie rügt, dass durch die Verordnung ihr

Geschäftsmodell unmöglich gemacht werde und beruft sich aus diesem Grund auf eine Verletzung ihrer in Art. 16 GRCh garantierten unternehmerischen Freiheit. Damit macht E hier eine materiell-rechtliche Rechtswidrigkeit geltend. Die GRCh ist nicht Bestandteil der „Verträge“ (vgl. Art. 1 Abs. 2 S. 2 AEUV). Der dritte Nichtigkeitsgrund umfasst aber auch Verletzungen bei der Durchführung der Verträge anzuwendender Rechtsnormen und damit letztlich jedweden Verstoß gegen höherrangiges Unionsrecht. Da die GRCh gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV mit den Verträgen gleichrangig und damit auf der Ebene des Primärrechts einzuordnen ist, ist sie Maßstab einer sekundärrechtlichen Verordnung. E beruft sich damit auf einen Nichtigkeitsgrund i.S.d. Art. 263 UAbs. 2 AEUV.

G. Klagebefugnis

I. Klagebefugnis nichtprivilegierter Kläger gemäß Art. 263 UAbs. 4 AEUV

Die Voraussetzungen der Klagebefugnis für E als juristische Person und damit sog. nichtprivilegierte Klägerin ergeben sich aus Art. 263 UAbs. 4 AEUV. Danach kann eine Nichtigkeitsklage erhoben werden gegen an die natürliche oder juristische Person gerichtete Handlungen (Var. 1), gegen Handlungen, die die Person unmittelbar und individuell betreffen (Var. 2), sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungsscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (Var. 3).

Für eine Qualifizierung als eine gegen eine Person gerichtete Handlung (Var. 1) bedarf es einer tatsächlichen Adressateneigenschaft. Eine solche, insbesondere bei Beschlüssen in Betracht kommende Adressateneigenschaft erzeugt die allgemein geltende Verordnung nicht. Die Verordnung wurde hier im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen und ist damit ein Gesetzgebungsakt. Ein Rechtsakt mit Verordnungsscharakter i.S.d. Art. 290 Abs. 1 AEUV und Art. 291 Abs. 2 AEUV (sog. Tertiärrecht) (Var. 3) liegt ebenfalls nicht vor. Somit setzt die Klagebefugnis des E im konkreten Fall voraus, dass sie von der Verordnung unmittelbar und individuell betroffen ist (Var. 2).

II. Unmittelbare Betroffenheit

Die in der Verordnung festgesetzten Emissionsgrenzen entfalten ohne das Erfordernis weiterer Durchführungsmaßnahmen Wirkung („self-executing“). Sie können (und werden) sich für E dahingehend auswirken, dass sie ihr Geschäftsmodell umstellen oder sogar aufgeben muss. Dies setzt freilich voraus, dass die Automobilhersteller ihre Flotten entsprechend der Vorgaben der Verordnung umstellen. Allein dieser „Zwischenschritt“ durch Dritte, der aus rechtlicher Sicht zwingend eintritt, steht einer unmittelbaren Betroffenheit indes nicht entgegen.

III. Individuelle Betroffenheit

Fraglich ist, ob E auch individuell betroffen ist. Nach der sog. Plaumann-Formel liegt eine individuelle Betroffenheit vor, wenn die Handlung den Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten eines an ihn gerichteten Beschlusses.

Hier richtet sich Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 in erster Linie an Automobilhersteller, die verpflichtet sind, ihre Flotte den Vorgaben anzupassen. Es kann insofern dahinstehen, ob angesichts der abstrakten Fassung und der Offenheit für weitere Hersteller eine hinreichende Individualisierung anzunehmen ist. Jedenfalls fällt E als Herstellerin von CO₂-neutralen Kraftstoffen nicht in diese Gruppe. Allerdings ist zu bedenken, dass einerseits gerade das – grundrechtlich durch Art. 16 GRCh geschützte – Geschäftsmodell der E durch die Verordnung gefährdet ist, sich der Rechtsakt mithin auf sie in besonderer Weise auswirkt, und andererseits die

Gruppe der Hersteller von E-Fuels überschaubar und abgrenzbar ist. Insofern ist für E eine besonders intensive Betroffenheit zu konstatieren. Dies ändert aber nichts daran, dass aus Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 wirtschaftliche Auswirkungen für zahlreiche Branchen folgen, neben Automobilherstellern etwa auch für Tankstellen oder Motorenzulieferer. Um der Intention des Art. 263 UAbs. 4 AEUV, die Klagebefugnis für natürliche und juristische Personen zu begrenzen, Rechnung zu tragen, kann es für eine individuelle Betroffenheit nicht genügen, dass bestimmte Wirtschaftsteilnehmer von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung nur wirtschaftlich stärker berührt sind als andere, für die der Rechtsakt ebenfalls Relevanz entfaltet. Somit ist E von Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 im Vergleich zu anderen Marktteilnehmer nicht in einer Weise individuell betroffen, die eine Klagebefugnis i.S.d. Art. 263 UAbs. 4 AEUV begründet.

IV. Erweiterungen aufgrund des Gebots effektiven Rechtsschutzes?

Fraglich ist, ob hier ausnahmsweise doch eine Klagebefugnis anzunehmen ist, weil E sonst, trotz eines erheblichen Eingriffs in Art. 16 GRCh, angesichts des Fehlens eines weiteren Vollzugsakts keinerlei Rechtsschutzmöglichkeiten mehr offen stehen. Grundsätzlich gewährleistet Art. 47 GRCh im Anwendungsbereich des Unionsrechts lückenlosen und effektiven Rechtsschutz. Dieser Rechtsschutz wird nach Art. 19 Abs. 1 EUV jedoch durch den Gerichtshof und die Gerichte der Mitgliedstaaten gemeinsam gewährleistet. Insbesondere aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ergibt sich, dass im Zweifel die Mitgliedstaaten für einen hinreichenden gerichtlichen Rechtsschutz sorgen müssen. Dabei können mitgliedstaatliche Gerichte ggf. im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 263 AEUV auch unionsrechtliche Fragestellungen einer Klärung durch die Unionsgerichte zuführen. Angesichts dieser „Auffangzuständigkeit“ erfordert Art. 47 GRCh nicht, dass gerade vor den Unionsgerichten eine direkte Rechtsschutzmöglichkeit besteht. Eine Auslegung im Lichte des Art. 47 GRCh begründet somit nicht eine Klagebefugnis der E.

H. Ergebnis

Die Klage der E ist mangels Klagebefugnis nicht zulässig.

Frage 2

A. Zuständiges Gericht

Für Vorabentscheidungsverfahren ist nach einem Umkehrschluss aus Art. 256 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV der EuGH zuständig, sofern nicht dem EuG die Zuständigkeit in der GHEU-Satzung zugewiesen wurde. Insofern weist Art. 50b GHEU-Satzung Vorlagen für bestimmte Sachgebiete dem EuG zu. Ein solches Sachgebiet ist hier nicht einschlägig, somit ist der EuGH zuständiges Gericht.

B. Vorlagegegenstand

Tauglicher Vorlagegegenstand sind Vorlagefragen zur Auslegung des primären und abgeleiteten Unionsrechts (Art. 267 Abs. 1 lit. a, b AEUV) sowie Vorlagefragen über die Gültigkeit von Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV). Vorliegend wird das VG Berlin danach fragen, ob Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 als Sekundärrechtsakt mit dem Unionsprimärrecht, genauer dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit des Art. 16 GRCh, vereinbar ist (Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV). Die zu formulierende Vorlagefrage könnte somit lauten: Verstößt Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/85 gegen höherrangiges Unionsrecht, insbesondere das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh, und ist er deshalb ungültig? Es handelt sich mithin um eine Gültigkeitsvorlage und einen tauglichen Vorlagegegenstand i.S.d. Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV.

C. Vorlageberechtigung

Das VG Berlin ist als dauerhaft und auf gesetzlicher Grundlage eingerichtetes Verwaltungsgericht ein Gericht i.S.d. Art. 267 UAbs. 2 AEUV und somit vorlageberechtigt, für die Gültigkeitsvorlage nach der sog. Foto-Frost-Doktrin sogar zur Vorlage verpflichtet (Verwerfungsmonopol der Unionsgerichte).

D. Entscheidungserheblichkeit

Eine Vorlage ist im Rahmen der Gültigkeitsvorlage entscheidungserheblich, wenn die Feststellung der Gültigkeit der Unionshandlung im Ausgangsrechtsstreit zu einem anderen Ergebnis führen würde als die Feststellung der Wirksamkeit. Ist Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 nichtig, so findet er auf E keine Anwendung. Der Ausgangsrechtsstreit wäre somit anders zu entscheiden als bei einer Wirksamkeit der Verordnungsbestimmung. Die unionsrechtliche Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit kann demnach im vorliegenden Fall nicht widerlegt werden.

E. Ordnungsgemäße Vorlage

Das VG Berlin müsste bei einer Vorlage die Vorgaben der Art. 23 Abs. 1 S. 1 GHEU-Satzung und Art. 94 VerfO EuGH berücksichtigen.

F. Keine Präklusion

Vorabentscheidungsverfahren sind nicht fristgebunden. Es erscheint allerdings problematisch, wenn im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens die Nichtigkeit einer Unionshandlung begehrt wird, obwohl der Betroffene eine mögliche Nichtigkeitsklage nicht oder nicht rechtzeitig erhoben hat. Damit würde Sinn und Zweck der Frist des Art. 263 UAbs. 6 AEUV, namentlich Rechtssicherheit herbeizuführen, unterlaufen. Eine Vorabentscheidung muss daher ausnahmsweise dann ausscheiden, wenn die Erhebung einer Nichtigkeitsklage offensichtlich zulässig gewesen wäre (sog. Deggendorf-Doktrin). Hier aber hat E fristgerecht eine Nichtigkeitsklage erhoben, die überdies nicht (offenkundig) zulässig war. Die gerichtliche Überprüfung des Art. 1 der Verordnung (EU) 2023/851 im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens ist daher nicht präkludiert.

G. Ergebnis

Ein vom VG Berlin eingeleitetes Vorabentscheidungsverfahren wäre zulässig.