



Gefördert durch das Programm „Justiz“ (2014-2020) der Europäischen Union.
Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt lediglich die Meinung des Autors wieder und unterliegt seiner alleinigen Verantwortung. Die Europäische Kommission kann nicht für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen verantwortlich gemacht werden.

Fallstudie

Prozessführung im Recht der Europäischen Union

GRUNDLAGENSCHULUNG FÜR RECHTSANWÄLTE

Von
Daniel Sarmiento

Am 1. Februar 2022 wurde im Amtsblatt eine neue, vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassene Verordnung über die Herstellung von Tabakwaren veröffentlicht, die mehr Transparenz bei der Herstellung von Tabakerzeugnissen und höhere Qualitätsstandards fördert, um die Sicherheit der Verbraucher zu gewährleisten. Die Verordnung 100/2022 sieht in Artikel 99 eine Ermächtigung für die Europäische Kommission vor, eine delegierte Verordnung zu erlassen, in der die notwendigen Informationen festgelegt werden, die die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen bei Einzelhandelspackungen enthalten muss. Die Verordnung 100/2022 nennt eine Reihe allgemeiner Kriterien, überträgt jedoch der Europäischen Kommission die Einzelheiten, die für die verschiedenen Kategorien von im Einzelhandel verkauften Tabakerzeugnissen gelten sollen. Artikel 99 sieht vor, dass die Europäische Kommission die delegierte Verordnung bis spätestens 1. September 2022 erlässt.

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Verordnung 100/2022 leitete die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation ein, woraufhin sechzig Beiträge von verschiedenen Interessengruppen der Branche eingingen. Bei den Sitzungen der Kommission mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten wurde deutlich, dass die Standpunkte sehr weit auseinander gingen und es schwierig sein würde, eine delegierte Verordnung auszuarbeiten, die den Forderungen der Industrie, der Verbraucherverbände und der Mitgliedstaaten gerecht wird. Um die Dinge noch komplizierter zu machen, kündigte das Europäische Parlament an, dass es die in Artikel 99 der Verordnung 100/2022 erteilte Befugnis widerrufen würde, wenn die Kommission nicht strenge Bedingungen vorgäbe, die ein Höchstmaß an Verbraucherschutz gewährleisten. Die Position des Europäischen Parlaments stand im Gegensatz zur aggressiven Haltung der Industrie, die mit rechtlichen Schritten gegen jede Initiative drohte, die einen unverhältnismäßig hohen Regelungsaufwand in einem ohnehin schon komplexen, kostspieligen und zeitraubenden Produktionsprozess mit sich brächte.

Die Europäische Kommission erkannte, dass sie nicht in der Lage war, einen Konsens zwischen allen betroffenen Interessengruppen zu erzielen, und beschloss, den Erlass der delegierten Verordnung auf unbestimmte Zeit zu verschieben. In der Zwischenzeit gab die Europäische Kommission Leitlinien mit grundlegenden Empfehlungen für die Mindestanforderungen an die Kennzeichnung von Tabakwaren für den Einzelhandel heraus. Diese Leitlinien sind jedoch nicht verbindlich, und gemäß ihrer Schlussbestimmung befreit die vollständige Einhaltung der Leitlinien einen Hersteller nicht von seiner Haftung im Falle eines Verstoßes gegen bindende Bestimmungen der EU.

Colonial Tobacco ist ein multinationales Unternehmen, das seinen europäischen Hauptsitz in Portugal hat. Seine Produktionsstätten befinden sich in drei EU-Mitgliedstaaten, und es ist von der Verordnung 100/2022 unmittelbar betroffen. Aufgrund der Verzögerungen bei der Vorlage einer delegierten Kennzeichnungsverordnung durch die Kommission hat Colonial Tobacco die Produktion ausgesetzt, während es auf eine rechtliche Analyse der Leitlinien durch seine Anwälte wartet. Nach mehrtägigen internen Diskussionen hat Colonial Tobacco beschlossen, die Produktion mit neuen Kennzeichnungsanforderungen wieder aufzunehmen; diese umfassen keine Angaben zu den Mengen bestimmter Bestandteile pro Unze, die im Lichte der Leitlinien nicht unbedingt enthalten sein sollten. Die Verordnung 100/2022 verweist vage auf die Notwendigkeit, „hinreichende Informationen anzugeben, damit der Verbraucher die damit verbundenen Gesundheitsrisiken abwägen kann“. Diese vagen Hinweise in Verbindung mit der ausdrücklichen Befreiung von der Angabe spezifischer Mengen in den Leitlinien haben Colonial Tobacco dazu veranlasst, den Produktionsprozess wieder aufzunehmen.

Kurz nach Bekanntwerden der neuen Politik von Colonial Tobacco kündigte Health International, eine Nichtregierungsorganisation (NRO), die sich für den Schutz der menschlichen Gesundheit einsetzt, eine Kampagne an, die die neue Kennzeichnungspolitik von Colonial Tobacco anprangert. Die NRO kündigte an, dass sie unverzüglich in allen Mitgliedstaaten sowie bei der Europäischen Kommission und der Weltgesundheitsorganisation Beschwerden einreichen werde. Im Rahmen der Kampagne von Health International gaben mehrere renommierte Experten Erklärungen ab, in denen sie die Politik von Colonial Tobacco anprangerten und argumentierten, dass die Unklarheit der Gesetzgebung eine derart fragwürdige Kennzeichnungspolitik nicht rechtfertigen sollte. Kurz darauf erhob Health International zusammen mit einer Anwaltskanzlei, die die NRO unentgeltlich beriet, bei den portugiesischen Gerichten Klage, um Colonial Tobacco an der Durchsetzung seiner neuen Politik zu hindern.

Während das Unternehmen über seine Politik nach dem neuen Rechtsrahmen entschied, erhob das Königreich Schweden beim Gericht Untätigkeitsklage gegen die Europäische Kommission. Die schwedische Regierung hatte die Europäische Kommission gedrängt, eine solide delegierte Verordnung zu erlassen, die den Forderungen des Europäischen Parlaments entsprach, doch die Entscheidung der Kommission, die Maßnahmen zu verzögern und sich mehr Zeit zu nehmen, um einen Konsens zu finden, hat viele Gesundheitsorganisationen des Landes alarmiert. Um zusätzlichen Druck auf die Kommission auszuüben, forderte die schwedische Regierung,

vor Ablauf der Frist tätig zu werden, woraufhin die Kommission auf die Leitlinien und ihre Bemühungen um einen Konsens zwischen allen Beteiligten verwies. Daraufhin erhob das Königreich Schweden am 20. September 2022 Untätigkeitsklage und beantragte beim Gericht, der Kommission aufzugeben, unverzüglich eine delegierte Verordnung gemäß Artikel 99 der Verordnung 100/2022 zu erlassen.

In Anbetracht dieser Entwicklung hat Colonial Tobacco beschlossen, seine Strategie zu ändern. Unter dem starken Druck der öffentlichen Meinung und der Aktionäre hat das Unternehmen nun angekündigt, dass es keine weitere Produktion betreiben werde, bis die Europäische Kommission eine delegierte Verordnung erlässt. Erst dann werde das Unternehmen in der Lage sein, den rechtlichen Rahmen zur Zufriedenheit seiner Kunden einzuhalten. Nach Ansicht des Unternehmens kann eine sichere Produktion in der EU nur dann gewährleistet werden, wenn der endgültige verbindliche Text der delegierten Verordnung abgewartet wird. Infolgedessen hat Colonial Tobacco ab dem 1. Oktober 2022 die gesamte Produktion in der Union eingestellt, eine Entscheidung mit geschätzten Auswirkungen in Höhe von 150 Millionen Euro pro Monat.

Am 15. Juni 2023 entschied das Gericht in der Rechtssache Königreich Schweden gegen Kommission und gab allen Anträgen des Rechtsmittelführers statt. Infolgedessen wies das Gericht die Europäische Kommission an, unverzüglich eine delegierte Verordnung gemäß Artikel 99 der Verordnung 100/2022 zu erlassen. Bis zu diesem Zeitpunkt stand die Kommission noch in Verhandlungen mit den Beteiligten, war aber aufgrund des Urteils gezwungen, die Maßnahmen unverzüglich zu erlassen. So erließ die Europäische Kommission am 30. Juni 2023 eine delegierte Verordnung gemäß Artikel 99 der Verordnung 100/2022, die Kennzeichnungsbedingungen enthielt, die einen Mittelweg zwischen den Interessen aller Beteiligten widerspiegeln, wie sie in den langen Verhandlungen zum Ausdruck gekommen waren.

Unmittelbar nach der Veröffentlichung der delegierten Verordnung gibt Colonial Tobacco bekannt, dass es nun, da es endlich umfassende Klarheit über die zu erfüllenden, verbindlichen rechtlichen Kriterien habe, in der Lage sei, die Produktion wieder aufzunehmen und auf den Markt zurückzukehren. Die neunmonatige Unterbrechung der Produktion hat jedoch dem Geschäft von Colonial Tobacco schweren Schaden zugefügt. In diesem Zeitraum sind Verluste in Höhe von schätzungsweise insgesamt 1350 Mio. EUR entstanden.

Fragen

1. Ist Colonial Tobacco in der Lage, Schadensersatzklage zu erheben?
2. Welches sind die materiellen Voraussetzungen, die Colonial Tobacco erfüllen muss, damit seine Klage Erfolg hat?
3. Besteht ein Zusammenhang zwischen der Untätigkeitsklage und dem Verstoß, der der Schadensersatzklage zugrunde liegt?

Antworten

1. Ist Colonial Tobacco in der Lage, Schadensersatzklage zu erheben?

Nach ständiger Rechtsprechung ist jede Privatperson, die durch EU-Maßnahmen einen Schaden erlitten hat, berechtigt, vor dem Gericht Schadensersatzklage gegen die Union zu erheben. Die Anforderungen in Bezug auf das Klageinteresse sind eher flexibel (im Vergleich zu den Anforderungen an die Klagebefugnis bei einer Nichtigkeitsklage), aber es ist offensichtlich, dass der nicht erfolgte Erlass einer delegierten Verordnung unmittelbaren Einfluss auf die Position von Colonial Tobacco hatte. Es ist schwierig, die Klagebefugnis des Rechtsmittelführers in diesem Fall anzufechten, aber es besteht immer die Möglichkeit, zu beweisen, dass der Schaden des Rechtsmittelführers nicht persönlicher Art ist und dass die Wiedergutmachung den Schaden des Rechtsmittelführers wirksam beheben wird.¹

Bei der Anfechtung eines bestimmten Verhaltens liegt der Rechtsverstoß nicht im Fehlen einer delegierten Verordnung, sondern in der Verletzung einer bestimmten Frist gemäß Art. 99 der Verordnung 100/2022. Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, innerhalb einer vorgeschriebenen Frist zu handeln, und die Nichterfüllung dieser Pflicht führte zu dem Verstoß, der den Kern der Schadensersatzklage bildet, die Colonial Tobacco gegen die EU erheben könnte.²

Der Rechtsmittelführer muss eine Schadensersatzklage innerhalb einer Frist von fünf Jahren ab dem Zeitpunkt, an dem der Schaden entstanden ist, erheben. In diesem Fall sollte der 1. September 2022 als Stichtag für die Schadensersatzklage gelten. Dabei handelt es sich um eine Verjährung, nicht um eine Befristung, die somit einer Unterbrechung unterliegt (siehe Artikel 46 der Satzung des Gerichtshofs). Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass der Beginn eines gerichtlichen Verfahrens, das sich auf den Schaden bezieht, keinen Grund für die Unterbrechung der Verjährung darstellt. Mit anderen Worten: Würden die Rechtsmittelführer argumentieren, dass die Untätigkeitsklage ihre Frist für die Erhebung einer Schadensersatzklage unterbrochen hat, würde dieses Argument zwangsläufig scheitern.³

Ein weiterer Punkt ist die Frage, wer in diesem Verfahren der Beklagte ist. Im Gegensatz zur Nichtigkeitsklage ist der Beklagte in einer Schadensersatzklage die Europäische Union, nicht ein einzelnes Organ. In der Praxis ist es das Organ, das mutmaßlich gegen das Gesetz verstoßen hat, das die Vertretung der Europäischen Union im Verfahren übernimmt, aber der Beklagte ist formell die Europäische Union.

¹ Siehe Urteile in der Rechtssache 353/88, Briantex und Di Domenico gegen EWG und Kommission ([1989] 3623, Randnr. 6) und in den verbundenen Rechtssachen T-481/93 und T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens u. a. gegen Kommission ([1995] II-2941, Randnr. 76).

² Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2015, Schweden gegen Kommission (T-521/14, EU:T:2015:976).

³ Siehe Urteil vom 19. April 2007, Holcim (Deutschland) gegen Kommission (C-282/05 P, EU:C:2007:226, Randnr. 36).

2. Welches sind die materiellen Voraussetzungen, die das Unternehmen Colonial Tobacco erfüllen muss, damit seine Klage Erfolg hat?

Nach ständiger Rechtsprechung wird in Fragen der außervertraglichen Haftung der Europäischen Union für rechtswidriges Verhalten ihrer Organe und Einrichtungen ein Anspruch auf Schadensersatz anerkannt, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, und der Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein, es muss nachweislich ein tatsächlicher Schaden entstanden sein, und schließlich muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die der Europäischen Union obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden bestehen.⁴

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, vorliegt, „wenn das betreffende Organ die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat, wobei zu den insoweit zu berücksichtigenden Gesichtspunkten insbesondere das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift sowie der Umfang des Ermessensspielraums gehören, den die verletzte Vorschrift der Unionsbehörde belässt“.⁵

Diese Voraussetzungen spiegeln das Erfordernis wider, dass der Rechtsmittelführer ein gewisses Verschulden der Kommission an der Nichteinhaltung der Frist nach Art. 99 der Verordnung 100/2022 nachzuweisen hat. Faktoren wie unter anderem „die Komplexität der Situation“ oder das „Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift“ sollten verstärkt Berücksichtigung finden. In diesem speziellen Fall ist Art. 99 weder eine komplexe Vorschrift, noch unterliegt sie unterschiedlichen Auslegungen oder einem erheblichen administrativen Ermessensspielraum. Ganz im Gegenteil: Art. 99 ist eine recht einfache und geradlinige Regelung, die der Europäischen Kommission eine klare Pflicht auferlegt, eine Regelung bis zu einem bestimmten Datum zu erlassen. Die Unmöglichkeit, das Ziel der Vorschrift zu erreichen, sollte nur dann berücksichtigt werden, wenn es objektive Umstände gibt, die die Kommission tatsächlich daran hindern, eine solche Maßnahme zu erlassen (z.B. ein Terroranschlag in den Büroräumen der Kommission in der Woche, in der die Frist ablief, wodurch den Kommissionsbediensteten der Zugang zu wichtigen Dokumenten verwehrt wurde, um anstehende Arbeiten abzuschließen und Fristen einzuhalten).

Der tatsächliche und unmittelbare Schaden muss sich auf einen wirtschaftlichen Verlust beziehen, der nicht hypothetisch ist oder auf unbegründeten Kriterien beruht. Der Betrag von 1350 EUR muss das Ergebnis klarer und objektiver Kriterien sein, die auf einen echten Vermögensschaden schließen lassen. Eine Aussetzung der Produktion kann in Form von Verlusten berechnet werden. Es ist jedoch Sache des

⁴ Urteil vom 4. Juli 2000, Bergarderm und Goupil gegen Kommission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, Randnrn. 41 ff.).

⁵ Siehe u. a. Urteile vom 19. April 2007, Holcim (Deutschland) gegen Kommission, C-282/05 P, EU:C:2007:226, Randnr. 50, und vom 30. Mai 2017, Safa Nicu Sepahan gegen Rat, C-45/15 P, EU:C:2017:402, Randnr. 30.

Rechtsmittelführers, diesen Betrag nachzuweisen und alle erforderlichen Belege für seine Forderung vorzulegen.

Schließlich muss der Kausalzusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Schaden und dem „hinreichend qualifizierten Verstoß“ belegen, dass der Verstoß der Kern des Schadens ist, ohne den der behauptete Schaden vermieden worden wäre. In diesem Fall ist es offensichtlich, dass ein Erlass der delegierten Verordnung zum erwarteten Zeitpunkt Colonial Tobacco in die Lage versetzt hätte, seine Produktion fortzuführen.

3. Besteht ein Zusammenhang zwischen der Untätigkeitsklage und dem Verstoß, der der Schadensersatzklage zugrunde liegt?

Grundsätzlich ist die Schadensersatzklage ein eigenständiger Rechtsbehelf, und das Gericht wird sich nur auf die Erfüllung der Voraussetzungen konzentrieren, die für diesen Rechtsbehelf vorgesehen sind. So führt das Vorliegen eines Urteils in einer Untätigkeitsklage nicht automatisch zur Erfüllung der Voraussetzungen in einer Schadensersatzklage. Die Tatsache, dass das Gericht bereits in der Entscheidung der Kommission, eine delegierte Verordnung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu erlassen, einen Verstoß festgestellt hat, sollte nicht automatisch einen „hinreichend qualifizierten Verstoß“ im Sinne einer Schadensersatzklage darstellen.

Obwohl das Urteil in der Untätigkeitsklage das Vorbringen des Rechtsmittelführers sicherlich stärken kann, liegt die Beweislast nach wie vor beim Rechtsmittelführer, und es obliegt ihm, überzeugende Beweise dafür zu erbringen, dass die Kommission einen „hinreichend qualifizierten Verstoß“ begangen hat.