

VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN

ITALIENISCHER UND FRANZÖSISCHER VERWALTUNGSRICHTER

VEREINIGUNG DEUTSCHER, ITALIENISCHER UND FRANZÖSISCHER VERWALTUNGSRICHTER

ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS ALLEMANDS, ITALIENS ET FRANÇAIS

Italienischer Bericht

Zur Konferenz am 11. Juni 2021

"Der italienische Verwaltungsrichter
zwischen Klimawandel und ökologischem Übergang".

Zusammenfassung

Kapitel 1

Das Szenario: die Entwicklung des Umweltbegriffs in der internationalen, euro-unitaristischen und nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung.

1. Die Entstehung des Umweltbegriffs in Italien und Artikel 9 der Verfassung
2. Die weitere Entwicklung der italienischen Umweltgesetzgebung
3. Nachhaltige Entwicklung, Klimawandel und ökologischer Wandel
4. Der ökologische Wandel und die ersten Urteile der Bundesgerichte in den USA
5. Der grüne Übergang der Europäischen Union und der Konjunktur- und Resilienzplan.
6. Frühe Urteile des Gerichtshofs, die für den grünen Übergang relevant sind.

Kapitel 2

Der rechtliche Rahmen: die Verfassungsbestimmung des Artikels 9 und ihre innovative Tragweite in ihrem doppelten Wert des Schutzes von Umweltwerten und des Impulses zum ökologischen Übergang

1. Die Umwelt in der italienischen Verfassung
2. Umweltschutz in der Verfassungsrechtsprechung.
3. Die Projekte der Verfassungsrevision
4. Das Recht auf Umwelt bei der Auslegung der aktuellen Verfassungsstruktur
5. Die Umwelt und der Klimawandel, zwischen Solidarität und ökologischem Übergang
6. Die rechtswissenschaftlichen Linien zur Legitimität der Aktivierung von "Klimagerechtigkeit"

Kapitel 3

Die Rechtsprechung: Die Rolle des italienischen Verwaltungsrichters in der Ära des Klimawandels - einige praktische Fälle.

1. Vorwort: Der italienische Verwaltungsrichter und der Schutz der Umwelt.
2. Schützen und dienen: die Rolle des italienischen Verwaltungsrichters zum Schutz des historischen, künstlerischen und natürlichen Erbes.
3. Der schwierige Landeplatz für die ökologische Wende: Ilva - den Atem des Kohlemonsters auslöschen oder auf Wasserstoff umstellen?
4. Neue Grenzen für den gerichtlichen Schutz der Umwelt: Ilva - Förderbänder und Antriebsaufträge.
5. Die Evolution der Jurisprudenz: Papillon und die anderen Bären des Trentino - wenn sich Artenvielfalt auf Freiheit reimt.
6. Schlussfolgerungen: Einheitliche Zusammensetzung der verschiedenen Profile des Umweltschutzes und Kontrast zum Klimawandel

Kapitel 1

Das Szenario: die Entwicklung des Umweltbegriffs in der internationalen, euro-unitaristischen und nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung.

1. Die Entstehung des Umweltbegriffs in Italien und Artikel 9 der Verfassung

In Italien gehen die ersten Überlegungen zum Begriff "Umgebung" auf Galileo Galilei zurück, der ihn 1623 als "den Raum, in dem sich eine Person und ein Objekt befinden" definierte. Daher wurde der Begriff "Umwelt" ohne eine bestimmte juristische Bedeutung geboren, und lange Zeit hatten die Juristen Schwierigkeiten, ihm eine genaue juristische Zuordnung zu geben, indem sie Definitionen wählten, die zwar richtig, aber zu weit gefasst waren, oder präziser, aber unvollständig.

Einer der größten Juristen des 20. Jahrhunderts, Massimo Severo Giannini, hat in einer Dreiteilung aufgezeigt, worauf sich die Umwelt aus juristisch-ökonomischer Sicht beziehen kann: (a) nach einer naturalistischen Auffassung, zum Begriff der Landschaft, der auch in Artikel 9 der italienischen Verfassung enthalten ist; (b) in Bezug auf das Staatsgebiet, zu den Ressourcen, die vor Verschmutzung und Verarmung bewahrt werden müssen; (c) nach einer anthropologischen Sichtweise, zum Urbanismus, der die Koexistenz zwischen den Aktivitäten des Menschen und der Erhaltung des Naturerbes ermöglichen muss (M. S. Giannini, "Ambiente, saggio sui suoi aspetti giuridici", in Riv. trim. dir. pubblica 1973).

In der Entwicklung der nationalen Gesetzgebung gab es eine Vielzahl von Normen, die eine Vielzahl von "Dingen" betrafen, die einem unterschiedlichen und sich ständig weiterentwickelnden Rechtsschutz unterlagen, wobei die Disziplin auf Tätigkeiten aller Art ausgedehnt wurde, beginnend mit dem "Gesetz zum Schutz der Hygiene und der öffentlichen Gesundheit" Nr. 5859 von 1888.

Die italienische Verfassung, die am 1. Januar 1948 in Kraft getreten ist, ist von ihrer eigenen Geschichte geprägt und verwendet daher nicht den Begriff der Umwelt, sondern stellt in Artikel 9 den Schutz der "Landschaft" und des "historischen und künstlerischen Erbes der Nation" unter die Grundprinzipien.

Diese Norm hat zu einer verfassungskonformen Auslegung geführt, die darauf abzielt, das Gut der "Landschaft" mit dem durch Art. 32 Cost. sanktionierten Recht auf "Gesundheit" zu verbinden. Insbesondere

hat die Rechtsprechung seit dem Urteil des Kassationsgerichts Nr. 1572/1979 das Recht auf Gesundheit nicht nur als Lebensgut, sondern als integralen Bestandteil des Umweltgutes interpretiert, also als Recht auf eine gesunde Umwelt ausgestaltet.

In diesem Sinne hat das Verfassungsgericht mit dem Urteil Nr. 641 aus dem Jahr 1987 die Umwelt als "einheitliches immaterielles Gut" identifiziert, und zwar in Bezug auf "einen natürlichen Lebensraum, in dem der Mensch lebt und handelt und der für die Gemeinschaft notwendig ist, und der durch die Einwirkung der öffentlichen Gewalt zu erhalten ist, die in erster Linie durch die Verfassungsgebote (Art. 9 und 32 der italienischen Verfassung) auferlegt wird und für die er einen primären und absoluten Wert darstellt".

2. Die weitere Entwicklung der italienischen Umweltgesetzgebung

Es dauerte weitere zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung, bis eine neue, immer noch fragmentierte staatliche Gesetzgebung zum Umweltschutz eingeführt wurde, mit den Gesetzen Nr. 615/1966 zur Regelung der Luftverschmutzung, Nr. 256/1974 zu gefährlichen Substanzen und Nr. 319/1976 zur Wasserverschmutzung.

Die Perspektive änderte sich seit Mitte der 80er Jahre aufgrund der neuen Probleme der Umweltzerstörung und -verschmutzung, die ein anderes und neues Schutzbedürfnis aufwarfen und die die Gründung von Verbänden und politischen Kräften anregten, deren Hauptziel der Umweltschutz war, was zu einer anderen Organisation der öffentlichen Politik und der öffentlichen Befugnisse zu diesem Thema beitrug.

So wurde mit dem Gesetz Nr. 431/1985 ("Galasso-Gesetz", benannt nach seinem Befürworter) eine organische Reihe von Schutzmaßnahmen für Landschafts- und Umweltgüter, wie z. B. die Küsten und die Ufer von Wasserläufen, eingeführt, und das Gesetz Nr. 349/1986 gründete das Umweltministerium, sanktionierte das Prinzip der Vorbeugung und das Recht auf Zugang zu Informationen über Umweltangelegenheiten, sah eine Entschädigung für Umweltschäden vor und erkannte die Legitimität von Umweltverbänden an, die in einem speziellen Register beim neuen Ministerium eingetragen sind, um gegen Verwaltungsakte Einspruch zu erheben und bei Urteilen über Umweltschäden zu intervenieren, um weit verbreitete Umweltinteressen zu schützen, was die Aarhus-Konvention um viele Jahre vorwegnahm. Damit wurde eine echte allgemeine Disziplin des Umweltschutzes eingeführt, die in den folgenden Jahren mit der Umsetzung von EU-Richtlinien zum Schutz von Land und Wasser, zur Erhaltung von Pflanzen und Tieren, gegen Verschmutzungs- und Unfallrisiken, für das Recycling und die Wiederverwendung von Abfällen in einer Logik der Kreislaufwirtschaft und für die Umweltverträglichkeitsprüfung schrittweise ausgebaut wurde, und es wurden auch zwei einzelne Texte verfasst, für das kulturelle Erbe und für die Umwelt.

Daher ist der Umweltschutz in seinen verschiedenen Aspekten heute in Italien eine autonome und einheitliche Angelegenheit, auch wenn er dank seiner Fähigkeit, verschiedene andere Bereiche zu beeinflussen, durch eine unzweifelhafte Transversalität gekennzeichnet ist.

Diese Gesamtsicht des Umweltschutzes führt zum Konzept der "nachhaltigen Entwicklung", mit dem Ziel, ein Gleichgewicht zwischen Mensch und Umwelt zu erreichen, d.h. zwischen zwei gegensätzlichen Bedürfnissen: dem wirtschaftlichen und sozialen Wachstum der Gemeinschaft und dem Schutz ihres Umwelt- und Kulturerbes, in dem Bewusstsein, dass die Anwesenheit des Menschen einen immer stärkeren Einfluss hat und den Verlauf der natürlichen Umweltprozesse beeinflussen kann.

Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (benannt nach ihrem Vorsitzenden, der damals Ministerpräsident von Norwegen war) stellte fest, dass Umwelt und Entwicklung nicht als zwei getrennte Herausforderungen betrachtet werden können, und definierte nachhaltige Entwicklung als: "Entwicklung, die die Bedürfnisse der heutigen Generationen erfüllt, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen".

3. Nachhaltige Entwicklung, Klimawandel und ökologischer Wandel

In den letzten Jahrzehnten haben strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft, die Verbreitung neuer Technologien und die Entwicklung der Umweltpolitik den Prozess der Verringerung der Umweltintensität gefestigt, aber auf globaler Ebene, auch aufgrund der Ankunft neuer Völker zum Wohlstand, der den Befürwortern des vor einigen Jahrzehnten modischen "Nullwachstums" widersprochen hat, hat der Entzug von Energieressourcen und Rohstoffen zugenommen, Naturflächen wurden reduziert und schädliche und klimawirksame Emissionen und Abfälle, die in die Umwelt abgegeben werden, haben zugenommen.

Die Situation entwickelte sich schnell, als das Bewusstsein für den Klimawandel und die Ernsthaftigkeit seiner Auswirkungen wuchs, was zum Rahmenabkommen der Vereinten Nationen führte, das in Rio de Janeiro diskutiert wurde. Die Agenda für das 21. Jahrhundert wurde verabschiedet und eine "Kommission für nachhaltige Entwicklung" bei der UN geschaffen. Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im Jahr 2005, auch durch Italien, wird die übermäßige Emission von Treibhausgasen als Hauptursache des Klimawandels anerkannt und als Handlungsweise die Festlegung von Emissionsquoten für jedes Land, mit möglichem Austausch von Quoten zwischen ihnen, festgelegt.

Doch erst 2015 wurde mit dem Pariser Abkommen zum Klimawandel ein globales Problem angegangen, das alle Länder der Welt einbezieht und den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft als einzig mögliche Lösung des Problems identifiziert, und zwar durch die Nutzung erneuerbarer und nicht-fossiler Rohstoffe, um die globale Erwärmung, die Hauptursache für die Zerstörung der Artenvielfalt und den Anstieg des Meeresspiegels, deutlich zu reduzieren.

Im Jahr 2015 unterzeichneten die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, ein Aktionsprogramm, das eine Reihe von Zielen enthält, die bis 2030 im ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Bereich erreicht werden sollen.

Das Pariser Abkommen beinhaltet in seiner Präambel Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels im Rahmen der Wahrung und des Schutzes der Menschenrechte, und da es von den einzelnen Staaten ratifiziert wurde, wird es zu einem obligatorischen Bezugspunkt für die nationalen Gerichte bei der Auslegung interner Vorschriften zu Klima und Energie, um die Legitimität der angenommenen oder verweigerten öffentlichen Maßnahmen in Bezug auf die eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu überprüfen, die in Italien ausdrücklich durch die Artikel 11 und 117 der Verfassung sanktioniert werden.

4. Der ökologische Wandel und die ersten Urteile der Bundesgerichte in den USA

Die Umsetzung dieses Schutzes war und ist jedoch nirgendwo auf der Welt einfach. Sieht man von den Ländern mit Rückstand und Demokratiedefizit wie China und Russland ab, so sind selbst die Vereinigten Staaten nach der gescheiterten Ratifizierung des Kyoto-Protokolls erst mit der Ratifizierung des Pariser Abkommens auf der Weltbühne im Kampf gegen den Klimawandel erschienen, haben aber aufgrund des Wechsels verschiedener Präsidentschaftsmandate, die politisch weit voneinander entfernt sind, eine uneinheitliche Strategie entwickelt.

Besonders während Trumps Amtszeit haben mehrere Umweltverbände Petitionen und Sammelklagen vor Bundesrichtern aktiviert. Insbesondere der Fall *Julia vs. United States*, in dem einundzwanzig junge Menschen unterschiedlichen Alters zwischen acht und zwanzig Jahren die Vereinigten Staaten aufforderten, durch eine wirklich nachhaltige Politik das verfassungsmäßig anerkannte Recht auf eine gesunde Umwelt für zukünftige Generationen durchzusetzen. Das Bundesgericht in Oregon ließ ihre Klagebefugnis zu, indem es die "public trust doctrine" anwandte. Zusammengefasst: (a) es gibt ein verfassungsmäßiges Recht auf ein lebenserhaltendes Klima, und die Regierung kann nicht darauf herumtrampeln; (b) das öffentliche Vertrauen verlangt von der Regierung, wesentliche Ressourcen für zukünftige Generationen zu erhalten; und (c) die

Gerichte haben die Autorität, die Regierung anzuweisen, einen nationalen Plan zur Wiederherstellung des Klimas für die Bürger von heute und morgen vorzubereiten und umzusetzen (sogenanntes Mandamus). Die Berufung wurde jedoch vom Berufungsgericht im Jahr 2020 zurückgewiesen. Das Berufungsgericht hatte 2017 in ähnlicher Weise das vom Bundesgericht in Washington gegen das Department of Ecology verhängte Urteil aufgehoben (Zoe Foster und Sue Foster vs. Wa State Department of Ecology), indem es feststellte, dass eine Gruppe von Universitätsstudenten, die Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen im Bundesstaat gefordert hatte, keine Klagebefugnis hatte, obwohl das Bundesgericht in Wirklichkeit das Recht der Kläger anerkannt hatte, auch in Zukunft in einer gesunden Umwelt zu leben.

Mit der Wahl des neuen Präsidenten Biden sind die USA jedoch dem Pariser Abkommen wieder beigetreten und haben eine beeindruckende, auf Klimanachhaltigkeit ausgerichtete grüne Wirtschaftspolitik in Gang gesetzt, die die Gründe für Rechtsstreitigkeiten in diesem Sinne reduziert.

5. Der grüne Übergangs- und Wiederherstellungs- und Resilienzplan der Europäischen Union.

In der Europäischen Union ist der Umweltschutz bereits seit 2000 in Artikel 37 der Charta von Nizza ausdrücklich vorgesehen. Die Beratungen des Rates vom Juni 2019 und die Mitteilung der Europäischen Kommission vom Dezember 2019 haben jedoch die strategische Agenda im Sinne des Europäischen Grünen Deals oder Pacte vert pour l'Europe und einer größeren Rolle der öffentlichen Intervention neu definiert, akzentuiert durch die durch die Epidemie verursachte Wirtschaftskrise, die für alle Wirtschaftssektoren eine neue, massive, unterstützende Intervention durch ein massives Konjunkturprogramm für Europa (EU-Konjunkturprogramm), vergleichbar nur mit dem Europäischen Konjunkturprogramm (Marshallplan) von 1947, erfordert. Dieser Plan, um beiden Notlagen übergreifend zu begegnen, ist im Sinne des Kampfes gegen den Klimawandel ausgerichtet und versammelt daher alle Strategien und politischen Initiativen der EU-Kommission, um Europa bis 2050 klimaneutral zu machen, und zwar durch einen radikalen ökologischen Übergang zu einer grünen Wirtschaft, die mit den in der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und dem Pariser Abkommen zur globalen Erwärmung genannten Zielen integriert ist.

Innerhalb dieses Horizonts legt die Verordnung (EU) 2020/852 "über die Schaffung eines Rahmens zur Förderung nachhaltiger Investitionen" die Kriterien fest, "um den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition zu ermitteln", wobei sechs Ziele angegeben werden, die verfolgt werden müssen und denen kein "erheblicher Schaden" zugefügt werden darf: (a) Abschwächung des Klimawandels; (b) Anpassung an den Klimawandel; (c) nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen; (d) Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft; (e) Vermeidung und Kontrolle von Umweltverschmutzung; und (f) Schutz und Wiederherstellung von Biodiversität und Ökosystemen.

Zur Umsetzung der Maßnahme "Erholung und Belastbarkeit" wurden am 18. Februar 2021 zwei Verordnungen (EU 2021/240 "zur Einrichtung einer Fazilität für technische Unterstützung" und EU 2021/241 "zur Einrichtung der Fazilität für Erholung und Belastbarkeit") sowie die Mitteilung der Kommission "Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der 'Vermeidung erheblicher Schäden' im Rahmen der Verordnung über die Fazilität für Erholung und Belastbarkeit" im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, durch eine Vielzahl von Umsetzungsinstrumenten, die Zuweisung des 37%igen Anteils des EU-Budgets für die Klimaziele der grünen Transition.

In Italien konzentriert sich die Intervention für eine nachhaltige Wirtschaft auf den Green Transition Plan in enger Korrelation mit den Zuweisungen aus dem Konjunkturprogramm, die im PNRR (National Recovery and Resilience Plan) organisiert sind.

6. Die ersten für den ökologischen Übergang relevanten Urteile des Gerichtshofs

Die Möglichkeit, dass die Europäische Union auch zum Schutz der Umwelt zwingend in das Marktgeschehen eingreift, wird durch die Entscheidung des Gerichtshofs, Fünfte Kammer, vom 19. Dezember 2019 (Rechtssache C-523/18 - Engie Cartagena SL/Ministerio para la Transición Ecológica) bestätigt, wonach "die Mitgliedstaaten den Unternehmen (...) im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen können, die die Sicherheit, einschließlich der Versorgungssicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Lieferungen sowie den Umweltschutz betreffen".

Die Intervention beschränkt sich jedoch auf harmonisierte Profile gemäß dem Gemeinschaftsprinzip der Subsidiarität, und aus diesem Grund ist "die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden dahingehend auszulegen, dass sie einer nationalen Gesetzgebung nicht entgegensteht" (die italienische Gesetzgebung), "die in Fällen, in denen es nicht möglich ist, die für die Verschmutzung eines Standorts verantwortliche Person zu identifizieren oder von ihr die Sanierungsmaßnahmen zu erhalten, erlaubt es der zuständigen Behörde nicht, dem Eigentümer dieses Standorts, der für die Kontamination nicht verantwortlich ist, die Durchführung von Vorbeugungs- und Sanierungsmaßnahmen aufzuerlegen; dieser haftet nur für die Erstattung der Kosten im Zusammenhang mit den von der zuständigen Behörde ergriffenen Maßnahmen bis zur Höhe des Marktwerts des Standorts" Gerichtshof, Achte Kammer, Beschluss vom 6. Oktober 2015, Rechtssache C-592/13 -Ministeri dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Salute e dello Sviluppo economico v Ediltecnica SpA -- Beschluss vom).

Der veränderte europäische Regelungsrahmen könnte nun zu einer Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs führen, der die Verordnung (EG) 1367/2006 zur Umsetzung der Aarhus-Konvention über Informationen und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten traditionell in einem auf Individualrechte beschränkten Sinne auslegt und stattdessen die Bestimmung der Legitimationsvoraussetzungen auf das nationale Recht verweist, aber die Legitimität von Nichtregierungsverbänden, die die nationalen Anforderungen erfüllen, anerkennt.

So hob der Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren eine Entscheidung des Gerichts auf, das die Verordnung insoweit für rechtswidrig befunden hatte (Große Kammer, 13. Januar 2015, in den verbundenen Rechtssachen C 404 und 405 /12P) und entschied dann, dass einige Landwirte, die gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV (Beschluss vom 8. Mai 2019, Rechtssache T 330/18) gegen die Maßnahmen der EU zur Umsetzung des Pariser Abkommens im Agrarsektor und zur Forderung nach einem stärkeren Engagement in Klimafragen, da sie der Auffassung waren, dass sie kein anderes Interesse als die Allgemeinheit haben und dass sie in jedem Fall die Rechtsbehelfe, die das euro-unitäre System vorsieht, vor den nationalen Gerichten aktivieren können.

Eine erste Überlegung im Sinne der notwendigen Abwägung zwischen dem Schutz geschützter Güter und aktiven Schutzinitiativen, die auch solche Güter betreffen, findet sich schließlich in dem Urteil des Gerichtshofs, Sez. I vom 9. Juli 2020 (Rechtssache C-297/19), wonach der Begriff der "normalen Bewirtschaftung von Standorten, wie sie in den Bewirtschaftungsunterlagen oder -leitlinien für den Lebensraum festgelegt ist oder zuvor von den Eigentümern oder Betreibern praktiziert wurde", auf den in der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden Bezug genommen wird, so zu verstehen ist, dass er (...) jede verwaltungstechnische oder organisatorische Maßnahme umfasst, die Auswirkungen auf die Umwelt haben kann.) jede administrative oder organisatorische Maßnahme, die Auswirkungen auf geschützte Arten und natürliche Lebensräume haben kann", während Art. 2 Abs. 7 der Richtlinie 2004/35 dahin auszulegen ist, dass der dort definierte Begriff der "beruflichen Tätigkeit" auch Tätigkeiten umfasst, die aufgrund einer gesetzlichen Delegation im öffentlichen Interesse ausgeübt werden.

Der rechtliche Rahmen: die Verfassungsbestimmung des Artikels 9 und ihre innovative Tragweite in ihrem doppelten Wert des Schutzes von Umweltwerten und der Förderung des ökologischen Übergangs

1. Die Umwelt und die italienische Verfassung.

Die italienische Verfassung, die am 1. Januar 1948 in Kraft getreten ist, ist von ihrer eigenen historischen Periode geprägt und verwendet daher nicht den Begriff der Umwelt, aber unter den Grundprinzipien heißt es in Artikel 9: "Die Republik fördert die Entwicklung der Kultur und der wissenschaftlichen und technischen Forschung. Sie schützt die Landschaft und das historische und künstlerische Erbe der Nation".

Erst mit der Verfassungsreform von 2001 wurde ausdrücklich auf den "Schutz der Umwelt, des Ökosystems und des kulturellen Erbes" Bezug genommen, allerdings nur, um diese Angelegenheiten in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates zu bringen (Art. 117, Abs. 2, Buchstabe s), eine Zuständigkeit, die vom Verfassungsgericht wiederholt bestätigt wurde (zuletzt mit Urteil vom 5. Mai 2021, n.. 86 vom 5. Mai 2021), die dem "Schutz der Umwelt" den Charakter eines realen Gegenstandes zuerkannte und darauf hinwies, dass sein transversaler Charakter die Zugehörigkeit zur gesetzgebenden Gewalt nicht unsicher macht, sondern vielmehr seinen primären Rang unterstreicht, mit gleicher Würde im Vergleich zu den anderen Verfassungswerten. Infolgedessen hat das Gericht den staatlichen Vorbehalt nicht nur auf die Einführung von grundlegenden Prinzipien der Disziplin der Materie, sondern auch auf die Disziplin der Details (in dem Fall, angegeben, die Aufhebung eines regionalen Gesetzes, das die Verwaltung von Algen (von Meeres Poseidonia) gestrandet in Abweichung von der nationalen Disziplin auf Abfälle geregelt) bekräftigt.

2. Umweltschutz in der Verfassungsrechtsprechung.

Das Verfassungsgericht hat den Begriff der Umwelt schrittweise ausgearbeitet, um den vorgesehenen Schutz der Landschaften und des historischen und künstlerischen Erbes zu erweitern, indem es die Umwelt als "ein immaterielles Einheitsgut" definierte, "obwohl es verschiedene Komponenten hat, von denen jede auch für sich und isoliert das Objekt der Pflege und des Schutzes darstellen kann"; die aber alle in ihrer Gesamtheit auf die Einheit zurückzuführen sind", zum Gegenstand gesetzgeberischer Überlegungen gemacht, "als bestimmendes Element der Lebensqualität" in Bezug auf "einen natürlichen Lebensraum, in dem der Mensch lebt und handelt und der für die Gemeinschaft und für sie, die Bürger, nach weithin empfundenen Wertvorstellungen notwendig ist"; also ein immaterielles Gut und zu erhalten durch das Wirken der öffentlichen Gewalt, "das in erster Linie durch Verfassungsgebote (Art. 9 und 32 der Verfassung), für die es zu einem primären und absoluten Wert" aufsteigt, der den Schutz des Gutes "Landschaft" mit dem durch Art. 32 der Verfassung sanktionierten Recht auf "Gesundheit" als Recht auf eine gesunde Umwelt verbindet (Urteil Nr. 641 von 1987).

3. Die Projekte der Verfassungsrevision

Viele der europäischen Verfassungen, die nach dem Krieg entstanden sind, enthalten keine spezifischen Hinweise auf den Umweltschutz, mit Ausnahme der spanischen Verfassung, die 1978 in Kraft trat. Viele von ihnen wurden jedoch später in diesem Sinne überarbeitet (Niederlande 1983, Deutschland 1994, Frankreich 2005).

Im Laufe der laufenden Legislaturperiode wurden im Parlament mehrere Gesetzentwürfe zur Verfassungsrevision zu diesem Thema vorgelegt, und während ihrer Prüfung in der Ersten Kommission - Verfassungsangelegenheiten des Senats wurde ein einheitlicher Text für die weitere Diskussion angenommen, der Änderungen der Artikel 9, 41 und 117 der Verfassung zum Umweltschutz vorsieht. 9 fügt

den Satz "Schützt die Umwelt und die Ökosysteme, auch im Interesse zukünftiger Generationen; schützt die biologische Vielfalt und die Tiere" hinzu, fügt in Art. 41 Cost. die "Gesundheit" und die "Umwelt" zu den Grenzen hinzu, die es dem Gesetz erlauben, die Freiheit der privaten wirtschaftlichen Initiative anzupassen, und formuliert in Art. 117, zweiter Absatz, Buchstabe s, der Verfassung die staatliche Kompetenz in Bezug auf "Schutz der Umwelt, der Ökosysteme und der Tiere; Schutz des kulturellen Erbes" neu.

Während des Berichts an den Senat für die Vertrauensabstimmung über die Regierung betonte der derzeitige Präsident des Ministerrats die Verpflichtung, die "nachhaltige Entwicklung" in die italienische Verfassung aufzunehmen, da sie "die Grundlage der Gerechtigkeit zwischen den Generationen" sei, wobei er sich ausdrücklich auf den Gesetzentwurf bezog, der derzeit von der Ersten Ständigen Kommission des Senats geprüft wird, der dann mit einer Bestimmung wie der folgenden integriert werden könnte: "Schützt die Umwelt und die Ökosysteme, fördert die nachhaltige Entwicklung auch im Interesse der künftigen Generationen; schützt die biologische Vielfalt und die Tiere. ", mit einem neuen ausdrücklichen Verweis auf die "Förderung der nachhaltigen Entwicklung" als Voraussetzung für eine gerechtere Welt, die die Rechte zukünftiger Generationen respektiert.

4. Das Recht auf Umwelt bei der Auslegung des aktuellen Verfassungsrahmens

Auch in Anbetracht der Komplexität und der Länge des Gesetzgebungsprozesses der Verfassungsreform, der durch Art. 138 der Verfassung geregelt wird, scheint es vorzuziehen, das gleiche Ergebnis durch Interpretation zu erreichen, indem der Schutz der Umwelt und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung zum Schutz zukünftiger Generationen als echte Prinzipien von Verfassungsrang identifiziert werden, die bereits durch die aktuelle Verfassung sanktioniert sind. Im Übrigen wurde ein solcher Weg der Rekonstruktion des nationalen Rechts bereits für andere sogenannte "neue Rechte" erprobt (z. B. für die Rechte auf persönliche Würde in Bezug auf Cybermobbing und auf den Schutz personenbezogener Daten vor den sogenannten Big-Data), für die die verfassungsrechtliche Grundlage - in Ermangelung einer ausdrücklichen Bestimmung - in den unverletzlichen Rechten und in den Grundfreiheiten, mit denen sie eng verbunden sind, identifiziert wurde.

Es ist notwendig, zunächst die Modernität und den stark innovativen Charakter, ja, Vorreiter der Zeit, der italienischen Verfassung zu berücksichtigen, die in Art. 9 "die Landschaft und das historische und künstlerische Erbe der Nation schützt", die aber im gleichen Artikel auch vorsieht, dass "die Republik die Entwicklung und die wissenschaftliche und technische Forschung fördert". Auf diese Weise schreibt die Konstituante vor, den Schutz des historischen, künstlerischen und natürlichen Erbes mit den Erfordernissen der Entwicklung und mit den Möglichkeiten der wissenschaftlichen und technischen Forschung in Einklang zu bringen, wobei eine statische und nur ästhetische Sichtweise zugunsten einer dynamischen Verteidigungsaktion aufgegeben wird (die im Übrigen, zur allgemeinen Anerkennung, vom gegenwärtigen Kulturminister in großem Umfang durchgeführt wird), um auch durch die wissenschaftliche und technische Forschung ein Modell der nachhaltigen Entwicklung zu fördern, das die sozialen und ökologischen Erfordernisse im weitesten Rahmen der von unserer Verfassung geschaffenen Werte respektiert.

In der Tat erkennt und garantiert die Republik gemäß Art. 2 die unverletzlichen Rechte des Menschen, sowohl als Individuum als auch in den gesellschaftlichen Formationen, in denen seine Persönlichkeit stattfindet, und verlangt die Erfüllung der verbindlichen Pflichten der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Solidarität".

Diese Grundsätze, die die Person (Mann oder Frau) und nicht nur den italienischen Staatsbürger betreffen, finden ihren Widerhall in erster Linie in Art. 3, zweiter Absatz, der die Republik verpflichtet, "Hindernisse wirtschaftlicher und sozialer Art zu beseitigen, die (...) die volle Entfaltung der menschlichen Person (...) verhindern" und auch in Art. 32, der die Republik verpflichtet, die Gesundheit "als Grundrecht des Einzelnen und im Interesse der Gemeinschaft" zu schützen. Nach Art. 41 ist also "die private wirtschaftliche Initiative frei", aber "sie darf nicht im Gegensatz zum gesellschaftlichen Nutzen oder in einer Weise ausgeübt werden, die der Sicherheit, der Freiheit und der Menschenwürde schadet", während "das Gesetz die Programme und

die entsprechenden Kontrollen festlegt, damit die öffentliche und private Wirtschaftstätigkeit für gesellschaftliche Zwecke gelenkt und koordiniert werden kann". Schließlich sanktioniert Art. 97 "den guten Fortschritt und die Unparteilichkeit der Verwaltung" und Art. 117 überträgt der staatlichen Gesetzgebung in einer einheitlichen Vision den "Schutz der Umwelt, des Ökosystems und des kulturellen Erbes".

5 - Die Umwelt und der Klimawandel, zwischen Solidarität und ökologischem Übergang

Nach der angebotenen juristischen Rekonstruktion ist die Umwelt im italienischen Recht ein "kollektives", universelles Gut, das niemandem gehört, sondern allen Mitgliedern der Gemeinschaft von heute und morgen gemeinsam ist, und das eine Art Recht der "dritten Generation" begründet, das nicht nur das unantastbare Recht des Einzelnen auf die Erhaltung seines eigenen Lebensraumes ist, sondern auch ein allgemeines öffentliches Interesse daran, dass dieses kollektive Gut geschützt und für alle garantiert und intakt an künftige Generationen weitergegeben wird.

Daher ist es schon nach der geltenden Verfassung die Pflicht der Republik, durch ihre Gesetze und durch ein wirksames und unparteiisches Verwaltungshandeln das unverletzliche Recht des Einzelnen und das Interesse der Gemeinschaft, in einer gesunden Umwelt zu leben, anzuerkennen und zu garantieren, sowie die öffentliche Wirtschaftstätigkeit, aber auch die freie Privatinitiative zu lenken und zu koordinieren, mit dem sozialen Ziel, die Umwelt zu respektieren, oder besser gesagt, unseren Lebensraum, oder besser gesagt, das gemeinsame Haus, das wir alle bewohnen und das jedem ein freies und würdiges Leben ermöglichen muss.

Wir sind also alle zur Erfüllung der obligatorischen Pflichten der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Solidarität aufgerufen, die jedem Menschen, und damit allen Bewohnern des Planeten Erde, aber auch den zukünftigen Generationen, die diesen Planeten nach uns bewohnen werden, die gleiche Möglichkeit des Schutzes der eigenen Rechte und der vollen Entfaltung der Person garantieren müssen.

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen erstreckt sich der von der Verfassung auch als Garantie für künftige Generationen vorgesehene umfassende Schutz der Umwelt im Zeitalter des Klimawandels notwendigerweise auch auf das Programm für den ökologischen Übergang und seine Umsetzungsmaßnahmen, da sie auf die konkrete Umsetzung der auf europäischer und internationaler Ebene definierten Verpflichtungen zur Einhaltung der von unserem Land vereinbarten Ziele zur Bekämpfung des Klimawandels abzielen, da die Verwaltung die vorgenannten Maßnahmen nach einer vernünftigen Abwägung der Auswirkungen auf verfassungsrechtlich geschützte Güter wie das "historische und künstlerische Erbe" und die "Landschaft" unverzüglich aktivieren muss.

6 - die rechtswissenschaftlichen Linien über die Legitimität, die "Klimagerechtigkeit" zu aktivieren.

Die zuletzt identifizierte Tätigkeit der Bekämpfung des Klimawandels drückt sich durch allgemeine und abstrakte Akte der hohen Verwaltung (die Pläne für den ökologischen Übergang) und spezifische Verwaltungsmaßnahmen aus, die einzelne Projekte der nachhaltigen Entwicklung betreffen (wie z.B. Genehmigungen und Finanzierungen für Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen) und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrichters, der somit zum "Richter des ökologischen Übergangs" wird.

Die Einstufung der Umwelt als "öffentliches" oder "kollektives" Gut, das aus diesem Grund von der Republik geschützt werden muss, aber auch von Vereinigungen geschützt werden kann, die ein undifferenziertes Interesse vertreten, die vor dem Richter handeln können, um es zu erhalten und der freien Nutzung derer zu

überlassen, die nach uns kommen werden, wirft das Problem auf, das Subjekt zu identifizieren, das legitimerweise berechtigt ist, den Richter zu bitten, Entscheidungen über "Klimagerechtigkeit" zu treffen.

Die traditionelle Orientierung, die durch die Vereinigten Sektionen des Obersten Gerichtshofs (Nr. 5172 von 1979) bestätigt wurde, ist, dass das Recht auf die Umwelt ein Grundrecht des Individuums ist, das nicht durch den Eingriff der Verwaltung herabgesetzt werden kann. Eine solche restriktive Ausrichtung scheint zuletzt vom Kassationsgerichtshof (Urteil Sektion III Nr. 8795/2021) bestätigt worden zu sein, wonach "nur der Staat und in seinem Namen der Umweltminister die Legitimation hat, in einem Verfahren wegen Umweldelikten als Kläger aufzutreten, um eine Entschädigung für Umweltschäden öffentlicher Natur zu erhalten, die an sich als Schädigung des öffentlichen und allgemeinen Interesses an der Umwelt betrachtet werden. Im Gegenteil, alle anderen Parteien als der Staat (...) können gemäß Art. 2043 des italienischen Zivilgesetzbuches (nur) zivilrechtlich klagen, um den Ersatz von zusätzlichen und konkreten materiellen und immateriellen Schäden zu erlangen, die sich aus der Verletzung besonderer Rechte ergeben, die nicht das öffentliche Interesse am Umweltschutz betreffen, auch wenn sie sich aus demselben schädigenden Verhalten ergeben".

Bejaht wurde jedoch eine andere Ausrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die unbeschadet der Legitimität ex lege der beim Ministerium für den ökologischen Wandel registrierten Umweltverbände die prozessuale Legitimität von Verbänden und Komitees nach dem Kriterium der "vicinitas" anerkannt hat (Staatsrat, Abschnitt IV, Rn. 7907/2010, 1838/2018), auch wenn es sich um eine Gemeinde und eine NGO aus Österreich handelt (Staatsrat, Abschnitt IV, Rn. 4775/2014), der die Quelle der Legitimität der Umweltverbände ex lege im Prinzip der "horizontalen Subsidiarität" identifiziert, das nun in Artikel 118, letzter Absatz, der Verfassung (Staatsrat, IV, Nr. 5760/2006, V, Nr. 4502/2011) verankert ist, wonach "der Staat, die Regionen, die Großstädte, die Provinzen und die Gemeinden auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips die autonome Initiative der Bürger, der Einzelpersonen und der Verbände für die Ausübung von Tätigkeiten von allgemeinem Interesse begünstigen".

Der mögliche Übergang der Umwelt von einem allgemeinen Gut ohne Eigentümer zu einem kollektiven Gut, auf das kollektive Interessen katalysiert werden und konvergieren können, impliziert, dass jeder Träger des kollektiven Interesses vor dem Verwaltungsrichter gemäß Art. 24 der Verfassung klagen kann, der unter diesem Gesichtspunkt eine Rolle übernimmt, die nicht mehr auf individuelle Positionen beschränkt ist, sondern allen Trägern kollektiver Interessen offen steht, die sich auf dasselbe kollektive Gut der Umwelt beziehen, wenn es heißt, dass "jeder zum Schutz seiner Rechte und legitimen Interessen Klage erheben kann". In diesem Sinne klingen die Worte des großen italienischen Juristen und größten Kenners des Verwaltungsprozesses Mario Nigro nach, der der Bejahung diffuser Interessen nicht nur eine prozedurale, sondern auch eine substantielle Bedeutung zuschreibt, die "eine Veränderung der Position der Verwaltung gegenüber den Bürgern" mit sich bringt und die dem Verwaltungsrichter angesichts der sich abzeichnenden Realitäten auferlegt, "eine neue Art von Beziehung zwischen Autorität und Freiheit zu gewährleisten, in der Autorität Autonomie und Freiheit Partizipation ist". (M. Nigro, "Experiences and perspectives of the administrative process", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, zitiert von P. Duret, "Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà", in *Diritto procedurale amministrativo*, 2008, und von Francesco Scalia, "La giustizia climatica", in *Federalismi*, 2021).

Kapitel 3

Rechtsprechung: Die Rolle des italienischen Verwaltungsrichters in der Ära des Klimawandels, einige praktische Fälle

1. Vorwort: Der italienische Verwaltungsrichter und der Umweltschutz.

In Italien wird die richterliche Gewalt in Umweltangelegenheiten nicht von einer spezialisierten richterlichen Instanz ausgeübt, da die Zuständigkeit nach allgemeinen Kriterien zwischen dem Strafrichter, dem Zivilrichter und dem Verwaltungsrichter aufgeteilt ist, der dazu berufen ist, Streitigkeiten über die Ausübung der öffentlichen Gewalt zu entscheiden, auch wenn sie die wissenschaftliche Innovation und die Erhaltung des Kultur- und Umwelterbes, den Umweltschutz und heute auch den Kampf gegen den Klimawandel betreffen.

Insbesondere ist der italienische Verwaltungsrichter in einigen Fällen aufgefordert worden, über die Blockierung oder Anpassung von Eingriffen zu entscheiden, die sich nachteilig auf die Umweltgüter auswirken, in anderen Fällen stattdessen eine treibende Rolle in Bezug auf die zum Schutz der Umwelt auferlegten Verpflichtungen zu spielen, aber bisher (außer wie im letzten Absatz angedeutet) wurde er nicht ausdrücklich aufgefordert, wie stattdessen in Frankreich und Deutschland geschehen, über den Antrag einzelner Bürger oder Verbände auf Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zum Schutz künftiger Generationen zu entscheiden,

Im Folgenden werden wir einige Entscheidungen des Verwaltungsrichters untersuchen, die ohne Anspruch auf Vollständigkeit ausgewählt wurden, sondern nur, um mögliche Wege der Reflexion über die Situation in Italien und über die möglichen Perspektiven unseres Landes im weiteren europäischen Rahmen anzuregen.

2. Schützen und dienen: die Rolle des italienischen Verwaltungsrichters zum Schutz des historischen, künstlerischen und natürlichen Erbes.

Der italienische Verwaltungsrichter hat historisch den Schutz des historischen, kulturellen und ökologischen Erbes sichergestellt. Der Schutz war vielleicht aus historischen Gründen, die mit der Komplexität, Uneinheitlichkeit und Diskontinuität des Rechts und der Verwaltungspraxis zusammenhängen, in städtischen und baulichen Angelegenheiten weniger wirksam (man denke an die zahlreichen Amnestien und die schwierige Funktionsweise der Grundbuchämter, außer in den wenigen Gebieten, in denen das "tavolare System" der österreichischen Matrix geblieben ist), Doch gerade weil sie in diesem Kontext "außergewöhnlich" waren (nach Angaben des Vereins Legambiente wurden nur 20 % der Abrissverfügungen wegen baulicher Missstände ausgeführt), haben einige Entscheidungen der Verwaltungs- und Strafgerichte, die den Abriss von "Ökomonstern" (großen nicht genehmigten Gebäuden) erlaubten, wie die in Modugno und Punta Perotti, Resonanz gefunden.

Stattdessen war es viel effektiver für Vermögenswerte, die durch spezifische kunsthistorisch-kulturelle und ökologische Zwänge geschützt sind. In diesem Sinne entschied zuletzt das Urteil des Staatsrats, Abschnitt VI, Nr. 2041 vom 10. März 2021, dass die "fehlende Angabe der spezifischen Bestimmung, die gegen den Kodex des Kultur- und Umwelterbes verstößt, nicht die Rechtswidrigkeit der von der Oberaufsicht getroffenen Maßnahme bestimmt, mit der eine von einer Gemeinde erteilte Landschaftsgenehmigung annulliert wurde, wenn sich der Erlass auf die Verletzung des Ministerialerlasses bezieht, durch den das Gebiet von Interesse der Einschränkung unterworfen wurde.

Die Besonderheit des Gutes "Umwelt" wurde durch das Urteil der Vollversammlung des Staatsrates vom 22.10.2019, Nr. 10, bekräftigt, wonach "nur durch eine vorbeugende Schutzmaßnahme (...) verhindert werden kann, dass ein Schaden für die Umwelt entsteht, und dass daher nach Feststellung der entsprechenden Verantwortlichkeiten alle erforderlichen Verfahren aktiviert werden müssen, um die Situation der Beeinträchtigung zu beseitigen".

Auch die Rechtsprechung zum Thema Rekultivierung hat den einheitlichen Umweltbegriff bekräftigt, zuletzt mit der Verlautbarung der Vollversammlung des Staatsrats Nr. 3 vom 26. Januar 2021, in der festgestellt wurde, dass "die durch die Gesetzesverordnung Nr. 22 aus dem Jahr 1997 (das sog. 'Umweltschutzgesetz') eingeführten Maßnahmen umgesetzt werden müssen, um Umweltschäden zu vermeiden". Nr. 22 aus dem

Jahr 1997 (sog. "Ronchi-Dekret") und jetzt durch die Artikel 239 ff. des Umweltgesetzes gemäß Gesetzesdekret Nr. 152 aus dem Jahr 2006 geregelt, haben insgesamt den Zweck, die Umwelt vor Gefahren und Schäden zu schützen". Daher "stellt die Reklamation ein öffentliches Instrument dar, das nicht darauf abzielt, die Verringerung des relativen Wertes zu monetarisieren, sondern die materielle Wiederherstellung zu ermöglichen".

Die Möglichkeit, die neue "Klimagerechtigkeit" vor dem Verwaltungsrichter zu aktivieren, um die Verwirklichung des ökologischen Wandels vor unzulässigen Hindernissen und Verzögerungen zu schützen, scheint sich indirekt aus der Entscheidung einer Berufung zu ergeben, die von einigen Privatunternehmern angestrengt wurde, um den Schaden geltend zu machen, der sich aus der Verzögerung einer Genehmigung zur Installation von Photovoltaikanlagen vor der Reduzierung der öffentlichen Beiträge ergab. In der Tat hat die Vollversammlung des Staatsrats 23. April 2021, Nr. 7, unter der Prämisse, dass "das Anreizsystem, das mit der Nutzung erneuerbarer Energiequellen verbunden ist, die private Investition zu einem Schlüsselfaktor werden lässt, der dazu bestimmt ist, nach den beschriebenen Handlungsregeln der öffentlichen Behörden geschützt zu werden, vor allem durch die Festlegung bestimmter Zeiten für die Erteilung der notwendigen Genehmigungen", kam er zu dem Schluss, dass "in einem System des effektiven gerichtlichen Schutzes, das durch die Vielzahl von Rechtsbehelfen gekennzeichnet ist, die der privaten Partei gegen die Trägheit der Verwaltung zur Verfügung stehen, letztere einer Entschädigung für das Ausbleiben von Investitionen in dem Sektor unterliegt, wenn diese durch ihr rechtswidriges Verhalten verursacht wurden".

3. Die schwierige Landung zur ökologischen Wende: Ilva - den Atem des Kohlemonsters auslöschen oder in Wasserstoff umwandeln?

In Italien ist es nicht möglich, über die Umwelt (oder vielmehr Umweltkatastrophen) und den ökologischen Wandel zu sprechen, ohne sofort an das ehemalige ILVA-Stahlwerk in Tarent zu denken, insbesondere nachdem das Gericht von Tarent am 31. Mai letzten Jahres zum Abschluss der strafrechtlichen Untersuchung "Ausverkauf der Umwelt" die ehemaligen Eigentümer und Verwalter zusammen mit öffentlichen und privaten Technikern und lokalen Verwaltern zu hohen Haftstrafen verurteilt hat, für die Verbrechen der Umweltkatastrophe, der Vergiftung von Lebensmitteln und der vorsätzlichen Unterlassung von Vorsichtsmaßnahmen am Arbeitsplatz, der Erpressung und der Beihilfe, für die Tatsachen, die sich vom Beginn der Geschäftsführung der Gebrüder Riva bis zum Jahr 2013 ereignet haben, wobei auch die Beschlagnahme des heißen Bereichs der Stahlwerke angeordnet wurde.

Das erstinstanzliche Urteil betrifft nicht direkt den Betrieb der Anlage, sondern der Fall betrifft direkt die Rolle des Verwaltungsrichters bei der ökologischen Wende.

Tatsächlich warten zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts alle auf die Veröffentlichung des Urteils des Staatsrats, das in der Anhörung vom 13. Mai angenommen wurde, um zu erfahren, ob das Urteil des Regionalen Verwaltungsgerichts für Apulien, Sektion Lecce I, Nr. 249/2021, das die Berufung der Betreiber des Unternehmens gegen die bedingte und dringende Anordnung des Bürgermeisters von Tarent, die Schließung der heißen Anlagen anzuordnen, zurückgewiesen hat, bestätigt oder aufgehoben wurde.

Konkret hat der Bürgermeister von Tarent nach einer Reihe von technischen Zwischenfällen mit Emissionen aus der Anlage, die die Bevölkerung beunruhigt hatten, den Betreiber angewiesen, die in der Anlage vorhandenen kritischen Aspekte innerhalb von 30 Tagen zu beseitigen oder, falls dies nicht gelingen sollte, den heißen Bereich der Anlage innerhalb der nächsten 30 Tage zu schließen.

Der Betreiber Ancelor Mittal Spa und die außerordentlichen Kommissare der alten Ilva Spa unter außerordentlicher Verwaltung legten gegen diese Entscheidung Berufung beim Regionalen Verwaltungsgericht Lecce ein, das nach Verbindung der beiden Berufungen und der Anordnung einer

Voruntersuchung sowie der Aussetzung der Anordnung ein am 13. Februar veröffentlichtes Urteil fällte, Sie wies sie mit der Begründung zurück, dass "die Frist von 60 (sechzig) Tagen, die für den Abschluss der Schließung der heißen Zone gemäß den in der angefochtenen Gewerkschaftsanordnung genau angegebenen Bedingungen und Verfahren vorgesehen ist, als ab dem Datum der Veröffentlichung dieses Beschlusses laufend zu betrachten ist".

In der Tat muss nach Ansicht des Regionalen Verwaltungsgerichts "die Situation einer ernsthaften Gefahr für die Gesundheit der Bürger, verbunden mit dem wahrscheinlichen Risiko einer Wiederholung von irgendwie außer Kontrolle geratenen und immer häufiger auftretenden Emissionsphänomenen, vielleicht auch aufgrund des Alters der technologischen Produktionsanlagen" einer Anlage, die in einer Logik des Profits zum Nachteil der Bürger von Tarent weiterhin Kohle als Rohstoff verwenden würde, als "voll existent" angesehen werden.

Das Landesverwaltungsgericht stellte daraufhin fest, dass das Verhältnis zwischen Produktionstätigkeit und Gesundheitsschutz "makroskopisch zum Nachteil der Gesundheit der Bürger verletzt wird, da sich die Verdichtung des Schutzes von Grundrechten wie dem Recht auf Gesundheit zugunsten eines bedeutenden wirtschaftlichen Interesses, wie es das Stahlwerk in Tarent darstellt, im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen jedoch in vernünftigen und unüberwindbaren Grenzen halten muss".

Die Betreiber haben Berufung eingelegt und der Staatsrat, Sektion IV, hat mit Beschluss Nr. 1275 vom 12. März 2021 die Strafe ausgesetzt, wobei er die mögliche Irreversibilität der Folgen in Bezug auf die Abschaltung der betreffenden Anlagen (da die Abschaltung der Hochöfen die Gefahr birgt, diese dauerhaft unbrauchbar zu machen) mit der möglichen Gefahr für die öffentliche Gesundheit verglichen hat, da u.a. die schädlichen Emissionsereignisse, auf die sich die vom Bürgermeister von Tarent erlassene Maßnahme stützt, auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen nicht erneut aufgetreten zu sein scheinen.

Wir warten nun auf die Entscheidung des Staatsrats, die auf die eine oder andere Weise das von der Regierung im PNRR erklärte Projekt beeinträchtigen wird, Elektroöfen einzusetzen und das Stahlwerk zunächst mit Methan und dann mit Wasserstoff zu speisen, um eines der größten Kohlekraftwerke Europas zu begrünen, dessen Schließung auf jeden Fall Umweltprobleme für den Rückbau sowie Arbeitsplätze mit sich bringen würde.

Interessant ist, dass das Ministerium für den ökologischen Wandel ebenfalls eine Nebenberufung gegen die Entscheidung des TAR eingelegt hat, die sich jedoch nur auf die Verurteilung zur Zahlung der Kosten für die Unterlassung der Wachsamkeit beschränkt, die entschieden angefochten wird, während das Ministerium hinsichtlich der möglichen Schließung der Anlage auf die Entscheidung der Richter über ihre Gefährlichkeit verweist und versichert, dass es im Falle der Fortsetzung der Tätigkeit wachsam sein wird, um mögliche neue Schäden für die Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden, und mit dem Projekt der grünen Umstellung fortfahren wird.

Der Verwaltungsrichter befindet sich daher in der unbequemen Position des letztendlichen Entscheidungsträgers für die sofortige Schließung eines großen Kohlekraftwerks, da es gefährlich für die Gesundheit und die Umwelt ist, oder für seine (voraussichtliche) vollständig grüne Umstellung in einer Logik des ökologischen Übergangs.

4- Neue Grenzen für den gerichtlichen Schutz der Umwelt: Ilva - Förderbänder und Antriebsaufträge.

Das Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 29. September 2017 hatte bereits einen Umweltplan für die schrittweise Wiederherstellung der Umwelt- und Gesundheitsbedingungen genehmigt, die für die Fortsetzung der heißen Aktivität des ehemaligen ILVA-Werks erforderlich sind, der zahlreiche Maßnahmen enthielt, darunter die Vorschrift Nummer 6, die bis zum 31. Mai 2020 die Abdeckung der Kohleförderbänder

zu den Hochöfen und der dazugehörigen Stützmasten vorsah, um die Verstaubung der Kohle in Richtung Stadt durch den Wind zu vermeiden.

Am 21. April 2020 hatten die Betreiber des Unternehmens einen Antrag auf Verlängerung bis zum 31. Juli 2021 gestellt, wobei sie Verzögerungen aufgrund des COVID-19-Notfalls erklärten und ein positives Votum der Dienststellenkonferenz der beteiligten Verwaltungen erhielten. Das Umweltministerium hatte, nachdem es einige Ungereimtheiten in der Arbeit der Konferenz festgestellt hatte, stattdessen nur eine technische Verlängerung von vier Monaten gewährt und nach Einholung der Stellungnahme der Technischen Kommission VIA-VAS Nr. 16 vom 4. September 2020, die dann von einer neuen Dienstkonferenz gebilligt wurde, hatte per Ministerialerlass vom 29. September 2020 die Schließung der flachen Förderbänder bis zum 30. April 2021 und der Bänder und Türme in großer Höhe (die dem Phänomen der Staubeentwicklung stärker ausgesetzt sind) bereits bis zum 31. Januar 2021 angeordnet und Umweltmaßnahmen zur Minderung der Staubausbreitung vorgeschrieben.

Am 23. Oktober 2020 beantragten die außerordentlichen Kommissare eine Überprüfung der Entscheidung und wiederholten den Antrag auf Aufschub bis zum 31. Juli 2021 für alle Bänder und legten Berufung ein. Mit Beschluss Nr. 06755/2020 gab das regionale Verwaltungsgericht Lazio (Zweite Sektion) ihrem Antrag auf eine vorsorgliche Maßnahme statt, um einige der Verordnungen auszusetzen und den Antrag auf Verlängerung erneut zu prüfen, auch unter Berücksichtigung der widersprüchlichen Ergebnisse der beiden vorangegangenen Dienstkonferenzen.

Insbesondere setzte das Landesverwaltungsgericht den Ministerialerlass 212 vom 29. September 2020 "in dem Teil aus, in dem er die Vorschriften auferlegt [...]" und ordnete "die erneute Prüfung der Sache im Lichte der Berufungsgründe an, auch unter Berücksichtigung der weiteren dokumentierten Bemerkungen, die zu den Akten gereicht und dem Antrag der klagenden Gesellschaft vom 23. Oktober 2020 beigelegt wurden, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab der Mitteilung [...]" des Beschlusses selbst. "Die Verpflichtung des Unternehmens zur weiteren Durchführung der in der Vorschrift 6 genannten Maßnahmen mit Übermittlung der Aktualisierungen an die Kontrollstelle (...) sowie die Einhaltung aller anderen als der oben genannten Anforderungen, einschließlich der (...) bereits geplanten und befolgten zusätzlichen Entschärfungsmaßnahmen während der Windtage, mit Ausdehnung derselben auf die Tage des Wetteralarms, bleiben fest".

Das Landesverwaltungsgericht setzte auch eine neue Ratskammer ein, die jedoch schrittweise verschoben wurde, um den Abschluss der beantragten neuen Voruntersuchung zu ermöglichen, die intelligenterweise vom Umweltministerium, jetzt Ministerium für den ökologischen Übergang, in enger Absprache mit dem Unternehmen durchgeführt wurde, das daraufhin die Schließungsmaßnahmen schrittweise beschleunigte.

Die Ergebnisse der neuen Voruntersuchung waren Gegenstand einer neuen Stellungnahme der Technischen Kommission VIA-VAS (Nr. 98 vom 26. November 2020), die dann von der Dienstkonferenz am 16. Dezember 2020 genehmigt wurde, aus der hervorging, dass es keine Rechtfertigung für die Verzögerung gab, dass aber die Verzögerung stark reduziert wurde, und zwar auf weniger als 7 % der gesamten Hochbänder und weniger als 2 % der Flachbänder, und dass neue Maßnahmen zur Staubvermeidung und -minderung (andere als die ausgesetzten, die sich ohnehin als nutzlos erwiesen, da sie nur langsam angewendet wurden) die Fortsetzung des Betriebs ohne nennenswerte Risiken für Umwelt und Gesundheit ermöglichten.

Nach der Verlängerungsverfügung vom 4. Dezember bestätigte daher das regionale Verwaltungsgericht Latium, Sektion II Bis, mit Beschluss Nr. 382 vom 21. Januar 2021 und dann mit Präsidialdekret Nr. 507 vom 27. Januar 2021 die Notwendigkeit eines formellen Abschlusses des Überprüfungsverfahrens, wobei die Überwindung der durch das vorherige Ministerialdekret festgelegten Vorgaben und die schrittweise Verbesserung des von den Dienstkonferenzen festgelegten Zeitplans festgestellt wurden.

Am 19. Januar 2021 kam das Ministerium den Anordnungen des Landesverwaltungsgerichts nach und schloss, nachdem es dem Unternehmen den Bescheid über die Ablehnung des Überprüfungsantrags zugestellt hatte, mit Erlass Nr. 112 vom 26. März 2021 die Überprüfung der früheren Maßnahme ab, wobei es die neuen Ausgleichsmaßnahmen ersetzte, aber die früheren Fristen vom 1. Januar und 30. April bestätigte, da es keine Gründe höherer Gewalt erkannt hatte, die den Antrag auf Verlängerung bis zum 31. Juli 2021 rechtfertigen würden.

Es ist anzumerken, dass, wenn das Landesverwaltungsgericht nur dem ersten vorsorglichen Antrag in Bezug auf den geltend gemachten Schaden (Aussetzung des Betriebs) in vollem Umfang stattgegeben hätte, die Bänder bis zum Sommer hätten unbedeckt bleiben können, mit möglichen Risiken für Gesundheit und Umwelt. Aber selbst wenn es die Behauptung des Ministeriums zurückgewiesen hätte, dass keine Gründe für einen Antrag auf Verlängerung vorlägen, wäre die Zeit, die für die Abdeckung der Bänder durch einen Beauftragten auf Kosten des Unternehmens erforderlich gewesen wäre, wahrscheinlich länger gewesen.

Die erzählte Geschichte zeigt daher die Möglichkeit, dass der italienische Verwaltungsrichter durch das Instrument der einstweiligen oder Untersuchungsanordnung eingreifen kann, um die Abwägung der verschiedenen Umweltinteressen zu begünstigen und den Bau oder die Umstellung nachhaltiger Industrieanlagen und -prozesse zu gewährleisten.

Dass solche Hinweise des europäischen oder nationalen Gerichts von den nationalen Behörden sorgfältig zu prüfen sind, ergibt sich andererseits auch aus der Entscheidung des Gerichtshofs der EU, Sec. Grande, 19. Dezember 2019 (Urteil C-752/18), wonach "das Unionsrecht, insbesondere Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dahin auszulegen ist, dass unter Umständen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sich eine nationale Behörde beharrlich weigert, einer gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, mit der ihr die Erfüllung einer sich aus diesem Recht ergebenden klaren, eindeutigen und unbedingten Verpflichtung aufgegeben wird, , Insbesondere nach der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa ist es Sache des zuständigen nationalen Gerichts, gegen Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, eine freiheitsentziehende Zwangsmaßnahme zu verhängen, wenn es dafür eine Rechtsgrundlage im innerstaatlichen Recht gibt", eine Grundlage, die im Fall Italiens in Art. 650 des Strafgesetzbuchs in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ohne Weiteres erkennbar zu sein scheint. 650 c.p., über die Nichtbefolgung einer vom Richter rechtmäßig erlassenen Anordnung.

5. Die Evolution der Jurisprudenz: Papillon und die anderen Trentiner Bären - wenn sich Artenvielfalt auf Freiheit reimt.

Das gemeinsame Merkmal der wichtigsten bisher untersuchten italienischen Fälle ist, dass die Urteile von privaten Wirtschaftsteilnehmern zum Schutz ihrer Interessen angestrengt wurden, während die Themen Klimawandel und ökologischer Übergang sozusagen erst im Nachhinein aus dem "rechtlichen Hintergrund" der jeweiligen Fragestellungen entstanden sind. Damit ist die Prüfung auf eine weitere Evolutionslinie auszudehnen, die den typischen "statischen" oder "restaurativen" Schutz von Kultur- und Umweltgütern vor dem Verwaltungsrichter bereits um den Schutz der Biodiversität bereichert hat.

Biodiversität" stellt eine weitere mögliche Deklination des Umweltbegriffs dar und entspringt einer Rechtsprechung des italienischen Verwaltungsrichters, die von der gesetzlichen und gemeinschaftlichen Disziplinierung der Jagd und der geschützten Arten nach der CITES-Konvention ausgeht, die sich auf den Schutz der Vielfalt der Lebewesen und ihrer Lebensräume erstreckt (in diesen Tagen sprechen wir z.B. von Bienen, da ihr Verschwinden aufgrund von Pestiziden zum Aussterben vieler Pflanzenarten führen könnte) und kommt dazu, ein echtes Recht auf die Erhaltung des Reichtums des Lebensraums des Planeten Erde

gegen den Klimawandel zu konfigurieren, das einen Wert an sich darstellt, der unabhängig von seiner Nutzung durch den Menschen zu schützen ist. Dieser Schutz hat mit der Rechtsprechung der III. Sektion des Staatsrates in den letzten Monaten eine weitere wichtige Entwicklung erfahren.

Insbesondere das Urteil des Staatsrats, III. Abschnitt Nr. 571/2021, erachtete die Anwendung der vorgesehenen Notstandsbefugnisse durch den Präsidenten der Sonderprovinz Trient für den Fang des Bären M49, der wegen seiner wiederholten Entweichungen aus den Auffangstrukturen als Papillon bekannt ist, gemäß Art. 1 des Provinzgesetzes Nr. 9 von 2018 als rechtmäßig. Der Staatsrat bestätigte daher unter Einbeziehung der Gründe das Urteil des TAR von Trient Nr. 56/2021, nachdem er der Ansicht war, dass der Eingriff durch die staatliche Gesetzgebung in Anwendung der supranationalen Grundsätze zum Schutz geschützter Arten zulässig und durch die Gefahr für die Sicherheit von Menschen, Tieren und Sachen gerechtfertigt war, und zwar auf der Grundlage einer Abwägung zwischen der Bewegungsfreiheit des betreffenden Bären und dem Schutz anderer Elemente, die ebenfalls zum selben Lebensraum gehören und durch das Verhalten des letzteren zumindest offensichtlich gefährdet sind.

Als jedoch derselbe TAR die von der Ente Nazionale Protezione Animali und der Organizzazione Internazionale Protezione Animali beantragte Vorsichtsmaßnahme gegen den Fang eines anderen Bären (M57), der keine besondere Gefahr dargestellt hatte, abgelehnt hat, hat die III. Internationale Tierschutzorganisation gegen das Einfangen eines anderen Bären (M57), der keine besondere Gefahr dargestellt hatte, wie die III. Sektion des Staatsrats mit Beschluss Nr. 329/2021 zwar den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ab, weil der Bär nun am Ort des Einfangens überwintert, hielt aber eine gründliche Untersuchung für erforderlich, "stellte fest, dass die Beschwerdebeurteilung sowohl das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der in erster Instanz angefochtenen Maßnahme angreift, als auch die fehlende Untersuchung und Begründung derselben zur Eignung der Struktur, in der der Bär derzeit eingesperrt ist; in Anbetracht der Tatsache, dass diese beiden Beschwerdeprofile nicht un plausible Begründungselemente aufweisen, unter Berücksichtigung der von dieser Sektion kürzlich mit dem Urteil Nr. 571/2021 (...) unbeschadet der Möglichkeit, dass das Umweltministerium in jedem Fall eine Inspektion des Standorts Casteller in Erwägung ziehen kann".

Das Regionalverwaltungsgericht Trient hat dagegen direkt eine begründete Entscheidung erlassen, mit der die Berufung zurückgewiesen wurde, und es wird der Ausgang der bereits vorgeschlagenen vorsorglichen Berufung und die anschließende Entscheidung in der zweiten Instanz in der Sache abzuwarten sein.

In jedem Fall hat der Staatsrat den Umweltschutz in einen einheitlichen und koordinierten Rahmen integriert, der für die Bewertung und damit für den Schutz anfällig ist, der in Bezug auf die einzelnen Elemente des betrachteten Ökosystems differenziert ist, so dass jedes von ihnen (im Fall, der Bär) muss angemessen geschützt werden, aber mit der Erhaltung der anderen Bestandteile desselben Lebensraums (Flora und Fauna der Berge und Wälder, aber auch der anthropisierten Landschaft) vereinbar sein, in der Hypothese gefährdet durch das aggressive Verhalten von M47, aber nicht von M57, das sich darauf beschränken würde, seine Jungen vor menschlichem Verhalten zu verteidigen, das den Umständen nicht angemessen ist.

Um die Umwelt zu schützen, ist es nach Ansicht des Staatsrates daher notwendig, eine Gewichtung vorzunehmen, die alle betrachteten Umweltprofile (in diesem Fall den Schutz der biologischen Vielfalt und damit das Leben und die Freiheit des Bären) respektiert, ohne die abstrakten Bedürfnisse des menschlichen Genusses des Gutes (das nicht kann, z.B. die Möglichkeit, den Wald in Unkenntnis und ohne Beachtung der elementaren Vorsichtsregeln zum Schutz der dort vorkommenden Tier- und Pflanzenarten zu betreten, unangemessen ausweiten), ohne jedoch die Grundsätze der Achtung der Freiheit der wildlebenden Tierarten und der Menschlichkeit im Umgang mit dem tierischen Leben aufzugeben, die stattdessen die menschliche Sphäre oder ein unter den Menschen verbreitetes ethisch-moralisches Bedürfnis betreffen, die aber gerade deshalb in der verfassungsmäßigen Ordnung nach Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 und 2 und Art. 9 GG rechtliche Relevanz haben, so dass das Recht eines jeden Tieres, nach den Grundsätzen des Lebensschutzes behandelt

zu werden, Freiheit und Würde scheint einem allgemeinen öffentlichen Interesse der Republik zu entsprechen, zum Zwecke der Einhaltung der internationalen und EU-Verpflichtungen zum Schutz von Fauna und Natur, aber auch zum Zwecke der Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit und des materiellen und geistigen Fortschritts der Gesellschaft.

6 - Schlussfolgerungen: Einheitliche Zusammensetzung der verschiedenen Profile des Umweltschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels

Die bisher skizzierte Rechtsprechung fängt die Rekonstruktion der Umwelt durch das italienische Verfassungsgericht als "einheitliches immaterielles Gut" ab, das für die Lebensqualität in Bezug auf einen natürlichen Lebensraum, in dem der Mensch lebt und handelt, wesentlich ist, für die Gemeinschaft notwendig ist und dem absoluten Schutz der Artikel 9 und 32 der Verfassung unterliegt, sondern auch seine spätere Entwicklung gemäß Artikel 2 und 3, zweiter Absatz der Verfassung im Sinne eines dynamischen Schutzes der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf die "biologische Vielfalt" des Planeten Erde, zum Schutz aller seiner Bewohner, aber auch der neuen Generationen, die ihn bewohnen werden.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass am 5. Juni die erste Klage öffentlich vorgestellt wurde, die von mehr als 200 Klägern und 24 Verbänden unterzeichnet wurde, um die Verurteilung des italienischen Staates zu einer drastischen Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 zu erreichen. Im Übrigen handelt es sich um eine staatliche Vorladung vor dem Zivilgericht in Rom. Es ist daher noch verschoben die Ernennung von Angesicht zu Angesicht des Klimawandels mit dem Verwaltungsrichter, die, so wird angenommen, wird noch auf die Forderungen der Klimagerechtigkeit der einzelnen Bürger und Verbände zu reagieren, so dass eine einheitliche Zusammensetzung der verschiedenen Profile des Umweltschutzes und unter Berücksichtigung, nach den Artikeln 11 und 117 Const, die von Italien eingegangenen internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels, der zum Ende des Lebens auf der Erde, wie wir es heute kennen, führen könnte, was eine unbestimmte, aber sehr große Anzahl von Menschen, auch der zukünftigen Generationen, betreffen und den Begriff der Landschaft selbst zerstören würde, zum Schutz des beschriebenen Verfassungspaktes, der auf den Prinzipien der Freiheit, der Gerechtigkeit und der Solidarität beruht.

Raffaello Sestini (Staatsrat, Sektion III)

Der Autor dankt Dr. Maria Grazia Fusco, Dr. Laura Maria Magarò und Dr. Giulia Caporali.