



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 137

31.01.2022

Christian Calliess:

### **Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



*Christian Calliess ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Er ist Mitglied im Aufsichtsrat des Leipziger Helmholtz Zentrums für Umweltforschung (UFZ) und im Club of Rome. Ferner ist er Teil des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Kompetenznetzwerks Umweltrecht (KomUR) sowie der Einstein Research Unit CliWac. Von 2008-2020 war er juristisches Mitglied im die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Bei dem nachfolgenden Berliner Online Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte Langfassung seines Kapitels EU-Umweltrecht, in: Eckard Reh binder/Alexander Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 2018, S. 65-144.*

## **Gliederungsübersicht**

	Rdnrn.
<b>I. Der Umweltverbund als institutioneller Rahmen des europäischen Umweltrechts.....</b>	1-4
<b>II. Historische Entwicklung und politische Grundlagen des Umweltschutzes in der EU.....</b>	
A. Vorläuferregelungen.....	5–9
B. Unionsziel Umweltschutz.....	10–15
<b>III. Die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten im europäischen Umweltverbund.....</b>	
A. Unionsaufgabe Umweltschutz .....	16–18
B. Die Schlüsselnorm europäischer Kompetenzausübung: Art. 5 EUV.....	19
C. Entwicklung und Grundlagen der europäischen Umweltkompetenz (Art. 191 AEUV) .....	
1. Einführung.....	20
2. Die Ausnahmen vom Mehrheitsprinzip gem. Art. 192 Abs. 2 AEUV.....	21
a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art.....	22
b) Raumordnung und Bodennutzung.....	23
c) Bewirtschaftung und Verfügbarkeit der Wasserressourcen	24
d) Energiebezogene Maßnahmen.....	25
3. Die spezielle Kompetenz für Umweltaktionsprogramme.....	26, 27
4. Umweltaußenkompetenzen (Art. 191 Abs. 4 AEUV).....	28
D. Die neue Energiekompetenz der Union als Grundlage eines europäischen Energieumweltrechts .....	

1. <i>Europäisches Energieumweltrecht als Teil des europäischen Energierechts</i> .....	29, 30
2. <i>Die Zuständigkeit der EU im Energiebereich</i> .....	31
a) <i>Die Leitprinzipien der Zielverwirklichung</i> .....	32-35
b) <i>Die kompetenzbegründenden Ziele</i> .....	36-38
3. <i>Die Ausübung der Zuständigkeit</i> .....	39-42
E. <i>Arbeitsteilige Kompetenzausübung im europäischen Umweltverbund (Art. 5 Abs. 3 EUV)</i> .....	
1. <i>Umweltschutz als zentral und dezentral wahrzunehmende Aufgabe</i> .....	43-45
2. <i>Differenzierung auf Grundlage des Art. 5 Abs. 3 EUV</i> .....	46-50
3. <i>Explizite Differenzierungsmöglichkeiten gem. Art. 193 AEUV</i> ....	
a) <i>Grundlagen</i> .....	51-53
b) <i>Voraussetzungen</i> .....	54-58
c) <i>Vereinbarkeit der Schutzverstärkung mit dem Vertrag</i> .....	59-61
d) <i>Notifizierungspflicht</i> .....	62
4. <i>Abgrenzung zu anderen umweltrelevanten Kompetenznormen</i> ....	63-66
<b>IV. Prinzipien der unionalen Umweltpolitik (Art. 191 Abs. 2)</b> .....	
A. <i>Der Inhalt der einzelnen Prinzipien</i> .....	
1. <i>Vorsorge- und Vorbeugeprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)</i>	
a) <i>Einführung</i> .....	67
b) <i>Uneinheitliches Verständnis des europäischen Vorsorgeprinzips im Schrifttum</i> .....	68
c) <i>Mittlerweile gefestigtes Verständnis des Vorsorgeprinzips bei europäischen Institutionen</i> .....	69, 70
d) <i>Stellungnahme</i> .....	71-73
e) <i>Grenzen des Vorsorgeprinzips</i> .....	74, 75
2. <i>Ursprungsprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)</i> .....	76-78
3. <i>Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)</i> .....	78-80
4. <i>Prinzip des hohen Schutzniveaus (Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV)</i> ..	82-85
5. <i>Prinzip der regionalen Differenzierung (Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV)</i> .....	86, 87
B. <i>Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Prinzipien</i> .....	88, 89
<b>V. Die Ausstrahlungswirkung der Umweltpolitik in andere Politiken der EU</b>	

A.	Ausstrahlungswirkung im Wege der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV .....	
1.	<i>Vorgaben des Art. 11 AEUV</i> .....	90-94
2.	<i>Umsetzung des Art. 11 AEUV</i> .....	95-99
3.	<i>Rechtsverbindlichkeit der umweltrechtlichen Querschnittsklausel</i>	100, 101
B.	Spiegelung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in Art. 37 GRCh	
1.	<i>Inhalt und Charakter des Art. 37 GRCh</i> .....	102, 103
2.	<i>Prozedurales Umweltgrundrecht als Alternative</i> .....	104-106
C.	Ausstrahlungswirkung im Wege der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV .....	
1.	<i>Einführung</i> .....	107, 108
2.	<i>Inhalt der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel</i> .....	109-112
3.	<i>Rechtswirkungen und Reichweite der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel</i> .....	113-117
<b>VI.</b>	<b>Der Vollzug des europäischen Umweltrechts .....</b>	
A.	Vollzugspflicht und Vollzugsrecht der Mitgliedstaaten.....	118, 119
B.	Vollzugsdefizit.....	120-126
<b>VII.</b>	<b>Sekundäres Umweltrecht der Union .....</b>	
A.	Einführung.....	127
B.	Systematischer Überblick.....	128
1.	<i>Allgemeine und bereichsübergreifende Regelungen</i> .....	129-131
2.	<i>Medienbezogene Regelungen</i> .....	132
a)	<i>Immissionsschutz</i> .....	133, 134
b)	<i>Gewässerschutz</i> .....	135
c)	<i>Bodenschutz</i> .....	136
3.	<i>Stoff- und tätigkeitsbezogene Regelungen</i> .....	137–142
4.	<i>Ressourcenbezogene Regelungen</i> .....	143-146
C.	Die drei Säulen des europäischen Umweltsekundärrechts.....	147
1.	<i>Integrierter Umweltschutz</i> .....	148-153
2.	<i>Umweltschutz durch Verfahren</i> .....	154-157
3.	<i>Ergebnis- und qualitätsorientierter Umweltschutz</i> .....	158-164
D.	Die Regelungsstrategien des europäischen Umweltsekundärrechts als Maßstab für das nationale Umweltrecht.....	165
1.	<i>Vom konditionalen Ordnungsrecht zum zielorientierten</i>	166, 167

<i>Optimierungsrecht</i> .....	
2. <i>Von Emissionsgrenzwerten zu Qualitätszielen und Umweltplanung</i>	168
3. <i>Von der Gefahrenvermeidung zur umfassenden Vorsorgeorientierung</i> .....	169
4. <i>Vom sektoralen zum querschnittsbezogenen Umweltschutz</i> .....	170
5. <i>Vom materiellen zum prozeduralen Umweltschutz</i> .....	171
6. <i>Von der staatlichen Verantwortung zur bürgerlichen Mitverantwortung</i> .....	172
<b>VIII. Reformperspektiven</b> .....	173, 174
<b>IX. Neuer Aufbruch: Der Klimaschutz als Treiber des European Green Deal</b>	
A. Einleitung.....	175-178
B. Rechtliche Rahmenvorgaben.....	179-182
C. Vom European Green Deal über die Corona-Krise zum Recovery Plan...	
1. <i>Der European Green Deal</i> .....	183-192
2. <i>Der europäische Wiederaufbauplan (Recovery Plan)</i> .....	193-195
3. <i>Zwischenergebnis</i> .....	196-198
D. Umweltrechtliche Vorgaben für Corona-Hilfen im Rahmen des Recovery Plans .....	
1. <i>Art. 11 AEUV als Schlüsselnorm</i> .....	199
2. <i>Materielle Vorgaben des Art. 11 AEUV: Schutzkonzept und Leitgesetz</i> .....	200-203
3. <i>Verfahrensvorgaben des Art. 11 AEUV</i> .....	204-207
4. <i>Ausblick</i> .....	208

## I. Der Umweltverbund als institutioneller Rahmen des europäischen Umweltrechts

### [1]

Die EU ist kein (Bundes-)Staat im herkömmlichen, völkerrechtlichen Sinne.<sup>1</sup> Mit Blick auf ihre Supranationalität – definiert zuvorderst durch das anerkanntermaßen vorrangige und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare, d. h. mit Durchgriffswirkung auf den Bürger ausgestatteten Unionsrecht – unterscheidet sich die EU aber auch von den klassischen internationalen Organisationen.<sup>2</sup> Wenn sich die EU also nur unvollkommen in die klassischen staats- und völkerrechtlichen Kategorien einordnen lässt, so kann man sie am ehesten als **neuartigen Staaten- und Verfassungsverbund** beschreiben,<sup>3</sup> in welchem die staatliche Souveränität zurückgenommen und die Verfassungsordnungen von EU und Mitgliedstaaten wechselseitig miteinander verzahnt sind.<sup>4</sup>

### [2]

Im *Staatenverbund*<sup>5</sup> bleiben die Mitgliedstaaten zwar Träger eines wesentlichen Ausmaßes an Souveränität, zugleich wird aber zum Ausdruck gebracht, dass die EU nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten, sondern eben gerade „mehr“ ist. Dies impliziert die Vorstellung einer zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geteilten Souveränität.<sup>6</sup> Der Staatenverbund ist für sich betrachtet jedoch ein Torso, der erst durch die Verfassung mit Inhalt gefüllt wird. Mit dem *Verfassungsverbund*<sup>7</sup> wird im Zuge eines im Kontext der europäischen Integration stattfindenden Konstitutionalisierungsprozesses der Weg für ein Verfassungsverständnis bereitet, das den Verfassungsbegriff vom Staat löst und so der Internationalisierung des Staates durch Öffnung gegenüber suprastaatlichen Organisationsstrukturen (vgl. Art. 23 Abs. 1 GG) Rechnung trägt.<sup>8</sup>

### [3]

So ist mit der europäischen Integration ein europäisches (Teil-)Verfassungsrecht entstanden,

---

<sup>1</sup> Ganz h. M., vgl. dazu den Überblick über den Diskussionsstand bei *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, 2001, 169 ff., 198 ff., 361 ff.; ferner *Dorau*, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, 2001, 29 ff.; a. A. nach dem Vertrag von Maastricht *Schachtschneider*, in: Blomeyer/ders., Die EU als Rechtsgemeinschaft, 1995, 75 ff.

<sup>2</sup> Dazu *Stein*, VVDStRL 53 (1994), 26, 29 ff.; ausführlich *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, 65 ff., 113 ff.; *Dorau*, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, 20 ff. jeweils m. w. N.

<sup>3</sup> Dazu *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 41 ff.; *ders.*, in: Calliess/Ruffert, Verfassung der EU, Art. I-1, Rn. 11 ff.

<sup>4</sup> Kritisch zum Verbundgedanken *Jestaedt*, in: GS Blomeyer, 2004, 637 ff., insbes. 645 ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 155 (188) – Maastricht, in Anlehnung an *Kirchhoff*, in: Isensee/Kirchhoff, HdbStR, Bd. VII, 1992, § 183, Rn. 38.

<sup>6</sup> *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, 71.

<sup>7</sup> Begriff zunächst bei *Pernice*, in: Bieber/Widmer, Der europäische Verfassungsraum, 1995, 225, 261 ff.

<sup>8</sup> Dazu *Walter*, DVBl. 2000, 1 ff.; *Hobe*, Der offene Verfassungsstaat, 1998, 409 ff.

das – vermittelt über seinen Vorrang – in einem inhaltlichen Verbund mit den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten steht. Es entsteht ein System wechselseitiger Verfassungsbefruchtung und -stabilisierung, in welchem sich europäisches und nationales Verfassungsrecht gegenseitig beeinflussen und ergänzen sowie eine wechselseitige komplementäre Maßstabswirkung entfalten: Aufgrund des Anwendungsvorrangs hat sich das nationale Verfassungsrecht den europäischen Homogenitätsanforderungen anzupassen und unter Umständen – auch weitreichende – Relativierungen hinzunehmen (vgl. z. B. Art. 2, 7 EUV). Gleichzeitig ist das nationale Verfassungsrecht – vermittelt über die allgemeinen Rechtsgrundsätze – aber auch wichtigstes Rezeptionsreservoir für das europäische Verfassungsrecht (vgl. etwa Art. 6 Abs. 3 EUV, Art 340 AEUV: allgemeine Rechtsgrundsätze) und kann dies, wie die Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz in Reaktion auf das BVerfG zeigte, auch maßstabsetzend beeinflussen (vgl. jetzt z. B. Art. 23 Abs. 1 GG).<sup>9</sup>

#### [4]

Dies gilt entsprechend auch für das **Umweltverfassungsrecht der EU**.<sup>10</sup> Denn im Staaten- und Verfassungsverbund sind auch nationale und europäische Gemeinwohlbelange, zu denen der Umweltschutz zählt, untrennbar miteinander verflochten; man kann insoweit von einem Gemeinwohlverbund sprechen.<sup>11</sup> Das so skizzierte Verbundsystem wirkt auch auf das einfache Umweltrecht ein.<sup>12</sup> Dementsprechend werden nicht nur im nationalen Recht erprobte Regulierungsansätze auf die europäische Ebene „hochgezont“, sondern nationales und europäisches Umweltrecht treten in dem so definierten **Umweltverbund** auch in ein hochkomplexes System der Interaktion ein, indem z. B. das europäische Umweltsekundärrecht eine – Art. 72 Abs. 1 GG vergleichbare – Sperrwirkung entfaltet, die aber wiederum in gewissen Grenzen durch eine mitgliedstaatliche Schutzverstärkungsmöglichkeit (vgl. Art. 193, Art. 114 Abs. 4 bis 7 AEUV) aufgelockert wird. Im Zuge dieser (rein) schutzverstärkenden Differenzierungsmöglichkeit (sog. „opting up“), die man – mit Blick auf den durch die Sperrwirkung definierten europäischen Mindeststandard – auch als komplementäre Flexibilität bezeichnen könnte,<sup>13</sup> entstehen im Rahmen der europäischen Harmonisierung dem Subsidiaritätsprinzip korrespondierende Handlungs- bzw. Innovationsspielräume der Mitgliedstaaten, die eine Anpassung an nationale

<sup>9</sup> Vgl. hierzu *Pernice*, VVDStRL 60 (2001), 148, 163 ff., insbesondere 172 ff.; *Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194, 208 ff., insbesondere 222 ff.; *Steinberg*, ZRP 1999, 371 ff.; kritisch *Jestaedt*, in: GS Blomeyer, 645 ff.

<sup>10</sup> Vgl. etwa *Steinberg*, ZRP 1999, 371 ff.; *Kloepfer*, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel – Bilanz und Perspektiven*, 2002, 87, 116 ff.; *Calliess*, in: Brugger u. a. (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, 2002, 173, 186 ff.

<sup>11</sup> Ausführlich *Calliess*, in: Brugger u. a. (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, 2002, 173 ff.

<sup>12</sup> Dazu *Kloepfer*, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel – Bilanz und Perspektiven*, 2002, 87, 102 ff., der insoweit von einem „Umweltrechtsverbund“ spricht.

<sup>13</sup> Hierzu *Calliess*, EurUP 2007, 54 ff.

Erfordernisse des Umweltschutzes erlauben.<sup>14</sup>

## II. Historische Entwicklung und politische Grundlagen des Umweltschutzes in der EU

### A. Vorläuferregelungen

#### [5]

Im Laufe der siebziger Jahre entwickelte die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) erste Ansätze einer Umweltpolitik, deren Maßnahmen allerdings noch sektorbezogen und daher wenig kohärent waren, weil sie zuvorderst der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt dienten. Mangels einer umweltpolitischen Rechtsgrundlage stützten sie sich im Wesentlichen auf die Art. 100 und 235 EWGV.<sup>15</sup> Mit der **Einheitlichen Europäischen Akte** vom Februar 1986 und deren Titel Umwelt (Art. 130r–t EWGV, heute Art. 191–193 AEUV) wurde die gemeinschaftliche Umweltpolitik nicht nur ausdrücklich und selbständig im Vertrag selbst geregelt, sondern auch aufgewertet. Rechtspolitisch kommt dies in der vom Europäischen Rat auf seinem Gipfeltreffen in Dublin (Juni 1990) formulierten Erklärung zur Umweltpolitik der EG – **Environmental Imperative** genannt – zum Ausdruck. Wenn auch in juristisch unverbindlicher Weise wird hierin mit deutlichen Worten zu Fortschritten bei der Lösung der drängendsten Umweltprobleme aufgefordert und mit der Bemerkung geschlossen, dass der Mensch der Treuhänder der Natur und daher verpflichtet sei, dieses Erbe zum Nutzen dieser wie auch künftiger Generationen auf vernünftige Weise zu verwalten.<sup>16</sup>

#### [6]

Der Erklärung des Europäischen Rates von Dublin entsprechend hat die EU im Zuge des **Vertrages von Amsterdam** in Art. 2 EGV die Aufgabe einer **nachhaltigen Entwicklung** des Wirtschaftslebens und eines hohen Maßes an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität in ihren Katalog aufgenommen.<sup>17</sup> Zuvor hatte bereits das **5. Umweltaktionsprogramm** der EU,<sup>18</sup> dessen englischer Titel „Towards Sustainable Development“ lautet, den Grundsatz als konzeptionelle Parallele zu den Dokumenten des UNCED-Erdgipfels von Rio de Janeiro vom

---

<sup>14</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185 ff. und 240 ff.; im Anschluss daran (teilweise kritisch) *Koch*, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht, 28 ff. jeweils m. w. N.

<sup>15</sup> Hierzu ausführlich *Ress*, Europäische Gemeinschaften, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), Bd. I, Sp. 548 ff.

<sup>16</sup> Abgedruckt in EA 1990, D 396 (407 ff.); ausführlich zur historischen Entwicklung: *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 1 ff.

<sup>17</sup> Dazu ausführlich *Frenz/Unnerstall*, insbes. 155 ff., 177; *Calliess*, in: Baumeister, 71, 77 f.; *Haigh/Kraemer*, ZUR 1996, 239.

<sup>18</sup> KOM (92) 23 endg., ABl. 1993 Nr. C 138/1; dazu *Wägenbaur*, EuZW 1993, 241.

Juni 1992<sup>19</sup> aufgegriffen, um ihn in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik umzusetzen.<sup>20</sup> Das **6. Umweltaktionsprogramm** der EU,<sup>21</sup> widmet sich ebenfalls vornehmlich dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung, was sich in den Schwerpunkten des Klimaschutzes, der biologischen Vielfalt, der Gesundheit und Lebensqualität, der nachhaltigen Sicherung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und des Abfalls Ausdruck verschafft.<sup>22</sup> Das geltende **7. Umweltaktionsprogramm** der EU, verabschiedet im November 2013 mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2020, reiht sich in die politikfeldübergreifende Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ein und betont neben den thematischen Prioritäten – Naturkapital, ressourcenschonende, CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, Gesundheit und Wohlergehen des Menschen – die Wichtigkeit der **Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche** (s. Rn. 90 ff.).<sup>23</sup>

## [7]

Seit dem Vertrag von Maastricht ist die Umweltpolitik auch ausdrücklich in den **Zielekatalog** des Art. 3 Abs. 3 EUV integriert worden. Dies verdeutlicht, dass der Umweltschutz in Bezug auf Selbständigkeit und Gewicht als **gleichrangig** neben die anderen Ziele der EU tritt. Auch im Rahmen des Vertrages von Lissabon bleibt der Umweltschutz eines der in Art. 3 EUV n. F. explizit aufgeführten **Unionsziele**. Dementsprechend betonte auch der EuGH immer wieder, dass der Umweltschutz zu den „wesentlichen Zielen der Gemeinschaft“<sup>24</sup> gehört.<sup>25</sup>

## [8]

Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des heutigen Art. 11 AEUV – manchmal auch als Integrationsprinzip bzw. -klausel bezeichnet<sup>26</sup> – ist in ihrem Wortlaut **mehrfach verändert** worden. Ihre **Urfassung** mit dem Wortlaut „Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“ wurde im Jahre 1987 durch die EEA als Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV in den EWG-Vertrag eingefügt und unterstrich den hohen

<sup>19</sup> Hierzu ausführlich *Ruffert*, ZUR 1993, 208, 209.

<sup>20</sup> Ebenso *Ruffert* ZUR 1993, 208, 213; zur Umsetzung: *Europäische Kommission/Allgemeines Beratendes Forum für Umweltfragen*, Stellungnahmen zum Thema dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Luxemburg 1997, 7 ff.; *dies.*, Optionen für eine dauerhafte Entwicklung, Luxemburg 1997, 9 ff.

<sup>21</sup> KOM 2001/31, Beschluss 1600/2002 v. 22. Juli 2002, ABl. 2002 Nr. L 242/1; dazu *Krämer*, EurUP 2003, 2; *Langerfeldt*, NuR 2003, 339.

<sup>22</sup> Vgl. *Krämer*, EurUP 2003, 2; *Jans/von der Heide*, 368; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUVV, Art. 191 AEUV, Rn. 10.

<sup>23</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU, ABl. 2013 Nr. L 354/171; zu kritischen Anmerkungen s. *Hoffmann*, NVwZ 2013, 534.

<sup>24</sup> So erstmals EuGH, Rs. 240/83, Slg. 1985, 531, Rn. 13 und 15 (ADBHU).

<sup>25</sup> Dazu *Ress*, Umweltrecht und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem E. I., Nr. 291, 1992, 3, 5, 22; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 13; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 291 ff.; einen Überblick über die Entwicklungsstufen des Europäischen Umweltrechts geben *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 3 ff.; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 16.

<sup>26</sup> *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 11 AEUV, Rn. 1; *Jans/von der Heide*, 18 f.

Stellenwert, den die Umweltpolitik fortan in der Gemeinschaft einnehmen sollte.<sup>27</sup> Allerdings erwies sich die Querschnittsklausel in der Praxis als wenig handhabbar; erhebliche **Defizite in ihrer Umsetzung** waren zu konstatieren.<sup>28</sup> Nicht zuletzt wegen dieses Vollzugsdefizits kamen Reformbestrebungen auf, die darauf abzielten, die umweltrechtliche Querschnittsklausel mit Blick auf den **Vertrag von Maastricht** aufzuwerten.<sup>29</sup> Im Vertrag von Maastricht setzte sich daher ein an den Vorstellungen der Kommission orientierter Vorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft vom 28./29.06.1991 durch, der letztlich als Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV in den Vertrag Eingang fand: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden“. Zurückgehend auf die Forderung nach größerer Bürgernähe der EU und eine dem korrespondierende Stärkung des Umweltschutzes<sup>30</sup> reihte der **Vertrag von Amsterdam** die Querschnittsklausel mit dem jetzigen Wortlaut unter die „Grundsätze“ der Union ein und zog sie damit, den Umweltschutz aufwertend, vor die Klammer der gesamten Tätigkeit der Union.<sup>31</sup> Die damit verbundene wegweisende Rolle bleibt ihr trotz der – bloß aus Gründen der Transparenz eingefügten – Querschnittsklauseln in den Art. 8, 9, 12 und 13 AEUV auch im Rahmen des Vertrages von Lissabon erhalten.<sup>32</sup>

## [9]

Insgesamt hat sich durch den Vertrag von Lissabon für die Umweltpolitik wenig verändert. So sind vor allem die Änderungen des Art. 192 AEUV lediglich redaktioneller Natur und ergeben sich aus einer Anpassung an die neuen Bezeichnungen und Verfahren. Die Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV ist gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e („Umwelt“) der geteilten Zuständigkeit zuzuordnen. Auch im Hinblick auf die – nur sprachlich angepasste – Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV bringt der Vertrag keine materiellen Änderungen. Eine inhaltliche Dopplung erfährt sie freilich durch die in der Grundrechtecharta fehlplatzierte Zielbestimmung des Art. 37

---

<sup>27</sup> Scheuing, EuR 1989, 152, 176; Krämer, Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: Magiera/Merten (Hrsg.), 189, 195.

<sup>28</sup> Rat der Umweltminister, Informelle Sitzung in Gleneagles im September 1992, Conclusions of the Presidency; Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 59; Breier, NuR 1992, 174, 181; Scheuing, in: Behrens/Koch (Hrsg.), Umweltschutz in der EG, 46, 57 f.; Hailbronner, in: Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der EG, 149 ff.; Calliess, ZAU 1994, 322; Epiney/Gruber, 11 ff. und 149 ff.

<sup>29</sup> SEK (91) 500, vom 15. Mai 1991, 112.

<sup>30</sup> Diesen Zusammenhang stellt explizit der Europäische Rat von Florenz auf seiner Tagung am 21./ 22. Juni 1996 her, vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dokument REF: SN 100/96, abgedruckt in: EP (Hrsg.), Weißbuch zur Regierungskonferenz, Band I (Anlage), 1996, 19, 21: „... mehr Bürgernähe, und zwar insbesondere ... dadurch, dass der Umweltschutz auf Ebene der Union wirksamer und kohärenter gestaltet wird, um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten“; ähnlich auch die Kommission, vgl. Agence Europe vom 8. März 1996.

<sup>31</sup> Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 6.

<sup>32</sup> A. A. Bungenberg, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 205, 211.

GRCh,<sup>33</sup> die überflüssig, aber nicht schädlich ist.

## B. Unionsziel Umweltschutz

### [10]

In Anlehnung an die ersten Umweltaktionsprogramme der EU formuliert Art. 191 Abs. 1 AEUV verschiedene, das Unionsziel Umweltschutz **konkretisierende Ziele** der europäischen Umweltpolitik. Zu ihrer näheren Bestimmung kann auf die EU-Umweltaktionsprogramme<sup>34</sup> – gegenwärtig gilt das siebte ihrer Art – zurückgegriffen werden.<sup>35</sup>

### [11]

Der **Begriff der Umwelt** wird an keiner Stelle des Vertrages definiert und damit weder sachlich noch örtlich beschränkt, sondern vielmehr bewusst offen gehalten.<sup>36</sup> Umfasst sind jedenfalls die in Art. 3 der UVP-Richtlinie<sup>37</sup> genannten Rechtsgüter, also Menschen, Tiere, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren.<sup>38</sup> Obwohl die UVP-Richtlinie somit auch die Fauna als erfasstes Schutzgut nennt, wird jedoch vor dem Hintergrund des neu geschaffenen Art. 13 AEUV bezweifelt, dass der **Tierschutz** dem Umweltbegriff des Art. 191 AEUV unterfällt. Wäre der Tierschutz bereits Bestandteil des Umweltschutzbegriffs, käme der tierschutzrechtlichen Integrationsklausel des Art. 13 AEUV gegenüber der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV keine eigenständige Bedeutung zu.<sup>39</sup> Diese Argumentation verkennt jedoch, dass die Tiere über Art. 191 Abs. 1 AEUV nur als Teil der natürlichen Umwelt geschützt sind, nicht aber das Wohlergehen des Tieres als fühlendes Wesen.<sup>40</sup> Dieser zusätzliche Schutzaspekt tritt nun mit der Integrationsklausel des Art. 13 AEUV hinzu.<sup>41</sup>

<sup>33</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 8; *Calliess*, EuZW 2001, 261 (265); *Ermacora*, in: Jans (Hrsg.), The European Convention and the Future of European Environmental Law, 29.

<sup>34</sup> 1. Aktionsprogramm, ABl. 1973 Nr. C 112/5; 2. Aktionsprogramm, ABl. 1977 Nr. C 139/6; 3. Aktionsprogramm, ABl. 1983 Nr. C 46/4; 4. Aktionsprogramm ABl. 1987 Nr. C 328/1; 5. Aktionsprogramm, ABl. 1993 Nr. C 138/1 überprüft durch Beschluss EP und Rat Nr. 2179/98 vom 24. September 1998, ABl. 1998 Nr. L 275/1; 6. Aktionsprogramm, ABl. 2002 Nr. L 242/1; 7. Aktionsprogramm, ABl. 2013 Nr. L 354/171; einen ausführlichen Überblick über die Entwicklung gibt *Caspari*, 65.

<sup>35</sup> So auch *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 19.

<sup>36</sup> Ebenso *Nowak*, NuR 2015, 375, 381.

<sup>37</sup> Richtlinie 85/337, ABl. 1985 Nr. L 175/40.

<sup>38</sup> Ebenso *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 17; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 14 f.; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 145; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 7; vgl. zur Konkretisierung des Begriffs Umwelt auch *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 106 ff.; *Jans/von der Heide*, 27; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 41 ff., 46; *Epiney*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 3; *Strohmayr*, Kompetenzkollisionen zwischen europäischem und nationalem Recht, 162.

<sup>39</sup> So *Breier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 191 AEUV, Rn. 7.

<sup>40</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 39; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 52; vgl. auch EuGH, Rs. C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Rn. 71 ff.

<sup>41</sup> Ähnlich auch *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 9.

## [12]

Der Begriff der **Erhaltung** zielt im Sinne eines ökologischen Bestandsschutzes auf ein Verschlechterungsverbot, infolgedessen die Umwelt grundsätzlich nicht verbraucht oder zerstört werden darf.<sup>42</sup> Sich hiermit teilweise überschneidend verlangt der **Schutz der Umwelt**, dass mittels geeigneter Maßnahmen der Lenkung und Kontrolle bestehende Umweltbelastungen und -verschmutzungen reduziert und zukünftige vermieden werden.<sup>43</sup> Deutlich wird, dass der Begriff der Erhaltung schutzgutbezogen zu verstehen ist, während derjenige des Schutzes eingriffsbezogen interpretiert werden muss. Das Erfordernis der **Qualitätsverbesserung** weist darauf hin, dass sich die Umweltpolitik nicht auf konservierende Maßnahmen beschränken darf, sondern – auch im Interesse künftiger Generationen – eingetretene Schäden beseitigen und verlorengegangene Umweltqualität restaurieren muss (z. B. Reinigung von Flüssen, Renaturierung von Landschaften).<sup>44</sup>

## [13]

Mit der expliziten Nennung des Schutzes der menschlichen Gesundheit wird ein spezieller Teilaspekt des Umweltschutzes hervorgehoben, der die Beziehung zu Art. 168 AEUV herstellt: Wirksamer Umweltschutz ist **zugleich auch immer ein Beitrag** zu einer anderen Unionsaufgabe, dem Gesundheitsschutz (vgl. Art. 168 AEUV), der so zum legitimen Bestandteil der Umweltpolitik wird. Indem von der menschlichen Gesundheit und nicht etwa von der öffentlichen Gesundheit die Rede ist, ist die Umweltpolitik bereits dann gefordert, wenn Gefährdungen des einzelnen – und damit auch besonders empfindlicher – Menschen (z. B. Kinder) bestehen.<sup>45</sup>

## [14]

Als besonders hervorgehobener Teilaspekt der Erhaltung der Umwelt erscheint auch die Vorgabe einer umsichtigen und rationellen Verwendung der **natürlichen Ressourcen**. Unter Bezugnahme auf den Bericht des Club of Rome „Grenzen des Wachstums“ wies bereits das erste Umweltaktionsprogramm der EG auf Probleme im Zusammenhang mit nicht regenerationsfähigen Bodenschätzen hin.<sup>46</sup> Als Schutzgut kommen daher insbesondere jene Naturgüter in Betracht, die durch **Übernutzung langfristig beeinträchtigt werden oder sich erschöpfen**

---

<sup>42</sup> *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 17; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 19.

<sup>43</sup> *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 19 f.

<sup>44</sup> *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 20; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 17; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 55.

<sup>45</sup> *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 17; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion 145 f.; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 20.

<sup>46</sup> ABl. 1973 Nr. C 112/1 (40).

können. Dazu zählen neben Bodenschätzen, Energievorräten und Wasser auch Boden (z. B. Problem der Versiegelung), Fauna und Flora (z. B. Problem der Zerstörung der Wälder) sowie die Luft.<sup>47</sup> Ob auch genetische Ressourcen und die biologische Vielfalt an sich unter den Begriff der natürlichen Ressourcen fallen, wird unterschiedlich beantwortet.<sup>48</sup> In der Vision des 7. Umweltaktionsprogrammes wird zwischen der nachhaltigen Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und dem Schutz der Biodiversität unterschieden.<sup>49</sup> Andererseits spricht der Rückgriff auf Art. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt von Rio de Janeiro für die umfassende Auslegung. Die begriffliche Unklarheit dürfte aber keine tatsächlichen Auswirkungen haben, da mit dem Schutz der Flora und Fauna mittelbar auch genetische Ressourcen und die biologische Vielfalt geschützt werden.<sup>50</sup> Nur schwer lässt sich allerdings der **Maßstab** bestimmen, der an die umsichtige und rationelle Verwendung der Ressourcen anzulegen ist. Sinnvoll erscheint es, nicht erneuerbare, knappe Ressourcen strengeren Maßnahmen der Vorsorge zu unterwerfen als Ressourcen, die grundsätzlich erneuerbar und in größeren Mengen vorhanden sind. Konkrete Unter Aspekte der Ressourcenschonung sind Gebote der **Wiederverwendung** vor weiterem Verbrauch (z. B. Kreislaufwirtschaft) oder Gebote der Sparsamkeit und Schonung. Art. 191 Abs. 1, 3. Spstr. AEUV stellt sich vor diesem Hintergrund als konkrete Ausprägung des Grundsatzes der **nachhaltigen Entwicklung** und damit mittelbar auch des Schutzes künftiger Generationen dar.<sup>51</sup> Im Zuge dessen können auch sekundärrechtliche Bestrebungen zum sparsamen Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, z. B. eine unionsweite Energiesteuer, legitimiert sein. Gleiches kann für die Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Warenverkehrs gelten, sogar wenn diese diskriminierend sind, wie dies der Fall beim deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz war.<sup>52</sup>

## [15]

Im Hinblick auf die Notwendigkeit eines internationalen Umweltschutzes erscheint es konsequent, wenn Art. 191 Abs. 1, 4. Spstr. AEUV die EU auf das Ziel der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme

---

<sup>47</sup> *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 20 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 74; *Jans/von der Heide*, 30 f.

<sup>48</sup> Bejahend *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 60 mit Verweis auf GA *Fennelly*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-67/97, Slg. 1998, I-8033, Ziff. 31 (Bluhme); *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 74; Vgl. zur Auslegung d. Kommission, d. Rates und d. Parlaments: *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 28

<sup>49</sup> ABl. 2013, Nr. L 354/171 (176).

<sup>50</sup> Generell zu Gefährdungen im Bereich der biologischen Vielfalt in der EU: *Falke*, ZUR 2011, 50 (52) m.w.N.

<sup>51</sup> *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 20 f.; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 146; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 76; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 9; zu diesem Aspekt ausführlich *Monien*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 171 ff., 218 ff..

<sup>52</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 61; vgl. EuGH, Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099 (PreussenElektra AG/Schleswig AG).

verpflichtet. Dementsprechend ist die EU z. B. an den Abkommen zum Schutz der Ozonschicht oder zum Klimaschutz maßgeblich beteiligt. In der Neufassung des Art. 191 AEUV durch den Vertrag von Lissabon wird explizit die **Bekämpfung des Klimawandels** als international zu bewältigendes Umweltproblem betont.<sup>53</sup> Diesem Ziel verleiht die EU Ausdruck, indem sie eine führende Rolle in den internationalen Verhandlungen zur Bewältigung des Klimawandels – zuletzt auf dem Pariser Klimagipfel – anstrebt.<sup>54</sup> Dabei kommt der Kommission besondere Bedeutung zu, die nicht nur die EU bei internationalen Verhandlungen im Bereich des Klimaschutzes vertritt, sondern auch maßgeblich am Zustandekommen des EU-Klimapakets<sup>55</sup> aus dem Jahr 2008 beteiligt war. Dieses sieht vor, bis zum Jahr 2020 den Ausstoß von Treibhausgasen der Union um mindestens 20 Prozent zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energiequellen auf 20 Prozent zu steigern und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu erhöhen. Die Bestimmung des Art. 191 Abs. 1, 4. Spstr. AEUV begründet freilich **keine Erweiterung der EU-Umweltaußenkompetenz**.<sup>56</sup>

### III. Die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten im europäischen Umweltverbund

#### A. Unionsaufgabe Umweltschutz

#### [16]

Angesichts der zum Teil evidenten **grenzüberschreitenden Dimension** von Umweltverschmutzung<sup>57</sup> ist es nur konsequent, dass die damalige EG seit Anfang der siebziger Jahre Schritt für Schritt eine europäische Umweltpolitik entwickelte und es inzwischen kaum einen Bereich des Umweltschutzes mehr gibt, der vom Unionsrecht nicht zumindest mitgeprägt wäre.<sup>58</sup>

#### [17]

Überdies kann allein die EU in einem auf **internationalen Wettbewerb** ausgerichteten Wirtschaftssystem die „politische Bremse“ lösen, die nationalen Umweltschutz unter dem Stichwort

---

<sup>53</sup> Zur Klimaschutz-Kompetenz der EU vgl. *Kahl*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht*, 21 ff.

<sup>54</sup> Vgl. näher dazu auch *Lindenthal*, *Leadership im Klimaschutz*, 2009.

<sup>55</sup> Näher dazu *Haratsch*, *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 2008/II, 79, 88 ff.

<sup>56</sup> *Epiney/Furrer*, *EuR* 1992, 369, 382; *Schmitz*, *Die EU als Umweltunion*, 148; *Käller*, in: Schwarze, *EU-Kommentar*, Art. 191 AEUV, Rn. 15; zur Problematik der Umweltaußenkompetenzen *Klein/Klimms*, *UTR* 36 (1996), 53; *Pernice*, *EuR* 1991, 273; *Kahl*, in: Streinz, *EUV/AEUV*, Art. 191 AEUV, Rn. 128.

<sup>57</sup> Den wohl aktuellsten und umfassendsten Überblick über die Umweltsituation in Europa geben die Berichte der Europäischen Umweltagentur (EEA) in Kopenhagen: *Europäische Umweltagentur*, *Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesebericht*, 2015.

<sup>58</sup> Zur Entwicklung *Ress*, *Europäische Gemeinschaften*, in: Kimminich/v. Lersner/Storm (Hrsg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts*, 2. Aufl. 1994, Bd. I, 548 ff.; *Schmitz*, *Die EU als Umweltunion*, 25 ff.; *Epiney*, *Umweltrecht in der EU*, 42 ff.; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, § 9; *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 74 ff.; kritisch *Breuer*, *Entwicklung des europäischen Umweltrechts*; *Winter*, *AnwBl.* 2002, 75.

„Wettbewerbsnachteil“ blockiert. Im Rahmen des wirtschaftlichen Zusammenwachsens der Mitgliedstaaten kommt es in erheblichem Maße auf die Harmonisierung von Normen an, um **Wettbewerbsstörungen zu vermeiden** und Handelsnachteile zu beseitigen. Denn wo die nationalen Märkte zugunsten eines gemeinsamen Binnenmarktes geöffnet werden, konkurrieren auch die nationalen Wirtschaftsmodelle, die in ganz unterschiedlichem Maße ihren im Wettbewerb stehenden Unternehmen **Mindestbedingungen der sozial- und umweltverträglichen Produktion** vorschreiben. Insofern konkurrieren im Binnenmarkt Unternehmen miteinander, die nicht den gleichen Mindestbedingungen unterworfen sind. Belastungen, die in einem nationalen Markt noch durchaus verkraftbar waren, können im europäischen Binnenmarkt zum **existenzbedrohenden Wettbewerbsnachteil** werden. Damit einher geht die Gefahr eines sogenannten „Umweltdumpings“.<sup>59</sup> Sind die in einem Mitgliedstaat mit relativ strengen Umweltschutzvorschriften tätigen Unternehmen mit kostenintensiven Umweltausgaben belastet, so sind aus diesem Grunde **Produktionsverlagerungen** in die Mitgliedstaaten des Binnenmarkts mit vergleichsweise geringen Umweltauflagen zu befürchten.<sup>60</sup> Wenn also die Vorzüge einer **sozial und ökologisch flankierten und entsprechend regulierten Marktwirtschaft** erhalten bleiben sollen, dann müssen die insofern korrespondierenden Politiken der Nationalstaaten insoweit durch die der Union ersetzt, zumindest aber ergänzt werden.<sup>61</sup> Dafür ist eine mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete zentrale Handlungsebene notwendig. Dementsprechend ist der **Kompetenz der EU** zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (Art. 26 AEUV) die Kompetenz zu einer europäischen Umweltpolitik (Art. 191 ff. AEUV) gefolgt.

## [18]

Gerade im Umweltschutz kann diese Funktion der EU zusätzliche positive Aspekte in Form eines „**europäischen Mehrwerts**“ mit sich bringen. Denn insofern, als die grenzüberschreitende Dimension der meisten Umweltprobleme eine internationale Lösung erforderlich macht, kann die Möglichkeit der EU, auf zwischenstaatlicher Ebene in einem institutionalisierten Prozess, der nicht erst den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages erfordert, Normen zu setzen, die für alle Mitgliedstaaten bzw. Rechtssubjekte unmittelbar verbindlich sind und damit dem „**Ökosystem EU**“ zugutekommen, nicht unterschätzt werden. Denn derzeit verfolgen nur einige Mitgliedstaaten der EU eine eigenständige und in sich kohärente Umweltpolitik. Für den

---

<sup>59</sup> Vgl. dazu *Neumann/Pastowski*, in: Jarass/Neumann, Umweltschutz und Europäischen Gemeinschaften, 105, 126.

<sup>60</sup> *Ress*, Umweltschutz und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem E.I., Nr. 291, 1992, 315 f.

<sup>61</sup> *Ress*, Umweltschutz und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem E.I., Nr. 291, 1992, 3, 15 f.; *Scharpf*, 13 ff.

Großteil der Mitgliedstaaten besteht Umweltpolitik hingegen allein in der Umsetzung und Durchführung der relevanten EU-Gesetzgebung. Daher stellen Maßnahmen auf EU-Ebene häufig erst sicher, dass Umweltschutz in allen Mitgliedstaaten stattfindet und nicht auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt bleibt.<sup>62</sup>

## B. Die Schlüsselnorm europäischer Kompetenzausübung: Art. 5 EUV

### [19]

Mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in seinem Absatz 2, dem Subsidiaritätsprinzip im eigentlichen Sinne in Absatz 3 und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in Absatz 4 formuliert Art. 5 EUV eine europarechtliche Schrankentrias für jede Kompetenzausübung der Union.<sup>63</sup> Insoweit legt die Normstruktur des Art. 5 EUV für jede umweltpolitische Maßnahme folgende dreistufige Prüfung nahe: Ist nach Absatz 2 geklärt, dass der EU eine Kompetenzgrundlage für die geplante Maßnahme zusteht, sie also überhaupt tätig werden kann (*Kann-Frage*), wird auf der zweiten Stufe das die konkrete Kompetenzausübung begrenzende Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV geprüft. Insoweit ist zu untersuchen, ob die Union im konkreten Falle auch Gebrauch von der ihr zustehenden Kompetenz machen darf (*Ob-Frage*). Das im Hinblick hierauf zunächst zu untersuchende Kriterium des „nicht ausreichend“ (Negativkriterium) wird durch das zusätzliche Kriterium des „besser“ (Positivkriterium) ergänzt.<sup>64</sup> Auf der dritten Prüfstufe schließlich ist nach Art. 5 Abs. 4 EUV die Frage nach Art, Umfang und Intensität der zulässigen Maßnahme zu stellen. Dabei geht es darum, wie die Union handeln soll (*Wie-Frage*).<sup>65</sup>

## C. Entwicklung und Grundlagen der europäischen Umweltkompetenzen (Art. 192 Abs. 1 AEUV)

### 1. Einführung

#### [20]

Die Umweltkompetenz der EU wurde mit der EEA 1987 als Art. 130s EWGV in den Vertrag eingeführt. Der heutige Art. 192 Abs. 1 AEUV stellt die **Kompetenzgrundlage** für ein Tätigwerden der Union dar, das der Verwirklichung der in Art. 191 Abs. 1 AEUV genannten Ziele dient.<sup>66</sup> Der **Begriff des Tätigwerdens ist weit zu verstehen** und umfasst nicht nur die in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte, von denen im Bereich der Umweltpolitik speziell der

<sup>62</sup> Dazu auch *Krämer*, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 50.

<sup>63</sup> Ausführlich *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 69 ff. m. w. N.

<sup>64</sup> *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 104 ff.; *Eisenberg*, 66 ff. und 93 ff.

<sup>65</sup> *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 116 ff.

<sup>66</sup> Überblick über die Umweltkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza: *Calliess*, ZUR 2003, 129.

Richtlinie maßgebliche Bedeutung zukommt, sondern auch politische Handlungsinstrumente wie Entschließungen oder Schlussfolgerungen des Rates, mit denen auf bestimmten Gebieten Aktivitäten angestoßen werden, sowie politische Zielsetzungen (z. B. in Form der sog. „Offenen Koordinierung“ mit qualitativen Benchmarks).<sup>67</sup> Da Art. 192 Abs. 1 und 2 AEUV keine Vorgaben für die Wahl der Erlassform entnommen werden können, ist die Union hinsichtlich der **Auswahl ihrer Handlungsinstrumente grundsätzlich frei**.<sup>68</sup> Einschränkungen ergeben sich insofern allein aus Art. 5 EUV. Bereits seit dem **Vertrag von Amsterdam** erfolgt die Beschlussfassung im Rahmen des Art. 192 AEUV im Wege der Mitentscheidung. An die Stelle des Kodifizierungsverfahrens gemäß ex-Art. 251 EGV tritt nun das (inhaltlich vergleichbare) ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 Abs. 1 i. V. m. 294 AEUV. Maßnahmen der Umweltpolitik bedürfen daher weiterhin in der Regel nur einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Parlament und im Rat. Allerdings nimmt Abs. 2 aufgrund politischer Erwägungen einige ausdrücklich genannte punktuelle Bereiche, die für die Mitgliedstaaten von besonderer Sensibilität sind, hiervon aus und unterwirft sie einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat. Die im Vorfeld des Vertrages von Amsterdam diskutierte Abschaffung dieser Ausnahme ist insbesondere am Widerstand von Deutschland und Spanien gescheitert.

## 2. Die Ausnahmen vom Mehrheitsprinzip gem. Art. 192 Abs. 2 AEUV

### [21]

Art. 192 Abs. 2 AEUV stellt in Übereinstimmung mit EuGH und h. L. eine gegenüber Abs. 1 speziellere, kompetenzrechtliche **Ausnahme** vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dar und ist demnach, entsprechend der im Bereich der Verträge geltenden *effet-utile* Auslegung, **im Zweifel eng** auszulegen.<sup>69</sup> Dabei erkennt der EuGH an, dass es sich bei den in Abs. 2 genannten Fällen um für die Mitgliedstaaten **sensible Bereiche** handelt, die die Nutzung des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten betreffen. Ihnen ist gemeinsam, dass die Union für sie außerhalb der Umweltpolitik entweder keine Kompetenz hat oder im Rat nur mit Einstimmigkeit entschieden werden kann. Nach Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV kann der Rat einstimmig beschließen, dass in den Ausnahmebereichen statt des besonderen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV gilt. Praktisch ist diese „kleine Vertragsänderung“ bislang ohne

<sup>67</sup> Breier, in: Lenz/Borchart, EU-Verträge, Art. 192 AEUV, Rn. 1 f.; Frenz, Europäisches Umweltrecht, 24 f.

<sup>68</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 99, die allerdings die Schranke des ex-Art. 5 Abs. 3 EGV nicht einbezieht.

<sup>69</sup> EuGH, Rs. C-36/98, Slg. 2001 I-779, Rn. 46 und 49 ff. (Spanien/Rat), mit kritischer Anmerkung Heselhaus, EuZW 2001, 208; ebenso Breier, in: Lenz/Borchart, EU-Verträge, Art. 192 AEUV, Rn. 7; Epiney, Umweltrecht in der EU, 101; Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 192 AEUV, Rn. 18; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 192 AEUV, Rn. 68; Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 192 AEUV, Rn. 24; Piska, in: Mayer, EUV/EGV, Art. 175 EGV, Rn. 7; a. A. Scherer/Heselhaus, in: Dausies, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 86; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 18; Glaser, ZG 2007, 366, 370, die unter Berufung auf vorstehende EuGH-Entscheidung die Auffassung vertreten, dass es sich bei Abs. 2 um eine spezielle Rechtsgrundlage handelt. Dies kann dem Urteil jedoch nicht ausdrücklich entnommen werden.

Bedeutung geblieben; sie ist letztlich eine gut gemeinte, aber angesichts der nationalen Interessen leerlaufende Absichtserklärung.

a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art

[22]

Unter Vorschriften überwiegend steuerlicher Art sind mit Blick auf die demgemäß erforderliche enge Auslegung in Übereinstimmung mit der h. M. im Schrifttum nur Steuern im engeren Sinne zu verstehen, so dass alle Gebühren, Beiträge und sonstigen Abgaben<sup>70</sup> (z. B. Ökoabgaben in Form von Sonderabgaben und Benutzungsentgelten) unter Abs. 1 fallen.<sup>71</sup> Dieses Verständnis entspricht systematisch damit den anderen steuerlichen Regelungen des Vertrags (s. Art. 113 für indirekte und Art. 115 für direkte Steuern, Art. 114 Abs. 2 sowie nun Art. 194 Abs. 3 AEUV). Mit dem Wort „überwiegend“ wird darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der umweltpolitischen Maßnahme auf der Besteuerung liegen muss, so dass z. B. für die steuerliche Förderung abgasarmer PKW Abs. 2 nicht gilt.<sup>72</sup> Zu Unrecht wurde vor diesem Hintergrund von Stimmen im Schrifttum gefordert, dass die Richtlinie zum **Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen** einstimmig verabschiedet werden müsse, weil die Ausgabe von Zertifikaten gegen Entgelt eine Abgabenregelung i. S. d. Abs. 2 lit. a) darstelle.<sup>73</sup> Ein damals auf Art. 99 und 130s EWGV (heute Art. 113 und 192 AEUV) gestützter Richtlinienvorschlag zur Einführung einer **Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie**<sup>74</sup> scheiterte hingegen an der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat. Die Energiesteuerrichtlinie<sup>75</sup> aus dem Jahr 2003, die bestimmte Mindeststeuersätze für fossile Brennstoffe vorsieht und insgesamt auf ein harmonisiertes Energiesteuerrecht in der Union zielt, wurde demgegenüber – unter konsequenter Bezugnahme auf den Schwerpunkt der Maßnahme<sup>76</sup> – nur auf ex-Art. 93 EGV (jetzt Art. 113 AEUV) gestützt. Mit dem durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Art. 194 besteht **nunmehr eine eigene Energiekompetenz**, gemäß Abs. 3 auch für Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art.

---

<sup>70</sup> Vgl. zur Kompetenz für die Erhebung von Umweltabgaben, *Schmidt-Kötters/Held*, NVwZ 2009, 1390; *Seiler*, EuR 2010, 67.

<sup>71</sup> *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 21; *Jans/von der Heide*, 52 f.

<sup>72</sup> *Breier*, in: *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art. 192 AEUV, Rn. 8; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 102; *Käller*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art. 192 AEUV, Rn. 19; differenzierend aber i. E. ähnlich *Scherer/Heselhaus*, in: *Dausen*, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 88 f.; a. A. *Wasmeier*, 225.

<sup>73</sup> *Kirchhoff/Kemmler*, EWS 2003, 217.

<sup>74</sup> ABl. 1992 Nr. C 196/1.

<sup>75</sup> Richtlinie 2003/96, ABl. 2003 Nr. L 283/51.

<sup>76</sup> *Haratsch*, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2008/II, 79, 88.

## b) Raumordnung und Bodennutzung

[23]

Bereits mit Blick auf die Kompetenz der EU im Bereich der transeuropäischen Netze gem. Art. 170 AEUV wurden Befürchtungen hinsichtlich einer zentralistischen „umfassenden Planungs- und Raumordnungsbefugnis“ der Union laut,<sup>77</sup> die sich in der Ausnahme vom Mehrheitsprinzip nach Abs. 2 b) widerspiegeln, jedoch damit paradoxerweise auch zur Anerkennung einer – freilich beschränkten (vgl. den Wortlaut „berühren“) – Raumordnungskompetenz der EU beitragen.<sup>78</sup> Der Begriff der **Raumordnung** bezieht sich auf **raumwirksame Regelungen**, die die Art und Weise beeinflussen, in der die Mitgliedstaaten die Verwendung ihres Hoheitsgebiets für Infrastrukturprojekte auf der Zentralebene und der Regionalebene planerisch ordnen.<sup>79</sup> Er kann z. B. Vorschriften über die Einrichtung von Schutzgebieten für Fauna und Flora auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates umfassen.<sup>80</sup> Die englische Fassung („town and country planning“) macht deutlich, dass neben der Regionalplanung auch die Stadt- und Gemeindeplanung umfasst sein soll. Gerade im Bereich des Städtebaurechts erlangt das europäische Umweltrecht einen immer größer werdenden Einfluss.<sup>81</sup> Das 6. Umweltaktionsprogramm hob sogar die Raumplanungsentscheidungen „in den Mitgliedstaaten“ als Tätigkeitsschwerpunkt hervor.<sup>82</sup> Insoweit bestehen Überschneidungen zum Begriff der **Bodennutzung**. Dieser bezieht sich auf den spezifischen Aspekt der Begrenzung von Art und Ausmaß der **konkreten Inanspruchnahme** von Boden.<sup>83</sup> Hierunter können beispielsweise dann auch umweltrelevante Aspekte der Bauleitplanung fallen.<sup>84</sup> Seit der Modifizierung des Wortlauts durch den **Vertrag von Nizza** genügt es, dass die europäischen Maßnahmen die Raumordnung bzw. Bodennutzung **berühren**. Dies führt zu einer **Ausweitung des Einstimmigkeitserfordernisses** auch auf die Fälle, in denen Wirkungen – und sei es auch nur am Rande – auf die ausgenommenen Bereiche zu erwarten sind. Die von Abs. 1 ausgenommenen und damit der Einstimmigkeit unterfallenden Bereiche müssen damit nicht mehr wie zuvor schwerpunktmäßig von der Maßnahme betroffen sein. Überdies unterfallen somit im Bereich der **Bodennutzung** auch die **allgemeinen**

---

<sup>77</sup> Hochbaum, DÖV 1992, 285, 288.

<sup>78</sup> Vgl. etwa den unverbindlichen Bericht „Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft“, KOM (91) 452 endg. vom 1. August 2001.

<sup>79</sup> Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 24.

<sup>80</sup> Richtlinie 79/409, ABl. 1979 Nr. L 103/1; Richtlinie 92/43, ABl. 1992 Nr. L 206/7 (sog. FFH-Richtlinie); zu deren raumplanerischen Wirkungen: *Erbguth*, NuR 2000, 136.

<sup>81</sup> Dies gilt insbes. durch die sog. Plan-UVP-RL (s. o.); zu der Europäisierung des Städtebaurechts: *Krautzberger*, DVBl. 2005, 197; zur Wirkung des Europarechts im Fachplanungsrecht: *Stiier/Rieder*, EurUP 2004, 139.

<sup>82</sup> KOM (2001) 31 endg. vom 24. Januar 2001; *Martínez*, ZUR 2005, 337.

<sup>83</sup> Zu der Frage, ob Bodennutzung i. S. d. Art. 192 Abs. 2 nur die mengenmäßige Bewirtschaftung erfasst: *Glaser*, ZG 2007, 366, 369 f.

<sup>84</sup> Vgl. etwa das unverbindliche „Grünbuch über die städtische Umwelt“, KOM (90) 218 endg.; zur Problematik: *Bauer*, Europäische Einwirkungen auf das öffentliche Baurecht in Deutschland, in: *Erbguth* (Hrsg.), 43 ff. (insbes. 46 ff.); *Jans/von der Heide*, 53 ff.

**Maßnahmen**, also solche von bereichsübergreifendem, die Bodennutzung nicht unmittelbar tangierendem Charakter (z. B. UVP-RL oder FFH-RL), dem Einstimmigkeitserfordernis des Abs. 2. Herausgenommen aus der Einstimmigkeit ist jetzt nur noch die Abfallbewirtschaftung, mithin das gesamte Abfallrecht bis hin zur Anlage von Deponien. Vor diesem Hintergrund sowie der erstmaligen Abgrenzung von Bodenschutz und Abfallrecht in der Umwelthaftungsrichtlinie<sup>85</sup> ist wohl auch die Rechtsprechung des EuGH zu verstehen, derzufolge durch die extensive Interpretation des Abfallbegriffs (umfasst soll auch kontaminiertes Erdreich sein) zugleich auch der Schutz des Bodens erreicht werden soll.<sup>86</sup> In diesem Zusammenhang kann es nicht verwundern, dass im europäischen Umweltrecht lange kein eigenständiges Bodenschutzreglement existierte.<sup>87</sup> Auch der Entwurf einer Bodenschutzrahmenrichtlinie ist mittlerweile endgültig gescheitert.<sup>88</sup>

#### c) Bewirtschaftung und Verfügbarkeit der Wasserressourcen

##### [24]

Seit Inkrafttreten des **Vertrags von Nizza** fallen unter die Bewirtschaftung der Wasserressourcen – in **Bestätigung** der Auffassung des EuGH und der h. M. im Schrifttum<sup>89</sup> – nunmehr explizit („mengenmäßige Bewirtschaftung“ und „Verfügbarkeit dieser Ressourcen“) nur noch solche Maßnahmen, die sich auf die **Wassernutzung in quantitativer Hinsicht** beziehen, so dass wasserqualitätsbezogene Regelungen zur Begrenzung der Schadstoffbelastung, wie sie etwa in der sog. Wasserrahmenrichtlinie<sup>90</sup> enthalten sind, von Art. 192 Abs. 1 AEUV erfasst sind.

#### d) Energiebezogene Maßnahmen

##### [25]

Zwar ist durch den **Vertrag von Lissabon** ein **eigener Titel** über die Energiepolitik der Union (Art. 194 AEUV) geschaffen worden. Jedoch können energiebezogene Maßnahmen grundsätzlich auch weiterhin auf die bereits bestehenden unspezifischen Energiekompetenzen der EU gestützt werden.<sup>91</sup> Neben der spezifischen Energiekompetenz des Art. 194 AEUV ist die

---

<sup>85</sup> Jochum, NVwZ 2005, 140.

<sup>86</sup> EuGH Rs. C-1/03, NVwZ 2004, 1341 (Paul Van de Walle u. a.), EuZW 2004, 625 m. Anm. Oexle; Wrede, NuR 2005, 28; Mager, VBIBW. 2005, 289; Petersen/Lorenz, NVwZ 2005, 257.

<sup>87</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 450; umfassend und instruktiv: Heuser, Europäisches Bodenschutzrecht; Knopp/Scheil, EurUP 2005, 106; Heuser, ZUR 2007, 63 ff.

<sup>88</sup> Zurückgezogen in: ABl. 2014, Nr. C-153/3; zum Entwurf: KOM (2006) 232 endg; näher dazu Klein, EurUP 2007, 2; Bückmann, UPR 2006, 365; Glaser, ZG 2007, 366; Ludwig/Petersen, NuR 2007, 446; Scheil, NuR 2007, 176.

<sup>89</sup> EuGH, Rs. C-36/98 Slg. 2001 I-779, Rn. 47 ff. (52, 55, 74); Epiney, Umweltrecht in der EU, 104; Scherer/Heselhaus, in: Dausen, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 95 f.; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 27.

<sup>90</sup> Richtlinie 2000/60 vom 23. Oktober 2000, ABl. Nr. L 327/1.

<sup>91</sup> Kahl, EuR 2009, 601, 612; Breier, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 192 AEUV, Rn. 12; Calliess, in: Cremer/Pielow (Hrsg.), Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht, 20, 36 f.

Bedeutung der unspezifischen Energiekompetenzen in der Praxis nunmehr jedoch deutlich geringer (vgl. zur Abgrenzung Rn. 66). Mit Art. 192 Abs. 2 c) AEUV sollen Maßnahmen, die sich **unmittelbar** auf den politisch hochsensiblen Bereich der Wahl zwischen verschiedenen **Energiequellen** und damit auf die **Art und Weise der Energieversorgung** auswirken, der Einstimmigkeit und in der Folge dem nationalen Veto vorbehalten bleiben – anders als im Rahmen von Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV, der solche Regelungen generell aus dem spezifisch energierechtlichen Kompetenzbereich der EU ausnimmt. Angesichts der Formulierung „erheblich“ werden von dem Einstimmigkeitserfordernis nur finale, die **Grundstruktur** der Energieversorgung berührende Maßnahmen erfasst.<sup>92</sup> Andererseits ist damit klargestellt, dass Art. 192 AEUV die Kompetenz der EU zu umweltpolitischen Maßnahmen begründet, auch wenn sie in erheblichem Umfang in die energiepolitische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten eingreifen (vgl. in diesem Zusammenhang auch die sog. Erneuerbare-Energien-RL 2009/28<sup>93</sup>).<sup>94</sup>

### 3. Die spezielle Kompetenz für Umweltaktionsprogramme

#### [26]

Nachdem der ursprüngliche EWGV von 1957 keine Regelungen über eine Umweltpolitik enthielt, bildete sich in Reaktion auf eine entsprechende Erklärung der Staats- und Regierungschefs im Jahre 1972 seitens der Kommission die **Praxis** heraus, Aktionsprogramme für gemeinschaftliche Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes auszuarbeiten. In ihnen werden für einen mehrjährigen Zeitraum abstrakt die **umweltpolitischen Zielsetzungen samt den zu ergreifenden Maßnahmen** auf EU-Ebene dargelegt. Mittlerweile sind sieben Umweltaktionsprogramme verabschiedet worden. Die Aktionsprogramme wurden vom Rat und den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten **zunächst nur zur Kenntnis genommen**, um auf diese Weise jede Art von förmlicher Zustimmung zu vermeiden. Die insofern gewährleistete rechtliche Unverbindlichkeit ließ die alten Aktionsprogramme in Verbindung mit ihrer inhaltlichen Allgemeinheit daher als **umweltpolitische Absichtserklärungen**<sup>95</sup> erscheinen, die im Bereich der Umweltpolitik eine gewisse Transparenz und Planungssicherheit für die Öffentlichkeit bewirken konnten.

<sup>92</sup> So auch *Ruffert*, in: Marburger (Wiss. Leit.), Energieversorgung und Umweltschutz, 13, 31; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 34; differenzierend *Müller/Bitsch*, EurUP 2008, 220, 224 f.

<sup>93</sup> ABl. 2009 Nr. L 140/16; dazu *Lehnert/Vollprecht*, ZUR 2009, 307.

<sup>94</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 104 f.; *Pernice*, Umweltschutz und Energiepolitik, in: Rengeling, Umweltschutz und andere Politiken der EG, 105, 110; grundlegend *Briche*, Die Elektrizitätswirtschaft in der EU, 23 ff.

<sup>95</sup> *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 60 f.; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 54; *Krämer*, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, 172; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 39.

[27]

Mit dem durch den **Vertrag von Maastricht** eingeführten Art. 192 Abs. 3 AEUV müssen die Aktionsprogramme nunmehr im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV und damit durch **förmlichen Rechtsakt** von Rat und EP beschlossen werden. Damit wird durch Abs. 3 zum Ausdruck gebracht, dass die Aktionsprogramme nunmehr eine **Bindungswirkung** entfalten. Da sich die Aktionsprogramme nach dem Wortlaut der Norm auf die Festlegung der großen Linien, der Konzeption und der Prioritäten der unionalen Umweltpolitik beschränken müssen, können sie nicht den konkreten Inhalt noch zu erlassender Maßnahmen vorwegnehmen.<sup>96</sup> Auf dieser Grundlage ist das 7. Umweltprogramm der EU<sup>97</sup> im November 2013 mit einer Laufzeit von sieben Jahren verabschiedet worden. Es betont neben den thematischen Prioritäten – Naturkapital, ressourcenschonende, CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, Gesundheit und Wohlergehen des Menschen – die Bedeutung geeigneter Rahmenbedingungen wie z.B. einer guten Wissensgrundlage, einer effektiven Umsetzung bestehender Vorschriften und richtiger Marktsignale für umweltfreundliche Investitionen (Art. 2 Abs. 1).

#### 4. Umweltaußenkompetenzen (Art. 191 Abs. 4 AEUV)

[28]

Art. 191 Abs. 4 AEUV berechtigt und verpflichtet EU und Mitgliedstaaten zur **Zusammenarbeit** mit Drittländern und internationalen Organisationen. Dies trägt der Notwendigkeit eines über den unionsrechtlichen Rahmen hinausweisenden **grenzüberschreitenden, globalen Umweltschutzes** sowie der damit korrespondierenden Verantwortung der EU auf internationaler Ebene – z. B. im Klimaschutz – Rechnung.<sup>98</sup> Im Hinblick auf den Wortlaut sahen sich bereits die Regierungsvertreter genötigt, in einer **Protokollerklärung** festzustellen, dass die sich aus dem AETR-Urteil des EuGH<sup>99</sup> ergebenden Grundsätze nicht berührt werden. Zu Recht wird Art. 191 Abs. 4 AEUV vor diesem Hintergrund als **sprachlich und inhaltlich unklare** sowie letztlich überflüssige Regelung, die Selbstverständlichkeiten zum Ausdruck bringt, kritisiert.<sup>100</sup> Überwiegend wird angenommen, dass sie lediglich eine **Aufgabenzuweisung** beinhaltet und die Art der Kompetenzwahrnehmung regelt, ohne – wie auch der EuGH<sup>101</sup> unter Hinweis auf

---

<sup>96</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 57; *Krämer*, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, 173; einschränkend jetzt wohl *Breier*, in: Lenz/Borchart, EU-Verträge, Art. 192 AEUV, Rn. 15.

<sup>97</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU, ABl. 2013 Nr. L 354/171.

<sup>98</sup> Siebtes Umweltaktionsprogramm, ABl. 2013 Nr. L 354/171 (197 ff.); Fünftes Umweltaktionsprogramm, KOM (92) 23 endg. vom 3. April 1992, 85 ff.; Bericht der Kommission der EG für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, SEK (91) 2448 endg. vom 20. März 1992, 97 ff.; zum Beispiel des Klimaschutzes *Frenz*, NuR 2001, 301, 304, 305 ff., wo die erwähnte Zusammenarbeit gut deutlich wird.

<sup>99</sup> EuGH Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 ff. (AETR).

<sup>100</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 126; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 46.

<sup>101</sup> EuGH, Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713, Rn. 43 f.

die Formulierung in Art. 191 Abs. 4, UAbs. 1 S. 1 AEUV „im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse“ zu Recht betont – eine Kompetenz zu begründen.<sup>102</sup> **Kompetenznormen** bleiben die im Vertrag jeweils vorgesehenen Rechtsgrundlagen,<sup>103</sup> insbesondere Art. 192 AEUV i. V. m. den im Zuge der AETR-Rechtsprechung entwickelten Außenkompetenzen aus implied powers.<sup>104</sup>

#### D. Die neue Energiekompetenz der Union als Grundlage eines europäischen Energieumweltsrechts

##### 1. *Europäisches Energieumweltsrecht als Teil des europäischen Energierechts*

###### [29]

Die europäische Energiepolitik hat sich ganz maßgeblich aus der Umwelt- und Binnenmarktpolitik der EU entwickelt und hat sich nun durch den Vertrag von Lissabon emanzipiert. Art. 194 AEUV enthält erstmals eine eigenständige Kompetenz der EU für den Bereich der Energiepolitik.<sup>105</sup> Gerade mit Blick auf den Klimaschutz wird aber deutlich, dass Energie- und Umweltpolitik auch künftig eng miteinander verknüpft bleiben werden. In dem neuen Energietitel werden die Kompetenzen gebündelt, auf deren Grundlage die Union bereits eine umfassende energiepolitische Tätigkeit entfaltet hat.<sup>106</sup> Dennoch erschöpft sich die Bedeutung der Vorschrift – ungeachtet des Umfangs der in ihr enthaltenen Kompetenz<sup>107</sup> – nicht in der begrüßenswerten **Klarstellung der Kompetenzverteilung** zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Die Bündelung der Kompetenzen bewirkt nämlich zugleich auf institutioneller Ebene eine Verschiebung der internen Organkompetenzen (zum Rat der Energieminister bzw. zum Energiekommissar).

###### [30]

Obwohl der enge Zusammenhang zwischen Energie- und Umweltpolitik auch auf europäischer Ebene schon früh erkannt wurde,<sup>108</sup> schlägt er sich erst seit Anfang der neunziger Jahre in verbindlichen Maßnahmen nieder. Auf europäischer Ebene wurden viele energierechtliche

---

<sup>102</sup> Pitschas, EuZW 2002, 117, 119; Scherer/Heselhaus, in: Dausen, Hb.EUWirtR, O, Rn. 123; Kahl, Umweltprinzip, 144; Kähler, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 46 f.; a. A. Breier, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, Art. 191 EGV, Rn. 24 ff.; Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 76.

<sup>103</sup> Im Ergebnis ebenso Scheuing, EuR 1989, 152, 173; Middeke, 369 ff.; Schröder, 275 f.; Epiney, Umweltrecht in der EU, 122; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 161; a. A. Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 78 ff.

<sup>104</sup> Ausführlich Frenz, Außenkompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich; Klein/Klimms, UTR 36 (1996), 53 (53 ff.); Jans/von der Heide, 81 ff.; Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 53 ff.

<sup>105</sup> Zu früheren Vorstößen des Rates und der Kommission s. Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 52, 2 Fn. 13.

<sup>106</sup> Ausführlich Schulenberg, Die Energiepolitik der Europäischen Union.

<sup>107</sup> Zu der Streitigkeit, ob Art. 194 AEUV eine Erweiterung der Kompetenzen begründet: Kahl, EuR 2009, 601, 609 f. (verneinend); ebenso Hirsbrunner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 194 AEUV, Rn. 5; bejahend Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 194 AEUV, Rn. 8.

<sup>108</sup> Entschließung des Rates vom 03.03.1975 über Energie und Umweltschutz, ABl. Nr. C 168 vom 25.07.1975, 2.

Rechtsakte zunächst umweltschutzoffen ausgestaltet und erst in diesem Jahrzehnt umweltpolitisch flankiert. Der Grund für die anfängliche Zurückhaltung liegt wohl in der zentralen Bedeutung des Energiesektors für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft<sup>109</sup> und seiner Rolle als Element der Daseinsvorsorge.<sup>110</sup>

## 2. Die Zuständigkeit der EU im Energiebereich

### [31]

Die Energiepolitik der Union wird in Art. 194 Abs. 1 AEUV unter die drei Leitprinzipien der Solidarität, des Binnenmarkts und des Umweltschutzes gestellt, in deren Rahmen die vier energiepolitischen Ziele der lit. a bis d verwirklicht werden sollen.

#### a) Die Leitprinzipien der Zielverwirklichung

### [32]

Die Leitprinzipien des Art. 194 AEUV entsprechen im Wesentlichen den Grundsätzen, die die Unionsorgane bereits ihrer Politik auf Basis der bisherigen energierelevanten Kompetenzen zugrundegelegt haben.<sup>111</sup> Zumindest prinzipiell besteht zwischen ihnen **weder ein Rang- noch ein Konkurrenzverhältnis**. Vielmehr sind sie Ausdruck der Ziel- und Maßnahmenverschränktheit des unionalen Energierechts und in diesem Rahmen eng miteinander verzahnt.<sup>112</sup>

### [33]

In Übereinstimmung mit einer generellen Stärkung des europäischen Solidaritätsprinzips im Vertrag von Lissabon<sup>113</sup> ist die mitgliedstaatliche **Solidarität** der prominent platzierte Zentralbegriff des unionalen Energierechts. In einem gemeinsamen Markt mit einem Verbund integrierter Netze kommt es zunehmend zu einer Verflechtung mitgliedstaatlicher Interessen; immer mehr bisher nationale Anliegen werden zu gemeinsamen Anliegen einer Solidargemeinschaft. Bedeutung gewinnt die energiepolitische Solidaritätsklausel bisher vor allem im Bereich der Versorgungssicherheit.<sup>114</sup> Die gegenseitige Solidarität verwehrt es einem Mitgliedstaat, sich

---

<sup>109</sup> Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 7 Rn. 1, die zudem auf die „kaum zu überschätzende“ eigene wirtschaftliche Bedeutung des Energiesektors hinweisen (ebd., Rn. 7).

<sup>110</sup> Rodi, Neuere Entwicklungen im umweltrelevanten Energierecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, 2006, 17, 19.

<sup>111</sup> Ausführlich Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 52, 5, 15; zustimmend Ruffert, in: Hendlar/Marburger/Reiff/Schröder (Hrsg.), Energieversorgung und Umweltschutz, S. 13, 16.

<sup>112</sup> Ausführlich Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 52, 7 f.; zustimmend Ruffert, in: Hendlar/Marburger/Reiff/Schröder (Hrsg.), Energieversorgung und Umweltschutz, 13, 16; Hamer, in: GSH, EU-Recht, Art. 194 AEUV, Rn. 9.

<sup>113</sup> Übersicht bei Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 52, 25 Fn. 132.

<sup>114</sup> Kommission, „Zweite Überprüfung der Energiestrategie: EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität“, KOM(2008) 781 endg.; Kommission, „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM (2007) 1 endg., 4, 12; Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 595.

Hilfspflichten im Fall einer Versorgungskrise in einem anderen Mitgliedstaat zu entziehen.

**[34]**

Der Begriff des **Binnenmarkts** ist in Art. 26 Abs. 2 AEUV legaldefiniert. Offen bleibt aber, welche Maßnahmen sich „im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionieren des Binnenmarktes“ bewegen. Eine gegenständliche Begrenzung auf Binnenmarktregelungen<sup>115</sup> widerspricht jedenfalls der Konzeption des Art. 194 AEUV, die keinen Vorrang des Leitprinzips der Binnenmarktkonformität erkennen lässt.

**[35]**

Die in der neuen Energiekompetenz Art. 194 AEUV enthaltene Vorgabe der „Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ korrespondiert als Brücke zur Umweltpolitik mit der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV.<sup>116</sup> Damit wird deutlich gemacht, dass **Umweltschutz** gerade im Energiebereich von großer Bedeutung ist. Die Energiepolitik muss in besonderem Maße auf Belange des Umweltschutzes Rücksicht nehmen und ihre Ziele mit denen des Umweltschutzes in Ausgleich bringen. Dem Aspekt des Umweltschutzes versucht die Union insbesondere durch die Maßnahmentrias von Energieeffizienzsteigerung, Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel gerecht zu werden.<sup>117</sup>

b) Die kompetenzbegründenden Ziele

**[36]**

Gemäß Art. 194 Abs. 1 AEUV verfolgt die Energiepolitik der Union folgende Ziele: die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit in der Union, die Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen, die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie schließlich, die Förderung der Interkonnektion der Energienetze. Obwohl die eigentliche Rechtsetzungskompetenz durch Abs. 2 verliehen wird, sind die Ziele des Abs. 1 lit. a bis d mittelbar kompetenzbegründend, weil erst ihre Verfolgung den Anwendungsbereich der Vorschrift eröffnet. Aufgrund der finalen Struktur der Kompetenznorm sowie der Ziel- und Maßnahmenverschränktheit dieses Politikbereichs kommt der Abgrenzung zwischen den einzelnen Zielen keine allzu große Bedeutung zu;

---

<sup>115</sup> So die Ansicht von *Schmidt-Preuß*, ET 2003, 776 zu Art. III-157 des Konventsentwurfs.

<sup>116</sup> *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU, Art. 194 AEUV, Rn. 4; *Trübe*, JZ 2004, 779, 786 f.; *Kahl*, Energie und Klimaschutz, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 21, 62; *Bings*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 35.

<sup>117</sup> *Müller/Schulze-Fielitz*, Auf dem Wege zu einem Klimaschutzrecht, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 9, 17.

vielmehr kann jedes Ziel unabhängig von den anderen (mittelbar) kompetenzbegründend verfolgt werden.

### [37]

Für den Bereich der Energieumweltpolitik von besonderer Bedeutung ist das in lit. c aufgeführte Ziel der Förderung der Energieeffizienz sowie neuer und erneuerbarer Energien. Die Förderung der Energieeffizienz ist ein Tätigkeitsfeld der ersten Stufe gemeinschaftlicher Energiepolitik<sup>118</sup> und fördert sowohl die Versorgungssicherheit als auch die **Umweltverträglichkeit des Energiemarkts**.<sup>119</sup> Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz wurden teils auf Art. 175 EGV<sup>120</sup> (jetzt: Art. 192 AEUV), teils auf Art. 95 EGV<sup>121</sup> (jetzt: Art. 114 AEUV) gestützt. In Zukunft dürfte Art. 194 für Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz vorrangig sein.<sup>122</sup>

### [38]

Die neuen und erneuerbaren Energien umfassen **alternativ** sowohl noch zu entwickelnde Energiequellen und -träger als auch bereits bestehende, aber hinsichtlich ihrer Nutzung zu verbessernde erneuerbare Energien wie Wind- und Wasserkraft, Geothermie und Solarenergie. Fördermaßnahmen nach Art. 194 AEUV sind dabei auf die Förderung der **technologischen (Weiter-)Entwicklung** solcher Energien beschränkt; die wirtschaftliche Förderung muss wie bisher auf die Umweltkompetenz (Art. 192 AEUV) gestützt werden.<sup>123</sup>

## 3. Die Ausübung der Zuständigkeit

### [39]

Als eigentliche Kompetenznorm enthält Art. 194 Abs. 2 AEUV die Handlungsermächtigung zur Verfolgung der Ziele des Abs. 1. Für energiepolitische Maßnahmen kommt das **ordentliche**

---

<sup>118</sup> Vgl. die Entschließung des Rates vom 17.09.1974, ABl. 1975 Nr. C 153/1 sowie die darauf folgende RL 78/170 vom 13.02.1978 betreffend die Leistung von Wärmeerzeugern, ABl. 1978 Nr. L 52/32; ausführlich zur Geschichte des gemeinschaftlichen Energieeffizienzrechts *Reimer*, Ansätze zur Erhöhung der Energieeffizienz im Europarecht, in: Müller/Schulze-Fielitz (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 147 ff.

<sup>119</sup> Vgl. ausführlich *Pielow*, ZUR 2010, 115 ff.

<sup>120</sup> Beispielfhaft seien genannt die RL 2006/32/EG vom 05.04.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. 2006 Nr. L 114/64; RL 2002/91/EG vom 16.12.2002 über das Energieprofil von Gebäuden, ABl. 2003 Nr. L 1/65.

<sup>121</sup> Beispielfhaft seien genannt die RL 96/57/EG vom 03.09.1996 über Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von elektrischen Haushaltskühl- und -gefriergeräten und entsprechenden Kombinatoren, ABl. 1996 Nr. L 236/36; RL 2000/55/EG vom 18.09.2000 über Energieeffizianzorderungen an Vorschaltgeräte für Leuchtstofflampen, ABl. 2000 Nr. L 279/33; RL 2005/32/EG vom 06.07.2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, ABl. 2005 Nr. L 191/29.

<sup>122</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren, KOM (2009) 665 endg., Anl. I, in der die Rechtsgrundlage des Vorschlags zur Neufassung der RL zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, KOM (2008) 780 endg., von Art. 175 EGV auf Art. 194 AEUV umgestellt wurde.

<sup>123</sup> *Kahl*, Energie und Klimaschutz, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 21, 60; *Frenz*, UPR 2010, 293, 295; zur technologischen Förderprojekten vgl. den Strategieplan für Energietechnologie („Set-Plan“) der Kommission, KOM (2007) 723 endg.

**Gesetzgebungsverfahren** gemäß Art. 294 AEUV zur Anwendung. Weitere Verfahrensbeteiligte sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen. Eine einstimmige Ratsentscheidung nach Anhörung des EP sieht Abs. 3 für Maßnahmen „überwiegend steuerlicher Art“ vor. In Übereinstimmung mit der Parallelvorschrift des Art. 192 Abs. 2 lit. a AEUV kommt Abs. 3 nur dann zur Anwendung, wenn eine Maßnahme die Erhebung von Steuern im engeren Sinne (nicht also von Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben) vorsieht und auf dieser Besteuerung der Schwerpunkt der Maßnahme liegt.

[40]

Die Energiepolitik gehört gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. i AEUV grundsätzlich zu den **geteilten Zuständigkeiten**. Prinzipiell gilt also, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nur noch wahrnehmen können, „sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“ (Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV).

[41]

Eine **Ausnahme** der grundsätzlichen Sperrwirkung unionaler Regelungen zur Versorgungssicherheit für den Fall innerstaatlicher Krisen enthält die Erklärung Nr. 35, die zwar kein Vertragsbestandteil ist, für die Vertragsauslegung aber eine herausragende Bedeutung hat. Während Abs. 2 UAbs. 2 die Kompetenz der Union beschränkt, betrifft die Erklärung Nr. 35 die Auswirkungen der Kompetenzausübung, indem sie die bei der Ausübung geteilter Zuständigkeiten eintretende Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Rechtsakte gegenüber Bestimmungen zur Gewährleistung der Energieversorgung der Mitgliedstaaten in Notfällen aufhebt. Dabei betrifft die Erklärung nur die Krisenfälle des eng gefassten Art. 347 AEUV.

[42]

Eine **weitreichende Einschränkung** der umfassenden Handlungsbefugnis des UAbs. 1 enthält Abs. 2 UAbs. 2. Ihr Inhalt geht über die ähnliche Regelung des Art. 192 Abs. 2 lit. c AEUV in drei Punkten hinaus: Erstens ist die Kompetenzgrenze nicht erst bei kumulativem Vorliegen ihrer Voraussetzungen einschlägig („oder“). Zweitens enthält Abs. 2 UAbs. 2 keine Erheblichkeitsschwelle. Angesichts der gebotenen engen Auslegung wird man allerdings annehmen dürfen, dass eine Regelung nicht völlig unabhängig von ihrer Intensität eines der mitgliedstaatlichen Rechte des UAbs. 2 berührt; so ist beispielsweise die mitgliedstaatliche Energieversorgungsstruktur erst dann berührt, wenn eine unionale Maßnahme deren Grundsätze betrifft.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> *Neveling*, ET 2004, 340, 343.

Drittens stellt Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV eine echte Kompetenzgrenze und nicht lediglich ein Einstimmigkeitserfordernis dar.<sup>125</sup> Für rein energiepolitische Maßnahmen ohne Umweltbezug, die die energiepolitischen Vorbehalte der Mitgliedstaaten berühren, gilt also gerade nicht – wie für umweltpolitische Maßnahmen gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. c) AEUV –, dass sie einstimmig erlassen werden dürfen; für sie besteht vielmehr gar keine Kompetenz.<sup>126</sup>

E. Arbeitsteilige Kompetenzausübung im europäischen Umweltverbund (Art. 5 Abs. 3 EUV)

1. *Umweltschutz als zentral und dezentral wahrzunehmende Aufgabe*

[43]

Mit Blick auf jede europäische Kompetenzausübung darf nicht verkannt werden, dass die zentrale EU-Umweltpolitik neben den vorstehend beschriebenen Vorteilen auch Nachteile mit sich bringt, indem sie **nicht zwangsläufig immer die effektivste Lösung** eines Umweltproblems bietet: Denn zum einen findet europäischer Umweltschutz häufig mit großer **zeitlicher Verzögerung** und dann oftmals auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, oder aber – mangels eines Kompromisses – überhaupt nicht statt. Dies ist einem effektiven Umweltschutz hinderlich, wie etwa die langwierige politische Debatte um die Einführung des Katalysators für PKW<sup>127</sup> und die entsprechende juristische Diskussion um den „nationalen Alleingang“<sup>128</sup> deutlich machte. Zum anderen sind die **Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten** und ihren Regionen in Bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geografische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewusstsein der Bevölkerung viel zu unterschiedlich, als dass die Umweltprobleme Europas nach einheitlichen Konzepten gelöst werden könnten.<sup>129</sup> Überdies ist vor **Ort die Detailkenntnis** von Problemen, Bedürfnissen und ökologischen Besonderheiten am größten.<sup>130</sup> Auf der dezentralen Handlungsebene existiert die auf EU-Ebene vielfach vermisste Öffentlichkeit, die in der heutigen hochkomplexen Welt einen unabdingbaren Beitrag zur Qualität von Informationen, zu den darauf basierenden Entscheidungen und damit zur Gouvernanz leisten kann und muss.

<sup>125</sup> Ehricke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 599.

<sup>126</sup> Ebenso Ehricke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 599; anders Maichel, Das Energiekapitel in der Europäischen Verfassung, FS Götz, 55, 67.

<sup>127</sup> Vgl. dazu Töpfer, Umweltschutz in Europa: von der Wirtschafts- zur Umweltgemeinschaft, Vortrag im E.I., campus Nr. 3/88, 7, 8 f.; Scheuing, in: Behrens/Koch (Hrsg.), Umweltschutz in der EG, 46, 54 f.

<sup>128</sup> Zum politischen Hintergrund und der juristischen Problematik ausführlich Hailbronner, EuGRZ 1989, 101; vgl. auch ders., in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 26 ff.; Scheuing, EuR 1989, 152, 171 f.; Schröder, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 229 ff.; Epiney/Furrer, EuR 1992, 369, 400 f.

<sup>129</sup> Weinstock, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, 301, 302.

<sup>130</sup> Trittin, Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht eines Bundeslandes, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 51, 53; Weidenfeld, Europäische Defizite, europäische Perspektiven – eine Bestandaufnahme für Morgen, 121.

[44]

Ein **Konfliktpotential** zwischen dem Bedarf an zentralen Regelungen – hierfür steht das unions(-verfassungs-) rechtliche Solidaritätsprinzip – und den Vorteilen dezentraler Regelungen – hierfür steht das unions(-verfassungs-) rechtliche Subsidiaritätsprinzip – eröffnet sich nunmehr in den Fällen, in denen die **Handlungsspielräume der dezentralen Ebenen durch den Vorrang des Unionsrechts und seine Sperrwirkung** eingeengt werden.<sup>131</sup> Selbst wenn man berücksichtigt, dass Richtlinien der EU oftmals eine „opting-up“-Klausel besitzen, die den Mitgliedstaaten eine **Schutzverstärkung** und somit das Ergreifen weitergehender Maßnahmen erlaubt, bergen sie doch die innenpolitische Gefahr, dass die Länder, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke mehr Umweltschutz leisten können und müssen, weil sie die Umwelt auch viel stärker belasten,<sup>132</sup> unter Berufung auf den Minimalstandard in Europa und auf ein insofern behauptetes Diskriminierungsverbot unterhalb der nationalen umweltpolitischen Erfordernissen bleiben. Die grundsätzliche Sperrwirkung des Unionsrechts wird auf diese Weise, wie z. B. in der langwierigen Debatte um die Einführung des Katalysators für PKW deutlich wurde, zu einer Rechtfertigung, nationale Maßnahmen im Umweltschutz hinauszuzögern.<sup>133</sup>

[45]

Jedoch kann dieser – im Rahmen des Art. 5 EUV zu lösende – Konflikt zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip nicht dazu führen, eine Umweltpolitik auf internationaler bzw. europäischer Ebene abzulehnen. Denn zu bedenken ist gleichzeitig, dass die **Globalisierung der Wirtschaft** das Entstehen einer von Wettbewerbsverzerrungen freien, fairen Wirtschaftsordnung fordert, in deren Konsequenz auch die Internationalisierung der die Wirtschaft flankierenden Politiken liegt. Dementsprechend ist der Kompetenz der EU zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (Art. 26 AEUV) die Kompetenz zu einer europäischen Umweltpolitik (Art. 191 ff. AEUV) gefolgt.<sup>134</sup>

## 2. Differenzierung auf Grundlage des Art. 5 Abs. 3 EUV

[46]

Vor dem Hintergrund des vorstehend skizzierten Spannungsverhältnisses zwischen Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip kann **auf der Grundlage des Art. 5 EUV ein Modell der differenzierten Kompetenzausübung** im Umweltschutz entwickelt werden, das EU-weite

---

<sup>131</sup> Vgl. zu dieser Problematik auch *Neumann/Pastowski*, in: Neumann/Jarass, 69 ff.

<sup>132</sup> Hierauf weist auch *Ress*, Umweltrecht und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 291, 3, 15 hin.

<sup>133</sup> So auch *Kolo*, Beispiele für Konfliktzonen zwischen Landespolitik und Gemeinschaftsrecht – Umweltpolitik, in: Kremer (Hrsg.), 89, 97.

<sup>134</sup> Dazu *Calliess*, in: Brugger u. a. (Hrsg.), Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, 199.

Regelungen ermöglicht und gleichzeitig notwendige nationale und regionale Differenzierungen – allerdings nur im Sinne einer Schutzverstärkung – erlaubt, indem entsprechende Handlungsspielräume für die dezentralen Regelungsebenen verbleiben.<sup>135</sup>

[47]

Wenn die EU auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig wird, dann wird zunächst ein positiver Effekt für das „Ökosystem EU“ erzielt. Ferner werden Wettbewerbsverzerrungen und die damit einhergehende Gefahr des „Umweltdumping“ vermieden. Jedoch darf die EU-Regelung nur einen **Mindeststandard** festsetzen, der es den Mitgliedstaaten (und den Regionen) ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen notwendige schutzverstärkende Maßnahmen beizubehalten und neu einzuführen. Dies bedeutet, dass sich für das Verhältnis der Union und der Mitgliedstaaten (Regionen) zueinander gerade kein exakt abgegrenzter Kompetenzkatalog, der einzelne Bereiche des Umweltschutzes der einen oder anderen Handlungsebene zuweist, festlegen lässt. Es sind vielmehr grundsätzlich **alle Aktionsebenen gemeinsam im gesamten Spektrum des Umweltschutzes** gefordert.

[48]

Für die Kompetenzabgrenzung lässt sich unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in einem ersten Schritt daher nur eine generelle Tendenz festlegen. Die EU könnte z. B. ihre Kompetenz ausüben, um

- die allgemeinen umweltpolitischen Rahmenbedingungen festzulegen,
- Kriterien und Mechanismen für eine am Verursacherprinzip orientierte Kostenzurechnung der Umweltverschmutzung zu entwickeln,
- Mindestnormen für umweltrelevante Verfahrensvorschriften festzulegen, wie dies z. B. mit der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen geschehen ist, und
- Mindestnormen für Emissionen und Produktstandards zu erlassen.

[49]

Den Mitgliedstaaten (und Regionen) fällt die Aufgabe zu, die Unionsvorschriften umzusetzen und anzuwenden. Dabei muss ihnen die Kompetenz zustehen, die europäischen Rahmenvorschriften nach den Bedürfnissen ihrer jeweiligen örtlichen Umweltsituation und den daraus resultierenden Notwendigkeiten durch **regional angepasste Konzepte im Sinne einer**

---

<sup>135</sup> Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 213 ff. und 240 ff.; siehe auch Eisenberg, Kompetenzausübung und Subsidiaritätskontrolle im europäischen Umweltrecht, 62 ff.

**Schutzverstärkung auszufüllen, fortzuentwickeln und zu verschärfen.**<sup>136</sup> Der Integrationsstand wird dabei durch den EU-einheitlichen Mindeststandard gewahrt, der ein allzu weites Auseinanderdriften der Standards und damit spürbare Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindert. Überdies ist jede Schutzverstärkung – analog zu Art. 114 Abs. 4–6, Art. 193 AEUV – an ein unionsrechtliches Verfahren der Mitteilung und Kontrolle zu koppeln. Es lässt sich bei diesem Ansatz von einer **komplementären Flexibilität** sprechen: Die EU kann in dem beschriebenen Rahmen von ihrer (konkurrierenden) Kompetenz im Bereich des Umweltschutzes Gebrauch machen. Hierin passen sich die Maßnahmen der dezentralen Entscheidungsebenen (komplementär) ein und können je nach den besonderen Gegebenheiten (flexibel) fortentwickelt und verstärkt werden. Der Preis für die hier beschriebene, relativ umfassende Umweltkompetenz der EU ist – quasi **kompensatorisch** – deren Beschränkung auf Rahmenregelungen und Mindestnormen. Rechtlich lässt sich jene, der Notwendigkeit von Differenzierung Rechnung tragende Auslegung auf Art. 5 EUV, der eine solche progressive Subsidiarität ermöglicht, stützen.<sup>137</sup> Bestätigt wird dieses arbeitsteilige Kompetenzausübungsmodell der komplementären Flexibilität durch die explizit im Vertrag verankerten Differenzierungsmöglichkeiten in Art. 193 AEUV und Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV.

[50]

**Besonderheiten** ergeben sich für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips **im Bereich der Energiepolitik** durch die eigens betonte energiepolitische Solidarität.<sup>138</sup> Während das allgemeine Subsidiaritätsprinzip Voraussetzungen für ein gemeinsames Handeln aufstellt, deren Vorliegen die Union aufzuzeigen verpflichtet ist,<sup>139</sup> stellt die energiepolitische **Solidaritätsklausel** nun als **Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips**<sup>140</sup> eine Vermutung dafür auf, dass die Ziele der energiepolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht ausreichend geregelt werden können und besser auf Unionsebene zu regeln sind. Diese Vermutung ist widerlegbar, so dass aus der geteilten Kompetenz des Art. 194 AEUV keine ausschließliche wird;<sup>141</sup> es tritt aber eine Art Beweislastumkehr zugunsten eines gemeinsamen Vorgehens ein.

---

<sup>136</sup> Vgl. auch *Trittin*, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), *Europäisches Umweltrecht als Chance*, 51, 56; Aspekte des hier beschriebenen Modells klingen für das Verhältnis EU-Mitgliedstaaten an bei *Kahl*, *Umweltprinzip*, 257 ff.; *ders.*, *AöR* 118 (1993), 414, 421 ff., 436 ff.; *Wiegand*, *DVBl.* 1993, 533, 542, *Scheuing*, *EuR* 1989, 152, 167, der von einem „arbeitsteiligem Zusammenwirken“ spricht; *Schrenk*, *NuR* 1990, 391, 395; unter dem Aspekt der „Mindestintegration“ *Rehbinder/Stewart*, 6 ff.; *Hey/Jahns-Böhm*, 18; *Schröer*, 91, 260.

<sup>137</sup> Siehe hierzu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, insbesondere 215 ff., 240 ff.; *ders.*, *EurUP* 2007, 54 ff.

<sup>138</sup> Grundlegend zum Verhältnis beider Prinzipien *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 185 ff.; anders für Art. 194 AEUV *Kahl*, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht*, 21, 49: „nur deklaratorische Bedeutung“; ebenso *Schulenberg*, *Die Energiepolitik der Europäischen Union*, 392, der allerdings zugleich ein „gewisses Gepräge“ des Artikels durch den Solidaritätsbezug annimmt.

<sup>139</sup> Vgl. die Protokolle Nr. 1 und 2 zum Vertrag von Lissabon.

<sup>140</sup> Vgl. *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 185 ff., 207 ff.

<sup>141</sup> So auch zutreffend *Schulenberg*, *Die Energiepolitik der Europäischen Union*, 389 f.

### 3. Explizite Differenzierungsmöglichkeiten gem. Art. 193 AEUV

#### a) Grundlagen

##### [51]

Die Norm des Art. 193 AEUV wird – in Parallele zur Differenzierungsmöglichkeit der Binnenmarktkompetenz gem. Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV<sup>142</sup> – treffend als **Schutzverstärkungsklausel**<sup>143</sup> bezeichnet. Sie räumt den Mitgliedstaaten einen Spielraum für ein den jeweiligen ökologischen Gegebenheiten angepasstes, dezentrales „opting up“ ein.<sup>144</sup> Trotz vorrangigem und bindendem Unionsrecht erhält Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten (und ihren Regionen) Handlungsbefugnisse, indem die **Sperrwirkung** von auf Art. 192 AEUV gestützten Maßnahmen auf ein **Mindestmaß beschränkt wird, über das dezentral hinausgegangen werden kann**. Damit ermöglicht die Norm eine dem Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip Rechnung tragende Umweltpolitik.<sup>145</sup>

##### [52]

Zutreffend werden in der **Literatur** gegenüber den Nachteilen solchermaßen legitimierter sog. nationaler Alleingänge<sup>146</sup> – treffender spricht man angesichts des beschriebenen Charakters der Norm von **nationalen Differenzierungen** – deren Vorteile hervorgehoben.<sup>147</sup> Im Zentrum steht dabei der Gedanke einer **Anstoßfunktion** der Mitgliedstaaten, in denen aufgrund eines größeren Problemdrucks und einer stärker sensibilisierten Wählerschaft Umweltschutzinteressen eine größere Durchsetzungschance haben. Diese Vorreiterstaaten leisten ökologische Pionierdienste, indem eine schutzverstärkende Regelung erprobt wird, die dann **Nachzieheffekte auf Unionsebene** auslösen kann. Bestehendes Umweltunionsrecht kann hierdurch ferner einem **dynamisierenden Anpassungsdruck** an den aktuellen Stand der Technik ausgesetzt werden. Die Schutzverstärkungsmöglichkeit erleichtert ferner die Entscheidungsfindung bei den Verhandlungen im Rat, indem die drohende Möglichkeit nationaler Differenzierungen zugunsten eines hohen Schutzniveaus diszipliniert, zumindest aber einem Mitgliedstaat die **Akzeptanz eines Kompromisses** bzw. eines Überstimmtwerdens erleichtert. Nicht zuletzt werden in den Mitgliedstaaten Akzeptanz und Glaubwürdigkeit unionaler Regelungen gefördert.<sup>148</sup>

<sup>142</sup> Hierzu *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 98 ff.

<sup>143</sup> So etwa *Scheuing*, EuR 1989, 152, 167; *Hailbronner*, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 26 f.; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 248; ähnlich *Kahl*, Umweltprinzip, 42; ebenso *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 2.

<sup>144</sup> Zum Umfang der tatsächlichen Nutzung dieser Möglichkeit durch die Mitgliedstaaten: *Jans/Squintani et al.*, JEEPL 2009, 417.

<sup>145</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185 ff., 213 ff. und 240 ff.

<sup>146</sup> Ausführlich zur Begrifflichkeit *Richter*, Nationale Alleingänge, S. 28.

<sup>147</sup> Guter Überblick bei *Kahl*, Umweltprinzip, 263 ff.

<sup>148</sup> *Kahl*, Umweltprinzip, 267 ff.; *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 218 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 4 jeweils m. w. N.

[53]

Auch im Bereich der **Energiapolitik** wird teilweise – in Anlehnung an Art. 193 AEUV – die Ermöglichung nationaler Schutzverstärkungen befürwortet.<sup>149</sup> Eine planwidrige Lücke kann der Vorschrift des Art. 194 AEUV jedoch angesichts der ausdrücklichen Erwähnung des Umweltschutzes nur schwerlich unterstellt werden. Auch kann die Ausgewogenheit des Zieldreiecks in der europäischen Energiepolitik im Unterschied zum rein umweltpolitischen Bereich durch nationale Alleingänge leicht gefährdet werden.<sup>150</sup> Das Fehlen einer Schutzverstärkungsklausel im Energierecht ist somit auch als Ausdruck dessen Ziel- und Maßnahmenverschränktheit anzusehen, die wenig Raum für nationale Alleingänge bietet.

b) Voraussetzungen

[54]

Mit der Frage, ob Art. 193 AEUV die **Sperrwirkung einer sekundärrechtlichen Norm** voraussetzt, hat sich der **EuGH** mehrfach befasst. Er begründete die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, u. a. damit, dass mit der sekundärrechtlichen Gemeinschaftsregelung „keine vollständige Harmonisierung angestrebt wird.“<sup>151</sup> Dies könnte dahingehend verstanden werden, dass Art. 193 AEUV nur bei nicht abschließendem Sekundärrecht greift und insoweit rein deklaratorische Bedeutung hat. Bei näherer Betrachtung der Begründung des EuGH wird jedoch deutlich, dass er sich insoweit missverständlich ausdrückt und tatsächlich eine zweigleisige Betrachtung vornimmt: zunächst wird untersucht, ob bereits die einschlägige Richtlinie selbst die Möglichkeit verstärkter Schutzmaßnahmen vorsieht, sodann wird die primärrechtliche Schutzverstärkungsmöglichkeit des Art. 193 AEUV in den Blick genommen.<sup>152</sup> Dementsprechend setzt die Anwendung des Art. 193 AEUV aus Sicht des EuGH voraus, dass die angestrebte mitgliedstaatliche Regelung auf dem – weit zu verstehenden – Gebiet des Umweltschutzes<sup>153</sup> mit der **Sperrwirkung** eines unionalen Rechtsakts **konfligiert**.<sup>154</sup> Demgegenüber wird im Schrifttum vereinzelt eine deklaratorische Bedeutung des Art. 193 AEUV unterstellt.<sup>155</sup> Diese Auffassung verkennt jedoch Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Regelung: denn wo keine Sperrwirkung besteht, bedarf es keiner

---

<sup>149</sup> Britz, Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 71, 86; Ruffert, in: Hender/Marburger/Reiff/Schröder (Hrsg.), Energieversorgung und Umweltschutz, 13, 25 f., der für eine Doppelabstützung auf Art. 192 und Art. 194 plädiert.

<sup>150</sup> Krit. im Hinblick auf eine Marktabschottung durch einzelstaatliche Ansätze auch Gundel, Nachhaltigkeit und Energie, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, 443, 468.

<sup>151</sup> EuGH, Rs. C-6/03, Slg. 2005, I-2753, Rn. 27; EuGH, Rs. C-2/10, Slg. 2011, I-06561, Rn. 46 ff.

<sup>152</sup> Besonders deutlich wird diese parallele Betrachtungsweise in EuGH, Rs. C-2/10, Slg. 2011, I-06561, Rn. 49 f.

<sup>153</sup> Dazu Middeke, 335 f.

<sup>154</sup> So auch wie selbstverständlich EuGH, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 35, 37 ff. (Dusseldorp); kritisch – zu Unrecht (s. Kommentierung) – Notaro, E.L.Rev. 25 (2000), 467, 478.

<sup>155</sup> Notaro, E.L.Rev. 25 (2000), 467, 478; Jans/von der Heide, 135 f.; anders allerdings Jans/Vedder, 115.

Schutzverstärkungsmöglichkeit. Im Ergebnis ist in Übereinstimmung mit der Auffassung des EuGH für die Anwendbarkeit des Art. 193 AEUV daher eine unionsrechtliche Norm erforderlich, die Sperrwirkung entfaltet.<sup>156</sup> Gibt es keinen konfligierenden Sekundärrechtsakt, so ist der Mitgliedstaat im Rahmen der Grundfreiheiten frei, jedes beliebige nationale Recht zu setzen.

#### [55]

Der Rechtsakt muss ferner **auf Art. 192 AEUV** gestützt worden sein;<sup>157</sup> für ältere Rechtsakte ist maßgeblich, ob sie heute auf Art. 192 AEUV zu stützen wären.<sup>158</sup> **Jeder Mitgliedstaat**, unabhängig davon, ob er dem Rechtsakt zugestimmt hat und ob dieser einstimmig oder mit Mehrheit erging, kann sich auf Art. 193 AEUV berufen.<sup>159</sup>

#### [56]

Wie der eindeutige Wortlaut des Art. 193 AEUV („verstärkte“), sein systematisch zu ermittelnder Sinn und Zweck, aber auch die hinter der Norm stehende rechtliche Konstruktion, nach der die Sperrwirkung nur bis zu einem Mindestschutzniveau reicht, deutlich machen, sind nur dezentrale Regelungen eines **optimierenden Inhalts** zulässig. Im Vergleich zu Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV sind die Modalitäten der Schutzverstärkung unter verfahrensmäßigen Gesichtspunkten unkomplizierter geregelt. Der Begriff des **Beibehaltens** bezieht sich auf jene abweichenden dezentralen Regelungen des Umweltschutzes, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der unionalen Maßnahme<sup>160</sup> bereits galten, derjenige des **Ergreifens** auf die divergierenden Regelungen, die ein Mitgliedstaat nach Inkrafttreten der unionalen Regelung neu erlässt.

#### [57]

Zu Problemen kann allerdings die Frage führen, inwieweit die **Mitgliedstaaten** an die Vorgaben des der Schutzverstärkung zugrunde liegenden Unionsrechtsaktes, insbesondere **hinsichtlich der Mittel und Methoden, aber auch der Instrumente gebunden** sind.<sup>161</sup> Der **EuGH** hat ausreichen lassen, dass mit einer nationalen Maßnahme dasselbe Ziel wie mit der einschlägigen Richtlinie verfolgt wird und die auf nationaler Ebene vorgesehenen Instrumente

---

<sup>156</sup> Wie hier *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530; *Winter*, DÖV 1998, 377, 380; grundlegend zur Sperrwirkung *Furrer*, Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen; *Cross*, CMLRev. 1992, 447; so auch *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 2.

<sup>157</sup> Eine doppelte Kompetenzabstützung auf Art. 192 AEUV und eine andere Rechtsgrundlage soll dabei für die Anwendung von Art. 193 AEUV ausreichend sein, vgl. *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 193 AEUV, Rn. 3; *Breier*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, Art. 193 AEUV, Rn. 2; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 9.

<sup>158</sup> *Middeke*, 336 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 8; *Winter*, DÖV 1998, 377, 380; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 10.

<sup>159</sup> *Kahl*, Umweltprinzip, 44; *Middeke*, 340; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 12; *Jarass*, NVwZ 2000, 529; *Breier*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, Art. 193 AEUV, Rn. 1.

<sup>160</sup> A. A. *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 20.

<sup>161</sup> Instruktiver Überblick hierzu bei *Middeke*, 342 f.

„derselben Ausrichtung auf den Umweltschutz folgen wie die Richtlinie“.<sup>162</sup> Für zulässig hielt es der Gerichtshof daher, wenn ein Mitgliedstaat kürzere Fristen als in der Richtlinie vorgesehen festlegt, ein breiteres Spektrum an Substanzen als die Richtlinie erfasst und damit auf eine Verringerung der Umweltbelastung abzielt.<sup>163</sup> Für **unzulässig** hielt der EuGH lediglich die **Verfolgung anderer Ziele**.<sup>164</sup> Insoweit stellt sich freilich die Frage, inwieweit neben gleichlaufenden unmittelbaren Schutzziele auch nur gleichlaufende **mittelbare Schutzziele** eine nationale Schutzverstärkung rechtfertigen können. Die Rechtsprechung scheint insgesamt eher einem **weiten Zielbegriff** zuzuneigen, der auch mittelbare Schutzziele miteinbezieht. So nimmt der EuGH beispielsweise nicht nur das unmittelbare benannte Ziel einer Richtlinie, nämlich die Festlegung strenger betriebsbezogener und technischer Anforderungen in Bezug auf Abfalldponien und Abfälle<sup>165</sup>, sondern vielmehr das mittelbare Schutzziel der Verminderung der Verschmutzung des Wassers und der Luft in den Blick.<sup>166</sup> Im Ergebnis lässt sich sagen, dass der EuGH, indem er auch mittelbare Schutzziele anerkennt, **systemkonforme** nationale Schutzverstärkungen im Rahmen des Art. 193 AEUV für möglich hält. In der **Literatur** wird demgegenüber mitunter die Auffassung vertreten, dass nur „**systemimmanente**“ **Konkretisierungen erlaubt** seien<sup>167</sup> oder, etwas weniger eng, nur Schutzmaßnahmen möglich seien, die nicht allein der Verbesserung desselben Umweltschutzzieles dienen, sondern unter Anwendung des vorgegebenen Instrumentariums strengere Bestimmungen treffen.<sup>168</sup> Gegen eine solche Beschränkung spricht schon der Wortlaut, der nur eine verstärkte Schutzmaßnahme verlangt. Darüber hinaus verkennt eine solche Beschränkung die Reichweite der Sperrwirkung sowie Sinn und Zweck des Art. 193 AEUV.

## [58]

Dementsprechend umfasst Art. 193 AEUV **im Ergebnis systemkonforme** Maßnahmen, die den Ansatz einer Richtlinie weiterführen und verstärken. In diesem Kontext darf der sachliche Anwendungsbereich einer Richtlinie ausgeweitet werden, wobei es **generell** zu einer Verstärkung des Umweltschutzes kommen muss.<sup>169</sup> Systemkonformität meint zugleich, dass die Wirkweise der Richtlinie zugunsten des Umweltschutzes nicht beeinträchtigt wird, insbesondere das von ihr gewählte Instrumentarium nicht geschwächt wird. Insoweit ist eine **Entscheidung im**

<sup>162</sup> EuGH, Rs. C-6/03, Slg. 2005, I-2753, Rn. 38, 41.

<sup>163</sup> EuGH, Rs. C-6/03, Slg. 2005, I-2753, Rn. 44, 49, 52.

<sup>164</sup> EuGH, Rs. C-43/14, ECLI:EU:C:2015:120, Rn. 25.

<sup>165</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 RL 75/442/EWG.

<sup>166</sup> EuGH, Rs. C-6/03, Slg. 2005, I-2753, Rn. 38; ebenfalls eher einen weiten Zielbegriff zugrundelegend: EuGH, Rs. C-2/10, Slg. 2011, I-06561, Rn. 51 f.

<sup>167</sup> *Giesberts*, NVwZ 1996, 949, 950; dagegen auch *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530.

<sup>168</sup> *Middeke*, 344 f.; *Winter*, DÖV 1998, 377, 381; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 193 AEUV, Rn. 6.

<sup>169</sup> Ähnlich *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530.

**Einzelfall** erforderlich, die den Prinzipien und Zielen des Art. 191 AEUV unter Berücksichtigung des Wortlauts der in Rede stehenden Sekundärrechtsakte Rechnung trägt. In systematischer und teleologischer Auslegung ist zu ermitteln, ob die mitgliedstaatliche Schutzverstärkung in dieselbe Richtung wie die Unionsregelung zielt, diese in systematisch vergleichbarer Weise weiterführt und dazu beiträgt, den Zielen und Prinzipien des Art. 191 AEUV näherzukommen.<sup>170</sup>

c) Vereinbarkeit der Schutzverstärkung mit dem Vertrag

**[59]**

Gem. Art. 193 Satz 2 AEUV müssen gegenüber einem Rechtsakt der EU schutzverstärkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit den Verträgen (EUV und AEUV) vereinbar sein. Maßstab der Vereinbarkeitsprüfung ist nach allgemeiner Meinung das **Primärrecht** der Verträge. Ein Teil der Literatur zieht überdies allerdings auch das bestehende Sekundärrecht als Maßstab hinzu, da andernfalls das „gesamte Rechtssystem des Vertrages aus den Angeln“ gehoben würde.<sup>171</sup> Zu Recht weist demgegenüber die (noch) überwiegende Meinung – zumeist unter Berufung auf den Wortlaut – darauf hin, dass Art. 193 AEUV bei diesem Verständnis aufgrund der Vielzahl zu beachtender Regelungen weitgehend leerliefe.<sup>172</sup> Die Gegenmeinung verkennt überdies, dass die Schutzverstärkung ihren Ausgangspunkt im nach Art. 192 AEUV erlassenen Sekundärrechtsakt nimmt und daher an dessen (zu vermutender) Widerspruchsfreiheit zum übrigen Sekundärrecht Anteil hat.

**[60]**

Umstritten ist aber auch der primärrechtliche **Prüfungsmaßstab**. Im Fall Dusseldorp<sup>173</sup> hat der EuGH Art. 35 und Art. 36 im Rahmen des Art. 193 AEUV herangezogen und an ihrem Maßstab, mithin der zur Warenverkehrsfreiheit entwickelten Dogmatik,<sup>174</sup> überprüft, ob die mitgliedstaatliche Schutzverstärkung gerechtfertigt werden kann und daher mit dem Vertrag

---

<sup>170</sup> Wie hier *Kahl*, Umweltprinzip, 43; *Schröder*, NVwZ 1996, 833; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 208 f.; im Ergebnis ähnlich *Scherer/Heselhaus*, in: Dausies, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 166; ähnlich auch *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 193 AEUV, Rn. 7 f., *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 13; stark differenzierend *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530.

<sup>171</sup> *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 193 AEUV, Rn. 13; *Palme*, 47; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 15; *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 531; *Scherer/Heselhaus*, in: Dausies, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 169; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 193 AEUV, Rn. 8; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 210.

<sup>172</sup> *Zuleeg*, NVwZ 1987, 280, 284; *Hailbronner*, EuGRZ 1989, 101, 112; *Schröder*, 224; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 250; *Breier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 193 AEUV, Rn. 4; *Kahl*, Umweltprinzip, 44; differenzierend *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 209; im Ergebnis auch *Middeke*, 346 ff.; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 21.

<sup>173</sup> EuGH, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 35 ff. (Dusseldorp).

<sup>174</sup> Dazu *Kingreen*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34-36 AEUV, Rn. 28 ff.; kritisch *Krämer*, CMLRev. 1993, 111, 120 ff.

vereinbar ist. Ebenso ging der EuGH auch im Fall Aher-Waggon<sup>175</sup> vor, wo er die umweltpolitisch motivierte Schutzverstärkung anhand von Art. 34 AEUV prüfte und für gerechtfertigt hielt. Leider verfehlte er hierbei den dogmatisch erforderlichen Einstieg in die Prüfung über Art. 193 AEUV. In Übereinstimmung mit dem EuGH steht so gesehen die Ansicht in der **Literatur**, derzufolge sich die Vereinbarkeitsprüfung insbesondere auf den Grundsatz des freien Warenverkehrs samt den Rechtfertigungsgründen nach Art. 36 AEUV bzw. der Cassis-Rechtsprechung erstreckt.<sup>176</sup> Demgegenüber soll nach anderer Meinung Satz 2 allein als Verweis auf die **grundlegenden Prinzipien** des Unionsrechts wie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das allgemeine Diskriminierungsverbot, die Unionstreue sowie die Zielsetzungen des Art. 191 AEUV zu verstehen sein.<sup>177</sup>

## [61]

Indem beide Ansichten im Ergebnis auf den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** abstellen, findet **immer eine Güter- und Interessenabwägung** zwischen den konfligierenden Zielen des Binnenmarkts sowie des freien Warenverkehrs auf der einen Seite und des Umweltschutzes auf der anderen Seite statt. Hier wie dort kommt daher dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** maßgebende Bedeutung zu.<sup>178</sup> Ferner gebietet es die Unionstreue, alle Vertragsziele bei der Rechtfertigung der Schutzverstärkung zu berücksichtigen.<sup>179</sup> Damit bestehen zwischen beiden Auffassungen letztlich nur geringfügige Unterschiede. Dies gilt umso mehr, als der EuGH im Fall Dusseldorp die Möglichkeit anerkannte, nicht nur unterschiedslose, sondern auch diskriminierende nationale Regelungen durch zwingende Umweltschutzerfordernisse zu rechtfertigen. Es ist im Rahmen von Satz 2 also zu prüfen, ob die mitgliedstaatliche Regelung tatsächlich dem Umweltschutz dient und verhältnismäßig ist.<sup>180</sup> Nicht zuletzt seit dem Wallonien-Urteil<sup>181</sup> besteht eine Tendenz des EuGH, dem Umweltschutz im Verhältnis zum freien Warenverkehr eine **stärkere Stellung** einzuräumen. So stellt der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für die Frage, ob das belgische Importverbot zum Schutz der Umwelt gerechtfertigt ist, auf das Ursprungsprinzip des Art. 191 AEUV ab und macht damit deutlich, dass **Art. 191 AEUV Leitlinien für die umweltverträgliche Ausübung der**

<sup>175</sup> EuGH, Rs. C-389/96, Slg. 1998, I-4473, Rn. 16 ff. (Aher-Waggon GmbH).

<sup>176</sup> *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 16; *Kahl*, *Umweltprinzip*, 44; *Winter*, *DÖV* 1998, 377, 381; unklar *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 193 AEUV, Rn. 11 und 13.

<sup>177</sup> *Epiney/Furrer*, *EuR* 1992, 369, 402; *Palme*, 47; *Schmitz*, *Die EU als Umweltunion*, 250 f.; *Middeke*, 353; unklar *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 193 AEUV, Rn. 11 und 13.

<sup>178</sup> Hierzu ausführlich *Middeke*, 352 f.

<sup>179</sup> EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Rn. 34 ff. (Wallonische Abfälle).

<sup>180</sup> EuGH, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 40 ff. (Dusseldorp); zustimmend *Scheuing*, *EuR* 2001, 1, 6; *Notaro*, *E.L.Rev.* 25 (2000), 467, 478; ausführlicher Überblick anhand der Rechtsprechung bei *Lueder*, *ZUR* 1993, 165, 167 ff.; *Krämer*, *EEC-Treaty and Environmental Protection*, 35 ff.; *Pernice*, *NVwZ* 1990, 201, 209.

<sup>181</sup> EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Rn. 30 ff. (Wallonische Abfälle); dazu v. *Wilmowsky*, *EuR* 1992, 414 ff.

**Marktfreiheiten aufstellt, die auch bei der Beurteilung der Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Schutzmaßnahmen herangezogen** werden müssen.<sup>182</sup>

d) Notifizierungspflicht

[62]

Eine analoge Bestimmung zu Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV wurde durch den Vertrag von Maastricht in den heutigen Art. 193 S. 3 AEUV eingefügt, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eine Schutzverstärkung der Kommission zu notifizieren. Anders als bei Art. 114 AEUV handelt es sich bei der Pflicht nach Art. 193 S. 3 AEUV, wie schon dessen Wortlaut im Vergleich zu dem des Art. 114 Abs. 6 AEUV („billigen oder ablehnen“) deutlich macht, um eine bloße Meldepflicht im Nachhinein mit **deklaratorischer** Wirkung.<sup>183</sup> In der Folge ist die fragliche nationale Regelung auch ohne bzw. vor der Notifizierung anwendbar.<sup>184</sup>

4. *Abgrenzung zu anderen umweltrelevanten Kompetenznormen*

[63]

Über das Erfordernis des Bestehens einer Kompetenzgrundlage hinaus (Art. 5 EUV) muss ein umweltpolitischer Rechtsakt auch auf die **richtige Kompetenzgrundlage** gestützt werden, da die jeweils in Anspruch genommene Kompetenznorm zum einen über den Abstimmungsmodus im Rat (Einstimmigkeit mit „Vetomöglichkeit“ oder Mehrheit) sowie die Beteiligungsrechte des EP und zum anderen über die Anwendbarkeit der Schutzverstärkungsklauseln entscheidet. Insoweit besteht – in Reaktion auf die Rechtsprechung des EuGH – im Schrifttum seit den 1990er Jahren Streit. Hauptkonfliktfall war die Abgrenzung zur Harmonisierungskompetenz des heutigen Art. 114 AEUV.<sup>185</sup> Insbesondere die umweltrechtliche **Querschnittsklausel** des Art. 11 AEUV macht mit Blick auf die Wahl der unionalen Kompetenznorm deutlich, dass umweltschützende Regelungen nicht nur auf die genuine Umweltkompetenz des Art. 192 AEUV gestützt werden können, sondern auch in anderen Politikbereichen auf Grundlage der dort vorgesehenen Kompetenzgrundlagen und Rechtsetzungsverfahren in Betracht kommen. Aus der Querschnittsklausel lassen sich allerdings selbst keine Schlüsse für die richtige Kompetenznorm ziehen<sup>186</sup>, da sie ihrem Charakter nach lediglich Berücksichtigungsgebote

---

<sup>182</sup> Vgl. v. *Wilmowsky*, EuR 1992, 414 f.; *Zuleeg*, NJW 1993, 31, 34 f.; *Schröder* NVwZ 1996, 833.

<sup>183</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 27.

<sup>184</sup> *Epiney/Furrer*, EuR 1992, 369, 401 f.; *Schmitz*, Die EU als Union, 252; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 210; *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 531.

<sup>185</sup> EuGH, Rs. C-62/88, Slg. 1990, I-1527, Rn. 19 (Griechenland/Rat); Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 10 ff. (Titandioxid-Richtlinie); einen guten Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung gibt der Beitrag von *Ullrich*, ZEuS 2000, 243 ff.

<sup>186</sup> A.A. *Breier*, EuR 1995, 46, 51 f.

enthalten, aber **keine Normen mit kompetenzregelndem Inhalt** darstellen.<sup>187</sup>

#### [64]

Der **EuGH** grenzt in mittlerweile ständiger Rechtsprechung auf Grundlage der **Schwerpunkttheorie** ab. Danach kommt es darauf an, zu welcher Kompetenznorm die betroffene Maßnahme die größere Sachnähe aufweist, wobei sich diese Sachnähe aus „objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen“ ergeben muss.<sup>188</sup> Hierzu zählen insbesondere das Ziel und der Inhalt der Maßnahme.<sup>189</sup> Aufgrund dieser Theorie gelangt der EuGH überwiegend zu einer eindeutigen Kompetenzgrundlage. Er hält jedoch auch ausnahmsweise **Doppelabstützungen** auf mehrere Kompetenzgrundlagen für zulässig.<sup>190</sup> In der **Literatur** kreist der Streit um zwei Aspekte. Zum einen besteht Uneinigkeit darüber, ob die Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV in einem unechten Konkurrenzverhältnis (Spezialität, Subsidiarität) zu anderen Kompetenznormen steht.<sup>191</sup> Zum anderen wird diskutiert, wie im Falle einer echten Normenkonkurrenz, also bei **zieldiffusen Rechtsakten**, die Aspekte der Umweltpolitik in einem graduell unterschiedlichen Umfang mitregeln, zu verfahren ist. Insoweit besteht weitgehende Einigkeit, dass ein Abstellen auf mehrere Kompetenzgrundlagen misslich<sup>192</sup> und jedenfalls dann zu vermeiden ist, wenn die Rechtsgrundlagen mit Blick auf die Beteiligungsrechte von Organen oder den Abstimmungsmodus im Rat verfahrensmäßige Unterschiede aufweisen.<sup>193</sup> Insofern wird auch der Schwerpunkttheorie des EuGH überwiegend zugestimmt.<sup>194</sup>

#### [65]

Richtigerweise sind Kompetenzfragen in erster Linie anhand der klassischen

---

<sup>187</sup> Zu Problemen der Vermischung der Querschnittsklauseln mit kompetentiellen Rechtsfragen ausführlich *Stein*, Die Querschnittsklausel zwischen Maastricht und Karlsruhe, FS-Everling Bd. II, 1995, 1439; vgl. zu der Thematik auch die Beiträge in *Rengeling*, Umweltschutz und andere Politiken der EG, 47 ff.

<sup>188</sup> EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 10; Rs. C-36/98, Slg. 2001, I-779, Rn. 58; Rs. C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Rn. 61; Rs. C-411/06, Slg. 2009, I-7585, Rn. 45; Rs. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 42; Rs. C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, Rn. 52; Rs. C-43/12, ECLI:EU:C:2014:298, Rn. 29; Rs. C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91, Rn. 29.

<sup>189</sup> EuGH, Rs. C-62/88, Slg. 1990, I-1527, Rn. 21; Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 10; Rs. C-42/97, Slg. 1999, I-869, Rn. 36; Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713, Rn. 22 ff.; Rs. C-336/00, Slg. 2002, I-7699, Rn. 30; Rs. C-176/03, Slg. 2005, I-7879, Rn. 45; Rs. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 42; Rs. C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, Rn. 52; Rs. C-43/12, ECLI:EU:C:2014:298, Rn. 29; Rs. C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91, Rn. 29.

<sup>190</sup> EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 13, 17; Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713, Rn. 23; Rs. C-94/03, Slg. 2006, I-1, Rn. 36; Rs. C-178/03, Slg. 2006, I-107, Rn. 43; Rs. C-411/06, Slg. 2009, I-7585, Rn. 47.

<sup>191</sup> Für eine Spezialität des Art. 194 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 lit. c) und eine Subsidiarität des Art. 352 AEUV *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 91; generell dagegen *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 192 AEUV, Rn. 24.

<sup>192</sup> *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 192 AEUV, Rn. 13; *Epiney*, Umweltrecht der EU, S. 112.

<sup>193</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 102.

<sup>194</sup> *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 192 AEUV, Rn. 33; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, S. 30 f.; *ders.*, UPR 2010, 293 (294); *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 2, Rn. 126 ff.; *Middeke*, DVBl. 1993, 769 (776); *Ruffert*, Jura 1994, 635 (640, 642); *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hb.EUWirtR, O, Rn. 110.

Abgrenzungskriterien der **Spezialität und Subsidiarität** zu entscheiden.<sup>195</sup> In der jüngeren Rechtsprechung des EuGH findet sich ebenfalls die Differenzierung zwischen Spezialitäts- bzw. Subsidiaritätsverhältnis einerseits<sup>196</sup> und Anwendung der Schwerpunkttheorie andererseits.<sup>197</sup> Hinsichtlich der **Auflösung echter Konkurrenzverhältnisse** sind Doppelabstützungen in der Tat nur die zweitbeste Lösung, da sie – jedenfalls bei unterschiedlichen Entscheidungsverfahren – die Probleme nur verschieben und insofern allenfalls bei gleichen Entscheidungsverfahren in Betracht kommen.<sup>198</sup> Auch dann bleibt die Abgrenzung im Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen zu nationalen Schutzverstärkungsklauseln bedeutsam.<sup>199</sup> Vor diesem Hintergrund ist den von der Rechtsprechung und Lehre entwickelten **zusätzlichen Abgrenzungskriterien** grundsätzlich zuzustimmen. Grundsätzlich **gilt daher**: Ein Rechtsakt, der „spezifisch“ bzw. „hauptsächlich“ Maßnahmen im Umweltbereich zum Gegenstand und „nur beiläufig“ bzw. „mittelbar“ Auswirkungen auf andere Politikfelder der Union hat, ist letztlich allein auf Art. 192 AEUV zu stützen. Es hat insoweit eine am **objektiv zu ermittelnden Schwerpunkt** – maßgeblicher Anknüpfungspunkt sind dabei materieller Regelungsgehalt bzw. Sachnähe sowie erkennbare Zielsetzungen des Rechtsakts – vorzunehmende Abgrenzung zu erfolgen. Nur bei dennoch zieldiffus bleibenden Rechtsakten, bei denen die genannten Aspekte „gleichermaßen wesentlich“ sind, sind die Organe der EU verpflichtet, den Rechtsakt auf der Grundlage der beiden ihre Zuständigkeit begründenden Bestimmungen zu erlassen,<sup>200</sup> wobei in jüngerer Zeit verschiedene Rechtsgrundlagen dem Rechtsakt auch **artikelweise zugeordnet** wurden.<sup>201</sup> Eine solche Doppelabstützung ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren (insbesondere im Hinblick auf die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments, aber auch des Ausschusses der Regionen) miteinander unvereinbar sind.<sup>202</sup> In diesem Falle hat die „beteiligungsfreundlichere“ Kompetenzgrundlage Vorrang.

## [66]

Auch hinsichtlich der mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Kompetenznorm des Art. 194 AEUV für den Bereich der Energiepolitik ist die Abgrenzung nach dem objektiven Schwerpunkt der Maßnahme vorzunehmen, da **keine generelle Spezialität des Art. 194**

<sup>195</sup> Zu einzelnen Spezialitäts- und Subsidiaritätsverhältnissen *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 26; A. A. *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 192 AEUV, Rn. 6.

<sup>196</sup> EuGH, Rs. C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91, Rn. 36 ff. m.w.N.

<sup>197</sup> EuGH, Rs. C-48/14, ECLI:EU:C:2015:91, Rn. 29 ff. m.w.N.

<sup>198</sup> Zustimmend *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 102.

<sup>199</sup> Näher dazu auch *Kahl*, NVwZ 2009, 265, 267 f.

<sup>200</sup> Zur verpflichtenden Doppelabstützung vgl. bspw. auch EuGH, Rs. C-178/03, Slg. 2006, I-107 Rn. 43 ff.

<sup>201</sup> Näher dazu *Höhler/Lafuente*, ZUR 2007, 71.

<sup>202</sup> EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 17-21.

AEUV angenommen werden kann<sup>203</sup> (vgl. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1: „unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge“). Insbesondere im Bereich der Energieeffizienz sowie der Förderung der technologischen (Weiter-)Entwicklung erneuerbarer Energien sind Maßnahmen vorrangig auf Art. 194 AEUV zu stützen. Jedoch ist Art. 192 AEUV im Schnittbereich mit Art. 194 AEUV dann die richtige Kompetenzgrundlage, wenn eine Regelung schwerpunktmäßig klimaschützende Maßnahmen beinhaltet, auch wenn überwiegend der Energiesektor betroffen ist.<sup>204</sup>

#### IV. Prinzipien der unionalen Umweltpolitik (Art. 191 Abs. 2)

##### A. Der Inhalt der einzelnen Prinzipien

###### 1. Vorsorge- und Vorbeugeprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)

###### a) Einführung

[67]

Im eingangs erwähnten europäischen Umweltverbund stellt das Vorsorgeprinzip ein umweltrechtliches **Leitprinzip** dar:<sup>205</sup> Im Umweltstaat des Grundgesetzes beinhaltet der in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthaltene Begriff des Schutzes in Verbindung mit der Formulierung „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ das Vorsorgeprinzip.<sup>206</sup> Für die EU sieht die „Staatszielbestimmung“ des Art. 191 Abs. 2 AEUV vor, dass die Umweltpolitik der Union u. a. auf den „Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung“ beruht.<sup>207</sup>

###### b) Uneinheitliches Verständnis des europäischen Vorsorgeprinzips im Schrifttum

[68]

Im diesbezüglichen Schrifttum hat sich bisher allerdings nur in Grundzügen ein einheitliches Verständnis hinsichtlich der Vorgaben des europäischen Vorsorgeprinzips und dem Verhältnis von Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip herausgebildet<sup>208</sup>; im Einzelnen bleibt vieles umstritten.<sup>209</sup> Insbesondere über den Inhalt des Vorsorgeprinzips besteht, insofern analog zur Diskussion im nationalen Recht, nur dahingehend Übereinstimmung, dass anstelle einer repressiv-medialen

---

<sup>203</sup> So allerdings *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EVV, Art. III-256, Rn. 3; *Heemeyer*, Die Kompetenzordnung des Verfassungsvertrags, 2004, 228 f.; *Britz*, Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten, in: Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 71, 86; *Trüe*, JZ 2004, 779, 786 f. Zu dieser Problematik s. auch *Nowak*, NuR 2015, 375, 381.

<sup>204</sup> *Frenz*, UPR 2010, 293, 295.

<sup>205</sup> Zur Entwicklung ausführlich *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 71 ff.

<sup>206</sup> So auch die herrschende Meinung in der Literatur; vgl. z. B. *Bernsdorff*, NuR 1997, 328, 332; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 30 ff., 85 ff., 153 ff.

<sup>207</sup> *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 26 ff.

<sup>208</sup> Dazu sowie zu der Frage ob Ressourcenvorsorge umfasst ist *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 30 f.

<sup>209</sup> Ausführlicher Überblick *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 83 ff., 124 ff.

eine **präventiv-antizipatorische Umweltpolitik** zu verfolgen ist, so dass das Handeln der Union mit dem Ziel, Umweltbeeinträchtigungen erst gar nicht entstehen zu lassen, vorverlagert werden muss. Eine entsprechende Konkretisierung wird vom Schrifttum daher in der Frage gesehen, ob Maßnahmen schon bei Unsicherheiten in der Bewertung umweltrelevanter Tätigkeiten zulässig oder sogar geboten sind.<sup>210</sup> Umstritten bleiben aber **Reichweite und Grenzen** des Vorsorgeprinzips. Das Meinungsspektrum reicht insoweit von einem eher restriktiven, an der klassischen Gefahrenabwehr (Kriterium der Wahrscheinlichkeit) orientierten Verständnis<sup>211</sup> bis hin zu der Vorgabe, dass das Vorsorgeprinzip zum Handeln gerade bei bloßer Besorgnis von Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle legitimiere bzw. verpflichte und damit auch auf eine Risikovorsorge (Kriterium der Möglichkeit) samt in diesem Rahmen möglicher Beweislastumkehr abziele.<sup>212</sup>

c) Mittlerweile gefestigtes Verständnis des Vorsorgeprinzips bei europäischen Institutionen  
**[69]**

Die **Rechtsprechung** orientiert sich mittlerweile konsequent, wenngleich nicht explizit, am **Kriterium der Möglichkeit**. Der EuGH konkretisiert das Vorsorgeprinzip, indem er auf „ungewisse Gefahren“ abstellt: „Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind“.<sup>213</sup> Später hat der EuGH konkretisierend ausgeführt, dass die Ungewissheiten, die hinsichtlich der Gefährlichkeit bestehen, bei der mitgliedstaatlichen Gesetzesanwendung im Rahmen der Gefahrprognose auf Basis des vorhandenen Erfahrungs-, Statistik- und Regelwissens zu ermitteln (Risikoermittlung) sind. Auf Grundlage der **Risikobewertung** könnten dann Maßnahmen des **Risikomanagements** getroffen werden, die vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips auch Schutzmaßnahmen umfassen können, sofern sie schonend erfolgen und **nicht auf rein hypothetische Erwägungen** gestützt sind.<sup>214</sup> In jüngeren Urteilen bettete der EuGH das Vorsorgeprinzip in den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein: eine wissenschaftliche und praktische

---

<sup>210</sup> Kahl, Umweltprinzip, 22; Epiney, Umweltrecht in der EU, 147 ff.; Rengeling, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, 11 ff.; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 154 f.; Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 41 ff.; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 91 ff.; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, § 9, Rn. 33 f.; grundlegend Wahl/Appel, 72 ff.; Piska, in: Mayer, EUV/EGV, Art. 174 EGV, Rn. 29 ff.

<sup>211</sup> Rengeling, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht, 11 ff.; Lepsius, VVDStRL 63 (2004), 264 ff.

<sup>212</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 147 ff.; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, § 9, Rn. 35; ausführlich Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 153 ff., insbes. 176 ff.; Wahl/Appel, 58 ff.; Lübke-Wolff, Präventiver Umweltschutz – Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und europäischen Recht, in: Bizer/Koch (Hrsg.), 51 ff.; Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 28.

<sup>213</sup> EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff. (National Farmers' Union); Rs. C-180/96, Slg. 1998, I-2265, Rn. 98 ff. (Vereinigtes Königreich/Kommission).

<sup>214</sup> EuGH Rs. C 95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48 (Greenham und Abel).

Unsicherheit, die vom Begriff der Vorsorge nicht zu trennen sei, wirke sich auf den Umfang des Ermessens der Mitgliedstaaten und damit auch auf die Art und Weise der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus. Wenn es sich als unmöglich erweise, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, rechtfertige das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen, wenn sie **objektiv und nicht diskriminierend** sind.<sup>215</sup> Eher am Kriterium der Wahrscheinlichkeit – und damit im Ergebnis an der klassischen Gefahrenabwehr – orientierte sich hingegen ursprünglich das Gericht erster Instanz (EuG). Der Begriff des Risikos impliziere, dass ein gewisser Grad an Wahrscheinlichkeit bestehe, demzufolge die negativen Auswirkungen, die durch den Erlass der Maßnahme gerade vermieden werden sollen, eintreten können. Jener Risikograd könne nicht bei null angesetzt werden.<sup>216</sup> In jüngeren Entscheidungen nahm das EuG dagegen explizit auf die Rechtsprechung des EuGH Bezug und ließ es z. B. ausreichen, wenn die Kommission ernsthafte und stichhaltige Anhaltspunkte liefert, die, **ohne die wissenschaftliche Ungewissheit zu beseitigen**, vernünftige Zweifel an der Unbedenklichkeit und Wirksamkeit des Arzneimittels erlauben.<sup>217</sup>

## [70]

Noch deutlicher stellt die **Kommission in ihrer Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips** auf das Kriterium der Möglichkeit ab: Ausgangspunkt ist für sie die kontroverse Diskussion um die Frage, wann und wie das Vorsorgeprinzip auf europäischer und internationaler Ebene (hier insbesondere im Rahmen der WTO, heutzutage auch mit Blick auf TTIP<sup>218</sup> und CETA) anzuwenden ist. Im Hinblick hierauf sieht die Kommission das Problem der Entscheidungsträger, die Freiheiten und Rechte von Einzelpersonen, Unternehmen und Verbänden einerseits und die Notwendigkeit einer Verringerung der Gefahr negativer Folgen für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen andererseits gegeneinander abzuwägen. Nach Ansicht der Kommission muss diese Abwägungsentscheidung verhältnismäßig, nicht diskriminierend, kohärent und transparent sein. Sie soll deshalb in einem abgestuften Entscheidungsprozess, in dem eine möglichst umfassende wissenschaftliche Risikobewertung, ein vom Vorsorgeprinzip geprägtes Risikomanagement und die Information über die Risiken unterschieden werden, erfolgen. Konkret formuliert die Kommission in ihrer Mitteilung: „Das Vorsorgeprinzip wird im Vertrag nicht definiert, der seine Anwendung lediglich an einer Stelle

---

<sup>215</sup> EuGH, Rs. C-333/08, Slg. 2010, I-00757, Rn. 91 ff. (Kommission/Frankreich); EuGH, Rs. C-77/09, Slg. 2010, I-13533, Rn. 75 f. (Gowan Comérico).

<sup>216</sup> EuG, Rs. T-13/99, Slg. 2002, II-3305, Rn. 139 ff., 321 (Pfizer Animal Health/Rat); EuGH, Rs. C-236/01, Slg. 2003, I-1 ff. (Monsanto).

<sup>217</sup> EuG, Rs. T-672/14, ECLI:EU:T:2016:623, Rn. 174 f. m.w.N.

<sup>218</sup> Vgl. hierzu *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 29.

– nämlich zum Schutz der Umwelt – vorschreibt. In der Praxis ist sein Anwendungsbereich jedoch wesentlich weiter und zwar insbesondere in den Fällen, in denen aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung **berechtigter Grund für die Besorgnis** besteht, dass die **(nur) möglichen Gefahren** für die Umwelt und Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nicht hinnehmbar oder mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein können“.<sup>219</sup>

#### d) Stellungnahme

##### [71]

Im Unterschied zum **Vorbeugeprinzip, das im Sinne von Gefahrenabwehr** zu verstehen ist (insoweit steht der Union nur ein relativ enger Beurteilungsspielraum zu, der weniger das „Ob“ als das „Wie“ von Maßnahmen umfasst), ist das **Vorsorgeprinzip bezogen auf Risiken** zu verstehen. Dem Gedanken des französischen Ausdrucks der „précaution“ und dem englischen des „precautionary principle“ entsprechend geht es insofern um eine vorausschauende Fürsorge.<sup>220</sup> Damit wird ein **Handeln unter Unsicherheit**, wenn auch nicht „ins Blaue hinein“<sup>221</sup> **legitimiert und gefordert**. Der Vorsorgegrundsatz muss daher rechtsverbindliches Leit- und Strukturprinzip des europäischen Umweltrechts sein.<sup>222</sup>

##### [72]

Vorsorge bedeutet dem Wortsinn nach die Schaffung eines Vorrats für die Zukunft durch Verzicht in der Gegenwart: Mit den zunehmend knapp werdenden natürlichen Ressourcen ist gegenwärtig sparsam umzugehen, um sie künftigen Generationen im Interesse ihrer Lebensfähigkeit als Vorrat zu erhalten. Diese **Ressourcenvorsorge** erfüllt zugleich den Zweck, Umweltressourcen im Interesse ihrer zukünftigen Nutzung durch Nichtausschöpfung der ökologischen Belastungsgrenzen zu schonen. Hierdurch sollen „Freiräume“ in Gestalt „künftiger Lebensräume“ für Mensch und Natur sowie in Form von Belastungs- bzw. Belastbarkeitsreserven erhalten werden. Vorsorge ist aber darüber hinaus auf die **Bewältigung von durch Ungewissheit und Unsicherheit definierten Risikosituationen (Risikovorsorge)** angelegt. In Ausbau des am Begriff der Wahrscheinlichkeit orientierten Gefahrenbegriffs lässt sich das Risiko als Sachlage definieren, in der bei ungehindertem Ablauf eines Geschehens ein Zustand oder ein Verhalten möglicherweise zu einer Beeinträchtigung von Rechtsgütern führt. Entscheidend ist also die Ergänzung der konkreten, hinreichenden Wahrscheinlichkeit durch die reine **Möglichkeit**,

<sup>219</sup> KOM (2000) 1 endg. vom 2. Februar 2001, 3; dazu *Rengeling*, DVBl. 2000, 1473 ff.; *Appel*, NVwZ 2001, 395.

<sup>220</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 149; zustimmend *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 191 AEUV, Rn. 82.

<sup>221</sup> *Ossenbühl*, NVwZ 1986, 161, 166.

<sup>222</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 74 ff., insbes. 179 ff., 197 ff. m. w. N.

die abstrakte Besorgnis, eines Schadenseintritts. Zum Objekt der Risikovorsorge wird solchermassen statt des Schadens bereits die Gefahr, mit dem Ziel, die Fehleinschätzung einer Gefahr zu vermeiden. Maßgebliche Konsequenz der **Erweiterung des klassischen Gefahrenabwehrmodells** durch das Vorsorgemodell ist die **Vorverlagerung des zulässigen Eingriffszeitpunkts** für staatliche Maßnahmen. Gewissermaßen wird hier durch das Vorsorgeprinzip – unter Verzicht auf bestimmte, einem Risiko korrelierende Chancen – ein Vorrat an Sicherheit geschaffen.<sup>223</sup>

### [73]

Mit Blick auf seinen so skizzierten Inhalt lässt sich das Vorsorgeprinzip in einen **Tatbestand**, der durch die Ermittlung und Bewertung eines **Vorsorgeanlasses (Ob-Frage)** gekennzeichnet ist, und in eine **Rechtsfolge**, die durch die jeweils zu ergreifende **Vorsorgemaßnahme (Wie-Frage)**, ergänzt um die Bestimmung eines Vorsorgeadressaten, definiert ist, strukturieren.<sup>224</sup> Im Rahmen eines **Vorsorgeanlasses**, mithin eines abstrakten Besorgnispotentials, oder aber der vielzitierten Situation eines *non liquet*, in der die bestehende Ungewissheit mit den verfügbaren Untersuchungsmitteln nicht aufgeklärt werden kann, wirkt das Vorsorgeprinzip nach dem rechtlichen Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung, die – wie die Kommission in ihrer Mitteilung zum Vorsorgeprinzip zu Recht ausführt – zu einer **Umkehr der Beweislast** führen kann.<sup>225</sup> Um die erwähnte Gefährlichkeitsvermutung zu erschüttern, ist der Risikoverursacher gehalten, Tatsachen darzulegen und im Sinne einer begründeten Wahrscheinlichkeit zu beweisen. Denn derjenige, in dessen Einflussphäre die Ungewissheit entstanden ist, hat aufgrund seiner Sachnähe einen Wissensvorsprung, der den Vorgaben des Vorsorgeprinzips entsprechend genutzt werden darf.<sup>226</sup> Freilich dürfen die Anforderungen an die Beweislast aus rechtsstaatlichen Gründen nicht den Grad eines positiven Beweises der Schädigungsmöglichkeit bzw. -unmöglichkeit erreichen.<sup>227</sup> Vielmehr muss es ausreichend sein, dass Tatsachen ermittelt und angeführt werden, aus denen sich begründete Anzeichen für mögliche Risiken und Gefährdungslagen ergeben. Ist auf diese Weise ein Besorgnisanlass begründet worden, oder besteht eine Situation des *non-liquet*, so ist es Sache des Risikoverursachers, die angestellte

<sup>223</sup> *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 153 ff., insbes. 176 ff.; *ders.* in: *ders./Ruffert*, EUV/EGV, Art. 174 EGVn Rn. 28.

<sup>224</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 207 ff.

<sup>225</sup> A. A. *Arndt*, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 290 ff., 295 f., der als unmittelbare Folge des Vorsorgegrundsatzes lediglich eine Reduktion des Beweismaßes, nicht jedoch eine Beweislastumkehr annimmt, eine solche aber im Rahmen der sekundärrechtlich ausgestalteten Zulassungsverfahren verwirklicht sieht.

<sup>226</sup> Diesem Ansatz korrespondieren zumindest tendenziell auch die von der EU-Kommission angestellte Überlegungen zum Vorsorgeprinzip, vgl. KOM (2000) 1 endg. vom 2. Februar 2001, 24; kritisch insoweit *Rengeling*, DVBl. 2000, 1473, 1479 f.; a. A. wiederum *Appel*, NVwZ 2001, 395, 396, 398.

<sup>227</sup> *Rehbinder*, Grenzen und Chancen einer ökologischen Umorientierung des Rechts, 9 f.; *Ritter*, DÖV 1992, 641, 648 f.; vgl. auch *Di Fabio*, FS-Ritter, 807, 820 ff.

Hypothese bzw. die Vermutung über bestimmte Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu widerlegen und den daraus hergeleiteten Besorgnisanlass zu erschüttern.<sup>228</sup>

e) Grenzen des Vorsorgeprinzips

[74]

Abgesehen von den rechtsstaatlichen Grenzen, die dem Vorsorgeprinzip in Form der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsprinzips gezogen sind,<sup>229</sup> verlangt Art. 191 Abs. 3 AEUV, dass die Union bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik „die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten“ berücksichtigt. Mit Blick auf die dargestellten Vorgaben des Vorsorgeprinzips hat sich die mit dieser Norm verbundene Intention des Vereinigten Königreichs, Maßnahmen des Umweltschutzes nur bei einer zweifelsfrei nachgewiesenen Ursachenkette zu ergreifen,<sup>230</sup> nicht durchsetzen können. Erforderlich ist allein, dass sich aus **wissenschaftlichen Daten Anhaltspunkte** für eine zu besorgende Umweltbeeinträchtigung ergeben; ein Beweis ist nicht erforderlich.<sup>231</sup> Art. 191 Abs. 3 AEUV will lediglich verhindern, dass eine Umweltpolitik „ins Blaue hinein“ gemacht wird. Das schließt ein, dass die Union bei ihren Maßnahmen auf verfügbare, sprich vorhandene Daten zurückgreift – eigene Untersuchungen muss sie insofern nicht anstellen – und diese in ihrer Gesamtabwägung berücksichtigt. Dem Gedanken des Vorsorgeprinzips entsprechend reduzieren sich aber die Anforderungen an die Umweltdaten mit Blick auf die Größe bzw. den potentiellen Schadensumfang des Risikos; es müssen daher gerade **nicht immer „ernstzunehmende“ Anhaltspunkte** für eine Umweltbeeinträchtigung bestehen.<sup>232</sup>

[75]

Eine insbesondere mit Blick auf Art. 191 Abs. 3 AEUV wichtige Entscheidung für die europäische Umweltpolitik wurde mit der EG-Verordnung vom 7. Mai 1990<sup>233</sup> über die Errichtung einer **Europäischen Umweltagentur** und eines europäischen Informations- und Umweltbeobachtungsnetzes getroffen. Diese europäische Umweltbehörde hat zuvorderst die Aufgabe, für

---

<sup>228</sup> Ausführlich zu alledem *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 223 ff.

<sup>229</sup> Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 253 ff.

<sup>230</sup> *Vandermeersch*, ELRev. 12 (1987), 407, 420 f.

<sup>231</sup> *Krämer*, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 65; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 139; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 49; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 172 f.; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 42; *Breier*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, Art. 191 AEUV, Rn. 20.

<sup>232</sup> So aber offenbar *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 49; *Jans/von der Heide*, 46; wie hier *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 119; jetzt wohl auch *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 52.

<sup>233</sup> VO (EWG) Nr. 1210/90, ABl. 1990 Nr. L 120/1, geändert durch VO (EG) Nr. 933/1999, ABl. 1999 Nr. L 117/1 und durch VO Nr. 1641/2003, ABl. 2003 Nr. L 245/1.

die Organe der EU und für die Mitgliedstaaten Umweltdaten und andere umweltrelevante Informationen zu sammeln, aufzubereiten und zu analysieren.<sup>234</sup>

## 2. Ursprungsprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)

### [76]

Das Ursprungsprinzip ist – zumindest aus Sicht des deutschen Umweltrechts – eine unionsrechtliche Innovation. Sein konkreter Inhalt ist jedoch unklar. In seiner Entscheidung *Wallonische Abfälle* bezog sich der **EuGH** auch auf das Ursprungsprinzip, wonach es Sache jeder Region, Gemeinde oder anderer Gebietskörperschaften sei, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Aufnahme, Behandlung und Beseitigung ihrer eigenen Abfälle sicherzustellen. Diese seien daher **möglichst nahe am Ort ihrer Entstehung** zu beseitigen mit dem Ziel, ihre Verbringung so weit wie möglich einzuschränken. Nach Ansicht des EuGH korrespondiert das Ursprungsprinzip daher mit den **Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe**.<sup>235</sup>

### [77]

Im **Schrifttum** besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass es sich beim Ursprungsprinzip – in anderen Amtssprachen als Quellenprinzip bezeichnet – um ein dem Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip zwar benachbartes, dennoch aber eigenständiges Prinzip handelt, das der Entstehung und Aufbereitung von Umweltbeeinträchtigungen durch Maßnahmen entgegenwirken soll, die am **Entstehungsort der Beeinträchtigung** ansetzen. Insofern wird zutreffend ausgeführt, dass das Prinzip – in Übereinstimmung mit dem EuGH – geografisch bzw. raumbezogen zu verstehen ist. Es geht also darum, Umweltbelastungen örtlich so nah wie möglich an ihrer Quelle und damit auch möglichst frühzeitig zu begegnen.<sup>236</sup> So gesehen ergänzt das Ursprungsprinzip das Vorsorgeprinzip: **Ist entgegen der Intention des Vorsorgeprinzips eine Umweltbeeinträchtigung entstanden, muss sie (wenigstens) gleich nach dem Entstehen an ihrer Quelle bekämpft** werden, um ihre weitere Ausbreitung bzw. ihre Folgen zu verhindern.<sup>237</sup>

### [78]

Letztlich will das Ursprungsprinzip einer alten Kritik am Umweltrecht begegnen: Die „Politik

---

<sup>234</sup> v. Lersner, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 81.

<sup>235</sup> EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Rn. 34 ff. (Kommission/Belgien); bestätigt durch EuGH, Rs. C-422/92, Slg. 1995, I-1097, Rn. 34 (Kommission/Deutschland).

<sup>236</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 151 ff.; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 36 f.; Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 22 f.; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 160; Thieffry, Droit de l'environnement de l'Union européenne, 173 ff.; Zils, 23.

<sup>237</sup> Schmitz, Die EU als Umweltunion, 160; Kähler, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 33, Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 87 f.

der hohen Schornsteine“ und „end-of-the-pipe“-Technologien soll vorrangig durch quellenbezogene Maßnahmen abgelöst werden (z. B. statt PKW mit relativ hohem Kraftstoffverbrauch und Katalysator zuzulassen, könnten PKW mit möglichst geringem Verbrauch gefordert werden).<sup>238</sup>

### 3. Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV)

#### [79]

Bereits im Ersten Aktionsprogramm der Gemeinschaft fand sich der Grundsatz, dass der Verursacher die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von Umweltbelastungen zu tragen hat. Dieser wurde später durch eine entsprechende Empfehlung des Rates ergänzt. Als **Verursacher wird definiert**, „wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet, oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt“.<sup>239</sup> Der **EuGH** scheint das Verursacherprinzip primär als Kostenverteilungsprinzip zu verstehen, wenn er feststellt, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach der Richtlinie 91/676 (betreffend den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) nicht verpflichtet seien, Belastungen zu tragen, die „mit der Beseitigung einer Verunreinigung verbunden sind, zu der sie nichts beigetragen haben“. Daher würden ihnen keine Kosten auferlegt, die in Anbetracht der Gegebenheiten nicht erforderlich sind. Aus dieser Sicht erscheine das Verursacherprinzip, so der EuGH, als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.<sup>240</sup> Das Verursacherprinzip wurde vor allem in der Richtlinie zur Umwelthaftung und in der Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung umgesetzt.<sup>241</sup> In diesem Zusammenhang stellte der EuGH kürzlich fest, dass diese Richtlinie zwar eine nationale Regelung erlaube, nach der die zuständige Behörde auch im Fall nicht klar abgegrenzter Verschmutzungen den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit von Betreibern und einer festgestellten Verschmutzung vermuten könne. Jedoch verlange das Verursacherprinzip für eine solche Vermutung plausible Anhaltspunkte wie z. B. die Nähe der Anlage des Betreibers zu der festgestellten Verschmutzung.<sup>242</sup> Andererseits hat der EuGH jüngst hinsichtlich einer nationalen Regelung, die dem Eigentümer eines Grundstücks Sanierungsmaßnahmen für den Fall auferlegte, dass der Verursacher nicht ermittelbar war, entschieden, dass dieser Sachverhalt allein nach nationalem Recht zu beurteilen sei, da die Anwendung der Richtlinie zur Umwelthaftung einen **ursächlichen Zusammenhang**

<sup>238</sup> Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/ AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 37.

<sup>239</sup> ABl. 1973 Nr. C 112/6; ABl. 1975 Nr. L 194/1.

<sup>240</sup> EuGH, Rs. C-293/97, Slg. 1999, I-2603, Rn. 51 f.; dazu die Anmerkung von Delfs, ZUR 1999, 322 ff.

<sup>241</sup> Richtlinie 2004/35, ABl. 2004 Nr. L 143/56; RL 2010/75/EU, Abl. 2010 Nr. L 334/17; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 100.

<sup>242</sup> EuGH, Rs. C-378/08, EuZW 2010, 307, Rn. 56 f. (Raffinerie Mediterranée [ERG] SpA u. a./Ministero dello Sviluppo economico u. a.).

zwischen dem Umweltschaden und der Tätigkeit des Betreibers voraussetze.<sup>243</sup>

## [80]

Nicht zuletzt der Vergleich mit anderen Amtssprachen (französisch: pollueur-payeur, englisch: polluter should pay) bestätigt, dass das unionsrechtliche Verursacherprinzip mit EuGH und Schrifttum als **Kostenzurechnungsprinzip**, das durch Internalisierung der externen Kosten zur Verwirklichung des Grundsatzes der **Kostenwahrheit** beitragen soll, zu verstehen ist.<sup>244</sup> Als Gegenpart des Gemeinlastprinzips verlangt das Verursacherprinzip, dass derjenige, der eine Umweltbeeinträchtigung – ob legal<sup>245</sup> oder illegal – hervorruft, für diese auch zahlen soll.<sup>246</sup> Vor diesem Hintergrund **legitimiert** es nicht nur Maßnahmen, die dem Verursacher in einem unmittelbaren Sinne Kosten auferlegen (etwa Sanierungskosten, Haftungsvorschriften und Fondslösungen), sondern auch umweltrechtliche Vorgaben, die kostenträchtige Verhaltensänderungen zur Folge haben, sowie Umweltabgaben und marktwirtschaftliche Instrumente.<sup>247</sup> Somit verlangt das Verursacherprinzip nicht, dass der Verursacher **ausschließlich** die Kosten der von ihm verursachten Verschmutzung, sondern **mindestens** diese Kosten trägt.<sup>248</sup> Die Durchsetzung des Verursacherprinzips wird in der Praxis allerdings oftmals dadurch erschwert, dass Umweltbeeinträchtigungen, etwa im Falle der **Distanz- und Summationsschäden** (z. B. Waldschadensproblematik), auf einer Vielzahl ursächlicher Handlungen beruhen.<sup>249</sup> Zu Recht wird daher eine Interpretation des Verursacherprinzips befürwortet, die aufgrund einer besonderen Verantwortungsnähe zur Umweltbeeinträchtigung homogene Verursachergruppen aufgrund einer **Gruppenverantwortlichkeit** heranzieht<sup>250</sup> und damit entsprechende **Fondslösungen**<sup>251</sup> **legitimiert**.

## [81]

Abgesehen davon bestehen konfliktträchtige Querverbindungen zwischen Verursacherprinzip

---

<sup>243</sup> EuGH, Rs.c-534/13, ECLI:EU:C:2015:140, Rn. 40 (Fipa Group); vgl. auch aktuell Rs. C-156/14, ECLI:EU:C:2015:677 (Consiglio di Stato).

<sup>244</sup> *Calliess*, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 39.

<sup>245</sup> A. A. noch *Krämer*, EuGRZ 1989, 353, 361, der auf die Nichteinhaltung von bestehenden Vorschriften abstellt; wie die h. M. *ders.*, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 52.

<sup>246</sup> *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 107; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 153; *Kahl*, Umweltprinzip, 23 ff.; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 40 f.; *Purps*, 41 ff.; *Wieberneit*, 33 ff.; *Jans/von der Heide*, 43 ff.; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 95 ff.

<sup>247</sup> *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 111.

<sup>248</sup> *Delfs*, ZUR 1999, 322, 323; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 41; ausführlich *Wasmaier*, 12 ff.

<sup>249</sup> Hierzu *Reiter*, 19 ff. und 77 ff.

<sup>250</sup> *Kahl*, Umweltprinzip, 24 f.; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 42.

<sup>251</sup> Grundlegend dazu *Reiter*, 189 ff., insbes. 224 ff., wo eine überzeugende Fondskonzeption vorgestellt und auf ihre rechtliche Zulässigkeit überprüft wird.

und Beihilferecht.<sup>252</sup> So können nationale Umweltschutzbeihilfen aufgrund der Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom April 2008<sup>253</sup> nach Art. 107 Abs. 3 AEUV zulässig sein.<sup>254</sup> Auf EU-Ebene können sie sogar durch Art. 192 Abs. 5 AEUV geboten sein. Hier ist jeweils ein Ausgleich mit der dem Verursacherprinzip immanenten **marktwirtschaftlichen Lenkungsfunktion** zu suchen, die für Produzenten den Anreiz gibt, Umweltbelastungen zu verringern und weniger umweltbelastende Erzeugnisse und Technologien zu entwickeln.<sup>255</sup> Dementsprechend sind nach den neuen Leitlinien Beihilfen zu Investitionen, die lediglich darauf zielen, die bestehenden oder neuen technischen EU-Normen zu erfüllen, grundsätzlich nicht berechtigt. Eine Ausnahme besteht allerdings für Maßnahmen zur frühzeitigen Anpassung an künftige europäische Vorgaben. Zu berücksichtigen ist neben den Leitlinien die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung vom August 2008, die auch bestimmte Umweltschutzbeihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freistellt.<sup>256</sup>

#### 4. Prinzip des hohen Schutzniveaus (Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV)

##### [82]

Art. 114 Abs. 3 AEUV korrespondierend führte der Vertrag von Maastricht in **Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV** die Verpflichtung der damaligen EG, heute der Union, auf ein hohes Schutzniveau im Rahmen einer jeden umweltpolitischen Maßnahme – nicht etwa „nur“ der gesamten Politik<sup>257</sup> – ein. Die Frage des Schutzniveaus ist eng mit der Frage verknüpft, welchen Rang der Umweltschutz im Verhältnis zu anderen vertraglichen Zielen und Belangen einnimmt. Ausdrückliche Stellungnahmen des **EuGH** gibt es zu dieser Problematik nicht, so dass sich nur aus Urteilen **Rückschlüsse** ziehen lassen, die Einzelfälle betreffen.

##### [83]

Wirft man einen Blick auf das Primärrecht und betrachtet die Entscheidung *Dänische Pfandflaschen*<sup>258</sup> (in welcher der Umweltschutz vom EuGH erstmals zur Rechtfertigung von

<sup>252</sup> Dazu auch *Stoczkiewicz*, JEEPL 2009, 171.

<sup>253</sup> ABl. 2008 Nr. C 82/01; Diese ersetzen den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 03.02.2001 (ABl. 2001 Nr. C 3/15); dazu *Soltész/Schatz*, JEEPL 2009, 141.

<sup>254</sup> Ausführlich dazu *Wieberneit*, 216 ff.; *Krämer*, in: Rengeling, Umweltschutz und andere Politiken der EG, 47, 64 ff., insbes. 76 ff.

<sup>255</sup> Ausführlich hierzu *Wieberneit*, 50 ff.; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 164 f.; *Krämer*, EuGRZ 1989, 353, 356.

<sup>256</sup> VO Nr. 800/2008, ABl. 2008 Nr. L 214/3.

<sup>257</sup> A. A. *Krämer*, ZUR 1997, 303, 303 f.; *ders.*, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 16; *Jans/von der Heide*, 34 ff.; zustimmend *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 69; *Breier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 191 AEUV, Rn. 14; *Käller*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 191 AEUV, Rn. 21; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 132.

<sup>258</sup> EuGH, Rs. C-302/86. Slg. 1988, I-4607 (Kommission/Dänemark).

Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt herangezogen wurde) in Zusammenschau mit nachfolgenden Urteilen<sup>259</sup> bis hin zur Prüfung des deutschen Rücknahmesystems für Getränkeverpackungen,<sup>260</sup> so lässt sich eine Tendenz des EuGH erkennen, die Belange des Umweltschutzes in der **Abwägung** mit sonstigen Vertragszielen als zumindest gleichrangig zu behandeln. Eine besondere Privilegierung des Umweltschutzes lässt sich dem Fall *Wallonische Abfälle*<sup>261</sup> sowie dem Urteil *Preussen Elektra* zum deutschen Stromeinspeisungsgesetz entnehmen.<sup>262</sup> Blickt man auf Urteile zum Sekundärrecht, so lässt sich bereichsspezifisch sogar ein relativer Vorrang des Umweltschutzes konstatieren.<sup>263</sup>

#### [84]

Das Schrifttum entwickelte (im Anschluss an die eher schlagwortartige Begriffsprägung von *M. Zuleeg*<sup>264</sup>) im Wege der Auslegung, angelehnt an Art. 100a Abs. 3 und Art. 130t EWGV (heute Art. 114 und 193 AEUV) sowie in Zusammenschau mit weiteren umweltrelevanten Vertragsbestimmungen, sogar einen Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes, der als **Handlungsanweisung** für den Gemeinschaftsgesetzgeber sowie als **Interpretationsregel** des Gemeinschaftsrechts fungieren sollte. Dieser wurde in der nachfolgenden Literatur vertiefend aufgenommen und fundiert aus dem gemeinschaftsrechtlichen Normenbestand hergeleitet.<sup>265</sup> Allgemein gesprochen wird dem Grundsatz eine **vertragliche Gewichtsverlagerung zugunsten des Umweltschutzes**, mithin die Begründung eines relativen Vorrangs (im Zweifel), beigemessen, in dessen Folge die Abwägung eines Zielkonflikts zwischen umweltpolitischen Anliegen und anderen vertraglichen Zielsetzungen bis zu einem gewissen Grad vorweggenommen seien, so dass der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers entsprechend eingeschränkt werde.<sup>266</sup> Hieran anknüpfend hatte *W. Kahl* den Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes zu einem Verfassungsprinzip des Unionsrechts (Umweltprinzip) verdichtet und ihm acht konkrete, systematisch in Regeln zusammengefasste Ausstrahlungswirkungen zugeschrieben (Handlungs-, Kooperations-, subjektive Rechtsstellungs-, Präferenz-, Abwägungs-,

---

<sup>259</sup> Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-284/95, Slg. 1998, I-4301, Rn. 36 ff. (Safety Hi-Tech); Rs. C-341/95, Slg. 1998, I-4355, Rn. 34 ff. (Bettati); Rs. C-458/00, Slg. 2003 I-01553 (Kommission/Luxemburg).

<sup>260</sup> EuGH, Rs. C-463/01, EuZW 2005, 49 (Kommission/Deutschland); dazu *Seyr*, EurUP 2005, 96.

<sup>261</sup> EuGH, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431 (Kommission/Belgien).

<sup>262</sup> EuGH Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099 (PreussenElektra AG/Schleswig AG); *Koenig/Kühling*, NVwZ 2001, 768; *Gündisch*, NJW 2001, 3686.

<sup>263</sup> Im Ergebnis ebenso *Zuleeg*, NJW 1993, 31, 35; *Krämer*, CMLRev. 1993, 111, 123; *Kahl*, ThürVBl. 1994, 225, 227; ausführlich *ders.*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 166 ff., 170; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 31.

<sup>264</sup> Vgl. *Zuleeg*, NVwZ 1987, 280, 283 f.; ähnlich *Scheuing*, EuR 1989, 152, 167, 178 f.; *Krämer*, EuGRZ 1988, 285, 288; *Pernice*, NVwZ 1990, 201, 206 f.; *Hailbronner*, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 26 ff.

<sup>265</sup> Vgl. etwa *Kahl*, Umweltprinzip, 10 ff. und 55 ff.; *Schröer*, 128 ff.; *Vorwerk*, 33 ff.; siehe auch *Wiegand*, DVBl. 1993, 533; *Epiney/Furrer*, EuR 1992, 369, 388.

<sup>266</sup> So *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 173.

Auslegungs-, Supplementierungs- und Kompetenzregel).<sup>267</sup> Nur vereinzelt ist der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes auf **Kritik** mit der Begründung gestoßen, dass er letztlich nur die dem Vertrag zugrunde liegenden Wertungen formuliere, die sich dem vorhandenen Normenbestand bei konsequenter Anwendung entnehmen ließen.<sup>268</sup> Es werden darüber hinaus aber auch Zweifel an einem relativen Vorrang des Umweltschutzes geltend gemacht, da sich ein solcher nicht mit genügender Sicherheit aus dem Vertrag ableiten lasse.<sup>269</sup>

#### [85]

Zumindest in seiner Weiterentwicklung zum **Umweltprinzip** erfüllt der Grundsatz **eine systematisierende und konzeptionelle Funktion**, indem er das Verständnis der EU als **Umweltunion** rechtlich konkretisiert. Eine darüber hinausgehende Funktion kann dem Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes, respektive dem Umweltprinzip, jedoch nicht zukommen. Denn für das von ganz unterschiedlichen Rechtskulturen geprägte Rechtssystem der Union ist in der Praxis entscheidend, was vom Vertrag vorgegeben wird. Im Hinblick hierauf empfiehlt es sich, den angestrebten **relativen Vorrang** des Umweltschutzes nicht aus einem ungeschriebenen Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes abzuleiten, sondern diesen ganz **konkret an Normen** des Vertrages (z. B. an der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV, dem Vorsorgeprinzip, dem Prinzip des hohen Schutzniveaus) oder auch an im jeweiligen Anwendungsfalle einschlägigen Normen des Sekundärrechts, festzumachen.<sup>270</sup> So vermag etwa das Vorsorgeprinzip im konkreten Falle einen Vorrang des Umweltschutzes überzeugender begründen, als ein notwendig abstrakt bleibender Pauschalgrundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes. Die durch ihn vermittelte Legitimation ist mit Blick auf gegenläufige Interessen angreifbarer, als diejenige, die sich auf die Vorgaben des dogmatisch konturierten Vorsorgeprinzip stützt.<sup>271</sup>

#### 5. Prinzip der regionalen Differenzierung (Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV)

#### [86]

Das europäische Umweltrecht befindet sich latent in einem Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt.<sup>272</sup> In Art. 191 Abs. 2 S.1 AEUV heißt es deshalb, dass die Umweltpolitik der Union „**unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen**“ auf ein hohes Schutzniveau abzielt. Nach Art. 191 Abs. 3, 2. Spstr. AEUV berücksichtigt

<sup>267</sup> Kahl, Umweltprinzip, 92–307; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 17 ff.

<sup>268</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 122; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 66; Frenz, Europäisches Umweltrecht, 58 f.

<sup>269</sup> Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 66 f.

<sup>270</sup> Optimistischer Kahl, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 174 EGV, Rn. 19, 28 ff.

<sup>271</sup> Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 21.

<sup>272</sup> Dazu Calliess, EurUP 2007, 54.

die Union bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik überdies die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union. Mit diesen Vorgaben wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die **Ausgangsbedingungen** in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen in Bezug auf ihre ökonomische Entwicklung, ihre geografische Lage, ihre Besiedlungsdichte, die ökologischen Verhältnisse und das Umweltbewusstsein der Bevölkerung **viel zu unterschiedlich** sind, als dass die Umweltprobleme Europas nach einheitlichen Konzepten gelöst werden könnten.<sup>273</sup> Nicht zufällig erfolgte die Neufassung des Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV zeitgleich mit der Einfügung des **Subsidiaritätsprinzips** gem. Art. 5 EUV, das zumindest tendenziell auch für eine Berücksichtigung der Regionen spricht.<sup>274</sup> Fast alle Regionen in der EU haben schon jetzt Kompetenzen legislativer, zumindest aber administrativer Art im Umweltschutz, die ihnen einen gewissen Einfluss auf die regionale Umweltpolitik ermöglichen.<sup>275</sup> Demgemäß heißt es schon im **Siebten Umweltaktionsprogramm** der EU:<sup>276</sup> „In vielen Fällen werden die zum Erreichen der prioritären Ziele erforderlichen Maßnahmen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in erster Linie auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene durchgeführt werden müssen. ... Da die Umweltpolitik der Union ein Bereich mit geteilter Zuständigkeit ist, soll das 7. UAP auch erreichen, dass für gemeinsame Ziele und Vorgaben gemeinsame Verantwortung übernommen wird und für Wirtschaft und Behörden gleiche Ausgangsbedingungen gewährleistet werden. Klare Ziele und Vorgaben geben politischen Entscheidungsträgern und anderen Interessenträgern, einschließlich Regionen und Städten, Unternehmen, Sozialpartnern und Bürgern eine Orientierung und einen berechenbaren Aktionsrahmen.“

## [87]

Offen bleibt, ob der in Art. 191 AEUV verwendete **Begriff der Regionen rein geografisch** zu verstehen ist und daher nichts mit der politischen Aktionsebene gemein hat.<sup>277</sup> Allein eine systematische Auslegung, die die Art. 305 ff. AEUV über den **Ausschuss der Regionen** berücksichtigt, könnte auf die Region als politische Handlungsebene der Union hinweisen. Unabhängig von der Beantwortung dieser Frage ist festzuhalten, dass Art. 191 Abs. 1 Satz 1 AEUV nicht nur ein hohes, sondern auch ein **regional ausdifferenziertes Schutzniveau** fordert. In dieser doppelten Vorgabe muss man nicht zwangsläufig ein Spannungsverhältnis sehen. Vielmehr kann eine regionale Differenzierung durchaus dazu beitragen, ein im Ergebnis hohes Schutzniveau zu erreichen, indem ein **unionaler Mindeststandard**, der den regionalen Gegebenheiten

<sup>273</sup> Weinstock, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, 302.

<sup>274</sup> So auch Häberle, EuGRZ 1992, 429, 434; Calliess, AöR 121 (1996), 509.

<sup>275</sup> Vgl. Voß, 92 ff.

<sup>276</sup> ABl. 2013, Nr. L 354/171 (178, Nr. 15).

<sup>277</sup> Dazu Calliess, AöR 121 (1996), 509, 514 ff.

Rechnung trägt, auf einem möglichst hohen Schutzniveau gesucht, dann aber wiederum die Möglichkeit regionaler Schutzverstärkung eröffnet wird. Das hierin zum Ausdruck kommende Prinzip der regionalen Differenzierung deckt sich mit dem vorstehend entwickelten Gedanken der komplementären Flexibilität.

## B. Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Prinzipien

### [88]

Die Vorgaben des Art. 191 Abs. 2 AEUV sind – wie auch der EuGH verschiedentlich betont hat<sup>278</sup> – als **rechtsverbindliche, tragende und gestaltende Prinzipien** europäischer Umweltpolitik und europäischen Umweltrechts anzusehen.<sup>279</sup> Aufgrund ihrer Abstraktheit bedürfen sie zwar immer einer **problembezogenen Optimierung**. Mag ihr konkreter Inhalt daher im Einzelfall auch nicht einklagbar sein, so entfalten die in ihnen enthaltenen umweltrechtlichen Vorgaben jedoch insofern eine – auch im gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigende – bindende Wirkung, als sie im Rahmen von konkreten **Auslegungsproblemen** das Primär- und Sekundärrecht der EU beeinflussen können.<sup>280</sup> Darüber hinaus bewirken die Prinzipien aber auch eine Bindungswirkung für den Unionsgesetzgeber.<sup>281</sup> Neben einer **Legitimationswirkung** für in ihrem Geiste erlassene umweltpolitische Maßnahmen entfalten sie einen **Rechtfertigungsdruck**, wenn in einer Maßnahme von ihrem Inhalt – ihrem Prinzipiencharakter entsprechend – ausnahmsweise abgewichen wird.<sup>282</sup>

### [89]

Freilich steht dem Unionsgesetzgeber aufgrund ihrer Abstraktheit hinsichtlich des „Ob“ und „Wie“ der Verwirklichung eine konkretisierende und abwägende, mithin politische Gestaltungsbefugnis zu, die eine nur begrenzte gerichtliche Kontrolle zulässt.<sup>283</sup> Dies gilt umso mehr als im Gesetzgebungsverfahren auch kollidierenden Prinzipien und Belangen Rechnung zu

---

<sup>278</sup> Vgl. nur EuGH, Rs. C-284/95, Slg. 1998, I-4301, Rn. 36 (Safety Hi-Tech); Rs. C-9/00, Slg. 2002, I-3533, Rn. 23 (Palin Grani Oy).

<sup>279</sup> Winter, ZUR 2003, 137; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 167 ff.; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 30; ausführlich zum ganzen Calliess, Kollektive Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der EU – Bestandsaufnahme, Wirkungen und Perspektiven, in: Hiebaum/Koller, 85.

<sup>280</sup> Instruktiv insofern Schröder, NVwZ 1996, 833; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 74; EuGH, Rs. C-9/00, Slg. 2002, I-3533, Rn. 23 (Palin Grani Oy).

<sup>281</sup> Daneben wird z. T. auch eine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten (jedenfalls bei der Umsetzung bzw. Anwendung von EU-Recht) angenommen, vgl. Epiney, FS Zuleeg, 633, 638 ff.; a. A. Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 31, Rn. 12 ff.; Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 36.

<sup>282</sup> Schmitz, Die EU als Umweltunion, 167 ff.; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 43 ff.; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 82.

<sup>283</sup> Schroeder, DVBl. 2002, 213, 221; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 74.

tragen ist.<sup>284</sup> Jener gesetzgeberische Gestaltungsspielraum kann sich jedoch reduzieren, wenn andere vertragliche Vorgaben die Ziele **prozedural oder materiell präzisieren** (z. B. über die Querschnittsklausel) oder sich die Organe, etwa in den Aktionsprogrammen, auf bestimmte Maßnahmen festgelegt haben. Zutreffend wird in der Literatur daher ausgeführt, dass sich aus den Umweltprinzipien Regelungselemente und Regelungsstrategien für die **Ausgestaltung und Interpretation** des unionalen und nationalen Abfallrechts sowie Rechtfertigungsgründe, die geeignet sind, marktwirtschaftliche Beschränkungen zu legitimieren, ergeben. Aus der rechtsverbindlichen „Prinzipientrias“ resultiert eine **Argumentationslastregel**, dahingehend, dass Sekundärrecht inhaltlich den Gehalt der Prinzipien wiedergeben muss und ein **Abweichen von ihrem Inhalt legitimierungs- und begründungsbedürftig** (s. Art. 296 Abs. 2 AEUV) ist. Konfliktieren die Rechtsprinzipien mit Grundfreiheiten und Grundrechten, so unterliegt ihr Inhalt einem Optimierungsgebot, dem innerhalb der Interpretation der Schranken, insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Rechnung zu tragen ist.<sup>285</sup> Auch der EuGH neigt zu einer Interpretation im Sinne der vorstehenden Überlegungen.<sup>286</sup>

## V. Die Ausstrahlungswirkung der Umweltpolitik in andere Politiken der EU

### A. Ausstrahlungswirkung im Wege der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV

#### 1. Vorgaben des Art. 11 AEUV

#### [90]

Nach der im nationalen Umweltrecht ihresgleichen suchenden Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV „müssen“ die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung „einbezogen“ werden. Die Erfordernisse des Umweltschutzes ergeben sich aus den in Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV genannten **Zielsetzungen und Prinzipien** der unionalen Umweltpolitik.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 44; Krämer, in: GSH, EU-Recht, Art. 191 AEUV, Rn. 37 f.; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 82; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 167 ff.

<sup>285</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 191 AEUV, Rn. 82; ausführlich mit Blick auf das gemeinschaftliche Abfallverbringungsrecht Schröder, NVwZ 1996, 833; umfassend Jans/von der Heide, 269 ff.

<sup>286</sup> Vgl. nur EuGH, Rs. C-284/95, Slg. 1998, I-4301, Rn. 36 (Safety Hi-Tech); Rs. C-9/00, Slg. 2002, I-3533, Rn. 23 (Palin Grani Oy).

<sup>287</sup> Zu der Bedeutung der EG-Umweltpolitik für die Zivilgesellschaft: Jans, in: ders. (Hrsg.), The European Convention and the Future of European Environmental Law, 55.

[91]

Der Begriff der **Einbeziehung** impliziert, dass der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes<sup>288</sup> nur durch deren Verständnis als „problembezogene Querschnittsaufgabe“<sup>289</sup> Rechnung getragen werden kann. Dies verlangt, dass Entscheidungen in **umweltexternen Bereichen** (z. B. im Bereich der Verkehrspolitik) nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit **Rücksicht auf die Umweltauswirkungen** anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden.<sup>290</sup> Insofern lassen sich allerdings aus Art. 11 AEUV allein keine Anhaltspunkte für einen absoluten oder relativen Vorrang des Umweltschutzes entnehmen.<sup>291</sup> Aus der Aufgabe der Einbeziehung folgt für sich betrachtet nur das Gebot, die **Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen und mit gegenläufigen Interessen abzuwägen**, mit dem Ziel im Wege praktischer Konkordanz einen möglichst schonenden Ausgleich herbeizuführen. Die solchermaßen vorzunehmende Abwägung ist freilich durch zwei Aspekte vorgeprägt. Zum einen sind die Vorgaben des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV, wie insbesondere das Vorsorgeprinzip, in der Abwägung zur Geltung zu bringen. Zum anderen gibt der Begriff des Einbeziehens vor, dass die Umweltbelange nicht „weggewogen“ werden dürfen. Vielmehr müssen sie **integrativer Bestandteil der Maßnahme geworden sein und daher ihren Inhalt erkennbar mitgeprägt**<sup>292</sup> haben. Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist überschritten, wenn die Maßnahme erkennbar einseitig zu Lasten des Umweltschutzes ausgestaltet ist. Eine solche Maßnahme, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erheblichen, spürbaren Umweltbeeinträchtigungen führen würde, darf nach Art. 11 AEUV nicht erlassen werden, eine Politik, die diese Grenze überschreitet, wäre als Verstoß gegen dessen Vorgaben rechtswidrig.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> Ritter, NVwZ 1987, 929; ders., DÖV 1992, 641.

<sup>289</sup> Breuer, Umweltschutz, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Rn. 36.

<sup>290</sup> So schon zutreffend Glaesner, EuR 1986, 119, 140 zu Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV.

<sup>291</sup> Kahl, Umweltprinzip, 178; Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 162 f.; Hailbronner, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 20; Schröder, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 27; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 11 AEUV, Rn. 22; Jahns-Böhm/Breier, EuZW 1992, 49, 51 f.; Bleckmann/Koch, UTR 36 (1996), 33, 37 f.; Jans/von der Heide, 19 f.; Krämer in: GSH, EU-Recht, Art. 11 AEUV, Rn. 24; Weidemann, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Kompetenzen innerhalb der europäischen Gemeinschaft aus deutscher Sicht, Diss. Bonn 2007, 71; GA Geelhoed, Schlußantr zu EuGH, Rs. C-161/04, Slg. 2006, I-7183, Rdnr. 59 (Österreich/Europäisches Parlament und Rat); a. A. wohl Scheuing, EuR 1989, 152, 176 f.

<sup>292</sup> Hailbronner, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 20 ff.; Durán/Morgera, Environmental Integration in the EU's External Relations, 1. Kap. Abschnitt 4.2.1; Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 162; Scheuing, EuR 1989, 152, 176 f.; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 17; a. A. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 11 AEUV, Rn. 22, der sich in Rn. 23 f. auch auf die europäische Gerichtsbarkeit beruft.

<sup>293</sup> Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 8; Demgegenüber vertritt GA Geelhoed, dass Art. 11 AEUV nur dann Rechtmäßigkeitsmaßstab für Unionsakte sein kann, wenn ökologische Belange offensichtlich nicht berücksichtigt oder vollständig außer Acht gelassen wurden, Schlußantr. in Rs. C-161/04, Rn. 59 (keine Entscheidung in dieser Rs. wegen Streichung).

## [92]

Die Querschnittsklausel prägt, wie auch die systematische Stellung des Art. 11 „vor der Klammer“ verdeutlicht, **jedes Tätigwerden der Union**.<sup>294</sup> Durch die ausdrückliche Erwähnung von Unionsmaßnahmen ist auch rechtlich eindeutig gewährleistet, dass nicht nur die **Rechtsetzungstätigkeit der EU im Einzelfall**, sondern darüber hinaus **jedes (auch individuell-) konkrete Handeln** der Organe umweltverträglich ausgestaltet sein muss.<sup>295</sup> Mithin ist eine auch auf alle **Einzelmaßnahmen ausgerichtete „strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“** durchzuführen.<sup>296</sup>

## [93]

Die Querschnittsklausel beeinflusst darüber hinaus auch das „Ob“ der unionalen Rechtsetzungstätigkeit. Denn sie will nach Sinn und Zweck sicherstellen, dass umweltpolitische Belange in allen Tätigkeitsbereichen der Union berücksichtigt werden, damit keine schwerwiegenden Umweltbeeinträchtigungen durch die einseitige Ausgestaltung anderer Politikbereiche entstehen können.<sup>297</sup> Um das Ziel größtmöglicher Umweltverträglichkeit zu erreichen,<sup>298</sup> muss der Querschnittsklausel also auch eine **Verpflichtung entnommen werden, konkrete umweltschützende Maßnahmen in dem jeweiligen Politikbereich zu ergreifen**, sofern Gründe des Umweltschutzes ein solches Tätigwerden erfordern.<sup>299</sup> Die Entscheidung darüber, ob die Union tätig werden muss, ist daher ebenfalls unter Berücksichtigung der Querschnittsklausel zu treffen.<sup>300</sup>

## [94]

Die Formulierung „Durchführung der Unionspolitiken“ bezieht sich auf den Verwaltungsvollzug des Unionsrechts. Die Kommission hat die Erfordernisse des Umweltschutzes somit auch im Rahmen ihrer verwaltungsmäßigen Tätigkeiten in die Unionspolitiken einzubeziehen. Über den Begriff der „Durchführung“ wird überdies auch eine entsprechende Pflicht der Mitgliedstaaten begründet. Dafür spricht, dass die Unionspolitiken **in der Regel durch die Mitgliedstaaten** vollzogen werden. Würde man also die Querschnittsklausel allein im Bereich des

---

<sup>294</sup> Auf einem Missverständnis beruht wohl das Zitat von *Breier* in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 11 AEUV, Rn. 8, wonach die Norm von mir (im Beitrag: DVBl. 1998, 565 f.) „weitgehend auf den Erlass von Sekundärrecht beschränkt“ wird. In der Praxis verwirklichen sich die Vorgaben des Art. 11 freilich in der Tat primär beim Erlass von Sekundärrecht.

<sup>295</sup> *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 10; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 11 AEUV, Rn. 15 f.; *Käller* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 11 AEUV, Rn. 7.

<sup>296</sup> Wie hier bereits *Scherer/Heselhaus*, in: Dausies, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 57.

<sup>297</sup> Vgl. nur *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992, 49, 51.

<sup>298</sup> *Calliess*, IUR 1992, 219, 224.

<sup>299</sup> *Breier*, NuR 1992, 174, 180; *Epiney*, NuR 1995, 497, 502; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 34; a. A. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 11 AEUV, Rn. 32.

<sup>300</sup> *Epiney*, NuR 1995, 497, 502.

Verwaltungsvollzugs durch die Union anwenden, so würde die Querschnittsklausel weitgehend leerlaufen.<sup>301</sup>

## 2. Umsetzung des Art. 11 AEUV

### [95]

Nach Wortlaut und Intention des Art. 11 AEUV wird die Querschnittsklausel zu einem maßgeblichen **Instrument der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im Unionsrecht**.<sup>302</sup> Dieser Grundsatz ist – trotz möglicher materieller Konkretisierungen insbesondere über das Vorsorgeprinzip – ein Relationsbegriff, der einzelfallbezogener Umsetzung und diesbezüglicher Verfahrensvorgaben bedarf. Den Weg hierfür weist die rechtlich verbindliche Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV, die – den Ansätzen von Rio-Deklaration (Grundsatz 4) und Agenda 21 (Kapitel 8) entsprechend – in geradezu idealer Weise den Vorgaben des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt, indem sie Umweltvorsorge und wirtschaftliche/soziale Entwicklung in rechtlich verbindlicher Weise zueinander in Bezug setzt und einen prozedural abgesicherten Ausgleich auf Grundlage der beschriebenen materiellen Vorgaben verlangt.<sup>303</sup>

### [96]

Erste Ansätze einer prozeduralen Umsetzung der Querschnittsklausel finden sich in internen Anweisungen der Kommission an ihre Dienststellen, bei der Ausarbeitung von Vorschlägen frühzeitig deren ökologische Auswirkungen zu berücksichtigen.<sup>304</sup> Im Zusammenhang hiermit hat die **Kommission ihr Organigramm** geändert und in verschiedenen Generaldirektionen (u. a. Industrie, Landwirtschaft, Transport und Energie) Verwaltungseinheiten („watch-dogs“) geschaffen, die mit den spezifischen Umweltfragen befasst sind.<sup>305</sup> Von großer Bedeutung für die Umsetzung der Vorgaben ist das – als Teil der (umweltpolitisch nicht unproblematischen) **„Better-Regulation“-Strategie** (Bessere Rechtsetzung) zu sehende – **Impact Assessment** (Folgenabschätzung), das die Generaldirektionen unter dem Label der Nachhaltigkeit durchführen: Jede Maßnahme wird hierbei auf ihre umweltpolitische, soziale und wirtschaftliche (wettbewerbliche) Auswirkung überprüft.<sup>306</sup> Alle Berichtsentwürfe für Folgenabschätzungen

<sup>301</sup> Zuleeg, NVwZ 1987, 280, 282; Himmelmann, Umweltschutz in der EU, in: Himmelmann/Pohl/Tünnessen Harmes, Rn. 47.

<sup>302</sup> Ausführlich dazu Calliess, DVBl. 1998, 559 ff.; in diesem Sinne wohl auch die Kommission, vgl. Dok. SEC (93) 785, dazu EuZW 1997, 642 f.; Calliess, Verwaltungsorganisationsrechtliche Konsequenzen des integrierten Umweltschutzes, in: Ruffert (Hrsg.), Recht und Organisation, 73.

<sup>303</sup> Vgl. Calliess, DVBl. 1998, 559, 564 ff.

<sup>304</sup> DOK. SEC (93) 785, dazu EuZW 1997, 642 f.

<sup>305</sup> Krämer/Kromarek, ZUR 1995, Beilage, S. I (III).

<sup>306</sup> Vgl. dazu vor allem die Leitlinien der Kommission vom 19.5.2015, Staff Working Document SWD (2015) 111 final, sowie die sog. Toolbox in der auf über 400 Seiten sämtliche Instrumente aufgezählt werden.

müssen dem Ausschuss für Regulierungskontrolle vorgelegt werden, der seit dem 1. Juli 2015 die Aufgaben des früheren Ausschusses für Folgenabschätzung übernommen hat.<sup>307</sup> In diesem Ansatz der Folgenabschätzung besteht allerdings die Gefahr, dass die Umweltbelange – entgegen dem Sinn und Zweck des Art. 11 AEUV – in der notwendigen Abwägung „weggewogen“ werden und damit nur prozedural, nicht jedoch auch materiell einbezogen werden.

## [97]

Von maßgeblicher Bedeutung ist aber, dass der Europäische Rat von Luxemburg (Dezember 1997) die Initiative ergriff und die Kommission aufforderte, eine Strategie zur Umsetzung des damaligen Art. 6 EGV zu erarbeiten. Dem kam die Kommission mit ihrer Mitteilung vom 27.05.1998 (KOM (1998) 333 endg.) unter dem Titel „Partnerschaft für Integration“ nach. Zwar bleibt diese Mitteilung über weite Strecken vage und allgemein, jedoch enthält sie mit ihrer Forderung nach einer Umweltfolgenabschätzung wichtige politische Initiativen. Des Weiteren wird die Erarbeitung sektoraler Integrationsstrategien gefordert sowie eine Bestandsaufnahme mit Blick auf bisherige Erfahrungen und beste Praxis in den Mitgliedstaaten gefordert. Der Europäische Rat von Cardiff (Juni 1998) leitete auf dieser Grundlage den sog. „**Cardiff-Prozess**“ ein und ersuchte unter Nr. 32 ff. seiner Schlussfolgerungen alle Fachministerräte „ihre eigenen Strategien für die tatsächliche Berücksichtigung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in ihrem jeweiligen Politikbereich zu entwerfen. Sie sollten die in dieser Hinsicht erzielten Fortschritte beobachten und dabei die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien berücksichtigen und Indikatoren ermitteln“. Nach den Fachministerräten Verkehr, Energie und Landwirtschaft haben diejenigen für Entwicklungspolitik, Binnenmarkt, Industrie, Fischerei, ECOFIN und Allgemeine Angelegenheiten ihre sektoralen Integrationsberichte und -strategien vorgelegt, die der Europäische Rat von Helsinki (Dezember 1999) evaluierte und deren sofortige Umsetzung er verlangte. Der Europäische Rat von Göteborg (Juni 2001) hat auf dieser Grundlage eine **Strategie für nachhaltige Entwicklung** („Göteborg-Strategie“) beschlossen, die nicht nur die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltdimension zusammenführt, sondern auch ein System von Umwelt- und Integrationsindikatoren zur Evaluierung festlegt.<sup>308</sup> Seither befasst sich der Europäische Rat regelmäßig auf seiner Frühjahrstagung mit der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Grundlage bildet jeweils der jährliche Synthesebericht der Kommission, der die Umsetzung der Umweltintegration nach Maßgabe der vom Rat vereinbarten Leitindikatoren evaluiert. Zuletzt bestätigte der Europäische Rat im Dezember 2009, dass

---

<sup>307</sup> Vgl. Entscheidung der Kommission vom 19.5.2015, C (2015) 3263 final.

<sup>308</sup> Schlussfolgerungen des Rates von Göteborg, SN 2001/1/01 REV 1; vorbereitende Dokumente: KOM 2001/264 endg.

die nachhaltige Entwicklung auch im Rahmen des Vertrags von Lissabon ein grundlegendes Ziel der EU bleibe und die Strategie weiterhin den übergreifenden politischen Rahmen für alle Unionspolitiken und -strategien bilde.<sup>309</sup> Im Juni 2010 nahm der Rat die neue **Strategie „Europa 2020“** an,<sup>310</sup> die die auslaufende Lissabon-Strategie ersetzt und die Förderung eines nachhaltigen Wachstums als eine der Prioritäten der EU festlegt.

[98]

Trotz all dieser überzeugenden Verlautbarungen bleibt die Praxis entscheidend: Hier aber gibt es nach wie vor beträchtliche Vollzugsdefizite.<sup>311</sup> Insbesondere die Umsetzung dieser Vorgaben durch die Fachministerräte verlief bislang schleppend, auch blieben die Berichte und Strategien oftmals vage Ankündigungen ohne konkrete Handlungsvorschläge und Zeitvorgaben.<sup>312</sup>

[99]

Nimmt man den Ansatz einer prozeduralen Umsetzung der Querschnittsklausel mit Blick auf ihre verbleibende materielle Unbestimmtheit ernst, so könnte **de lege ferenda** die europäische **Umweltagentur** gestärkt, ein **Umweltombudsman** eingeführt und ein ökologischer Senat bzw. – in Umwandlung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (s. Art. 300 ff. AEUV) – ein **Ausschuss für nachhaltige Entwicklung** etabliert werden.<sup>313</sup>

### 3. *Rechtsverbindlichkeit der umweltrechtlichen Querschnittsklausel*

[100]

**Umstritten** ist, ob die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV lediglich einen politisch unverbindlichen Programmsatz darstellt oder eine verbindliche Rechtsregel festschreibt. Der EuGH hat sich zu dieser Frage bisher nicht ausdrücklich geäußert.<sup>314</sup> Von einigen Stimmen in der **Literatur** wird die Rechtsqualität der Querschnittsklausel angezweifelt: Da die geltende Querschnittsklausel, im Gegensatz zu der Fassung von 1987, nicht mehr länger eine Tatsache als vielmehr ein Ziel festschreibe, das durch die Tätigkeiten der Union erst noch erreicht werden müsse, hänge die Durchführbarkeit fast ausschließlich von dem politischen Willen der

---

<sup>309</sup> Schlussfolgerungen des Rates von Brüssel, EUCO 6/09.

<sup>310</sup> Schlussfolgerungen des Rates von Brüssel, EUCO 13/10.

<sup>311</sup> Ebenso *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 50 ff.

<sup>312</sup> Vgl. zum Ganzen *Buck/Kraemer/Wilkinson*, B. 48/99, 12 ff.; *Wurzel*, E.E.L.R. 2001, 7 ff.

<sup>313</sup> Ausführlich *Calliess*, in: Baumeister (Hrsg.), 71; vgl. auch *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 53; zweifelnd hingegen *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 11 AEUV, Rn. 26.

<sup>314</sup> In der Rs. *PreussenElektra* hatte lediglich Generalanwalt Jacobs in seinem Schlussantrag darauf verwiesen, dass die Querschnittsklausel rechtliche Pflichten statuieren, vgl. GA *Jacobs* Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099, Ziff. 231 (PreussenElektra AG/Schleswig AG).

Institutionen der Union ab.<sup>315</sup> Zu Recht wird demgegenüber mehrheitlich darauf hingewiesen, dass die **Verwendung des Wortes „müssen“** für eine Verpflichtung zur Einbeziehung von Umwelterfordernissen spricht; bereits die Formulierung konkretisiert ein Rechtsgebot.<sup>316</sup>

## [101]

Die gerichtliche Bedeutung des Art. 11 AEUV ist allerdings noch nicht geklärt.<sup>317</sup> Jedoch hat der **EuGH** in zwei Urteilen zur Verkehrspolitik auf den Grundgedanken der Querschnittsklausel Bezug genommen, indem er ausführte, dass die Liberalisierung des Güterkraftverkehrs „geordnet“ nur im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik erfolgen könne, bei der neben wirtschaftlichen und sozialen auch die „ökologischen Probleme ... berücksichtigt werden“.<sup>318</sup>

## B. Spiegelung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel in Art. 37 GRCh

### 1. Inhalt und Charakter des Art. 37 GRCh

## [102]

Obwohl Bestandteil der seit dem Vertrag von Lissabon verbindlichen (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV) Grundrechtecharta der Union ist Art. 37 GRCh lediglich als eine **staatszielartige Bestimmung** ausgestaltet. In Anlehnung an Art. 11 AEUV postuliert er, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Inhaltlich bringt Art. 37 GRCh also nichts Neues,<sup>319</sup> insbesondere verleiht er dem Einzelnen kein Recht auf die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus.<sup>320</sup> Die Norm ist damit nicht nur überflüssig, sondern – als ein Art. 20 a GG vergleichbares Staatsziel<sup>321</sup> – in einer Charta der Grundrechte deplatziert.<sup>322</sup> Auf den Umweltschutz bezogene subjektive Teilgewährleistungen sind vielmehr in anderen Bestimmungen der Charta – wie dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit oder

<sup>315</sup> *Jahns-Böhm*, Umweltschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Luftreinhaltung, 1994, 262.

<sup>316</sup> Im Ergebnis so auch *Wiegand*, DVBl. 1993, 533, 536; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992, 49, 52; *Breier*, NuR 1992, 174, 181; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 151; *Epiney*, NuR 1995, 497, 502; *Calliess*, KJ 1994, 284, 287; *ders.*, in: *ders./Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 11 AEUV, Rn. 23; *Scherer/Heselhaus*, in: *Dausen*, Hb.EUWirtR, O., Rn. 53; *Stroetmann*, Einführung, in: *Rengeling* (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der EG, 3; *Breier*, in: *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art. 11 AEUV, Rn. 10.

<sup>317</sup> Dazu *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992, 49, 49 ff.; *Calliess*, ZAU 1994, 322, 332 ff. m. w. N.

<sup>318</sup> EuGH, Rs. C-17/90, Slg. 1991, I-5253, Rn. 11 (*Pinaud Wiegand*) = EuZW 1992, 62; Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-3141, Rn. 33 (*Kommission/Deutschland*) = EuZW 1992, 390.

<sup>319</sup> Anders evtl. in Verbindung mit Individualgrundrechten vgl. *Rudolf*, in: *Meyer*, GRCh, Art. 37, Rn. 4, 13; *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union 2004, § 32, Rn. 1053; so i.E. auch *Jarass*, ZUR 2011, 563, 565; *Bungenberg*, in: *Grabenwarter* (Hrsg.), EnzEuR, § 17, Rn. 103 f.

<sup>320</sup> *Käller*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 37 GRCh, Rn. 1; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 4, 2009, Rn. 4319; so letztlich auch *Orth*, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, 266.

<sup>321</sup> Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 104 ff.

<sup>322</sup> *Streinz*, in: *ders.*, EUV/AEUV, Art. 37 GRCh, Rn. 2; dagegen die selbständige Bedeutung des 37 GRCh bejahend *Bungenberg*, in: *Fastenrath/Nowak* (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, 205, 213.

dem Eigentum – zu suchen.<sup>323</sup> Hintergrund der „Konstruktion“ des Art. 37 GRCh ist die Tatsache, dass man sich im Konvent **nicht auf ein echtes Umweltgrundrecht** einigen konnte, aber gleichwohl den Umweltschutz in der GRCh aus Gründen der Bürgernähe berücksichtigen wollte.

### [103]

Der Begriff „hohes Umweltschutzniveau“<sup>324</sup> entspricht fast wörtlich Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV, derjenige der „Verbesserung der Umweltqualität“ ist ebenfalls an Art. 191 Abs. 1 AEUV angelehnt. Die Formulierung „müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“ korrespondiert weitgehend dem Wortlaut der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV; er enthält insoweit keine auslegungsrelevanten Abweichungen.

## 2. *Prozedurales Umweltgrundrecht als Alternative*

### [104]

Solche rein objektiv-rechtlich wirkenden „Gewährleistungen“ wie die des Art. 37 GRCh, die dem Einzelnen gerade keine Rechte verleihen,<sup>325</sup> haben in einem **Grundrechtskatalog weder begrifflich noch systematisch eine Berechtigung**. Wenn man schon die Charta mit Blick auf aktuelle Herausforderungen wie etwa den Umweltschutz entwerfen wollte, wofür einiges spricht,<sup>326</sup> dann hätte ein Blick in die umfassende Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der Etablierung moderner Grundrechte genügt, um eine Grundrechtskonzeption und -formulierung zu finden, die halten kann, was sie verspricht.

### [105]

Statt also zum Beispiel in Art. 11 und 191 AEUV enthaltene Vorgaben in Art. 37 GRCh zu wiederholen, hätte es nahegelegen, ein **prozedurales Grundrecht auf Umweltschutz** zu formulieren. Im Zuge einer sowohl national<sup>327</sup> als auch international<sup>328</sup> geführten Diskussion haben sich drei Bausteine eines prozeduralen Umweltgrundrechts herauskristallisiert: Ein Recht

<sup>323</sup> Orth, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, 278 („Teilsubjektivierung des Art. 37 GRCh“); Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4, 2009, Rn. 4316.

<sup>324</sup> Näher dazu auch Frenz, EuR 2009 Beiheft 1, 232, 241 ff.

<sup>325</sup> Grundlegend zum Charakter von Staatszielbestimmungen Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, 358 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 104 f. und 125 ff.

<sup>326</sup> Dazu Calliess, ZUR 2000, 246 ff.

<sup>327</sup> Vgl. etwa Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 24 und 25 f., die dieser als teilhaberechtliche Konzeption begreift. Zutreffender ist insoweit seine Anknüpfung am „status activus processualis“. Vgl. ferner Brönneke, ZUR 1993, 153, 157 f., dessen Ansätze auf die prozedurale Konzeption eines Umweltgrundrechts hinauslaufen. Ausführlich hierzu Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 463 ff.

<sup>328</sup> Vgl. hier nur Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, 18 ff.

auf Beteiligung des Bürgers an umweltrelevanten Entscheidungen der Verwaltung, ein Recht auf angemessenen Zugang zum Gericht, sowie – als notwendige Voraussetzung zur Wahrnehmung der beiden anderen Rechte – ein Recht auf umweltbezogene Informationen.<sup>329</sup> Aus einem prozeduralen Umweltgrundrecht können konkrete Verfahrensrechte abgeleitet werden, die es dem Betroffenen ermöglichen, seine Belange und Interessen im Umweltschutz zur Geltung zu bringen.

#### [106]

Eine **mögliche Formulierung** des Art. 37 GRCh hätte in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage (insbesondere mit den Vorgaben der sog. Aarhus-Konvention) daher wie folgt lauten können: *„Jeder Mensch hat das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, sowie deren Erhaltung und Schutz. Dieses wird durch Rechte auf Information, Beteiligung im Verwaltungsverfahren und effektiven Zugang zum Gericht gewährleistet.“* Ein solches **prozedurales Umweltgrundrecht** begegnet den zu Recht gegenüber einem materiellen, als Abwehrrecht oder als Leistungsrecht ausgestalteten Umweltgrundrecht erhobenen Bedenken,<sup>330</sup> trägt aber gleichzeitig den Erfordernissen einer **begrenzten Subjektivierung** des Gemeinwohlbelangs Umweltschutz in effektiver Weise Rechnung.<sup>331</sup>

### C. Ausstrahlungswirkung der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV

#### 1. Einführung

#### [107]

Durch den Vertrag von Lissabon wurde mit Art. 13 AEUV **erstmalig eine tierschutzrechtliche Querschnittsklausel neu in den Vertragstext aufgenommen**. Neben der Möglichkeit, in Art. 36 AEUV das Wohlergehen von Tieren im Rahmen der Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen zu berücksichtigen, hatte die Einbeziehung des Tierschutzes in andere Politikbereiche überdies bislang schon insoweit primärrechtlichen Niederschlag gefunden, als in der (unverbindlichen) Erklärung Nr. 24 in der Schlussakte des Vertrags von Maastricht<sup>332</sup> und anschließend im verbindlichen Protokoll Nr. 10 zum Vertrag von Amsterdam<sup>333</sup> entsprechende Vorgaben enthalten waren. Demgegenüber wurden in der Formulierung des Art. 13 AEUV die aufgeführten Politikbereiche um Fischerei, technologische Entwicklung und Raumfahrt

<sup>329</sup> Vgl. hier nur *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.; *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, 23 f.; *Krämer*, EuGRZ 1988, 285, 291 jeweils m. w. N.

<sup>330</sup> Vgl. demgegenüber aber wieder *Kotulla*, KJ 2000, 22 ff.

<sup>331</sup> Ausführlich zu alledem *Calliess*, ZUR 2000, 246, 253 ff.

<sup>332</sup> ABl. 1992 Nr. C 191/103.

<sup>333</sup> ABl. 1997 Nr. C 340/110.

erweitert und der Zusatz „als fühlendes Wesen“ angefügt. Hervorzuheben ist neben diesen eher geringfügigen Ergänzungen jedoch besonders die **systematische Stellung**, die der Tierschutz mit der Aufnahme in die Reihe „vor die Klammer gezogener“ Querschnittsklauseln erlangt. Hierin kommt ein politischer Bedeutungsgewinn zum Ausdruck, der sich auch rechtlich Ausdruck verschafft.

## [108]

Unklar erscheint auf den ersten Blick die **Abgrenzung zur umweltrechtlichen Querschnittsklausel** des Art. 11 AEUV. Denn der im Vertrag nicht definierte Begriff der Umwelt wird zutreffend dahingehend verstanden, dass er auch den Schutz der Tiere umfasst. Jedoch wird dadurch die Bedeutung des Art. 13 AEUV keinesfalls geschmälert, da die Tiere im Rahmen des Umweltbegriffes nur als Teil der natürlichen Umwelt beispielsweise unter dem Aspekt der Biodiversität geschützt werden.<sup>334</sup> Der darüberhinausgehende Schutz des Wohlergehens der einzelnen Tiere als fühlende Wesen tritt erst mit der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel hinzu.<sup>335</sup>

## 2. Inhalt der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel

### [109]

Der Begriff der Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen knüpft an die Gewährleistung eines **artgerechten Zustandes** an.<sup>336</sup> In Abgrenzung zum Artenschutz steht nicht der Erhalt einer Population als Gesamtheit, sondern die körperliche und mentale Befindlichkeit des einzelnen Tieres im Vordergrund.<sup>337</sup> Erfasst sind nicht nur wildlebende Tiere, sondern auch und gerade Haus- und Nutztiere. Welche Anforderungen konkret zur Gewährleistung des Wohlergehens der Tiere zu stellen sind, ist in Abhängigkeit von Tierart und Regelungszusammenhang zu bestimmen.<sup>338</sup>

### [110]

Den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere muss bei **Festlegung und Durchführung der genannten Unionspolitiken** Rechnung getragen werden. Anders als beispielsweise im Rahmen der Art. 11 und 12 AEUV werden neben den Unionspolitiken nicht ausdrücklich auch

---

<sup>334</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 39; *dies.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU, Art. 13 AEUV, Rn. 2; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 13 AEUV, Rn. 7; *Schmidt*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 13 AEUV, Rn. 7; vgl. auch EuGH, Rs. C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Rn. 71 ff. und EuGH, Rs. C-424/13, ECLI:EU:C:2015:259, Rn. 35.

<sup>335</sup> Ähnlich auch *Schmidt*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 13 AEUV, Rn. 7.

<sup>336</sup> *Schmidt*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 13 AEUV, Rn. 7; *Streinz*, in: ders., EUV/AEUV, Art. 13 AEUV, Rn. 6.

<sup>337</sup> *Caspar*, Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht, 78.

<sup>338</sup> *Breier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 13 AEUV, Rn. 4.

Unionsmaßnahmen von der Formulierung des Art. 13 AEUV erfasst. Somit ist davon auszugehen, dass Tierschutzbelange zwar bei der Festlegung von Leitlinien und Programmen sowie der Rechtssetzungstätigkeit im Sinne des Erlasses von Sekundärrechtsakten,<sup>339</sup> nicht aber bei jeglichem konkret-individuellem Handeln der Organe von Union und Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen.

#### [111]

Unter der Formulierung „**Durchführung** der Politik der Union“ in den genannten Bereichen ist ebenso wie im Rahmen des Art. 11 AEUV der **Verwaltungsvollzug** des Unionsrechts zu verstehen.<sup>340</sup> Dass in diesem Zusammenhang **auch die Mitgliedstaaten** verpflichtet werden, ist dem **Wortlaut des Art. 13 AEUV explizit** zu entnehmen – anders als das im Rahmen des Art. 11 AEUV der Fall ist.

#### [112]

Der gezielteren Ausrichtung der Unionspolitiken im Bereich Tierschutz dient der Aktionsplan der EU für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren (2006–2010).<sup>341</sup>

### 3. Rechtswirkungen und Reichweite der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel

#### [113]

Gegenüber Art. 11 AEUV variiert Art. 13 AEUV in seinem Wortlaut dahingehend, dass die Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere in die Unionspolitiken nicht einbezogen werden „müssen“, sondern dass ihnen „in vollem Umfang Rechnung zu tragen“ ist. Anknüpfend hieran könnte die rechtliche Bindungswirkung der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel relativierend in dem Sinne verstanden werden, dass es sich lediglich um ein Berücksichtigungsgebot handele.<sup>342</sup> Sowohl ein Vergleich mit der Rechtswirkung anderer Querschnittsklauseln als auch die systematische Stellung der Vorschrift sprechen jedoch dafür, auch in Art. 13 AEUV ein **Rechtsgebot** im Sinne eines verbindlichen Handlungsauftrags an Union und Mitgliedstaaten zu sehen.<sup>343</sup> Parallel zu anderen Querschnittsklauseln erlangen Tierschutzbelange hierdurch zwar keinen absoluten Vorrang, müssen aber im Wege praktischer Konkordanz mit kollidierenden Belangen in ein ausgeglichenes Verhältnis gebracht werden. Diesbezüglich besteht auch

<sup>339</sup> So wohl auch *Streinz*, in: ders., EUV/AEUV, Art. 13 AEUV, Rn. 8.

<sup>340</sup> *Streinz*, in: ders., EUV/AEUV, Art. 13 AEUV, Rn. 8.

<sup>341</sup> KOM (2006) 13 endg.

<sup>342</sup> So noch zum Verfassungsvertrag *Müller-Graff*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EVV, Art. III-121; anders jetzt *Epiney*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU, Art. 13 AEUV, Rn. 3.

<sup>343</sup> So auch *Breier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 13 AEUV, Rn. 9; so bereits zum Tierschutzprotokoll *Caspar*, Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht, 77.

eine Kontrollbefugnis des EuGH.<sup>344</sup>

#### [114]

Dennoch kommt der tierschutzrechtlichen Querschnittsklausel keine umfassende Rechtswirkung zu, da ihre **Reichweite begrenzt** ist. Anders als beispielsweise im Rahmen der Art. 11 und 12 AEUV sind die Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere nicht umfassend in alle Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen. Vielmehr sind **nur einige Politikbereiche** explizit aufgeführt, für die auch Tierschutzbelange relevant werden. Wenn insoweit behauptet wird, der Katalog sei nicht abschließend, sondern exemplarisch zu verstehen,<sup>345</sup> dann widerspricht diese Auffassung dem eindeutigen Wortlaut der Norm. Bestätigt wird dies durch die Rechtsprechung des EuGH, der (insbesondere unter Berücksichtigung des Tierschutz-Protokolls von 1997) die Existenz eines allgemeinen, alle Politikbereiche umfassenden Tierschutzgrundsatzes ablehnte.<sup>346</sup> Im Ergebnis kann daher nur vor einer **sektoriell beschränkten Integrationswirkung** des Art. 13 AEUV ausgegangen werden.<sup>347</sup>

#### [115]

Überdies stellt das Gebot, Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe bei der Anwendung des Art. 13 AEUV zu berücksichtigen (**Hs. 2**), **eine rechtlich relevante Relativierung** des Handlungsgebots dar.<sup>348</sup> Ob Art. 13 AEUV damit unter einem „umfassenden mitgliedstaatlichen Kulturvorbehalt“ steht,<sup>349</sup> erscheint im Hinblick auf den Sinn und Zweck der Klausel fraglich, die damit wohl weitgehend leerliefe. Gleichwohl determinieren die explizit genannten Aspekte die erforderliche Abwägung in besonderer Weise, gehen dabei den Tierschutzerfordernissen mit Blick auf den Wortlaut („berücksichtigen hierbei“) jedoch nicht automatisch vor.

#### [116]

Neben seiner Bedeutung als Rechtsgebot dient auch Art. 13 AEUV – wie andere

---

<sup>344</sup> *Glock*, Das deutsche Tierschutzrecht und das Staatsziel „Tierschutz“ im Lichte des Völkerrechts und des Europarechts, 130; *Caspar*, Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht, 78.

<sup>345</sup> So *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, European Union Treaties, Art. 13 TFEU, Rn. 2.

<sup>346</sup> EuGH, Rs. C-189/01, Slg. 2001 I-5689 (Jippes).

<sup>347</sup> *Breier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art. 13 AEUV, Rn. 5; *Frenz*, NuR 2011, 103, 105; a. A. *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, European Union Treaties, Art. 13 TFEU, Rn. 2.

<sup>348</sup> *Schmidt*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 13 AEUV, Rn. 8; anders wohl *Caspar*, Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht, 81; für eine zwingende rechtliche Einschränkung *Cornils*, Reform des europäischen Tierversuchsrechts, 2011.

<sup>349</sup> So *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, European Union Treaties, Art. 13 TFEU, Rn. 3.

Querschnittsklauseln – als **Auslegungshilfe** im Zusammenhang mit anderen Normen des Unionsrechts, insbesondere bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe und im Rahmen von Ermessensentscheidungen.<sup>350</sup>

#### [117]

Aus der Klausel können sich im Einzelfall, etwa im Hinblick auf das religiös motivierte Schächten und Art. 10 Abs. 1 GRCh oder bestimmte kulturelle Traditionen in den explizit gebundenen Mitgliedstaaten (Stierkampf, Fuchsjagd, Walfang), erhebliche **Konflikte** ergeben,<sup>351</sup> die europäisch nicht lösbar sind und im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV sowie die durch Art. 4 Abs. 2 EUV mit geschützte kulturelle Identität auch nicht gelöst werden sollen. Insoweit mag eine Auslegung im Lichte des Art. 4 Abs. 3 EUV, insbesondere des dort verankerten Gebotes der Rücksichtnahme, eine Lösung bieten.

### VI. Der Vollzug des europäischen Umweltrechts

#### A. Vollzugspflicht und Vollzugsrecht der Mitgliedstaaten

#### [118]

Auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 EUV sowie des Vorrangs des Unionsrechts sind die Mitgliedstaaten generell verpflichtet, die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen zu vollziehen.<sup>352</sup> So gesehen bestätigt Art. 192 Abs. 4 AEUV nur eine allgemeine Regel, wenn er bestimmt, dass die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Umweltpolitik Sorge tragen. Die Norm soll den Mitgliedstaaten bzw. mittelbar ihren für den Vollzug zuständigen subnationalen Untergliederungen (z. B. Bundesländern) ein ihnen **ohnehin zustehendes Vollzugsrecht**, um das sie insbesondere im Bereich des Umweltschutzes fürchten,<sup>353</sup> explizit verbürgen.

#### [119]

Der Begriff des Vollzugs umfasst im Unionsrecht nicht nur die **Anwendung des Rechts in der täglichen Verwaltungspraxis**, sondern – im Bereich der Richtlinien gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV – auch deren Umsetzung.<sup>354</sup> Bei EU-Richtlinien ist der Anwendung durch die Verwaltung noch die **Transformation** der europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht durch den Gesetzgeber vorgeschaltet. Im Zuge dessen sieht sich die nationale Behörde nach erfolgter

<sup>350</sup> Breier, in: Lenz/Borhardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 13 AEUV, Rn. 10, 14.

<sup>351</sup> Dies sieht treffend Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, European Union Treaties, Art. 13 TFEU, Rn. 3.

<sup>352</sup> Umfassende Übersicht: Stüer/Spreen, VerwArch 2005, 174.

<sup>353</sup> Siehe dazu Goppel, EuZW 1993, 367, 369 f.; Küller, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 192 AEUV, Rn. 33; hilfreich für die Praxis: Demmke/Unfried, Umweltpolitik zwischen Berlin und Brüssel, Ein Leitfaden für die deutsche Umweltverwaltung, 2000.

<sup>354</sup> Zu Einzelheiten: Jans/von der Heide, 160 ff.

legislativer Umsetzung bei der tatsächlichen Anwendung des übernommenen Rechts einer **Parallelrechtsordnung** gegenüber, die sie verpflichtet, sowohl das in Umsetzung der Richtlinie erlassene nationale Recht als auch die Richtlinie selbst zu beachten.<sup>355</sup>

## B. Vollzugsdefizit

### [120]

Da das Umweltrecht der EU ganz überwiegend in Gestalt von Richtlinien, mithin in einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren, erlassen wird, gilt es demnach bei dessen **Vollzug zwei Hürden** zu überspringen, die das – auch im nationalen Recht bestehende<sup>356</sup> – Vollzugsdefizit entsprechend erhöhen.<sup>357</sup> Zu Recht wurde das „dunkle Kapitel des Vollzugs“ europäischen Umweltrechts einmal als die „Schattenseite der Bilanz zur Verwirklichung des Binnenmarktes“ bezeichnet und die daraus resultierende wettbewerbsverzerrende Dimension hervorgehoben.<sup>358</sup> Betont werden zudem die Kosten, die das Vollzugsdefizit z.B. in Form von Umweltschäden aber auch durch langwierige Vertragsverletzungsverfahren verursacht.<sup>359</sup> Jenes Vollzugsdefizit reicht von der **verspäteten oder unterlassenen Umsetzung von Richtlinien über ihre unvollständige oder unrichtige Umsetzung bis hin zu einer unrichtigen Anwendungspraxis**.<sup>360</sup> Inhaltlich erfasst das Vollzugsdefizit insbesondere Richtlinien, die die Benennung von Habitaten und Schutzmaßnahmen für Habitate, die Genehmigung von Emissionen industrieller Anlagen, die Ableitung von Schadstoffen in Gewässer, das Aufstellen und Durchführen von Sanierungsplänen im Gewässer- und Abfallbereich, die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, das Einhalten von Qualitätsregelungen im Wasser- und Luftbereich sowie den Vollzug internationaler Übereinkommen, denen die Union beigetreten ist, betreffen.<sup>361</sup> So weist denn auch die **Kommission** unter Berufung auf ihre Statistiken darauf hin, dass z. B. im Jahre 2008 55 % der erforderlichen Umsetzungen verspätet erfolgten.<sup>362</sup> Das 7. Umweltaktionsprogramm greift das Umsetzungsdefizit als eines der neun prioritären Ziele erneut auf und beziffert

<sup>355</sup> Dazu *Götz*, NJW 1992, 1849; *Rengeling*, Die Ausführung von Gemeinschaftsrecht, insbesondere Umsetzung von Richtlinien, in: ders. (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, § 28, Rn. 1 ff.; zu Instrumenten der Verwaltung bei der Umsetzung von Umweltrecht: *Sommer*, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im europäischen Umweltrecht, 2003; zur Abgrenzung von Unions- und mitgliedstaatlichen Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen: *Epiney/Gross*, EurUP 2005, 2; zur Umsetzung in den einzelnen Bundesländern: *Schmalz*, NdsVBl. 2005, 89.

<sup>356</sup> Dazu *Lübbe-Wolff*, in: dies. (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 77.

<sup>357</sup> Instrukтив zum latenten Vollzugsdefizit auch der mit Statistiken versehene Überblick von *Krämer*, EuGRZ 1995, 45; zu 1995–1997: EuGRZ 1998, 309; zu 1998 und 1999: EuGRZ 2000, 265; zu 2000 und 2001: EuGRZ 2002, 483; ferner *Mentzimis*, 128 ff., der einen Überblick über die einschlägigen Anwendungsberichte der EG-Organen gibt; ferner *Albin*, 73 ff. jeweils m. w. N.

<sup>358</sup> *Pernice*, NVwZ 1990, 414, 423; *Krämer*, EuGRZ 1989, 353, 358.

<sup>359</sup> KOM (2016) 316, S 3.

<sup>360</sup> Umfassend *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 77 ff. m. w. N.

<sup>361</sup> Ausführlich mit konkreten Nachweisen *Krämer*, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 7, 14 ff.

<sup>362</sup> KOM (2009) 675, 4; s. auch KOM (2008) 773; KOM (2012) 95; KOM (2016) 316.

die Kosten, die sich aus der Nichtanwendung von Rechtsvorschriften (incl. Vertragsverletzungsverfahren) ergeben, mit schätzungsweise 50 Mrd. Euro jährlich.<sup>363</sup>

#### [121]

Auch die **Bundesrepublik Deutschland** tut sich mit Umsetzung und Vollzug des europäischen Umweltrechts immer wieder schwer.<sup>364</sup> Die Gründe hierfür sind freilich vielgestaltig: Ursächlich ist nicht allein politischer Unwille, sondern vielmehr tut sich das bereits bestehende komplexe deutsche Umweltrecht mit der Anpassung an die europäischen Vorgaben schwer, wenn die Regelungsansätze und -strukturen nicht harmonisieren, wie dies etwa im Kontext des integrierten Umweltschutzes der Fall war. Dagegen sollten Umsetzungsdefizite, die in der Aufspaltung der umsetzungsrelevanten Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern begründet liegen, durch die Föderalismusreform weitgehend beseitigt werden. Um Umsetzungsverzögerungen zu vermeiden wäre es wichtig, dass die zuständigen Institutionen auf Bundes- und Länderebene frühzeitiger den Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene begleiten und entsprechend Einfluss nehmen. Davon kann derzeit allerdings kaum die Rede sein; erst wenn der Ablauf der Umsetzungsfrist naht, scheinen – wie beispielsweise die Feinstaub-Debatte zeigte<sup>365</sup> – die verantwortlichen Behörden überhaupt zu reagieren. Mitursächlich ist aber auch eine Brüsseler Praxis, die primär auf die rein formelle Umsetzung, und damit weniger auf die materielle Umsetzung, schaut. Infolgedessen genügen Mitgliedstaaten, die eine Richtlinie der EU mangels nationalen Umweltrechts im Wortlaut „Eins zu Eins“ in nationales Recht gießen, eher den Anforderungen, als ein Mitgliedstaat, der eine Richtlinie Stück für Stück in sein bestehendes Umweltrecht (manchmal zögerlich und widerwillig) einpassen muss.

#### [122]

Als generelle **Ursachen für das latente Vollzugsdefizit** im europäischen Umweltrecht werden folgende Aspekte genannt: der Mangel an zuständigen Durchsetzungsbehörden, worunter auch unzulängliche Kapazitäten in den mit der Umweltrechtsetzung und der Durchsetzung der Umweltvorschriften betrauten Organisationen fallen; unzureichenden Daten, Fakten und Informationen sowie einem Mangel an Qualifikationen auf lokaler Ebene;<sup>366</sup> die wirtschaftlichen Prioritäten in den für den Vollzug verantwortlichen mitgliedstaatlichen Verwaltungen; die

---

<sup>363</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU, ABl. 2013 Nr. L354/171 (189).

<sup>364</sup> Krämer, EuGRZ 2002, 483, 484; Albin/Müller-Kraenner, ZUR 1999, 73, 76; s. auch 33. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, KOM (2016) 463. Als jüngstes Beispiel für Vollzugsprobleme im Bereich der Einhaltung von Emissionsgrenzwerten bei Kraftfahrzeugen sei nur der sog. „Dieselskandal“ genannt; s. dazu ausführlich Führ, NVwZ 2017, 265, der insofern u. a. von einer „don’t ask, don’t tell“-Mentalität spricht, sowie Faßbender, NJW 2017, 1995.

<sup>365</sup> Dazu Calliess, NVwZ 2006, 1 ff.

<sup>366</sup> KOM (2016) 316.

begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der Umweltverwaltungen in den Mitgliedstaaten; der oftmals erhebliche finanzielle Aufwand, der infolge des Vollzugs des EU-Umweltrechts entsteht, die mangelnde Transparenz der Regelsetzung und des Umsetzungsverfahrens, sowie die Tatsache, dass Umweltrecht nicht auf die spezifischen (und damit in der Regel subjektivierten) Interessen einer Personengruppe und ihrer Organisationen abzielt, sondern auf das – allenfalls von vergleichsweise schwach organisierten Umweltverbänden repräsentierte – Allgemeininteresse, das im pluralistischen Wettstreit der Verbände schnell ins Hintertreffen gerät.<sup>367</sup> Hinzu kommen oftmals aber auch **Schwierigkeiten bei der Auslegung** des unionsalen Umweltrechts, Probleme beim Zusammenspiel von unionsrechtlichen Vorgaben und nationalen (Ausführungs-) Bestimmungen sowie durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung verursachte Reibungsverluste.<sup>368</sup>

### [123]

Neben den bereits etablierten „**dezentralen Durchsetzungsmechanismen**“<sup>369</sup> zur Bekämpfung des Vollzugsdefizits in Form der richtlinienkonformen Auslegung, der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien<sup>370</sup> und der Staatshaftung für nicht oder unzureichend umgesetzte Richtlinien<sup>371</sup> wird seit langem über weitere Ansätze nachgedacht. Vorschläge im 7. Umweltaktionsprogramm umfassen u. a. die Verbesserung der Informationssammlung und -verbreitung u. a. durch sachgemäßen Einsatz verfügbarer Online-Instrumente, eine unionsweite Übersicht über die Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten und generell stärkere Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure beispielsweise über die technische Plattform für eine Zusammenarbeit in Umweltfragen.<sup>372</sup> Aktuell hat die Kommission zudem die Initiative zur **Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik** (Environmental Implementation Review, EIR) auf den Weg gebracht. In ihrem Rahmen sollen zunächst im Zwei-Jahres-Zyklus länderspezifische Berichte betreffend umweltrechtliche und umweltpolitische Themen erstellt werden und als Grundlage der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaat genutzt werden. Soweit sich in den Länderberichten Fragen von Relevanz für mehrere Mitgliedstaaten herauskristallisieren, sollen diese sodann auf Basis von Themenpapieren der Kommission mit dem Rat vertieft

---

<sup>367</sup> Krämer, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 7, 28 ff.; vgl. dazu auch *Mentzinis*, 193 ff.; *Albin*, 321 ff.

<sup>368</sup> Hierzu *Demmke*, 215 ff. und 301 ff.; vgl. dazu auch *Mentzinis*, 193 ff.; *Albin*, 112 ff., 321 ff.; *Hansmann*, NVwZ 1995, 320, 323 ff.; *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts; dagegen zu Recht *Krämer*, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267.

<sup>369</sup> Dazu *Epiney*, ZUR 1996, 229; ausführlich *Albin*, 89 ff., 163 ff.

<sup>370</sup> *Jans/von der Heide*, 203 ff.; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 59.

<sup>371</sup> Die Kommission kann sich auch dem Vertragsverletzungsverfahren bedienen; dazu: *Hauser*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument des Europäischen Umweltrechts, 2004; *Jans/von der Heide*, 193 ff., die auch auf die informellen Beschwerden an die Kommission hinweisen.

<sup>372</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU, Abl. 2013 Nr. L354/171 (189).

werden.<sup>373</sup> Unabhängig von diesen Neuerungen will die Kommission sicherstellen, dass Umweltschutzvorschriften den Grundsätzen der größtmöglichen Klarheit, Transparenz und Genauigkeit entsprechend formuliert werden, der nationale Umsetzungsakt Sanktionen für den Fall der Verletzung der Richtlinie enthält, eine verstärkte Konsultation und Koordination der betroffenen Akteure erfolgt und eine **Verbesserung der Zusammenarbeit**, insbesondere zwischen Gesetzgeber und Vollzugsbehörden, erreicht wird.<sup>374</sup> Dem korrespondieren Ansätze zu einer verstärkten Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts im europäischen Verwaltungsverbund<sup>375</sup> sowie weitergehende Überlegungen, die sich mit Reformen der unionseigenen Vollzugskontrolle und einer Harmonisierung der nationalen Vollzugssysteme befassen.<sup>376</sup> Der EuGH hat insbesondere im Bereich des Umweltrechts auch die aus dem Effektivitätsprinzip folgenden Vorwirkungen von Richtlinien betont.<sup>377</sup>

#### [124]

In Übereinstimmung mit der **Aarhus-Konvention**<sup>378</sup> setzt die EU aber insbesondere auf den an der Wahrung seiner Rechte interessierten **Bürger, der solchermaßen auch zum Wächter des europäischen Umweltrechts wird**. Es wird im Schrifttum insofern zutreffend von einer – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden – **Herabzoning der Überwachungsaufgabe** auf die kleinste soziale Einheit, den betroffenen Bürger, gesprochen. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur das Umweltbeschwerdeverfahren zu sehen, sondern auch die Stärkung der Rechte des einzelnen Bürgers im Unionsrecht.<sup>379</sup> Auf Grundlage der Urteile des EuGH zur Richtlinie über den Schutz des Grundwassers<sup>380</sup> sowie den Urteilen zu den Richtlinien über das zulässige Maß der Luftverschmutzung<sup>381</sup> entwickelt sich seit geraumer Zeit eine **Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten** mittels aus dem Unionsrecht abgeleiteter individueller Rechte (zum Rechtsschutz vor deutschen Gerichten ausführlich Kap. 4). Diese

<sup>373</sup> KOM (2016) 316, S. 6 f.

<sup>374</sup> Europäische Kommission, KOM. (96) 500, Nr. 44 ff.; s. auch der Verweis auf die „Better Regulation“-Strategie in KOM (2016) 316, S. 9.

<sup>375</sup> Dazu die Beiträge in: *Schöne-Haubold/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*; am Beispiel des Umweltrechts *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10 ff.

<sup>376</sup> *Barth/Demmke/Ludwig*, NuR 2001, 133 ff.; *Nitschke*, 54 ff. und 130 ff.; *Winter*, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 107; *Pache*, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 177.

<sup>377</sup> EuGH, Rs. C-117/03, NVwZ 2005, 311 (*Società Italiana Dragaggi SpA u. a. / Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*); *Gellermann*, NuR 2005, 433; *Fißer*, NVwZ 2005, 144.; *Jochum*, NVwZ 2005, 140; *Fißer*, NVwZ 2005, 628.

<sup>378</sup> Ausführlich zu Inhalt, Konzeption und Aufbau der Aarhus-Konvention: *Schwerdtfeger*, *Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhuskonvention*, S. 21 ff.

<sup>379</sup> Vgl. dazu *Pernice*, NVwZ 1990, 414, 423; *Lindemann/Delfs*, ZUR 1993, 256; *Krämer*, EU, *Schutz der Umwelt und Recht*, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, 174 ff.; grundlegend *Giera*, *Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht*; *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven Recht*; *Wegener*, *Rechte des Einzelnen*, 25 ff.; *Albin*, 163 ff. und 213 ff.; zum Umweltbeschwerdeverfahren *Krämer*, JEEPL 2009, 13.

<sup>380</sup> EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, Rn. 6 (Kommission/Deutschland).

<sup>381</sup> EuGH, Rs. 59/89, Slg. 1991, I-2607 (Kommission/Deutschland); Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567 (Kommission/Deutschland); dazu ausführlich *Everling*, RIW 1992, 379; *Zuleeg*, NJW 1993, 31, 35 ff.

Entwicklung setzt sich im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von UVP-pflichtigen Projekten,<sup>382</sup> der defizitären Umsetzung der Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Stichwort: Feinstaub)<sup>383</sup> bzw. der Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm<sup>384</sup> fort.<sup>385</sup>

## [125]

Die Entwicklung gipfelte in zwei Urteilen des EuGH aus dem Jahr 2011. Im ersten Urteil erklärte er zugunsten eines slowakischen Umweltschutzvereines Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention zwar für nicht unmittelbar anwendbar, entnahm ihm aber doch die Pflicht, die Voraussetzungen zur Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens so weit wie möglich auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung zu ermöglichen, eine Verwaltungsentscheidung vor einem Gericht anzufechten.<sup>386</sup> Im zweiten Urteil ging er auf die in der deutschen Literatur vielbeachtete Frage nach der **Klagebefugnis eines Umweltverbandes** in Bezug auf eine (nach deutschem Recht) nicht drittschützende Norm ein und erklärte das Erfordernis des Drittschutzes für mit Art. 10a UVP-RL (jetzt Art. 11 UVP-RL<sup>387</sup>) – in Aarhus-Konvention-konformer Auslegung – für unvereinbar. Entsprechend gewährte er dem betroffenen BUND unmittelbar aus Art. 10a UVP-RL das Recht, gegen die Genehmigung eines UVP-pflichtigen Projektes ein Gericht anzurufen,<sup>388</sup> was eine Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zur Folge hatte.<sup>389</sup> Lediglich hinsichtlich des Zugangs zu europäischen Gerichten auf Grundlage der Art. 11, 12 der VO 1367/2006<sup>390</sup> hat der EuGH in jüngerer Zeit eine restriktive Auslegung vertreten.<sup>391</sup> Diese Entwicklung verdeutlicht, dass die Suche nach Wegen zur Beseitigung des Vollzugsdefizits zum Teil weitreichende Auswirkungen auf das nationale Verwaltungsrecht hat.<sup>392</sup> Denn entgegen

<sup>382</sup> Dazu: *Bunge*, ZUR 2004, 141; EuGH Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5431 (Kraaijeveld).

<sup>383</sup> ABl. 1996 Nr. L 296/55, jetzt ersetzt durch die Richtlinie 2008/50, ABl. 2008 Nr. L 152/1.

<sup>384</sup> ABl. 2002 Nr. L 189/12.

<sup>385</sup> Dazu *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.

<sup>386</sup> EuGH, Rs. C-240/09, Slg. 2011, I-1255, Tenor (slowakischer Braunbär); dazu *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, 161; *Klinger*, EurUP 2014, 177; *Schlacke*, ZUR 2011, 312; *Sauer*, ZUR 2014, 195 (196); *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 (5 f.); *Ekardt*, NVwZ 2014, 393; *Bunge*, ZUR 2014, 3.

<sup>387</sup> RL 2011/92/EU, ABl. 2012 Nr. L 26/1, zuletzt geändert durch RL 2014/52/EU, ABl. 2014 Nr. L 124/1; aktuell hierzu EuGH, Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 (Kommission/Deutschland); *Berkemann*, DVBl. 2016, 205; *Fellenberg*, NVwZ 2015, 1721; *Held*, DVBl. 2016, 12.

<sup>388</sup> EuGH, Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-03673, Rn. 42 ff. (Trianel); dazu *Murswiek*, JuS 2011, 1147; *Schlacke*, NVwZ 2011, 801; *Hellriegel*, EuZW 2011, 510; s. auch zu Art. 10a UVP-RL (jetzt Art. 11); EuGH, Rs. C-263/08, Slg. 2009, I-9967, Rn. 40 ff. (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening); dazu *Bunge*, ZUR 2010, 20.

<sup>389</sup> Dazu *Schlacke*, ZUR 2013, 195; zur Diskussion *Schmidt*, ZUR 2012, 210.

<sup>390</sup> ABl. 2006 Nr. L 264/13 (19).

<sup>391</sup> EuGH, verb. Rs. C-401/12P bis C-403/12P, ECLI:EU:C:2015:4, Rn. 55, 60 (Rat u. a./Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht) und EuGH, verb. Rs. C-404/12P und C-405/12P, ECLI:EU:C:2015:5, Rn. 47, 52 (Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network Europe); hierzu *Berkemann*, ZUR 2015, 221; *Ekhardt*, NVwZ 2015, 772.

<sup>392</sup> Zu § 42 VwGO: BVerwG, Rs. 7 C 21.12, Urteil v. 5. September 2013 sowie die Besprechung von *Bunge*, ZUR 2014, 3; *Schmidt-Kötters*, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, § 42 VwGO, Rn. 157.1 ff. (158.3, 159.3); *Berkemann*, DVBl. 2015, 389; *Enders*, ZUR 2016, 387; ausführlich *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz

der Tradition der deutschen Verwaltungsrechtsprechung verfährt der EuGH nicht nur bei der Zuerkennung individueller Rechte großzügiger, indem ein durch die Richtlinie vorgeformtes rechtlich geschütztes Interesse und die nur faktische Betroffenheit des einzelnen im Anwendungsbereich des Unionsrechts für die individuelle Klageberechtigung ausreichen,<sup>393</sup> sondern ermöglicht zudem in Rechtsgebieten mit unionsrechtlichem Einfluss die Verbandsklage, die sogar dann eingelegt kann, wenn ganz allgemein Gemeinwohlinteressen wegen nicht (effektiver) Durchführung von Umweltmaßnahmen auf dem Spiel stehen (**altruistische Verbandsklage**).<sup>394</sup> Die Rechtsprechung ist womöglich vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Entwurf einer Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten aus 2003,<sup>395</sup> der einen individuellen Gerichtszugang wegen Verletzung von unionalem Umweltrecht vorsah,<sup>396</sup> seit Jahren im Gesetzgebungsprozess feststeckte und letztendlich 2014 von der Kommission wieder zurückgezogen wurde.<sup>397</sup>

## [126]

Parallel dazu ist die zunehmende Institutionalisierung von unionsrechtlichen Verwaltungsinstitutionen, sog. **Agenturen**, auf Unionsebene festzustellen.<sup>398</sup> Diese Einrichtungen, die in aller Regel durch Verordnungen gegründet wurden und nicht im Primärrecht vorgesehen sind, dienen der Unterstützung der Durchsetzung von europäischem Umweltrecht und der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission unterscheidet im Grundsatz **zwei Formen** von Agenturen: Exekutivagenturen, die lediglich reine Durchführungsaufgaben übernehmen, und Regulierungsagenturen, die aktiv bei der Wahrnehmung von Exekutivfunktionen mitwirken sollen und teilweise auch befugt sind, rechtlich bindende Einzelfallentscheidungen zu treffen. Im Bereich der Umweltpolitik ist als Exekutivagentur die Europäische Umweltagentur<sup>399</sup> mit Sitz in Kopenhagen zu nennen, der die Sammlung, Auswertung, Analyse, Verbreitung und Bereitstellung von Informationen für Kommission und Mitgliedstaaten obliegt. Als Regulierungsagentur kommt im Bereich der REACH-Verordnung eine Agentur für chemische Stoffe (ECHA) hinzu, die an der Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von

---

unter dem Einfluss der Aarhuskonvention, 101 ff.; *Schmidt/Schrader/Zschesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 273 ff.

<sup>393</sup> *Calliess*, in: Nowak/Cremer (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EU und der WTO, S. 81.

<sup>394</sup> Generell zur Verbandsklage *Calliess*, NJW 2003, 97; *ders.*, EurUP 2003, 7; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 72 f.; *Pernice*, JZ 2015, 967; umfassend *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, insbes. S. 54 ff., 161 ff. und 470 ff.; aktuell *Schmidt/Schrader/Zschesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht.

<sup>395</sup> KOM (2003) 624.

<sup>396</sup> *Pernice/Rodenhoff*, ZUR 2004, 149.

<sup>397</sup> ABl. 2014, Nr. C 153/3.

<sup>398</sup> Überblick dazu bei *Kirste*, VerwArch 2011, 268.

<sup>399</sup> VO 1210/90, ABl. 1990 Nr. L 120/1; zur 10jährigen Tätigkeit: *Runge*, DVBl. 2005, 542; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 85 ff.

chemischen Stoffen beteiligt ist, soweit diese im Unionsvollzug stattfindet.<sup>400</sup>

## VII. Sekundäres Umweltrecht der Union

### A. Einführung

#### [127]

Nachdem das europäische Sekundärumsrecht, entsprechend den vor Inkrafttreten der EEA in Anspruch genommenen wirtschaftsbezogenen Kompetenznormen der Art. 100, 235 EWGV, zunächst einen **eher sektoriellen und nur wenig kohärenten Ansatz** verfolgte,<sup>401</sup> lässt sich etwa seit Ende der achtziger Jahre eine **Entwicklung zu einer umfassenden, gesamthaften und zumindest tendenziell abgestimmten Konzeption** feststellen.<sup>402</sup> Vorliegend kann allerdings nur ein Überblick über den inzwischen ausgesprochen großen Bestand des Umweltsekundärrechts der EU gegeben werden.<sup>403</sup>

### B. Systematischer Überblick

#### [128]

In einer kurzen Systematisierung lässt sich das EU-Umweltrecht vereinfachend in **vier Kategorien** einteilen.<sup>404</sup>

#### 1. Allgemeine und bereichsübergreifende Regelungen

#### [129]

Zunächst gibt es die **allgemeinen Regeln**,<sup>405</sup> die bereichsübergreifende, zum Teil prozedural orientierte und die Struktur des europäischen Umweltrechts prägende Rechtsakte umfassen. Kennzeichnend sind insofern die Schlagworte der Umweltvorsorge, des integrierten Umweltschutzes,<sup>406</sup> der Transparenz und der Einbeziehung des Bürgers. Typisch ist insoweit die – im

---

<sup>400</sup> Fischer/Fetzer, EurUP 2003, 50. Umfassend hierzu Pawlik, Das REACH-System und die Meroni-Doktrin.

<sup>401</sup> Hallbröner, in: Calliess/Wegener (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 15, 17; Ress, Umweltrecht und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 291, 3, 5; nachdenklich insofern auch Krämer, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, 16; zu weitgehend die Kritik von Breuer, 24, 63, der zu Unrecht von „Handlungsmaximen des politischen Aktionismus“ spricht; bereits differenzierter ders., NVwZ 1997, 833.

<sup>402</sup> Siehe für einen Überblick Scherer/Heselhaus, in: Dausen, Hb.EUWirtR II, O, Rn. 197 ff.; Frenz, Europäisches Umweltrecht, 74 ff.; Epiney, Umweltrecht in der EU, 257 ff.; Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 519 ff.; ferner die ausführlichen Beiträge in: Rengeling (Hrsg.), in: Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht; zu den aktuellen Entwicklungen zu den aktuellen Entwicklungen sei auf die von wechselnden Autoren verfaßten Beiträge mit dem Titel: Entwicklung des Europäischen Umweltrechts im Jahre (...), in: Hendlers u. a. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) sowie die regelmäßigen Berichte von Falke, die seit 1998 in der ZUR erscheinen, verwiesen.

<sup>403</sup> Storm/Lohse, EG-Umweltrecht, Loseblattsammlung; Krämer, Umweltrecht in der EU, 4. Aufl. 2001, Textsammlung; vgl. auch den überblickartigen Fundstellennachweis bei Epiney, Umweltrecht in der EU, 577 ff.; Jans/von der Heide, 367 ff.; Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 519 ff.; Jans/Vedder, European Environmental Law, S. 339 ff.; Koeman (Hrsg.), Environmental Law in Europe, Den Haag 2001, S. 9 ff.

<sup>404</sup> Epiney, Umweltrecht in der EU, 258 ff.

<sup>405</sup> Ausführlich Epiney, Umweltrecht in der EU, 259 ff.; Frenz, Europäisches Umweltrecht, 133 ff.

<sup>406</sup> Dazu: Calliess, in: Ruffert (Hrsg.), Recht und Organisation, 73.

Kontext der Umsetzung der Aarhus-Konvention novellierte<sup>407</sup> – **Umweltinformationsrichtlinie** (RL 2003/4 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt).<sup>408</sup> Sie will den freien Zugang zu Umweltinformationen der nationalen Behörden<sup>409</sup> und die Verbreitung dieser Informationen gewährleisten. Damit wird das langjährige Anliegen der Union umgesetzt, den Zugang natürlicher und juristischer Personen zu Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten, die diesen Zustand beeinträchtigen können, zu erleichtern.

### [130]

Maßstabsetzend ist aber insbesondere die **Trias des integrierten Umweltschutzes**:<sup>410</sup> Die **sog. Plan-UVP-Richtlinie, auch SUP-Richtlinie genannt**,<sup>411</sup> hat zum Ziel, Pläne und Programme, bei denen mit bedeutenden Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer integrierten Umweltprüfung zu unterziehen.<sup>412</sup> Die Richtlinie entwickelt den Ansatz der **RL 85/337 (Projekt-UVP-Richtlinie)**<sup>413</sup> fort, durch die die Mitgliedsstaaten bereits verpflichtet wurden, bei konkreten Großvorhaben mögliche Auswirkungen auf die Umwelt zu prüfen.<sup>414</sup> Beide Richtlinien folgen einem integrierten Ansatz, der – statt einzelne Umweltmedien separiert in den Blick zu nehmen – gerade auch die Wechselwirkungen zwischen diesen berücksichtigt, um Belastungsverschiebungen zu vermeiden. Im Zuge der Umsetzung der SUP-Richtlinie waren z. B. im deutschen BauGB Änderungen dahingehend vorzunehmen, dass nunmehr alle Bauleitpläne einer Umweltprüfung zu unterziehen sind.<sup>415</sup> Die Richtlinie 2008/1 (IVU-Richtlinie)<sup>416</sup> war auf

<sup>407</sup> Zur Vorgängerrichtlinie 90/313, ABl. 1990 Nr. L 158/56: *Schendel*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, § 39; *Wegener*, ZUR 1993, 17–21; zu den Grundlagen der RL im Völkerrecht, insbes. bzgl. der Aarhus-Konvention der UN: *Epiney*, ZUR 2003, 176; *Fisahn*, ZUR 2004, 136; *Jendroska*, JEEPL 2005, 12; *Durner/Walter*, Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005; *Walter*, EuR 2005, 302; zur Umsetzung in Deutschland: *Schrader*, ZUR 2004, 13.

<sup>408</sup> ABl. 2003 Nr. L 41/26; kritisch dazu *Beer/Wesseling*, DVBl. 2006, 133; zur Angemessenheit von Gebühren für die Bereitstellung von Umweltinformationen EuGH Rs. C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656.

<sup>409</sup> Die VO Nr. 1367/2006 (ABl. 2006 Nr. L 264/13) wendet die Bestimmungen der Aarhus-Konvention auch auf EU-Institutionen an; dazu *Guckelberg*, NuR 2008, 78.

<sup>410</sup> Ausführlich dazu auch *Scheidler*, WiVerw 2008, 3 (6 ff.).

<sup>411</sup> Richtlinie 2001/42, ABl. 2001 Nr. L 197/30; dazu *Ginzky*, UPR 2002, 47; *Jans/von der Heide*, 375 ff.; *Calliess*, in: *Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder* (Hrsg.), 153.

<sup>412</sup> Nach Rechtsprechung des EuGH erstreckt sie sich auch auf Pläne und Programme, deren Erlass im Ermessen der zuständigen Stellen liegt, vgl. EuGH, Rs. C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 28 ff. (Inter-Environnement Bruxelles); dazu *Kümper*, ZUR 2014, 74.

<sup>413</sup> ABl. 1985 Nr. L 175/40 (geändert durch RL 2011/92, ABl. 2012 Nr. L 26/1 und RL 2014/52, ABl. 2014 Nr. L 124/1); zu den Änderungen *Sangenstedt*, ZUR 2014, 526; *Falke*, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2014, 501.

<sup>414</sup> Zur UVP-Pflichtigkeit von Erdgas-Fracking-Anlagen: *Gaßner/Buchholz*, ZUR 2013, 143.

<sup>415</sup> *Wagner/Engel*, BayVBl. 2005, 33; eine Übersicht über die Änderungen des BauGB bei *Battis/Krautzberger/Löhr*, NJW 2004, 2553; zum Europarechtsanpassungsgesetz Bau: *Scholz*, EurUP 2004, 134; *Söfker*, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Baugesetzbuch, FS-Götz, 143; *Siems*, EurUP 2005, 27; *Schubert*, NuR 2005, 369; *Schink*, NuR 2005, 143; *Erbguth/Schubert*, DÖV 2005, 533; *Schink*, NVwZ 2005, 615; *Hendler*, DVBl. 2003, 227.

<sup>416</sup> ABl. 2008 Nr. L 24/8 (kodifizierte Fassung), ersetzt die Richtlinie 96/61, ABl. 1996 Nr. L 257/26, zu dieser RL *Kracht/Wasielewski*, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, § 35; *Köck*, ZUR 1998, 225; zur Umsetzung in Deutschland: *Günter*, NuR 2002, 394; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 386 ff.; *Calliess*, DVBl. 2010, 1; *Bohne*, JEEPL 2008, 1 und 319.

die integrierte Vermeidung und Verminderung von **Emissionen** aus Industrieanlagen in Luft, Wasser und Boden gerichtet. Für industrielle Tätigkeiten mit hohem Verschmutzungspotential legte die Richtlinie grundlegende Anforderungen zur Bekämpfung der Emissionen in alle Umweltmedien, die für bestehende und neu zu genehmigende Anlagen gelten, fest. Aufgrund von Umsetzungs- und Vollzugsdefiziten in diesem Bereich wurde die IVU-Richtlinie neugefasst und mit sechs weiteren Richtlinien<sup>417</sup> zusammengeführt. Sie geht nun in der umfassenden **Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75)** auf, die im Januar 2011 in Kraft getreten ist und die IVU-Richtlinie mit Wirkung zum 7. Januar 2014 aufgehoben hat.<sup>418</sup> In der Industrieemissionsrichtlinie sind insbesondere die Verschärfung der Emissionsgrenzwerte, neue Überwachungs- und Sanierungspflichten sowie der verstärkte Einsatz „bester verfügbarer Techniken“ (BTV)<sup>419</sup> vorgesehen. Während nach der IVU-Richtlinie die BVT-Merkblätter bei der Genehmigung lediglich zu berücksichtigen waren, sind nunmehr die vorgegebenen Emissionsgrenzwerte verbindlich.

### [131]

Zu erwähnen ist des Weiteren die **Umwelthaftungsrichtlinie**,<sup>420</sup> die zu einer verschuldensunabhängigen Haftung des Betreibers bei Umweltschäden von bestimmten Tätigkeiten führt, für die aber zahlreiche Ausnahmen gelten. Im Vorfeld von Umweltschäden soll der Mitgliedsstaat den potentiellen Verursacher verpflichten, geeignete Vorsorgemaßnahmen zu treffen und sich wegen möglicher Aufwandsentschädigungen entsprechend zu versichern. Die VO 66/2010<sup>421</sup> über das **EU-Umweltzeichen** will schließlich Produkte fördern, die im Vergleich zu anderen Produkten der gleichen Kategorie geringere negative Umweltauswirkungen hervorrufen, indem sie ein gemeinsames Umweltzeichen vergibt. Ziel der VO 1221/2009 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (**EMAS**)<sup>422</sup> ist die Förderung einer kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistungen aller europäischen Organisationen, insbesondere von

<sup>417</sup> Richtlinie 78/176, 82/883 und 92/112 (Titandioxid-Richtlinien), Richtlinie 1999/13 (VOC-Richtlinie), Richtlinie 2000/76 (Abfallverbrennungsrichtlinie), Richtlinie 2001/80 (Großfeuerungsanlagenrichtlinie).

<sup>418</sup> ABl. 2010 Nr. L 334/17, dazu *Traulsen*, DÖV 2011, 769; zum Kommissionsvorschlag KOM (2007) 844 endg. *Serr*, NuR 2009, 623; ausführlich dazu *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2012, 311 ff.

<sup>419</sup> Kritisch dazu *Diehl*, ZUR 2011, 59.

<sup>420</sup> Richtlinie 2004/35, ABl. 2004 Nr. L 143/56 (geändert durch RL 2006/21, ABl. 2006 Nr. L 102/15; RL 2009/ 31, ABl. 2009 Nr. L 140/114 sowie RL 2013/30, ABl. 2013 Nr. L 178/66); *Palme/Schumacher/Schlee*, EurUP 2004, 204; *Stoll*, FS-Götz, 485; *Schink*, EurUP 2005, 67; *Becker*, NVwZ 2005, 371; *Hendler u. a.* (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, 20. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, UTR 81 (2005); krit. zur Haftung aus Sicht des Zivilrechts: *Wagner*, VersR 2005, 177; *Duikers*, NuR 2006, 623; *Fehr/Friedrich/Scheil*, JEEPL 2007, 110.

<sup>421</sup> ABl. 2010 Nr. L 27/1 (zuvor VO 1980/2000, ABl. 2001 Nr. L 237/1 sowie VO 880/92, ABl. 1992 Nr. L 99/1); zu den Änderungen *Epiney*, Umweltrecht der EU, S. 327.

<sup>422</sup> ABl. 2009 Nr. L 342/1.

Wirtschaftsunternehmen sowie der Information der Öffentlichkeit.<sup>423</sup> Mittel dazu ist die Einführung und regelmäßige Bewertung des jeweiligen (einzelbetrieblichen) Umweltmanagementsystems.

## 2. Medienbezogene Regelungen

### [132]

Hinzu kommt die Kategorie der spezifisch **medienbezogenen Regelungen**,<sup>424</sup> die in erster Linie den Schutz von Luft, Wasser und Boden zum Gegenstand haben.

#### a) Immissionsschutz

### [133]

Die **Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität** wird durch die RL 2008/50<sup>425</sup> gewährleistet, die seit Juni 2010 die RL 96/62<sup>426</sup> ersetzt. Diese verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, so genannte Luftreinhaltepläne aufzustellen. Bei der Überschreitung bestimmter Grenzwerte müssen besondere Maßnahmen (Aktionspläne) ergriffen werden, deren Nichtergreifen betroffenen Bürgern Klagemöglichkeiten einräumt.<sup>427</sup> In der Rs. *Janecek* hat der EuGH das Bestehen eines Anspruchs auf Aufstellung eines Aktionsplans gegen Feinstaub bestätigt.<sup>428</sup>

### [134]

Im Bereich des **Lärmschutzes** hat die Union hauptsächlich Regelungen erlassen, die die Lärmemissionen bestimmter Erzeugnisse betreffen, die im grenzüberschreitenden Verkehr zirkulieren.<sup>429</sup> Über diesen produktorientierten Ansatz geht erstmals die RL 2002/49 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm hinaus, die – ähnlich der RL zur Luftqualität – die Ausarbeitung eines Konzepts zur Verhinderung von Umgebungslärm vorsieht.<sup>430</sup>

---

<sup>423</sup> Dazu *Ewer*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, § 36; *Horneffer*, ZUR 2001, 361; aus der Sicht einer Behörde: *Förster*, ZUR 2004, 25.

<sup>424</sup> Ausführlich *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 392 ff.; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 74 ff.

<sup>425</sup> ABl. 2008 Nr. L 152/1; dazu *Klinger*, ZUR 2009, 16.

<sup>426</sup> ABl. 1996 Nr. L 296/55; dazu *Jarass*, NVwZ 2003, 257 ff.

<sup>427</sup> Dazu *Calliess*, NVwZ 2006, 1 ff.

<sup>428</sup> EuGH, Rs. C-237/07, Slg. 2008, I-6223; zwar erging das Urteil noch auf der Grundlage der Richtlinie 96/62, die getroffenen Aussagen sind aber weitgehend übertragbar, vgl. dazu *Scheider*, NVwZ 2008, 1083; *Faßbender*, EuR 2009, 400; *Kirchhof*, AöR 135 (2010), 29.

<sup>429</sup> Z. B. Richtlinie 2000/14, ABl. 2000 Nr. L 162/1; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 453.

<sup>430</sup> ABl. 2002 Nr. L 189/12 (formale Änderungen durch VO 1137/2008, ABl. 2008 Nr. L 311/1); hierzu *Scheidler*, UPR 2005, 247; *Feldmann*, ZUR 2005, 352; *Engel*, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation der 33. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2010, 95 ff.

## b) Gewässerschutz

### [135]

Im Zentrum steht hier aktuell die sog. **Wasserrahmenrichtlinie**.<sup>431</sup> Ihr Ziel ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der EU zum Schutz der Binnen- und Oberflächengewässer, der Übergangs- und Küstengewässer sowie des Grundwassers, um ihre Verschmutzung zu verhindern oder zu begrenzen, ihre nachhaltige Nutzung zu fördern, ihre Umwelt zu schützen, den Zustand der aquatischen Ökosysteme zu verbessern und die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren zu mindern.<sup>432</sup>

## c) Bodenschutz

### [136]

Eher unterentwickelt ist bislang noch die europäische Gesetzgebung im Bereich des Bodenschutzes. Das **Bodenschutzrecht**<sup>433</sup> wurde überhaupt erst durch die Umwelthaftungsrichtlinie auf europäischer Ebene vom Abfallrecht abgegrenzt.<sup>434</sup> Zwar legte die Kommission bereits im September 2006 den Entwurf für eine Bodenschutzrahmenrichtlinie vor,<sup>435</sup> deren Ziel die Vermeidung weiterer Verschlechterung der Bodenqualität, die Erhaltung der Bodenfunktionen und die Wiederherstellung geschädigter Böden sein sollte. Im Mai 2014 hat die Kommission jedoch ihren Vorschlag zurückgezogen.<sup>436</sup>

## 3. Stoff- und tätigkeitsbezogene Regelungen

### [137]

Des Weiteren gibt es Regelungen, die einen **Schutz vor bestimmten Tätigkeiten oder Stoffen** verfolgen.<sup>437</sup> Diese setzen nicht bei einem bestimmten Umweltmedium an, sondern wollen – am Ursprung bzw. Verursacher anknüpfend – die von bestimmten als grundsätzlich umweltgefährdend eingestuften Stoffen oder Tätigkeiten ausgehenden Gefahren und Risiken

---

<sup>431</sup> Richtlinie 2000/60, ABl. 2000 Nr. L 327/73; instruktiv dazu *Schmalholz*, ZfW 2001, 69; *Knopp/Holzwarth/ Ginzky*, ZUR 2005, 505 ff., 510 ff. und 515 ff.; *Unnerstall*, ZUR 2009, 234; *Köck*, ZUR 2009, 227; zur Genehmigungsfähigkeit von Kohlekraftwerken im Lichte der RL *Laskowski*, ZUR 2013, 131; Erwiderung hierzu *Jekel/Munk*, ZUR 2013, 403.

<sup>432</sup> Dazu *Breuer*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II/1, § 65, Rn. 45 ff.; *Maaß*, UPR 2001, 102; zur Liberalisierung des Wassermarktes: *Pöcherstorfer*, ZUR 2003, 184.

<sup>433</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 450; dazu auch *Dietrich*, Boden, in: *Dietrich/Au/Dreher* (Hrsg.), Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, Kpt. 15, 150 ff.; umfassend und instruktiv: *Heuser*, Europäisches Bodenschutzrecht; *Knopp/Scheil*, EurUP 2005, 106.

<sup>434</sup> *Jochum*, NVwZ 2005, 140.

<sup>435</sup> KOM (2006) 232 endg; näher dazu *Klein*, EurUP 2007, 2; *Bückmann*, UPR 2006, 365; *Glaser*, ZG 2007, 366; *Ludwig/Petersen*, NuR 2007, 446; *Scheil*, NuR 2007, 176.

<sup>436</sup> ABl. 2014 Nr. C 153/3.

<sup>437</sup> Ausführlich *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 463 ff.; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 92 ff.; ausführlich *Rengeling*, Europäisches Stoffrecht, 17 ff.

bekämpfen.<sup>438</sup>

[138]

Von besonderer Bedeutung sind hier zum einen die Regelungen der **Grünen Gentechnik**:<sup>439</sup> Hinsichtlich gentechnisch veränderter Organismen in **Lebens- oder Futtermitteln** ist die VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel<sup>440</sup> von besonderer Bedeutung. Sie regelt insbesondere die Zulassung und Überwachung von genetisch veränderten Organismen (GVO), die als Lebens- oder Futtermittel bestimmt sind, sowie die Zulassung solcher Lebens- oder Futtermittel, die GVO enthalten, und statuiert insoweit ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. In der Rs. Bablok zog der **EuGH** den Anwendungsbereich der VO sehr weit, indem er es für unbeachtlich erklärte, ob ein GVO absichtlich oder zufällig in das Lebens- oder Futtermittel gelangt ist und indem er den Anteil GVO im Endprodukt für irrelevant erklärte<sup>441</sup> – insoweit abweichend von der Kennzeichnungspflicht, die erst ab einem Anteil von 0,9 % greift.<sup>442</sup> Für GVO, die als Lebens- oder Futtermittel bestimmt sind, ist die VO 1829/2003 vorrangig gegenüber der **Freisetzungsrichtlinie**<sup>443</sup> heranzuziehen. Letztere zeigt in besonderem Maße die Umsetzung des Vorsorgeprinzips und die Risikobewertung im EU-Umweltrecht. Das Anmelde- bzw. Zulassungsverfahren (Vorsorgeprinzip) beruht auf der Erkenntnis, dass grundsätzlich Unsicherheiten über die schädlichen Auswirkungen gentechnisch veränderter Produkte auf Menschen und Umwelt bestehen. Die Risikobewertung drückt sich in einer Umweltverträglichkeitsprüfung aus, die für die absichtliche Freisetzung von genetisch veränderten Organismen und deren Inverkehrbringen gilt. In ihrer Novellierung durch die RL 2015/412<sup>444</sup> wird darüber hinaus dem besonderen Gewicht des Subsidiaritätsprinzips bei der Entscheidung über die Zulassung von GVO Rechnung getragen, indem die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ein nationales oder regionales Verbot des Anbaus von GVO zu verhängen (opting out), erweitert werden.<sup>445</sup>

---

<sup>438</sup> Neben den hier kommentierten beispielsweise die Richtlinie über die Beschränkung von bestimmten gefährlichen Stoffen in Elektro- und Elektronikgeräten, RL 2011/65, ABl. 2011 Nr. L 174/88; zur Novelle *Tiedemann*, ZUR 2012, 281.

<sup>439</sup> Dazu der Überblick bei *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10; ferner die Beiträge in: *Calliess/Härtel/Veit*, Neue Haftungsrisiken in der Landwirtschaft: Gentechnik, Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Umweltschadensrecht; umfassend auch *Schmidt*, Das EU-Bio-Recht, 2014; weiteres in diesem Bereich relevantes Sekundärrecht umfasst: RL 2009/41, ABl. 2009 Nr. L 125/75; VO 1946/2003, ABl. 2002 Nr. L 201/48; RL 2002/ 53, ABl. 2002 Nr. L 193/1; VO 1830/2003, ABl. 2003 Nr. L 268/24.

<sup>440</sup> ABl. 2003 Nr. L 268/1.

<sup>441</sup> EuGH, Rs. C-442/09, Slg. 2011, I-07419, Rn. 89, 93 ff.; zum Urteil insgesamt *Keich*, NuR 2012, 539.

<sup>442</sup> Art. 12 Abs. 2 VO 1829/2003.

<sup>443</sup> Richtlinie 2001/18, ABl. 2001 Nr. L 106/1; dazu *Reese*, EurUP 2004, 184; *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10; *Cheyne*, JEEPL 2007, 468 (476 ff.); zum Umfang des Informationsanspruchs: EuGH Rs. C-552/07, Slg. 2009 I-987.

<sup>444</sup> ABl. 2015 Nr. L 68/1.

<sup>445</sup> Näher hierzu *Strack*, NuR 2014, 829.

### [139]

Bedeutsam ist ferner die europäische **Novellierung des Chemikalienrechts**. Nach mehrjähriger Vorarbeit wurde im Dezember 2006 die sog. REACH-Verordnung<sup>446</sup> verabschiedet, die am 1. Juni 2007 in Kraft trat. Durch das als **REACH** (Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals) bezeichnete System wurde sowohl für alte als auch für neue chemische Stoffe eine umfassende Regelung geschaffen. Probleme bestanden bislang für die sog. Altstoffe, die bereits vor 1981 – als die Pflicht zur Prüfung und Notifizierung neuer Stoffe eingeführt wurde – auf dem Markt waren und für die Kenntnisse über Wirkung und Schädlichkeit fehlen.<sup>447</sup> Die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von chemischen Stoffen wird durch europäische und nationale Stellen oder von beiden gemeinsam durchgeführt; für den Vollzug durch die EU wurde insofern eine Europäische Agentur für chemische Stoffe (ECHA) errichtet,<sup>448</sup> die u. a. eine Datenbank für solche Chemikalien unterhält, die in einer Menge von mehr als einer Tonne pro Jahr hergestellt oder importiert werden.

### [140]

Hinsichtlich des Grads der unionsrechtlichen Harmonisierung der der Registrierung, Zulassung und Beschränkung von chemischen Stoffen zugrunde liegenden materiellen Regelungen ist zu differenzieren. So war der EuGH in der Rs. *Lapin luonnonsuojelupiiri*<sup>449</sup> angehalten, zu der Frage Stellung zu beziehen, inwieweit die REACH-Verordnung und insbesondere ihr Art. 67 Abs. 1 *Beschränkungen* der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung der in diesem Artikel in Bezug genommenen chemischen Stoffe harmonisiert. Hierzu stellte er fest, dass die genannte Verordnung – vorbehaltlich der in ihr enthaltenen Schutzklausel des Art. 129 Abs. 1 sowie der Regelung des Art. 114 Abs. 5 AEUV<sup>450</sup> – der Festlegung anderer als der dort vorgesehenen Beschränkungsmöglichkeiten durch nationale Regelungen entgegenstehe, mithin also die entsprechenden Beschränkungsmöglichkeiten unionsweit vereinheitliche.<sup>451</sup> Auch wenn es insofern noch an einer höchstrichterlichen Klarstellung fehlt, müssen dieselben Erwägungen entsprechend für die *Zulassung* von chemischen Stoffen gelten, da andernfalls der Grundsatz des Art. 128 Abs. 1 REACH-Verordnung, wonach Stoffe, die dieser Verordnung entsprechen, im Binnenmarkt grundsätzlich frei verkehren können, beeinträchtigt

---

<sup>446</sup> VO Nr. 1907/2006 (Abl. 2006 Nr. L 396/1); näher dazu *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290; *Calliess/Stockhaus*, DVBl. 2011; *Fischer*, DVBl. 2007, 853; *Siegel*, EurUP 2007, 106; *Blainey*, JEEPL 2009, 51; umfassend *Ingerowski*, Die REACH-Verordnung; eine Zwischenbilanz zieht *Führ*, ZUR 2014, 270 und 329.

<sup>447</sup> *Holleben/Schmidt*, NVwZ 2002, 532; *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290; *Calliess/Stockhaus*, DVBl. 2011.

<sup>448</sup> Dazu *Fischer/Fetzer*, EurUP 2003, 50; *Fischer/Fetzer*, JEEPL 2005, 52.

<sup>449</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142.

<sup>450</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142, Rn. 37 (*Lapin luonnonsuojelupiiri*).

<sup>451</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142, Rn. 35, 37 f. (*Lapin luonnonsuojelupiiri*).

würde.<sup>452</sup>

### [141]

Was jedoch die *Registrierung* chemischer Stoffe betrifft, hielt der EuGH in der Rs. Canadian Oil Company Sweden und Rantén nationale Regelungen, die den Einführer chemischer Produkte verpflichteten, diese neben der durch die REACH-Verordnung vorgeschriebenen Registrierung bei der ECHA auch bei der zuständigen nationalen Behörde zu registrieren, mangels erschöpfender Harmonisierung der Registrierungsanforderungen durch die REACH-Verordnung für mit dieser (sowie der Warenverkehrsfreiheit) vereinbar.<sup>453</sup> Dies gelte jedenfalls dann, wenn die Registrierung bei der zuständigen nationalen Behörde „keine Voraussetzung für das Inverkehrbringen dieser Produkte darstellt, sich auf andere Angaben als die nach der Verordnung verlangten bezieht und zur Erreichung der Ziele der Verordnung beiträgt [...]“.<sup>454</sup> Da das bei der ECHA geführte Register u. a. nur chemische Stoffe aufführe, die in einer Menge von mehr als einer Tonne pro Jahr hergestellt oder importiert werden<sup>455</sup> und keine Informationen darüber enthalte, wo genau im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten sich diese Stoffe befinden,<sup>456</sup> trügen nationale Registrierungsanforderungen, die die bereits bei der ECHA gesammelten Informationen ergänzten, dazu bei, den nationalen Behörden die Daten zur Verfügung zu stellen, die diese für die Überwachung chemischer Produkte im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats benötigten (vgl. Art. 125 REACH-Verordnung).<sup>457</sup> Sie dienten schließlich auch der Festlegung der politischen Leitlinien im Umweltbereich, um namentlich sachdienliche Verbesserungen auf Unionsebene vorzuschlagen.<sup>458</sup>

### [142]

Ferner soll die Industrie Verantwortung für den Umgang mit gefährlichen Chemikalien übernehmen<sup>459</sup> und Informationen für den sicheren Umgang bereitstellen, indem sie verpflichtet

---

<sup>452</sup> So ausdrücklich GA *Sharpston* Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-472/14, ECLI:EU:C:2015:809, Rn. 38 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>453</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Rn. 32, 41, 48 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén). Die Warenverkehrsfreiheit betreffend sah der EuGH in der nationalen Regelung zwar eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, hielt diese jedoch mit Blick auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen nach Art. 36 AEUV sowie unter Hinweis auf zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes für gerechtfertigt, vgl. Rn. 44 bis 47.

<sup>454</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Tenor und Rn. 32 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>455</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Rn. 36 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>456</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Rn. 31 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>457</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Rn. 34 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>458</sup> EuGH, Rs. C-358/11, ECLI:EU:C:2016:171, Rn. 34, 38 (Canadian Oil Company Sweden und Rantén).

<sup>459</sup> Vgl. zum Aspekt der Selbstregulierung ausführlich *Stockhaus*, Regulierte Selbstregulierung im europäischen Chemikalienrecht, 2015.

wird, Risiken zu bewerten und Maßnahmen zum Risikomanagement zu treffen.<sup>460</sup> Dies drückt sich insbesondere in einer Verlagerung der Darlegungslast im Rahmen der Registrierung und einer teilweisen Umkehr der Beweislast im Rahmen der Zulassung aus, nach der der Hersteller grundsätzlich nachweisen muss, dass die von dem Stoff ausgehenden Risiken angemessen beherrscht werden bzw. es keine geeigneten Alternativstoffe gibt und der sozioökonomische Nutzen überwiegt. Aber auch nachgeschaltete Verwender entlang der Wertschöpfungskette (sog. Down-Stream-User) können verpflichtet sein, bei Herstellung und Vermarktung eigener Zubereitungen Stoffsicherheitsbeurteilungen und Risikomanagementmaßnahmen durchzuführen. Die Verordnung wurde auf ex-Art. 95 EGV (heute Art. 114 AEUV) gestützt, weil der Schwerpunkt der Regelung im Bereich des freien Warenverkehrs liegt. Als zweite wichtige Neuerung im Chemikalienrecht ist die **GHS-Verordnung**<sup>461</sup> (Globally Harmonized System) zu nennen, die seit Januar 2009 als Ergänzung zur REACH-Verordnung das europäische Klassifizierungs- und Kennzeichnungssystem an internationale Standards anpasst.

#### 4. Ressourcenbezogene Regelungen

##### [143]

Als vierte Kategorie gibt es schließlich Vorschriften, die der Bewirtschaftung und dem Schutz von **Umweltressourcen** dienen.<sup>462</sup> Sie schützen nicht unmittelbar vor bestimmten Gefahren, sondern bezwecken – entsprechend dem Gedanken der nachhaltigen Entwicklung – eine Kreislaufwirtschaft, etwa im Abfallrecht, oder aber eine bestimmte Form des Umgangs mit potentiell gefährdeten Umweltgütern im weiteren Sinne, wie des Klimas, der Erdatmosphäre oder Fauna und Flora.

##### [144]

Im Bereich des **Abfallrechts** kommt der sog. Abfall-Rahmenrichtlinie besondere Bedeutung zu. Nachdem die RL in ihrer alten Fassung<sup>463</sup> durch Rechtsunsicherheiten in zentralen Regulationsfragen geprägt war,<sup>464</sup> wurde sie nun durch die RL 2008/98<sup>465</sup> novelliert. Die Abfall-Rahmenrichtlinie definiert den Abfallbegriff – durch die RL 2008/98 nun präziser als zuvor –, legt allgemeine Prinzipien und Ziele fest und stellt Verpflichtungen über den Umgang mit Abfällen

---

<sup>460</sup> Vgl. zur aktuellen Stärkung der Informationsrechte durch den EuGH: EuGH, Rs. C-106/14, ECLI:EU:C:2015:576 (FCD und FMB); dazu *Beer*, ZUR 2016, 90.

<sup>461</sup> VO Nr. 1272/2008 (Abl. 2008 Nr. L 353/1); näher dazu *Wahl*, StoffR 2008, 249; *Becker*, NVwZ 2009, 1011.

<sup>462</sup> Ausführlich *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 488 ff.; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 125 ff.

<sup>463</sup> Richtlinie 75/442 (Abl. 1975 Nr. L 194/39) zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/12 (Abl. 2006 Nr. L 114/9); ausführlich zur Entwicklung des Abfallrechts *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, S. 843 ff.

<sup>464</sup> Dazu *Reese*, NVwZ 2009, 1073.

<sup>465</sup> Abl. 2008 Nr. L 312/3; dazu *Kropp*, ZUR 2009, 584; *Dieckmann*, ZUR 2008, 505.

auf.<sup>466</sup> Primär statuiert die RL die Vermeidung der Entstehung von Abfällen; erst an zweiter Stelle steht die Wiederverwertung und ultima ratio ist die Abfallbeseitigung. Die RL 2008/98 differenziert darüber hinaus im Rahmen der Abfallverwertung verschiedene Grade der Hochwertigkeit und gelangt so zu einer fünfstufigen Abfallhierarchie. Neu ist desweiteren eine instrumentelle Stärkung der Abfallvermeidung. Die Mitgliedstaaten haben diese Zielvorgaben umzusetzen und dabei z. B. auf eine umweltverträgliche und die menschliche Gesundheit nicht gefährdende Entsorgung zu achten. Dazu gehört auch die Umsetzung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe. Schließlich setzt die Richtlinie das Verursacherprinzip um, indem sie dem letzten Abfallbesitzer oder dem Hersteller des Produkts, von dem der Abfall herrührt, die Kosten der Entsorgung auferlegt.<sup>467</sup> Die Verordnung über die **Verbringung von Abfällen**<sup>468</sup> ersetzt die VO Nr. 259/93<sup>469</sup> mit dem Ziel, deren Probleme bei der Anwendung zu beseitigen und zu einer Harmonisierung im Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen unter Berücksichtigung internationaler Beschlüsse beizutragen. Die VO gilt für die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedsstaaten, für die Verbringung innerhalb von Mitgliedstaaten, die Aus- und Einfuhr aus der bzw. in die Union und die Durchfuhr durch die Union.

#### [145]

Zum Schutz des **Klimas** wurde 2008 ein erstes Klimapaket<sup>470</sup> mit Zielen bis 2020 beschlossen, welches 2014 mit neuen Zielsetzungen bis 2030 erneuert wurde, und Maßnahmen in den Bereichen **erneuerbare Energien**<sup>471</sup>, **Energieeffizienz**<sup>472/75</sup> und **Emissionsbegrenzung**<sup>473</sup>, **geologische Speicherung von Kohlendioxid**<sup>474</sup> sowie eine Novellierung des europäischen Emissionshandelssystems umfasst. Bereits durch die RL 2003/87<sup>475</sup> wurde ein unionsweites **Emissionshandelssystem errichtet**, das den europäischen Beitrag zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls darstellt.<sup>476</sup> Eine Lastenverteilungsvereinbarung, die für die Mitgliedsstaaten mit der

<sup>466</sup> *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 541 ff.; zum novellierten Komitologieverfahren durch VO (EU) 182/2011 in der Abfall-RL *Kropp*, ZUR 2011, 514.

<sup>467</sup> *von Wilmsowsky*, NVwZ 1999, 597 ff.; *Dieckmann/Grauer*, NVwZ 1998, 221.

<sup>468</sup> VO Nr. 1013/2006 (Abl. 2006 Nr. L 190/1); dazu *Dieckmann*, ZUR 2006, 561.

<sup>469</sup> ABl. 1993 Nr. L 30/1.

<sup>470</sup> Dazu *Kulovesi/Morgera/Munoz*, CMLRev. 2011, 829; *Czybulka*, EurUP 2009, 26.

<sup>471</sup> RL 2009/28, ABl. 2009 Nr. L 140/16; dazu *Lehmert/Vollprecht*, ZUR 2009, 307; *Ringel/Bitsch*, NVwZ 2009, 807; *Müller*, ZUR 2011, 405.

<sup>472</sup> Zur Umsetzung der Energieeffizienz-RL in deutsches Recht: *Rebentisch*, NVwZ 2015, 921.

<sup>473</sup> VO 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, ABl. 2009 Nr. 140/1, geändert durch VO 333/2014, ABl. 2014 Nr. L 103/15; zu Kraftstoffen RL 2009/30, ABl. 2009 Nr. L 140/88; weitere Maßnahmen außerhalb des Klimapakets sind z. B. RL 2009/125, ABl. 2009 Nr. L 285/10 (Ökodesign); dazu *Nusser*, ZUR 2010, 130; *Dietrich/Akerman*, ZUR 2013, 274; RL 2010/31, ABl. 2010 Nr. L 153/13 (Energieeffizienz von Gebäuden).

<sup>474</sup> RL 2009/31, ABl. 2009 Nr. L 140/114; zu den Herausforderungen *Wickel*, ZUR 2011, 115.

<sup>475</sup> ABl. 2003, Nr. L 275/32.

<sup>476</sup> Zu völkerrechtlichen Fragen bzgl. des Kyoto-Protokolls: *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht; *Anderson/Skinner*, JEEPL 2005, 92.

Ratifizierung des Protokolls durch die damalige EG verbindlich wurde, regelte die Verteilung dieser Zielmenge auf die Mitgliedstaaten, die wiederum nationale Allokationspläne aufstellten.<sup>477</sup> Der Emissionshandel beruhte dabei auf dem Modell, dass Emittenten großer CO<sub>2</sub>-Mengen auf Grundlage nationaler Zuteilungspläne jährlich Emissionsberechtigungen erhalten, denen sie ihre Emissionen anpassen müssen. Reduzieren sie ihre Emissionen unterhalb der zugeweilten Menge, können sie die überschüssigen Berechtigungen an Unternehmen verkaufen, die ihre zugeweilten Höchstmengen überschreiten. Die Richtlinie 2009/29<sup>478</sup> ändert das vorhandene System dahingehend, dass (neben einer Erweiterung des Anwendungsbereichs<sup>479</sup> und der Einführung EU-weit einheitlicher Emissionsobergrenzen) die nationalen Allokationspläne schrittweise durch eine **Versteigerung der Emissionsberechtigungen** ersetzt werden.<sup>480</sup> Auch die in der sog. Linking Richtlinie 2004/101<sup>481</sup> eingeführte Möglichkeit europäischer Unternehmen, weltweit emissionsreduzierende Projekte durchzuführen und die damit erzielten Gutschriften in Rechnungseinheiten im Rahmen des Emissionshandelssystems der EU umzuwandeln, wird für die dritte Handelsperiode eingeschränkt.<sup>482</sup> Hintergrund der Neuerungen war vor allem der enorme Zertifikatüberschuss, der zur Folge hatte, dass der Marktpreis der Zertifikate zu gering war, um eine nennenswerte Steuerungswirkung auszulösen.<sup>483</sup>

## [146]

Im Bereich des Schutzes der **Flora und Fauna** ist hier die sog. **FFH-Richtlinie** zu nennen,<sup>484</sup> durch die ein europäisches ökologisches Netz („Natura 2000“) geschaffen wird. Die Schutzräume, in denen alles Erforderliche zur Erhaltung der Lebensräume und zur Vermeidung ihrer Verschlechterung getan werden muss, sind durch die Mitgliedstaaten anhand bestimmter Lebensräume und Arten auszuweisen.<sup>485</sup> Für den Fall, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen

---

<sup>477</sup> Vgl. dazu für Deutschland: *Marr*, EurUP 2004, 10; *Spieth/Hamer*, NVwZ 2007, 867; *Korte*, ZUR 2008, 185; instruktiv hinsichtlich Entwicklung der RL und der Umsetzung des Vorsorgeprinzips: *Becker*, EuR 2004, 857; *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2004, 711; zu beihilferechtlichen Fragen: *Frenz*, EurUP 2004, 190; *Koenig/Pfromm*, EurUP 2004, 196; aus französischer Sicht: *Pâques*, RTDeur. 40 (2004), 249; *Brattig*, ZUR 2004, 412 m. w. N.; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 492 ff.; *Martín*, EurUP 2005, 58; *Ellinghaus/Ebsen/Schloemann*, JEEPL 2004, 3; zur Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems: *Frenz*, ZUR 2006, 393; *Kobes*, NVwZ 2007, 857.

<sup>478</sup> ABl. 2009 Nr. L 140/63.

<sup>479</sup> Zur möglichen künftigen Einbeziehung des Schiffsverkehrs KOM (2013) 480; sowie *Hinselmann*, ZUR 2014, 473; zu einer möglichen künftigen Einbeziehung der Landwirtschaft *Queisner*, ZUR 2014, 336.

<sup>480</sup> Zur neueren Entwicklung des EU-Emissionshandels: *Epiney*, ZUR 2010, 236; *Wegener*, ZUR 2009, 283; *Erling/Waggershauser*, UPR 2008, 175; grundlegend *Hartmann*, ZUR 2011, 246 ff.; *ders.*, EuR 2011, 63 ff.

<sup>481</sup> Richtlinie 2004/101 zur Änderung der Richtlinie 2003/87, ABl. 2004 Nr. L 338/18; zu den Risiken *Langrock/Sterk*, Linking CDM & JI with EU Emission Allowance Trading, Policy Brief for the EP Environment Committee, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Brief Nr. 01/2004).

<sup>482</sup> *Weinreich*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL 2012, TEHG-Kommentierung, Vorbem., Rn. 30; zu Möglichkeiten und Grenzen einer Verknüpfung mit der amerikanischen „Regional Greenhouse Gas Initiative“ *Volmert/Roßnagel/Hentschel*, ZUR 2012, 666.

<sup>483</sup> Kritisch auch *Hartmann*, EuR 2011, 636 (641 f.) sowie zur 4. Zuteilungsperiode *ders.*, NVwZ 2016, 189.

<sup>484</sup> Richtlinie 92/43, ABl. 1992 Nr. L 206/7; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 517 ff.; *Wegener*, ZUR 2010, 227; zu den vielen Einzelfragen: *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 661 ff.

<sup>485</sup> Vgl. z. B. die aktuelle Entscheidung zur Waldschlösschenbrücke in Dresden: EuGH, Rs. C-399/14, ECLI: EU:C:2016:10.

der Kommission und einem Mitgliedstaat über die Ausweisung eines bestimmten Gebiets bestehen, kann ein Konzertierungsverfahren eingeleitet werden; sollte auch dies zu keinem Ergebnis gelangen, kann die Kommission dem Rat vorschlagen, das Gebiet als Gebiet von unionsweiter Bedeutung auszuwählen. Obwohl Schutzmaßnahmen gemäß den Vorgaben der Richtlinie erst nach verbindlicher Aufnahme eines Gebiets in die von der Kommission verabschiedete Liste bestehen, folgt aus dem Effektivitätsprinzip für die Mitgliedsstaaten bereits vor diesem Zeitpunkt eine Pflicht, das Gebiet entsprechend zu schützen (Vorwirkung der Richtlinie).<sup>486</sup> Ähnliches gilt auch für die oft im Zusammenhang mit der FFH-RL genannte **Vogelschutzrichtlinie**,<sup>487</sup> die den Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten, die auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten beheimatet sind, beinhaltet. Eine Rolle spielt schließlich die **Gemeinsame Fischereipolitik**, die sich zwar zunächst als klassische Marktpolitik entwickelte,<sup>488</sup> jedoch mittlerweile die nachhaltige Erhaltung und Nutzung der Meeresressourcen zum Schwerpunkt hat.<sup>489</sup> Wichtigstes und umstrittenstes Instrument ist die Festsetzung von nationalen Fangquoten.<sup>490</sup> Mit der ab 2014 geltenden neuen Grundverordnung wird zudem festgesetzt, dass bis 2020 alle Bestände nach dem Prinzip des maximalen Dauerertrages (MSY) bewirtschaftet werden sollen.<sup>491</sup>

### C. Die drei Säulen des europäischen Umweltsekundärrechts

#### [147]

Auf der Grundlage des vorstehenden Überblicks lassen sich verschiedene, das **europäische Umweltsekundärrecht tragende Säulen** erkennen, die nachfolgend vertiefend betrachtet werden sollen, weil sie die Struktur des europäischen Umweltrechts prägen.

#### 1. Integrierter Umweltschutz

#### [148]

Der vorstehend bereits mehrfach erwähnte Begriff des integrierten Umweltschutzes hat – zumindest in rechtlicher Hinsicht – seinen Ursprung im europäischen Umweltrecht.<sup>492</sup> Erste

---

<sup>486</sup> EuGH, Rs. C-117/03, Slg. 2005, I-167 (Società Italiana Dragaggi SpA u. a. / Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti); dazu *Gellermann*, NuR 2005, 433; EuGH, Rs. C-244/05, Slg. 2006, I-8445 (Bund Naturschutz in Bayern e. V./Freistaat Bayern); dazu *Kautz*, NVwZ 2007, 666.

<sup>487</sup> RL 2009/147, ABl. 2010 Nr. L 20/7 (zuvor Richtlinie 79/409, ABl. 1997 Nr. L 103/1); *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 508 ff.; *Klooth/Louis*, NuR 2005, 438.

<sup>488</sup> Rechtsgrundlage war daher auch Art. 37 EGV (jetzt Art. 43 AEUV).

<sup>489</sup> *Weis/Busse*, ZUR 2013, 10; perspektivisch Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2012, S. 271 ff.

<sup>490</sup> Art. 16 VO 1380/2013, ABl. 2013 Nr. L 354/22 (37); geändert durch VO 2015/812, ABl. 2015 Nr. L 133/1.

<sup>491</sup> Art. 2 UAbs. 2 VO 1380/2013, ABl. 2013, Nr. L 354/22 (37); geändert durch VO 2015/812, ABl. 2015 Nr. L 133/1.

<sup>492</sup> Ausführlich dazu *Zöttl*, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung – Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und ihre Umsetzung in das deutsche Recht; *Röckinghausen*, 49 ff.

Hinweise finden sich mit Blick auf das Problem der Schadstoffverlagerung im 3. Umweltaktionsprogramm der EG von 1983 unter den Stichworten „umfassende Strategie“ und „gesamthafte“ Kontrolle im Umweltschutz,<sup>493</sup> das 4. Umweltaktionsprogramm von 1987 verwendet erstmals den Begriff des „integrierten Konzepts“,<sup>494</sup> das 5. Umweltaktionsprogramm von 1993 schließlich bringt den integrierten Umweltschutz mit dem umweltpolitischen Leitbild des „sustainable development“<sup>495</sup> in Zusammenhang, zu dessen Konkretisierung es erforderlich werde, die bestehenden und neuen Instrumente des Umweltschutzes in einem integrierten System zusammenzufassen, damit umweltpolitisches Handeln integriert und koordiniert werden könne.<sup>496</sup> Konkret haben erstmals die projektbezogene **UVP-Richtlinie** von 1985 mit ihrem übermedialen, umfassenden und die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltmedien erfassenden Ansatz<sup>497</sup> sowie dann die **IVU-Richtlinie** von 1996,<sup>498</sup> nun neugefasst durch die **Industrieemissionsrichtlinie**,<sup>499</sup> mit ihrem „integrierten Konzept“ für die Genehmigung von Anlagen Elemente eines integrierten Umweltschutzes normiert. Auch die Richtlinie 2001/42 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>500</sup> – auch Strategische Umweltprüfung (SUP) bzw. **Plan-UVP** genannt – die die projektbezogene UVP ergänzend auf vorgelagerte Pläne und Programme ausdehnt, versteht sich nicht nur von ihrer inhaltlichen Konzeption her, sondern auch nach ihrem Anhang I lit. f) als Teil des integrierten Umweltschutzes.<sup>501</sup>

#### [149]

Mit der projektbezogenen UVP-Richtlinie von 1985<sup>502</sup> wurden also erstmals Elemente eines integrierten Umweltschutzes normiert und in das deutsche Recht (UVPG) transformiert. Das Prinzip des integrierten Umweltschutzes kommt hier in der **erforderlichen Gesamtbewertung** der ermittelten Umweltauswirkungen eines Vorhabens zum Ausdruck: Indem nach § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG alle Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, biologische

<sup>493</sup> 3. Umweltaktionsprogramm, ABl. 1983 Nr. C 46/3.

<sup>494</sup> 4. Umweltaktionsprogramm, ABl. 1987 Nr. C 328/5, 18 ff.

<sup>495</sup> Dazu *Schröder*, Archiv des Völkerrechts, Band 34, 1996, 251 ff.

<sup>496</sup> 5. Umweltaktionsprogramm, ABl. 1993 Nr. C 138/5, 29.

<sup>497</sup> Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 Nr. L 175/40, (geändert durch RL 97/11, ABl. 1997 Nr. L 73/5; RL 2003/35, ABl. 2003 Nr. L 156/17; RL 2011/92, ABl. 2012 Nr. L 26/1 und RL 2014/52, ABl. 2014 Nr. L 124/1); zur Entwicklung *Erbguth*, ZUR 2014, 515; zu den letzten Änderungen *Sangenstedt*, ZUR 2014, 526; *Falke*, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2014, 501.

<sup>498</sup> Richtlinie 96/61 des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 Nr. L 257/26; ersetzt durch die Richtlinie 2008/1, ABl. 2008 Nr. L 24/8 (kodifizierte Fassung).

<sup>499</sup> Richtlinie 2010/75 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industriemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 Nr. L 334/17.

<sup>500</sup> Richtlinie 2001/42 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juli 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 Nr. L 197/30.

<sup>501</sup> *Schröder*, in: *Erbguth*, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 29.

<sup>502</sup> Richtlinie 85/33 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 Nr. L 175/40.

Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden sollen, wird ein medienübergreifender und damit integrativer Ansatz im Umweltschutz verfolgt. Über die herkömmliche fachbezogene, sektorale Prüfung hinaus, sollen Umweltauswirkungen gesamthaft betrachtet und bewertet werden.<sup>503</sup>

## [150]

Der Ansatz des integrierten Umweltschutzes, wie er insbesondere in dem Erfordernis der „Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen“ nach § 2 Abs. 1 S. 4 UVPG zum Ausdruck kommt, erfordert freilich, dass die Leistungsfähigkeit eines Ökosystems wissenschaftlich operationalisierbar ist.<sup>504</sup> Insoweit schafft zwar auch die UVP-Verwaltungsvorschrift, die das Gesetz konkretisieren soll, keine Klarheit.<sup>505</sup> Zu Recht mehrten sich im Zusammenhang mit der Umsetzung der (ersten) UVP-Änderungsrichtlinie,<sup>506</sup> die ursprünglich einmal im Rahmen der Realisierung des ebenfalls am integrierten Umweltschutz ausgerichteten UGB erfolgen sollte, diejenigen Stimmen, die den Ansatz des integrierten Umweltschutzes für – wenn auch nur begrenzt – **materiell operationalisierbar** halten.<sup>507</sup> Auch der EuGH betonte die materielle Komponente der UVP-RL: die zuständige Behörde müsse selbst eine materielle Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die genannten Faktoren durchführen.<sup>508</sup> Jedoch bleibt unumstritten, dass integrierter Umweltschutz immer **auch prozedural** organisiert werden muss, etwa durch Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>509</sup> und verbesserte Behördenkoordination (vgl. etwa die Regelung des § 14 UVPG über die Koordinierung der UVP in parallelen Verfahren).<sup>510</sup>

## [151]

Trotz aller Konkretisierungen in einzelnen Rechtsakten und Programmen wird das Verständnis dessen, was integrierter Umweltschutz ist und was er leisten soll, nur begrenzt sichtbar.<sup>511</sup> In dieser Situation ist es Aufgabe der Wissenschaft zu systematisieren und im Zuge dessen zwischen externer und interner Integration zu unterscheiden.<sup>512</sup> Unter **externer Integration** lässt

---

<sup>503</sup> Ausführlich hierzu *Röckinghausen*, 64 ff.; *Durst*, 109 ff.; allgemein *Zöttl*, 86 ff.

<sup>504</sup> Kritisch *Schmidt*, DÖV 1994, 749, 755 m. w. N.

<sup>505</sup> Dazu *Mayen*, NVwZ 1996, 319.

<sup>506</sup> Richtlinie 97/11 vom 3. März 1997, ABl. 1997 Nr. L 73/5; dazu *Feldmann*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts, Bd. I, § 34, Rn. 36 ff.

<sup>507</sup> *Röckinghausen*, 33 ff., 37 ff. und 112 ff.; *Volkman*, VerwArch 89 (1998), 363 ff.; *Zöttl*, 86 ff.; eher kritisch *Masing*, DVBl. 1998, 549 ff.; *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten in: Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation zur 21. Wissenschaftlichen Fachtagung, 1998, 27 ff.

<sup>508</sup> EuGH, Rs. C-50/09, Slg. 2001, I-00873, Rn. 36 ff., insb. Rn. 40; dazu *Kahl*, JZ 2012, 667, 671.

<sup>509</sup> Ähnlich *Schmidt*, DÖV 1994, 749, 755; *Zöttl*, 98 f.

<sup>510</sup> Dazu *Landel*, 114 ff.

<sup>511</sup> *Calliess*, DVBl. 2010, 1 ff.

<sup>512</sup> *Schröder*, in: Erbguth, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 29 ff.

sich – in Anlehnung an die insoweit maßgebliche Norm des Art. 11 AEUV<sup>513</sup> – das Erfordernis verstehen, die Belange des Umweltschutzes bei der normativen Ausgestaltung und Durchführung anderer Unionspolitiken, wie z. B. Verkehr, Landwirtschaft oder Energie, zu berücksichtigen und zur Förderung einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen.<sup>514</sup> Externe Integration wirkt also politikenübergreifend.

## [152]

Im Rahmen der **internen Integration** rückt demgegenüber das Ziel ins Zentrum der Aufmerksamkeit, die Auswirkungen von umweltbelastenden Stoffen oder Tätigkeiten nicht nur im Hinblick auf ein einzelnes Medium, sondern im Hinblick auf die Umwelt als Ganzes zu regeln. Es geht hier mithin um einen medienübergreifenden ökologischen Ansatz, der im Unterschied zu sektoralen bzw. medialen Umweltschutzkonzepten von einer ganzheitlichen Betrachtung der Umwelt ausgeht und so dem Problem der Belastungsverlagerungen in besonderer Weise Rechnung tragen will. Im Kontext der internen Integration darf sich integrierter Umweltschutz daher nicht auf die bloße Zusammenführung der einzelnen Umweltmedien bzw. -schutzgüter beschränken, sondern soll, den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen der Ökologie korrespondierend, das Beziehungsgeflecht und die Wechselbeziehungen bei der Regelung und Bewertung umweltrelevanter Sachverhalte berücksichtigen.<sup>515</sup> Kurz gesagt wirkt interne Integration – innerhalb der Umweltpolitik – also medienübergreifend. Darüber, wie interne Integration zu bewirken ist, herrscht freilich Streit. Angesichts der zu bewältigenden Komplexität vertraut das Recht auch hier auf eine im Schwerpunkt verfahrensrechtliche Umsetzung (vgl. z. B. Art. 5 Abs. 2 Industrieemissions-RL). Auch der Referentenentwurf zur Umsetzung der jüngsten Novelle der UVP-Richtlinie<sup>516</sup>, die bis 16. Mai 2017 in deutsches Recht umzusetzen ist, greift das Ziel der Richtlinie, Klimaschutz und Energieeffizienz im Rahmen der internen Integration besser zu berücksichtigen, vor allem verfahrensmäßig auf, indem die Berichtspflichten des Projektträgers insoweit konkretisiert werden.<sup>517</sup>

## [153]

Integrierter Umweltschutz ist mithin sowohl in der Variante der externen Integration als auch in der Variante der internen Integration **in besonderer Weise durch Verfahren** zu

---

<sup>513</sup> Dazu *Calliess*, DVBl. 1998, 559 ff.

<sup>514</sup> *Schröder*, in: Erbguth, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 29 f.

<sup>515</sup> *Schröder*, in: Erbguth, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 30; *Erbguth*, DÖV 1984, 699.

<sup>516</sup> RL 2014/52, Abl. 2014 Nr. L 124/1.

<sup>517</sup> Vgl. insb. Anlage 4 i.V.m. § 16 des Referentenentwurfs, S. 43 ff., abrufbar unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Strategien\\_Bilanzen\\_Gesetze/gesetz\\_modernisierung\\_uvp.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/gesetz_modernisierung_uvp.pdf)

verwirklichen.<sup>518</sup> Externe Integration verlangt im Rahmen der Verwaltungsorganisation spezielle, mit einem aufschiebenden Vetorecht ausgestattete Instanzen, die auf Grundlage einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung zur Verteidigung der Umweltbelange in die geplanten sektoriellen Maßnahmen einer umweltexternen Fachbehörde „hineingrätschen“.<sup>519</sup> Dies kann von außen geschehen, durch die mit einem Kontroll- und Vetorecht ausgestattete Umweltfachbehörde, idealiter geschieht dies jedoch von innen, indem in der jeweiligen umweltexternen Fachbehörde eine Umwelta Abteilung eingerichtet wird, die konsequent und konstant in die Ausarbeitung der sektoriellen Maßnahme eingebunden wird. Interne Integration erfordert demgegenüber die Bündelung und Vernetzung zwischen verschiedenen mit dem Umweltschutz befassten Umweltfachbehörden. Ziel ist es, fachintern und in Reaktion auf die Komplexität des Umweltschutzes, eine medienübergreifende, die Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien berücksichtigende Gesamtbetrachtung zu ermöglichen, mit der Problemverlagerungen so weit wie möglich (Grundsatz der bestmöglichen Umweltoption) vermieden werden. Dieses Ziel kann am besten durch eine Einheitsbehörde in einem einheitlichen Verfahren gewährleistet werden.<sup>520</sup>

## 2. Umweltschutz durch Verfahren

### [154]

Bereits das Konzept des integrierten Umweltschutzes macht deutlich, wie sehr das europäische Umweltrecht auf das Verfahren setzt. Andere Ansätze, die im Zusammenhang mit dem eingangs zitierten Vollzugsdefizits des europäischen Umweltrechts im Zusammenhang stehen, unterstreichen diese Verfahrenorientierung.

### [155]

Mit Blick auf das konstatierte **Vollzugsdefizit** setzen EuGH und Kommission schon lange auf den an der Wahrung seiner „Rechte“ interessierten Bürger, der so zum Wächter der Einhaltung des europäischen Umweltrechts instrumentalisiert wird. Dieses Ziel verwirklicht sich insbesondere über die **Trias von Information, Partizipation und Zugang zum Gericht**.<sup>521</sup>

### [156]

Dementsprechend wollte schon die Richtlinie über den freien Zugang zu

---

<sup>518</sup> Allgemein zum Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht *Gurlit* und *Fehling*, VVDStRL 70, 2001, 227 und 278.

<sup>519</sup> Ausführlich *Latour*, Die integrierte Umweltverwaltung in der Europäischen Union.

<sup>520</sup> Ausführlich hierzu und zum folgenden *Calliess*, in: *Ruffert* (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 73 ff.; *ders.*, DVBl. 2010, 1 ff.

<sup>521</sup> Dazu *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.

Umweltinformationen<sup>522</sup> nach der 4. Begründungserwägung ihrer Präambel „den Umweltschutz verbessern“. Durch das von ihr in Art. 3 Abs. 1 jedermann voraussetzungslos gewährte Zugangsrecht will die Richtlinie die Transparenz des Umweltverwaltungshandelns erhöhen und die Informationsgrundlage der interessierten Öffentlichkeit verbreitern. Partizipationsrechte des Bürgers finden sich im EU-Recht insbesondere in der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung.<sup>523</sup> In deren Art. 6 Abs. 2 wird ein Individualanspruch des Bürgers gegenüber den Mitgliedstaaten auf Beteiligung garantiert.<sup>524</sup> Dessen faktische Wirksamkeit wurde in der jüngsten Novelle der UVP-RL durch Mindestfristen für Konsultationen und durch Veröffentlichungspflichten auf zentralen Internetportalen verbessert.<sup>525</sup> In systematischer Auslegung lässt sich den Vorschriften der Richtlinie sogar ein indirekter Anspruch jedes Bürgers auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung entnehmen,<sup>526</sup> sofern nur eines der dort im Anhang genannten Projekte in Rede steht. Dies bestätigte der EuGH in der Rs. **Trianel**<sup>527</sup>, was zu einer Änderung des deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes führte (s. § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Das Urteil ist als Gipfel einer Rechtsprechung zu sehen, in der der EuGH eine **Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten** mittels aus dem Unionsrecht abgeleiteter individueller Rechte entwickelte.<sup>528</sup> Überdies gewährt die bereits erwähnte Industrieemissions-RL,<sup>529</sup> wie schon die IVU-Richtlinie,<sup>530</sup> den Bürgern – auch grenzüberschreitend – **Beteiligungsrechte** mit Blick auf Genehmigungsverfahren und wesentliche Änderungen von Anlagen.

## [157]

Die Suche nach Wegen zur Beseitigung des Vollzugsdefizits hat zum Teil weitreichende Auswirkungen auf das nationale Verwaltungs- und Umweltrecht.<sup>531</sup> Zum einen ist das Unionsrecht

<sup>522</sup> Richtlinie 90/313, ABl. 1990 Nr. L 158/56

<sup>523</sup> Richtlinie 85/337, ABl. 1985 Nr. L 175/40.

<sup>524</sup> So *Pernice*, NVwZ 1990, 425; *Krämer*, EuGRZ 1988, 293.

<sup>525</sup> Art. 6 Abs. 5 und 7 der RL 2014/52, Abl. 2014 Nr. L 124/1.

<sup>526</sup> *Pernice*, NVwZ 1990, 425.

<sup>527</sup> EuGH, Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-03673, insb. Rn. 42 ff (Trianel); dazu *Appel*, NuR 2011, 414; *Durner/Paus*, DVBl. 2011 759; *Schlacke*, NVwZ 2011, 804; *Wegener*, ZUR 2011, 363; *Murswiek*, JuS 2011, 1147; *Hellriegel*, EuZW 2011, 510; umfassend *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz, 101 ff.; ferner *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 300 ff.; *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht.

<sup>528</sup> EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, Rn. 6 (Kommission/Deutschland); EuGH, Rs. 59/89, Slg. 1991, I-2607 (Kommission/Deutschland); Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567 (Kommission/Deutschland); dazu ausführlich *Everling*, RIW 1992, 379; *Zuleeg*, NJW 1993, 31, 35 ff.; EuGH Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5431 (Kraaijeveld); *Bunge*, ZUR 2004, 141; *Schlacke*, ZUR 2006, 360 ff.; EuGH, Rs. C-240/09, Slg. 2011, I-01255, Tenor (slowakischer Braunbär); dazu *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 161; *Klinger*, EurUP 2014, 177; *Schlacke*, ZUR 2011, 312; *Sauer*, ZUR 2014, 195 (196); *Gärditz*, NvwZ 2014, 1 (5 f.); *Ekardt*, NVwZ 2014, 393; *Bunge*, ZUR 2014, 3.

<sup>529</sup> Richtlinie 2010/75, ABl. 2010 Nr. L 334/17.

<sup>530</sup> Richtlinie 2008/1, ABl. 2008 Nr. L 24/8 (kodifizierte Fassung), ersetzt die Richtlinie 96/61, ABl. 1996 Nr. L 257/26; dazu *Dolde*, NVwZ 1997, 313, 317; zur umstrittenen Vorgeschichte der IVU-Richtlinie vgl. auch den Kommissionsvorschlag in ABl. 1993 Nr. C 311/6; dazu *Sellner/Schnutenhaus*, NVwZ 1993, 828 ff.; *Schnutenhaus*, ZUR 1994, 299 ff.

<sup>531</sup> Zu § 42 VwGO: BVerwG, Rs. 7 C 21.12, Urteil v. 5. September 2013 sowie die Besprechung von *Bunge*, ZUR 2014, 3; *Schmidt-Kötters*, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, § 42 VwGO, Rn. 157.1 ff. (158.3, 159.3); *Berkemann*, DVBl. 2015, 389; ausführlich *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der

– entgegen der Tradition der deutschen Verwaltungsrechtsprechung – bei der **Zuerkennung individueller Rechte** großzügiger, indem es ein durch die Richtlinie vorgeformtes rechtlich geschütztes Interesse und die nur faktische Betroffenheit des Einzelnen im Anwendungsbereich des Unionsrechts für eine individuelle Klageberechtigung ausreichen lässt<sup>532</sup>. Zum anderen ermöglicht es in Rechtsgebieten mit unionsrechtlichem Einfluss die Verbandsklage, die sogar dann eingelegt kann, wenn ganz allgemein Gemeinwohlinteressen wegen nicht (effektiver) Durchführung von Umweltmaßnahmen auf dem Spiel stehen (**altruistische Verbandsklage**).<sup>533</sup>

### 3. Ergebnis- und qualitätsorientierter Umweltschutz

#### [158]

Im Kontext von integriertem Umweltschutz und Verfahrensorientierung ist auch die ergebnis- und qualitätsorientierte Ausrichtung des europäischen Umweltschutzes zu sehen. Mit dieser sind **planende Elemente** sowie eine Art Umweltqualitätsmanagement, das Züge einer Umweltbewirtschaftung enthält, eng verbunden. Dies sollen die nachfolgenden Beispiele zeigen, die deutlich machen, dass die gebundene Erlaubnis in diesem Kontext in die Defensive gerät und der Einräumung eines administrativen Ermessens weichen muss.

#### [159]

Mit Blick auf die mit dem integrierten Umweltschutz verfolgten Ziele geht es darum, den Entscheidungsprozess so zu organisieren, dass eine den Vorgaben des integrierten Umweltschutzes entsprechende **medienübergreifende Kontrolle** der durch Industrieanlagen und sonstige umweltbeanspruchende Projekte bewirkten Umweltbelastung ermöglicht wird. Diese Einsicht impliziert an und für sich schon die aus der Industrieemissions-RL fließende Vorgabe, im jeweiligen Genehmigungsverfahren materiell-integrativ zu entscheiden. Im Kern liegt der Industrieemissionsrichtlinie – wenn auch nicht mehr im selben Umfang wie der IVU-Richtlinie – ein pragmatisch-verfahrensgestaltender Ansatz zugrunde, so dass die Verfahrensebene – nunmehr aber materiell unterlegt – eine konstitutive Bedeutung für das angestrebte Ergebnis einer materiellen internen Integration hat. Faktisch werden die materiellen Genehmigungsanforderungen

---

Aarhuskonvention, 101 ff.; *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 273 ff.; *Wegener*, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 145 ff.; grundlegend *ders.*, Rechte des Einzelnen, 80 ff.; *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 146 ff.; *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts; *Schoch*, NVwZ 1999, 457; *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 478 ff., insbes. 482 ff. jeweils m. w. N.; a. A. *Triantafyllou*, DÖV 1997, 192, 196.

<sup>532</sup> *Calliess*, in: Nowak/Cremer (Hrsg.), 81 ff.

<sup>533</sup> Generell zur Verbandsklage *Calliess*, NJW 2003, 97; *ders.*, EurUP 2003, 7; *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 72 f.; *Pernice*, JZ 2015, 967; umfassend *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, insbes. S. 54 ff., 161 ff. und 470 ff.; *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht.

also durch das Genehmigungsverfahren geprägt.<sup>534</sup> Im Zuge dessen erhalten umweltbewirtschaftende Elemente Einzug, die eine Abwägung erforderlich machen. Letztere ist aber wohl effektiv nur im Kontext der Einräumung administrativen Ermessens möglich.

## [160]

Mit der bereits erwähnten **SUP-Richtlinie** wurde der sich bereits nach Erlass der Projekt-UVP-Richtlinie abzeichnenden<sup>535</sup> Einsicht Rechnung getragen, dass vielfältige umweltrelevante Vorentscheidungen in Bezug auf ein konkretes Vorhaben, wie etwa die Standortauswahl,<sup>536</sup> bereits im vorgelagerten Planungsstadium unwiderruflich gefällt werden. Erfolgte beispielsweise die Standortwahl für ein Projekt schon durch einen raumordnerischen Plan ohne Umweltverträglichkeitsprüfung, so konnten die Umweltfolgen dieser (Vor-) Entscheidung im Rahmen der Projekt-UVP nicht mehr angemessen berücksichtigt werden. Nur ein verbundenes Prüfsystem, wie es UVP und SUP in Kombination vorsehen, kann die Prüfung von Alternativen ermöglichen sowie kumulative und synergetische Umweltauswirkungen mehrerer im Plan vorgesehener Projekte in den Blick nehmen.<sup>537</sup> Mittels der SUP-Richtlinie sollte diesen Defiziten der Projekt-UVP begegnet werden. Sie soll dadurch zu „nachhaltigeren und wirksameren Lösungen“<sup>538</sup> beitragen, dass sie im Vorfeld der projektbezogenen UVP-Richtlinie – dem Gebot der Frühzeitigkeit entsprechend – eine Prüfung des abstrakten planerischen Umfelds eines Vorhabens ermöglicht. Von zentraler Bedeutung ist insoweit, dass auf dieser Verfahrensebene zu diesem frühen Zeitpunkt noch Alternativlösungen (insbesondere hinsichtlich der Wahl des Standorts) in Betracht kommen. Mit der Möglichkeit der Alternativenprüfung, die als zentrales Element der SUP angesehen werden kann,<sup>539</sup> wird einem maßgeblichen Aspekt des im Umweltverfassungsrecht der EU verankerten Vorsorgeprinzip (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) Rechnung getragen: Wirksame Vorsorge richtet sich nicht nur am Gebot der Frühzeitigkeit aus, sondern sucht auch nach der bestmöglichen Umweltoption, mithin der – abgesehen von der Nullvariante – die Umwelt am wenigsten belastenden Alternative.<sup>540</sup>

## [161]

Mit dem Ziel der Verbesserung der **Luftqualität** hat die Europäische Union die vorstehend

---

<sup>534</sup> *Maaß*, DVBl. 2002, 364, 366; *Staupe*, ZUR 2000, 368; *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2000, 252, 253, der insoweit, etwas missverständlich, von einer dienenden Funktion des Verfahrensrechts spricht; *Calliess*, DVBl. 2010, 1 (3 ff.).

<sup>535</sup> Vgl. *Ginzky*, UPR 2002, 47, 47.

<sup>536</sup> *Pietzcker/Fiedler*, UVP-report 3 (2002), 83, 83.

<sup>537</sup> Vgl. dazu das die SUP vorbereitende Dokument der Kommission KOM (96) 511, 4 ff.; ferner *Ziekow*, UPR 1999, 287, 288.

<sup>538</sup> Vgl. den 5. Erwägungsgrund der Richtlinie.

<sup>539</sup> So zu Recht *Ziekow*, UPR 1999, 287, 288, 293.

<sup>540</sup> Dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 235 ff., 245 ff.

bereits erwähnte Richtlinie 2008/50<sup>541</sup> erlassen, die einen neuen Rahmen für die Luftqualitätsanforderungen der Union schafft. Diese Richtlinie fasst die Rahmenrichtlinie 96/62<sup>542</sup> und die bisher erlassenen Tochterrichtlinien zusammen, insbesondere die Richtlinie 1999/30 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft.<sup>543</sup> Ihre Begriffsbestimmungen und Ziele folgen im Wesentlichen diesen Rechtsakten.<sup>544</sup> Die Richtlinie legt Grenzwerte, Zielwerte und Alarmschwellen für die Luft fest und bestimmt einheitliche Methoden zur Beurteilung der Luftqualität. Darüber hinaus beinhaltet sie Vorschriften zur Gewährleistung der Informationen der Öffentlichkeit über die Luftqualität sowie die Verpflichtung zur Erhaltung guter und zur Verbesserung unzureichender Luftqualität. Erstmals werden Luftqualitätswerte für die besonders gesundheitsschädlichen kleinen Feinstäube festgesetzt. Außerdem wird nun den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Beantragung einer Fristverlängerung für die Einhaltung einiger Grenzwerte eingeräumt, sofern u. a. ein aktualisierter Luftreinhalteplan vorliegt.<sup>545</sup> Für den Umgang mit Emissionen aus natürlichen Quellen enthält die Richtlinie umfassende Regelungen. So gelten erhöhte Schadstoffwerte, die auf natürliche Quellen zurückgehen, nicht als Grenzwertüberschreitung im Sinne der Richtlinie. Schließlich präzisiert die Richtlinie, an welchen Orten eine Beurteilung der Einhaltung der Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit nicht vorgenommen werden muss. Die Vorgaben der Richtlinien hat der Bund insbesondere mit dem 8. Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes<sup>546</sup> sowie mit der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes umgesetzt. Die für den Vollzug dieser Vorschriften zuständigen Bundesländer haben beispielsweise mit der Einführung von sog. Umweltzonen mit Einfahrverboten für schadstoffreiche Kraftfahrzeuge Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte getroffen.

## [162]

Insbesondere aber sieht die **Wasserrahmenrichtlinie 2000/60**<sup>547</sup> ein europaweites, im Einzelnen ausgefeiltes Wasserbewirtschaftungssystem vor.<sup>548</sup> Grundlage sind die so genannten Flussgebietseinheiten, die nach einheitlichen Merkmalen geografischer, geologischer und

---

<sup>541</sup> ABl. 2008 Nr. L 152/1.

<sup>542</sup> ABl. 1996 Nr. L 296/55.

<sup>543</sup> ABl. 1999 Nr. L 163/41.

<sup>544</sup> Dazu *Klinger*, ZUR 2009, 16.

<sup>545</sup> Von dieser Möglichkeit hat Deutschland z.B. für Stickstoffdioxid Gebrauch gemacht, vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/regelungen-strategien/luftreinhaltung-in-der-eu>.

<sup>546</sup> BGBl. I S. 1059.

<sup>547</sup> ABl. 2000 Nr. L 327/73.

<sup>548</sup> Dazu *Holzwarth*, ZUR 2005, 510 ff.; *Eisenberg*, 146 ff.; ausführlich und kritisch *Breuer*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II, § 65, Rn. 6 ff., 45 ff., 131 ff.

hydrografischer Art sowie nach Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur konturiert werden sollen (Artikel 3, Absatz 1 und Artikel 5 in Verbindungen mit den Anhängen II und III Wasserrahmenrichtlinie). Unabhängig von einigen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene vorgenommenen Änderungen bleibt die Wasserrahmenrichtlinie auf eine **finale Steuerung** des Verwaltungshandelns gerichtet: Umweltqualitätsziele, Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Erfolgskontrollen fungieren dementsprechend als maßgebliche Instrumente der Richtlinie. Dies machen insbesondere die wasserwirtschaftlichen Aufgaben und Befugnisse der Behörden, die die Flussgebietseinheiten verwalten sollen, deutlich. Auf der Grundlage flächendeckend zu erfüllender Umweltziele (Artikel 4) und der verbindlich vorgegebenen Merkmale für Flussgebietseinheiten (Artikel 5) sollen die für die Flussgebietseinheiten zuständigen Behörden die Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Tätigkeiten und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung für jede Flussgebietseinheit (Artikel 5 in Verbindung mit den Anhängen II und III), die Einrichtung, Überarbeitung und Aktualisierung eines Verzeichnisses der auszuweisenden Schutzgebiete (Artikel 6), die Festlegung von Umweltqualitätsnormen für jedes zur Entnahme von Trinkwasser genutzte, vorgesehene und zu beschreibende Gewässer (Artikel 7) sowie die Erstellung und Umsetzung von Programmen zur Überwachung des Zustands von Oberflächengewässern, Grundwasser und Schutzgebieten (Artikel 8) gewährleisten. Im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sollen die Mitgliedstaaten überdies sicherstellen, dass in jeder Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm zur Erreichung der festgelegten Umweltziele (Artikel 11) und ein Bewirtschaftungsplan für jede Flussgebietseinheit (Artikel 13) von den zuständigen Behörden erstellt werden. Hieran anknüpfend besteht eine weitgehende Berichtspflicht der Mitgliedstaaten, im Zuge derer sie der EU-Kommission alle Bewirtschaftungspläne sowie zusammenfassenden Berichte hinsichtlich der durchgeführten Analysen nach Artikel 5 und der Überwachungsprogramme gemäß Artikel 8 vorzulegen haben (Artikel 15).

### [163]

Schon diese wenigen, skizzenhaften Beschreibungen des Inhalts der Wasserrahmenrichtlinie machen deutlich, dass diese ein **umweltbewirtschaftungsähnliches Organisations-, Planungs-, Ausführungs- und Kontrollsystem für die gesamte Wasserwirtschaft** in den Mitgliedstaaten formuliert. Auch wenn Artikel 3 deutlich macht, dass die Wasserrahmenrichtlinie keine konkreten formellen Anforderungen an die mitgliedstaatliche Behördenstruktur richtet, so muss sich diese jedoch an den finalen Inhalten der Richtlinie orientieren, die nach Artikel 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH dem Effizienzgebot

unterliegen.<sup>549</sup> Die zielorientierte Normstruktur der Wasserrahmenrichtlinie, ihre Ausrichtung auf Gewässerqualitätsziele, Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und Erfolgskontrollen bewirken im **Wasserrecht Deutschlands einen nicht unerheblichen Systemwandel**. Insbesondere wird die mitgliedstaatliche Verwaltung stärker auf Prognose-, Bewirtschaftungs-, Abwägungs-, Ermessens- und Gestaltungsentscheidungen hin orientiert. Der umfassende und konkret ausformulierte Umsetzungsauftrag hinsichtlich umweltpolitisch ehrgeiziger Gewässerqualitätsziele, Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne verlangt von der Verwaltung hochkomplexe Abwägungs- und Planungsentscheidungen, für die sie eines weit reichenden Ermessensspielraums bedarf. Die daneben auch in der Richtlinie enthaltenen Emissionsbegrenzungen, die eher dem Ansatz des deutschen Umweltrechts entsprechen, treten insoweit in den Hintergrund.<sup>550</sup>

#### [164]

Die vorstehenden beispielhaften Ausführungen machen deutlich, dass das europäische Umweltsekundärrecht mit seinem ziel- und qualitätsorientierten Ansatz **Elemente einer Umweltbewirtschaftung** enthält. Im Kontext dieses Ansatzes benötigen die mitgliedstaatlichen Behörden eine gewisse Handlungsfreiheit mit Blick auf die Erreichung des Ziels. Insoweit bedient sich das europäische Umweltrecht einer Art Benchmarking. Das in Art. 10 der SUP-Richtlinie vorgesehene Monitoring kann insoweit beispielhaft herangezogen werden.<sup>551</sup> Es soll verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten, wie so oft, die SUP-Richtlinie formal umsetzen und anwenden, dann aber bei der konkreten Durchführung des Plans die materiellen Umweltbelange weitgehend ignorieren. Vor diesem Hintergrund verpflichtet Art. 10 die Mitgliedstaaten dazu, die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne auf die Umwelt zu überwachen, um auf diese Weise frühzeitig unvorhergesehene negative Umweltauswirkungen zu ermitteln und ihnen begegnen zu können. Dementsprechend muss auch der Umweltbericht gem. Anhang I lit. i Informationen zu den geplanten Überwachungsmaßnahmen enthalten. Nicht durchsetzen konnte sich insoweit der Vorschlag des Europäischen Parlaments, den nationalen Umweltministerien eine obligatorische Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung von Umweltschutzmaßnahmen bei überregionalen Plänen und Programmen aufzuerlegen. Dies hätte einen von Art. 10 EGV nicht mehr gedeckten Eingriff in die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie,

---

<sup>549</sup> Dazu *Calliess*, in: Ruffert (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 71, 99 ff.

<sup>550</sup> Kritisch dazu *Breuer*, in: Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Band II, § 65, Rn. 9, 45 ff. und 131 ff.

<sup>551</sup> Dazu *Roder*, in: Henderl (Hrsg.), *Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts*, 225 ff.

die die Verwaltungsorganisation mit umfasst, bedeutet.<sup>552</sup>

D. Die Regelungsstrategien des europäischen Umweltsekundärrechts als Maßstab für das nationale Umweltrecht

### [165]

Die nachfolgenden, das Umweltsekundärrecht prägenden Regelungsstrategien sind freilich nicht unumstritten; vielmehr sind sie unter verschiedenen Gesichtspunkten einer u. a. durch die Schlagworte Subsidiarität, Deregulierung, Vereinfachung, Flexibilisierung oder Entsorgungsaufstärkung gekennzeichneten **Kontroverse** unterworfen, die auf mitgliedstaatlicher und unionaler Ebene geführt wird.<sup>553</sup> Dennoch können sie einen zusammenfassenden Überblick vermitteln, in welcher Weise das europäische Umweltrecht auf das nationale Recht – im Zweifel umgestaltend – einwirkt.

1. Vom konditionalen Ordnungsrecht zum zielorientierten Optimierungsrecht

### [166]

Bekanntlich liegt dem deutschen Verwaltungsrecht im Schwerpunkt eine konditionale Normstruktur zu Grunde, die insbesondere dadurch gekennzeichnet ist, dass die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger als Rechtsverhältnis mit wechselseitigen Rechten und Pflichten ausgestaltet sind. Deren normative Voraussetzungen sind im jeweiligen Gesetzestext in aller Regel subsumtionsfähig und justitiabel ausformuliert. Das klassische Beispiel stellt die konditionale Normstruktur der gebundenen Anlagengenehmigung dar, wie sie in den §§ 5 und 6 BImSchG zum Ausdruck kommt. Nachdem das europäische Umweltrecht in den siebziger und achtziger Jahren zunächst der am deutschen Recht orientierten konditionalen Normstruktur folgte, hat es sich unter dem Einfluss des französischen und britischen Verwaltungsrechts in den letzten dreißig Jahren, insbesondere unter dem Einfluss des oben stehend erwähnten Konzepts des integrierten Umweltschutzes, zunehmend **in Richtung einer finalen Normstruktur** entwickelt.<sup>554</sup> Die UVP-Richtlinie ebenso wie die Industrieemissionsrichtlinie, aber auch die Wasserrahmenrichtlinie und die SUP-Richtlinie, können insoweit als paradigmatisch gelten: Neben das grundlegende Ziel eines medienübergreifenden und gesamtökologisch verstanden integrierten Umweltschutzes treten insoweit Umweltqualitätsziele, Programmaufstellungspflichten und

<sup>552</sup> EP Stellungnahme, ABl. 1998 Nr. C 341/18; dazu kritisch *Ziekow*, UPR 1999, 287, 290.

<sup>553</sup> Instruktiv hierzu die Beiträge in: *Erbguth* (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 17 ff.; *Barth/Demmke/Ludwig*, NuR 2001, 133 ff.; zur Kontroverse: *Krämer*, EU, Schutz der Umwelt und Recht, Vorträge aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 267, insbes. S. 11 ff.; *ders.*, ZUR 1994, 172, 174 ff.; vgl. auch die Beiträge von *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts; *Hansmann*, NVwZ 1995, 320.

<sup>554</sup> Dazu – kritisch – *Breuer*, in: MURL-NRW, Umweltrechtstage 2000, Umweltschutz im Widerstreit differierender Konzepte, 53 ff.

Bewirtschaftungspläne, die der Verwaltung eine effiziente Aufgabenerfüllung und insoweit eine im Vergleich zur finalen Normstruktur freiere Stellung einräumen. Um die mit der finalen Normstruktur einhergehenden Integrations- und Optimierungspostulate zu erfüllen, sind subjektive und politische Bewertungen, Gewichtungen und Abwägungen der Verwaltung notwendig, die letztlich einen Abschied von der gebundenen Erlaubnis bedingen und hin zu einem Ermessen führen.

#### [167]

Auf diese Weise **delegiert der Gesetzgeber die Normkonkretisierung** in Form von zweckrationalen Aufträgen an die staatliche Exekutive, die sodann – im Verbund mit den im jeweiligen Verwaltungsverfahren zu beteiligenden Bürgern – den Vollzugsprozess insgesamt zu einer normnachsöpferischen Phase macht. Neben der ergänzenden Vollzugskontrolle durch die Bürger, die insoweit mit umfassenden Informations-, Partizipations- und Rechtsschutzmöglichkeiten ausgestattet sind, erfolgt die Vollzugskontrolle durch die Mitgliedstaaten seitens der Europäischen Union im Kontext eines so genannten Monitorings, das entsprechend der Zielorientierung des europäischen Umweltschutzes einer Art Benchmarking gleicht. Artikel 10 SUP-Richtlinie ist hierfür ein gutes Beispiel.

### 2. *Von Emissionsgrenzwerten zu Qualitätszielen und Umweltplanung*

#### [168]

Auch wenn das europäische Umweltrecht, wie die Industrieemissionsrichtlinie oder auch die Wasserrahmenrichtlinie deutlich machen, nicht gänzlich auf materielle Emissionsgrenzwerte verzichtet (vgl. etwa Artikel 14 der Industrieemissionsrichtlinie sowie Artikel 10 der Wasserrahmenrichtlinie), so wird doch deutlich, dass die Kombination von Umweltqualitätszielen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen und abwägungsoffenen Vorgaben des integrierten Umweltschutzes ganz maßgeblich von Verfahrenspostulaten mitbestimmt wird. Mit dieser Hinwendung zu Qualitätszielen und Ansätzen der Umweltplanung gewinnt wiederum das Verfahren an Bedeutung. Im Zuge dessen gelangen die **Verfahrensrechte des Bürgers in das Zentrum der Aufmerksamkeit**, ergänzt um eine dem integrierten Umweltschutz geschuldete Behördenkonzentration auf eine einzige die Genehmigung erteilende Stelle. Dementsprechend stehen auch hier Programm- und Aktionspflichten der Mitgliedstaaten (Meldepflichten, Monitoring) sowie eine dem korrespondierende Funktionalisierung des Rechtsschutzes, der die Bürger im Interesse der Programmverwirklichung mobilisieren soll, im Vordergrund.

### 3. Von der Gefahrenvermeidung zur umfassenden Vorsorgeorientierung

[169]

Das Umweltsekundärrecht der EU ist – entsprechend den eingangs erwähnten Vorgaben des Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV – ganz **zentral am Vorsorgeprinzip ausgerichtet**. Das gilt nicht nur mit Blick auf das europäische Risikorecht, etwa das Chemikalienrecht in Form der sog. REACH-Verordnung<sup>555</sup> oder das Recht der Grünen Gentechnik,<sup>556</sup> sondern auch für das europäische Luftreinhalte- und Wasserrecht. Der großen Bedeutung des Vorsorgeprinzips für das europäische Umweltrecht korrespondiert das Konzept des integrierten Umweltschutzes. Mit ihm sollen nicht nur Belastungsverschiebungen vermieden werden, sondern auch, wie UVP- und SUP- sowie Industrieemissionsrichtlinie deutlich machen, ein **möglichst frühzeitiger Umweltschutz** ermöglicht werden. Das europäische Vorsorgeprinzip überlagert die im deutschen Umweltrecht angelegte, nach wie vor festzustellende Orientierung an der klassischen Gefahrenabwehr. Dem entspricht es, wenn auch vorsorgeorientierte Normen und Grenzwerte – entsprechend der erwähnten Rechtsprechung des EuGH – im Zuge der unionsrechtlichen Vorgaben drittschützende Wirkung entfalten.<sup>557</sup>

### 4. Vom sektoralen zum querschnittsbezogenen Umweltschutz

[170]

Trotz aller Ansätze im Bundesimmissionsschutzgesetz und aller darauf gegründeten gegenteiligen Behauptungen<sup>558</sup> verfolgt das deutsche Umweltrecht bislang einen sektoralen Ansatz, der mit dem querschnittsbezogenen Ansatz des europäischen Umweltrechts, wie er insbesondere im integrierten Umweltschutz zum Ausdruck kommt, nur schwer zu vereinbaren ist. Mit seiner so genannten **integrierten Vorhabengenehmigung**, die einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung eines Vorhabens entscheidet, hätte das Umweltgesetzbuch (in der Form des letzten Referentenentwurfs)<sup>559</sup> insoweit freilich europarechtskonform Abhilfe schaffen können.

### 5. Vom materiellen zum prozeduralen Umweltschutz

[171]

Auch wenn sich das europäische Umweltrecht sinnvollerweise nicht von einem materiellen Ansatz verabschiedet, mithin also nicht auf die Vorgabe materieller Emissionsgrenzwerte

---

<sup>555</sup> Dazu *Calliess*, *VerwArch* 2003, 389 ff.; *Calliess/Lais*, *NuR* 2005, 290 ff.; *Calliess/Stockhaus*, *Regulierung von Nanomaterialien – reicht REACH?*, *DVBf.* 2011, 921.

<sup>556</sup> Vgl. etwa *Calliess/Korte*, *DÖV* 2006, 10 ff.

<sup>557</sup> Hierzu *Wegener*, *Rechte des Einzelnen*, 183 ff.; *Calliess*, *DVBf.* 2010, 1 (5 ff.).

<sup>558</sup> Dazu *Rebentisch*, *NVwZ* 1995, 949 ff. m. w. N.

<sup>559</sup> Dazu *Calliess*, *Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I*, *ZUR* 2008, 343; *ders.*, *DVBf.* 2010, 1 ff.; *Welke*, *Die integrierte Vorhabengenehmigung*, 80 ff.

verzichtet (im europäischen Anlagenzulassungsrecht ist mit der neuen Industrieemissionsrichtlinie sogar eine Entwicklung von einem eher prozeduralen zu einem materiellen Ansatz zu beobachten), so ist doch generell eine im Vergleich zum deutschen Recht **stärkere Hinwendung zum prozeduralen Umweltrecht** erkennbar. Dies hat nicht nur mit dem Konzept des integrierten Umweltschutzes zu tun, sondern auch mit der im europäischen und internationalen Kontext (vgl. etwa die Aarhus-Konvention) festzustellenden Stärkung der Partizipationsrechte des Bürgers.<sup>560</sup> Rechte auf umfassende Information, auf – unter Umständen auch grenzüberschreitende – Partizipation (vergleiche UVP-, SUP- und Industrieemissionsrichtlinie) sowie ein an der Interessentenklage orientierter Zugang zum Gericht sollen den Vollzug des Umweltrechts im Einzelfall verbessern.

#### 6. Von der staatlichen Verantwortung zur bürgerlichen Mitverantwortung

[172]

Die mit der verstärkten Hinwendung zum prozeduralen Umweltschutz verbundene, bereits vorstehend erläuterte Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts, ergänzt die aus dem deutschen Umweltrecht bekannte, primär auf die staatlichen Behörden ausgerichtete, Vollzugskontrolle. Darüber hinausgehende Ansätze zur Stärkung der bürgerlichen Mitverantwortung finden sich aber auch im **Öko-Audit-System**. Nachdem die Auditierung nicht mehr nur an organisatorischen Standards, sondern auch an der Einhaltung der materiellen umweltrechtlichen Vorschriften orientiert wird, und bei auditierten Organisationen zur Vermeidung von Doppelprüfungen Vollzugserleichterung praktiziert werden, korrespondiert das Öko-Audit nunmehr auch stärker mit der bürgerlichen Mitverantwortung im Bereich der Vollzugskontrolle des Umweltrechts.<sup>561</sup> Eine bürgerliche Mitverantwortung impliziert aber auch die vorsichtige Hinwendung zu den so genannten **ökonomischen Instrumenten**. Diese haben mit der Richtlinie 2003/87 über den Handel mit Emissionszertifikaten<sup>562</sup> erstmals einen prominenten Anwendungsfall im europäischen Umweltrecht gefunden.

---

<sup>560</sup> Ausführlich *Calliess*, ZUR 2000, 246 ff.

<sup>561</sup> Siehe hierzu *Ewer*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, § 36, Rn. 1 ff., 196 ff.

<sup>562</sup> ABl. 2003 Nr. L 275/32, geändert durch RL 2009/29, ABl. 2009 Nr. L 140/63; Leitlinien der Kommission KOM 2003/830; dazu *Kreuter-Kirchhof*, 406 ff.

## VIII. Reformperspektiven

[173]

Mit Blick auf vielfältige Umweltschutzdefizite im Kontext der Verwirklichung des Binnenmarktes wird – in Anlehnung an die deutsche Debatte um den Umweltstaat<sup>563</sup> – die Fortentwicklung der Union zu einer Umweltunion bzw. ökologischen Rechtsgemeinschaft diskutiert.<sup>564</sup> Um die bestehenden Ansätze zu Strukturen einer echten Umweltunion objektiv-rechtlich weiterzuentwickeln, müsste in Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung das **Vorsorgeprinzip** in Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV konkretisiert und über eine **verbindlicher gefasste Querschnittsklausel** (vgl. Art. 11 AEUV) – vom EuGH grundsätzlich kontrollierbar – in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Erste Schritte in diese Richtung unternimmt die EU insoweit im Rahmen des sog. „Cardiff-Prozesses“. Überdies ist ein Ausbau **institutioneller und verfahrensrechtlicher** Absicherungen (z. B. durch eine kompetenzielle Stärkung der Umweltagentur, einen Umweltombudsman, einen ökologischen Senat bzw. – in Umwandlung des WSA (s. Art. 300 ff.) – einen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung) notwendig.

[174]

Im Unterschied zu den objektiv-rechtlichen sind die subjektiv-rechtlichen Ansätze im Vertrag – ähnlich dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten – eher schwach entwickelt.<sup>565</sup> Eine denkbare primärrechtliche Fortentwicklung ist – insbesondere angesichts der unvermeidbaren Inhaltsleere eines materiellen **Umweltgrundrechts** – nur begrenzt möglich. Mit der nun rechtsverbindlichen Charta der Grundrechte der EU gibt es zwar einen geeigneten Anknüpfungspunkt, jedoch wäre von der Formulierung her nur ein „prozedurales Umweltgrundrecht“ mit Rechten auf **Information, Partizipation sowie Zugang zum Gericht** praktisch einlösbar.<sup>566</sup> Vor dem Hintergrund des Vollzugsdefizits in der Praxis, das die beschriebenen objektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Umweltschutzes im Vertrag oftmals leerlaufen lässt, ist die – als gangbare Alternative zu einem Umweltgrundrecht – durch den EuGH weitgehend ermöglichte **altruistische Verbandsklage**<sup>567</sup> positiv zu bewerten. Eine explizite Normierung und genaue Konturierung – wie sie für den Zugang zu Unionsgerichten in Art. 11, 12 der VO 1367/2006

---

<sup>563</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 30 ff. und 74 ff. m. w. N.

<sup>564</sup> Siehe *Ress*, Umweltrecht und Umweltpolitik der EG nach dem Vertrag über die EU, Vorträge aus dem E.I., Nr. 291, 1992, 3 (5, 22); *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 9, Rn. 13; *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 601 ff.; *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 291 ff.; *Calliess*, in: Baumeister, Wege zum ökologischen Rechtsstaat, 71, 71 ff.; eher kritisch *Rengeling*, Zum Umweltverfassungsrecht der EU, 469 ff.

<sup>565</sup> Ausführlich *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 18 ff.

<sup>566</sup> Dazu ausführlich *Calliess*, ZUR 2000, 246, sowie *ders.*, EuZW 2001, 261, 265 f. m. w. N.

<sup>567</sup> Insb. EuGH, Rs. C-115/09, Slg. 2011, I-03673, insb. Rn. 42 ff (Trianel); *Kahl*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV, Rn. 72 f.; *Pernice*, JZ 2015, 967; umfassend *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz, 101 ff.; ferner *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 300 ff.; *Schmidt/Schrader/Zschiesche*, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht.

enthalten ist – wäre auch hinsichtlich des Zugangs zu mitgliedstaatlichen Gerichten wünschenswert, ist jedoch angesichts des im Mai 2014 zurückgezogenen Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in nächster Zeit politisch unwahrscheinlich.

## IX. Neuer Aufbruch: Der Klimaschutz als Treiber des European Green Deal<sup>568</sup>

### A. Einleitung

#### [175]

Vor der Corona-Krise ist das Thema Umweltschutz und Klimawandel – beeinflusst von der Fridays for Future-Bewegung und den Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 – auf der politischen Agenda sichtbar nach vorne gerückt. Der Europäische Rat hat im Juni 2019 in seiner neuen Strategischen Agenda 2019 bis 2024 die Notwendigkeit eines ökologischen Wandels betont und den Übergang zu einer grünen Wirtschaft zu einer Hauptpriorität für die EU erklärt.<sup>569</sup> In Übereinstimmung damit präsentierte Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* - entsprechend ihrer politischen Leitlinien<sup>570</sup> - im Dezember 2019 einen Vorschlag für einen European Green Deal<sup>571</sup>, demzufolge ökologische Nachhaltigkeit zukünftig das Leitmotiv der europäischen Politik sein soll.

#### [176]

Warum aber ist diese politische Neuausrichtung so dringend notwendig? Bei der Beantwortung dieser Frage spielt das Konzept der ökologischen, insbesondere der planetaren Belastungsgrenzen eine zentrale Rolle. Namentlich die im Übereinkommen von Paris vereinbarten internationalen Klimaschutzziele, die eine Begrenzung der menschengemachten Klimaerwärmung auf

---

<sup>568</sup> Dieser Teil wurde zusammen mit Frau *Miriam Dross* verfasst und ist vorab unter dem Titel Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, in: *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)* 2020, S. 456 ff. erschienen.

<sup>569</sup> *Europäischer Rat*, Eine neue Strategische Agenda 2019-2024. Brüssel, 2019. <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf> (abgerufen am 8.6.2020).

<sup>570</sup> *Ursula von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024. Brüssel, 2019. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission.de.pdf> (abgerufen am 8.6.2020).

<sup>571</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final; dazu auch *Köck/Markus*, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, *ZUR* 5/2020, S. 257 f; siehe dazu ausführlich: *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik, in: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Kapitel 8; *Schmidt*, Globale Klimapolitik: Welchen Beitrag sollten Deutschland und Europa leisten, *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 3; *Schlacke*, *European Green Deal – Bottleneck bis 2030 – eine rechtswissenschaftliche Perspektive*, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 28; *Lösch*, *Smart Deal - Klimapolitik in Krisenzeiten neu denken*, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 32; *Ammann*, Was kann die Wirtschaft gegen den Klimawandel tun (- und was nicht)?, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 35.

deutlich unter 2°C gegenüber vorindustriellen Werten, möglichst aber auf 1,5°C verlangen<sup>572</sup>, formulieren im Rahmen der Erdsystemwissenschaften ermittelte ökologische Grenzen der sozialen Marktwirtschaft. Dementsprechend bezeichnet die Bundesregierung die planetaren Grenzen in ihrer – rechtlich unverbindlichen – Nachhaltigkeitsstrategie zutreffend als „absolute Leitplanken“ für politische Entscheidungen<sup>573</sup>.

### [177]

Das Kernanliegen des Konzepts der planetaren Grenzen geht dahin, einen „sicheren Handlungsraum“ für die Menschheit aufzuzeigen, in dem diese mit hoher Wahrscheinlichkeit stabile Bedingungen des Erdsystems vorfindet.<sup>574</sup> Zwar können Ökosysteme Belastungen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Ab einem gewissen Belastungsniveau treten jedoch Störungen und mitunter irreversible Schäden ein. Im Hinblick hierauf stellen vor allem sog. Kipppunkte, die Erdsystemfunktionen in nicht-linear oder sogar abrupter Weise verändern, deren genaue Lage nicht mit Gewissheit bestimmt werden kann, eine große Herausforderung dar. Einen Schwellenwert für einen Kipppunkt definiert z.B. das 1,5 -2 Grad Ziel.<sup>575</sup>

### [178]

Bei Überschreiten dieser Kipppunkte drohen jedenfalls irreversible Umweltschäden, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können. Mit Blick auf diese katastrophalen Folgen formuliert das Konzept der planetaren Grenzen einen „sicheren Handlungsraum“ und zieht bei der Bestimmung kritischer Schwellenwerte einen Sicherheitsabstand heran. An diesem Punkt muss die erdsystemwissenschaftlich ermittelte Sachlage normativ und politisch bewertet werden.<sup>576</sup>

---

<sup>572</sup> Art. 2 Abs. 1 (a) des Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Decision 1/CP.21), abrufbar unter [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf) (letzter Aufruf 30.04.2019).

<sup>573</sup> Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Neuauflage 2016, S. 12; abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1> (letzter Aufruf 30.04.2019).

<sup>574</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Global Warming of 1,5°C (2018), eine englischsprachige Zusammenfassung ist abrufbar unter [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf) (letzter Aufruf 30.04.2019), dort S. 11f. und 17f.

<sup>575</sup> Rockström, Steffen, Noone et al (2009): A safe operating space for humanity, Nature 461 (7263), S. 47; 2015 folgte eine Aktualisierung: Steffen, Richardson, Rockström, et al (2015), Science 347 (6223).

<sup>576</sup> Vertiefend SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, 2019, S. 30 ff.

## B. Rechtliche Rahmenvorgaben

### [179]

Dabei stellt der Sicherheitsabstand einen Anknüpfungspunkt für die Koppelung mit rechtlichen Vorgaben dar.<sup>577</sup> Diese fließen nicht nur aus der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit, mit dem Ziel Abstand vom „ökologischen Existenzminimum“ zu halten, sondern auch aus dem Staatsziel Umweltschutz in Artikel 20a GG. Dessen Schutzauftrag umfasst nach juristischem Verständnis sowohl den Klimaschutz als auch zwei Leitprinzipien der Umweltpolitik, das Vorsorge- und das Nachhaltigkeitsprinzip.<sup>578</sup>

### [180]

Konkreter ist insoweit das Recht der EU, wo das Vorsorgeprinzip als rechtsverbindliche Handlungsmaxime der europäischen Umweltpolitik (Artikel 191 AEUV) ausdrücklich verankert ist. Über die Integrationsklausel (Artikel 11 AEUV), der zufolge der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen, werden Umwelt- und Klimabelange - ganz im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips<sup>579</sup> - mit Interessen anderer Politiken, zum Beispiel der Wirtschafts-, Verkehrs- und Agrarpolitik, verzahnt.<sup>580</sup>

### [181]

Aus den Erfordernissen des Umweltschutzes gem. Art. 191 Abs. 1 AEUV, konkret dem rechtlichen Vorsorgeprinzip (Art. 191 Abs. 2 AEUV), ergibt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen. Es spiegelt den „sicheren Handlungsraum“ durch ein Abstandsgebot, indem es bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr – mithin der wissenschaftlich plausibel gemachten Möglichkeit eines Überschreitens kritischer Belastungen oder Kippunkte - politisches Handeln einfordert. Dabei steht der Politik notwendig ein politischer Gestaltungsspielraum zu, da die Ziele des Klima- und Umweltschutzes mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abzuwägen sind. Jedoch ist dem Abstandsgebot in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je konkreter ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen, etwa des 1,5 bis 2 Grad-Ziels im Klimaschutz, wird. Dies bedeutet zugleich, dass die planetaren Belastungsgrenzen und daran

---

<sup>577</sup> Dazu bereits *Calliess*, Abstand halten, ZUR 2019, S. 386 f.

<sup>578</sup> Umfassend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 298 ff. 410 ff. sowie S. 114 ff., 181 f.

<sup>579</sup> Dazu jüngst handlungsorientiert *Berg*, Ist Nachhaltigkeit utopisch? Der neue Bericht an den Club of Rome, 2020, S. 19 ff. und 302 ff. und umfassend *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, S. 25 ff.

<sup>580</sup> Ausführlich *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559 ff.

anknüpfend das ökologische Existenzminimum jeder politischen Abwägung eine absolute Grenze setzen. Jenseits dieser Grenze verlangt das verfassungsrechtlich anerkannte Untermaßverbot, dass ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen durch ein geeignetes und wirksames, also langfristig angelegtes, in sich kohärentes und rechtsverbindliches Schutzkonzept vermieden wird. Ein solches Schutzkonzept ist als „absolute Leitplanke“ der Politik allerdings nur dann wirksam, wenn es vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes - ausgerichtet am Vorbild des vom Bundesverfassungsgericht einmal für die Finanzverfassung angeregten Maßstäbengesetzes - erlassen wird.<sup>581</sup>

## [182]

Im Kontext des so skizzierten Rechtsrahmens soll nunmehr untersucht werden, inwieweit Umwelt- und Klimaschutz im Lichte von European Green Deal und Corona-Recovery Plan als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik angesehen werden können und müssen.

### C. Vom European Green Deal über die Corona-Krise zum Recovery Plan

#### 1. Der European Green Deal

## [183]

Der European Green Deal kann als Strategie und Programm der EU verstanden werden. Bislang handelt es sich jedoch „nur“ um einen ambitionierten Vorschlag der Europäischen Kommission, der im Europäischen Rat – und somit den Mitgliedstaaten – überwiegend zwar auf grundsätzliche Zustimmung und Offenheit gestoßen ist, dies jedoch bislang nur in allgemein gehaltenen und unverbindlichen Erklärungen. In der konkretisierenden Mitteilung der Kommission<sup>582</sup> wird der European Green Deal als *„neue Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“* definiert. Im Zuge dessen *„sollen das Naturkapital der EU geschützt, bewahrt und verbessert und die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen geschützt werden. Zugleich wird die soziale Komponente betont: „Gleichzeitig muss dieser Übergang gerecht und inklusiv sein.“*

---

<sup>581</sup> Vertiefend Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 125 ff., 207 ff., insbes. 235 ff.; ähnlich SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, 2019, S. 72 ff. und 182 ff.

<sup>582</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 2.

## [184]

Ein Annex zur Mitteilung der Kommission stellt einen den European Green Deal konkretisierenden Fahrplan für Maßnahmen auf, die in den nächsten Jahren in Umsetzung der Strategie ergriffen werden sollen.<sup>583</sup> Kern ist der Vorschlag für ein Klimagesetz,<sup>584</sup> das die Treibhausgasneutralität bis 2050 festschreiben soll<sup>585</sup> und der durch einen „Klimapakt“<sup>586</sup>, der Wirtschaft und Gesellschaft einschließt, ergänzt werden soll. Die Kommission will dafür alle Politikinstrumente mit Klimabezug überprüfen und erwägt, den Treibhausgasemissionshandel auf weitere Sektoren, insbesondere den Gebäudesektor und den Verkehrssektor auszuweiten.<sup>587</sup> Für ausgewählte Sektoren soll ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem eingeführt werden, um das Risiko der Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten und Emissionen ins Ausland (sog. „Carbon Leakage“) zu verringern.<sup>588</sup> Insoweit stellt freilich das Fehlen einer umfassenden energiepolitischen Kompetenz und die im Zuge dessen unzureichend harmonisierte Energie- und Klimapolitik<sup>589</sup> auf europäischer Ebene, zu der die sog. Governance-Verordnung zwar einen wichtigen, aber nicht ausreichenden Beitrag geleistet hat<sup>590</sup>, eine große Herausforderung dar.

## [185]

Um soziale Verwerfungen zu vermeiden, kündigte die Kommission im Januar Investitionen in Höhe von 1 Milliarde Euro an. Vorgesehen war, dafür auch in großem Umfang private Investitionen zu mobilisieren.<sup>591</sup> Geplant ist insoweit vor allem ein Fonds für einen gerechten Übergang („Just Transition Fonds“), der insbesondere die Regionen und Menschen unterstützen

---

<sup>583</sup> *Europäische Kommission*, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final ANNEX. Brüssel, 2019. Der Fahrplan wird allerdings voraussichtlich unter den gegebenen Arbeitsbedingungen in der Corona-Pandemie nicht eingehalten werden und einzelne Vorhaben sind bereits nach hinten verschoben worden.

<sup>584</sup> *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final.

<sup>585</sup> *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, Brüssel, 2020.

<sup>586</sup> Die Konsultation zum Klimapakt lief bis zum 17.6.2020, [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_en) (abgerufen am 16.6.2020).

<sup>587</sup> *Peterson/Rickels*, European Green Deal: Ein CO<sub>2</sub>-Preis ist nicht alles, aber ohne einen CO<sub>2</sub>-Preis ist alles nichts, in: European Green Deal – Bottlenecks bis 2030, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 13, 16.

<sup>588</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 6.

<sup>589</sup> Dazu ausführlich *Calliess/Hey*, Erneuerbare Energien in der Europäischen Union und das EEG: Eine Europäisierung „von unten“? in: Müller (Hrsg.), 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, 2012, S. 223 ff.

<sup>590</sup> *Schlacke*, European Green Deal – Bottleneck bis 2030 – eine rechtswissenschaftliche Perspektive, in: European Green Deal – Bottlenecks bis 2030, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 28, 29; siehe zur Klima-Governance auf europäischer Ebene ausführlich: *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Die Pariser Klimaziele erreichen mit dem Klimabudget, in: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Kapitel 2, S. 71 ff.

<sup>591</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, COM(2020) 21 final.

soll, die stark von den Auswirkungen der Transformation hin zu einer treibhausgasneutralen EU betroffen sind.<sup>592</sup>

#### [186]

Um die Transformation hin zur Treibhausgasneutralität zu unterstützen, hat die Europäische Kommission den Entwurf einer EU-Industriestrategie<sup>593</sup> vorgelegt. Sie hat auch einen Entwurf für einen weiteren Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft vorgelegt, der eine umfassende Produktpolitik in den Mittelpunkt stellt, die die Chance bietet, bereits die Produktion von Produkten nachhaltiger auszugestalten.<sup>594</sup> Dieser Aktionsplan legt den Schwerpunkt auf ressourcenintensive Sektoren wie den Textil-, Bau-, Elektronik- und Kunststoffsektor und soll auch die erweiterte Herstellerverantwortung stärken. Geprüft werden soll auch, ob Hersteller verpflichtet werden können, Reparaturen durchzuführen.<sup>595</sup>

#### [187]

Im Bereich der Gebäude soll eine „Renovierungswelle“ initiiert werden, die private und öffentliche Gebäude umfassen soll. Vorgesehen ist, die Rechtsvorschriften über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden konsequent durchzusetzen, beginnend mit einer Bewertung der langfristigen nationalen Renovierungsstrategien der Mitgliedstaaten im Jahr 2020. Im Bereich der Mobilität sollen 75 % des Güterbinnenverkehrs auf Schienen und Binnenwasserstraßen verlagert werden. Ein Lösungsansatz wird auch in der automatisierten und multimodalen Mobilität gesehen, durch die Staus und Umweltverschmutzung vermieden werden sollen.<sup>596</sup> Konkreter ist demgegenüber der Vorschlag, Subventionen für fossile Brennstoffe, insbesondere die Steuerbefreiungen für Luft- und Seeverkehrskraftstoffe, abzuschaffen.<sup>597</sup> Vorgesehen ist, den europäischen Emissionshandel auf den Seeverkehr auszuweiten und den Luftverkehrsunternehmen

---

<sup>592</sup> *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, COM(2020) 22 final.

<sup>593</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue Industriestrategie für Europa, COM(2020) 102 final; siehe dazu: *BDI*, BDI-Bewertung der EU-Industriestrategie, Zur Mitteilung der Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa COM (2020)102, 27.4.2020, <https://bdi.eu/publikation/news/bdi-bewertung-der-eu-industriestrategie/> (abgerufen am 15.6.2020).

<sup>594</sup> *Europäische Kommission*, Circular Economy Action Plan, The European Green Deal, March 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_437](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437) (abgerufen 16.6.2020).

<sup>595</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 9.

<sup>596</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 12-13.

<sup>597</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 13.

weniger kostenlose Zertifikate zuzuteilen. Beides sind jedoch Maßnahmen, die auf globaler Ebene abgestimmt werden müssen. Um wirksame Straßennutzungsgebühren zu erreichen, soll das Ambitionsniveau der vorgeschlagenen Änderung der Eurovignetten-Richtlinie 2006/38/EG erhalten bleiben. Eine wichtige Rolle soll alternativen Kraftstoffen zukommen. Geplant sind auch strengere Grenzwerte für Luftschadstoffe und CO<sub>2</sub>-Emissionen für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor.

### [188]

Um insoweit die Entscheidungsfindung zu erleichtern und zu beschleunigen, wird vorgeschlagen, von der sog. Passerelle-Klausel in Art. 191 Abs. 2 AEUV Gebrauch zu machen, um so von der bislang notwendigen Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat der EU (vgl. Art. 238 AEUV) im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gem. Art. 294 AEUV überzugehen. Diese vereinfachte (implizite) Vertragsänderung setzt allerdings zunächst eine einstimmige Übergangsentscheidung im Rat und damit die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraus. Die verfügbaren Planungsinstrumente wie die nationalen Klima- und Energieprogramme, die nationalen Strategieprogramme zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, aber auch die Kohäsionsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes sollen kohärent im Sinne des Grünen Deals genutzt werden.<sup>598</sup>

### [189]

Von großer Bedeutung ist auch die im Mai 2020 erfolgte Konkretisierung des European Green Deal im Hinblick auf Naturschutz und Landwirtschaft durch die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (engl. „Farm-to-Fork-Strategy“)<sup>599</sup> sowie die EU-Biodiversitätsstrategie bis 2030<sup>600</sup>. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) stand in der Vergangenheit stark in der Kritik, unter anderem vom EU-Rechnungshof.<sup>601</sup> Im aktualisierten Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) wird das Volumen der 1. Säule von 2021-2027 (inflationsbereinigt) um 4 Mrd. Euro sowie das der 2. Säule um 5 Mrd. Euro erhöht. Im Wiederaufbauprogramm sind 15 Mrd.

---

<sup>598</sup> Köck/Markus, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, ZUR 5/2020, S. 257.

<sup>599</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, Brüssel, den 20.5.2020 COM(2020) 381 final.

<sup>600</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final.

<sup>601</sup> Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 7/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final), [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18\\_07/OP18\\_07\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_DE.pdf) (abgerufen am 9.6.2020).

Euro für die ländliche Entwicklung vorgesehen, wodurch die Kürzungen der 2.Säule kompensiert sind.

### [190]

Ende Mai 2020 legte die Kommission ihren Vorschlag für den MFR 2021-2027<sup>602</sup> sowie den Wiederaufbauplan (Recovery Plan) vor (siehe dazu gleich unter C.). Nach Auffassung der Europäischen Kommission spielen aber auch die nationalen Haushalte eine zentrale Rolle für den European Green Deal. Vorgesehen ist der verstärkte Einsatz von Instrumenten für die umweltgerechte Haushaltsplanung, die dazu führen soll, dass sich öffentliche Investitionen, Verbrauch und Besteuerung besser auf ökologische Prioritäten ausrichten lassen und umweltschädliche Subventionen abgeschafft werden. Die Europäische Kommission plant, die Verfahren der Mitgliedstaaten der umweltgerechten Haushaltsplanung zu überprüfen und zu bewerten. Es soll eine Debatte darüber geführt werden, wie die haushaltspolitische Steuerung der EU verbessert werden kann. Auf dieser Grundlage sollen Maßnahmen entwickelt werden, wie umweltgerechte Investitionen im Rahmen der haushaltspolitischen Vorschriften der EU ermöglicht werden, während durch Schutzvorkehrungen sichergestellt wird, dass die Schuldenlast finanzierbar bleibt.<sup>603</sup> In diesem Rahmen soll vor allem auch das sog. „Europäische Semester“ – ein Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten – stärker auf die Nachhaltigkeitsziele ausgerichtet werden.<sup>604</sup>

### [191]

Ein im European Green Deal verankertes Ziel ist es, durch die Umlenkung privaten Kapitals in Klima- und Umweltmaßnahmen Emissionsminderungen zu bewirken.<sup>605</sup> Bislang fehlen Kriterien für die Nachhaltigkeitsbewertung von Finanzprodukten, was das Vertrauen der Anleger in diese Produkte schwächt und ein „Greenwashing“ ermöglicht. Daher hat die Europäische Kommission eine hochrangige Sachverständigengruppe eingesetzt, deren Abschlussbericht 2018 zur

---

<sup>602</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, COM(2018) 321 final.

<sup>603</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 21.

<sup>604</sup> *Ursula von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024. Brüssel: Europäische Kommission. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) (09.12.2019), S. 10.

<sup>605</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, S. 2.

Grundlage des Aktionsplans zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums wurde.<sup>606</sup> Der Aktionsplan zielt darauf, Kapitalflüsse in nachhaltige Investitionen umzulenken, die finanziellen Risiken, die sich aus dem Klimawandel ergeben, zu bewältigen und Transparenz in der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit zu fördern. Auf Basis des Aktionsplans erarbeitete die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Bewertungsrahmen für nachhaltige Finanzprodukte, eine sogenannte Taxonomie-Verordnung, über die im Dezember 2019 eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament erreicht wurde.<sup>607</sup> Nach dem Verordnungsentwurf müssen Finanzprodukte einen Beitrag zu mindestens einem von sechs Umweltzielen leisten, um als nachhaltig bewertet zu werden. Die genauen Anforderungen sollen in Ausführungsverordnungen festgelegt werden.

## [192]

Im Ergebnis wird deutlich, dass der European Green Deal mit seiner angestrebten Verzahnung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen<sup>608</sup> als Strategie und Programm zur Umsetzung des für die EU gem. Art. 3 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 11 und 191 Abs. 1 AEUV verbindlichen Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung<sup>609</sup> verstanden werden kann.

## 2. Der europäischen Wiederaufbauplan (Recovery Plan)

### [193]

Startpunkt des europäischen Wiederaufbauplans war die deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung, die Merkel und Macron am 18. Mai 2020 vorstellten.<sup>610</sup> Ende Mai 2020 legte die Europäische Kommission dann den Vorschlag für den Wiederaufbauplan „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektive für die nächste Generation eröffnen“ vor.<sup>611</sup> In ihrer Mitteilung zum Wiederaufbauplan hält die Kommission fest, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu einem drastischen Konjunkturerinbruch in der EU führen werden. Schätzungen gehen davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU im zweiten

---

<sup>606</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums, COM(2018) 97 final.

<sup>607</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, COM(2018) 353 final.

<sup>608</sup> Vertiefend Calliess, Nachhaltigkeit im Recht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Politik nachhaltig gestalten, Wie man nachhaltige Politik macht, kommuniziert und durchsetzt, 2010, S. 110 ff.

<sup>609</sup> Dazu Calliess, EU-Umweltrecht, in: Rehbinder/Schlink, Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, S. 75, Rn. 10 ff. und 90 ff. m.w.N.

<sup>610</sup> Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> (abgerufen am 16.6.2020).

<sup>611</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final.

Quartal 2020 im Vergleich zum Vorjahresquartal um rund 15 % zurückgehen wird. Die EU-Wirtschaft wird 2020 voraussichtlich um über 7 % schrumpfen, im Falle einer zweiten Welle könnte das BIP um bis zu 16 % zurückgehen. Da im Gefolge der Krise die weltweite Verschuldung massiv ansteigen wird, sollten die bevorstehenden Investitionen nach Auffassung der Kommission explizit nachhaltig ausgerichtet sein.<sup>612</sup>

#### [194]

Um den wirtschaftlichen Auswirkungen zu begegnen, schlägt die Kommission das neue Aufbauinstrument „Next Generation EU“ mit einem Volumen von 1,85 Billionen Euro vor.<sup>613</sup> Zusätzlich zu „Next Generation EU“ legte die Kommission für den Zeitraum 2021-2027 einen überarbeiteten EU-Haushalt in Höhe von 1100 Mrd. Euro vor. Die Gelder aus „Next Generation EU“ sollen in drei Säulen investiert werden, davon 500 Mrd. als Zuschüsse, 250 Mrd. als Darlehen an die Mitgliedstaaten. Die erste Säule soll die Mitgliedsstaaten bei Investitionen und Reformen zur Bewältigung der Krise unterstützen. Darunter fällt eine neue Aufbau- und Resilienzfazilität sowie die Initiative „REACT-EU“ zur Kohäsionsunterstützung. Außerdem sollen zusätzliche Mittel für den Fonds für einen gerechten Übergang („Just Transition Fonds“) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums „zur Unterstützung der grünen Wende“<sup>614</sup> aufgebracht werden.

#### [195]

Mit der zweiten Säule des Aufbauinstrument „Next Generation EU“ soll die EU-Wirtschaft durch Anreize für private Investitionen geschaffen werden, unter anderem indem durch ein Solvenzhilfelinstrument private Mittel mobilisiert werden, um Unternehmen zu unterstützen. Die Fazilität für strategische Investitionen „InvestEU“ soll insgesamt 15 Mrd. freisetzen. Die dritte Säule dient der Stützung des Gesundheitssystems in der EU, aber auch international. Die Ausrichtung des Wiederaufbauplans soll dem Prinzip „keinen Schaden anrichten“, das im Grünen Deal verankert werden soll, Rechnung tragen. Eine konkrete Verknüpfung der Mittel ist allerdings gegenwärtig nicht vorgegeben. Es gibt zwar Vorgaben der Kommission dafür, dass staatliche Beihilfen nicht an solche Unternehmen fließen sollen, die trotz einer staatlichen

---

<sup>612</sup> *Bals/Mattieu*, Europäischer Green Deal in Zeiten der Coronakrise: Der Weg für mehr Klimagerechtigkeit und eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung, in: European Green Deal – Bottlenecks bis 2030, ifo Schnelldienst 6/2020 S. 10.

<sup>613</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final, S. 2.

<sup>614</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final, S. 7.

Beteiligung an Dividenden, Aktienrückkäufen und Boni festhalten, aber keine im Hinblick auf Klima- und Umweltvorgaben.<sup>615</sup> Das war in einer Vorfassung des Recovery Plans allerdings vorgesehen. Insbesondere sollten Transformationstechnologien gefördert werden. Eine verbindliche Verknüpfung mit den in der EU-Taxonomie vorgesehenen Zielen<sup>616</sup> ist nicht geplant. Diese mangelnden Ambitionen sind bereits auf scharfe Kritik gestoßen und als „grüne Absichtserklärung“<sup>617</sup> bezeichnet worden.

### 3. Zwischenergebnis

#### [196]

So sehr die mit dem European Green Deal erfolgte politische Neuausrichtung auf EU-Ebene zu begrüßen ist, so wichtig ist es, dass diese seit dem Erdgipfel von Rio im Jahre 1992<sup>618</sup> auf europäischer Ebene immer wieder formulierten und zum Teil gescheiterten Strategien, Programme und Mitteilungen<sup>619</sup> diesmal verbindlich umgesetzt und im politischen Prozess abgesichert werden. Denn trotz vieler Programme, Pläne und Strategien der letzten 30 Jahre sind im europäischen Umweltverbund, den die EU und ihre Mitgliedstaaten bilden, noch keine grundlegende Weichenstellungen in Richtung ökologischer Nachhaltigkeit erfolgt. So stellte zuletzt die Europäische Umweltagentur in ihrem im 2019 veröffentlichten Bericht „Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020“<sup>620</sup> („State of the Environment Report“) fest, dass mehr als die Hälfte der für 2020 angestrebten europäischen Nachhaltigkeitsziele voraussichtlich nicht erreicht werden und ohne politische Neuausrichtung im Hinblick auf den Zeithorizont 2050 für alle prognostizierbaren Handlungsfelder Defizite in der Zielerreichung zu erwarten sind.

#### [197]

Konkret nehmen der Endenergieverbrauch und die Emissionen aus Verkehr und Landwirtschaft weiter zu und der Verlust an Biodiversität schreitet voran. Der Fortschritt hat sich außerdem in wichtigen Bereichen, wie beim Treibhausgasausstoß, dem Abfallaufkommen und der

---

<sup>615</sup> *Bals/Mattieu*, Europäischer Green Deal in Zeiten der Coronakrise: Der Weg für mehr Klimagerechtigkeit und eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020 S. 11.

<sup>616</sup> Siehe z. B. *Schütze/Neuhoff/Jürgens/Moslener/Wilkens/Busch/Klein*, Wissenschaftsplattform Sustainable Finance, Bedingungen für eine wirksame Sustainable Finance Taxonomie, Policy Brief – 1/2019.

<sup>617</sup> *Berendsen/Jürgens*, Die Finanzierung des Green Deals während und nach „Corona“: Apologie einer zentralen Rolle staatlichen Handelns in der Erreichung gesellschaftlicher Ziele, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 17, 19.

<sup>618</sup> Dazu *Ruffert*, Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, S. 208 ff.

<sup>619</sup> Vgl. etwa das Beispiel der bereits 1991-1995 auf EU-Ebene verhandelten CO<sub>2</sub>/Energiesteuer: ABl. EG 1992 C 196/1 v. 3.8.1992 sowie Mitteilungen der Kommission: SEC (19) 1744 endg. v. 14.10.1991, KOM (92) 226 endg., KOM (92) 181 endg., KOM (92) 246 endg. und SEK (92) 1196 v. 23.10.1992; dazu *Pernice*, RdE 1993, 45 (53 f.) sowie zum politischen Hintergrund des Scheiterns *Kurbjuweit/Vorholz*, ZEIT Nr. 13 vom 24.3.1995.

<sup>620</sup> *Europäische Umweltagentur*, Die Umwelt in Europa. Zustand und Ausblick 2020. Zusammenfassung. Kopenhagen, 2019. <https://www.eea.europa.eu/de/publications/die-umwelt-in-europa-zustand> (abgerufen am 8.6.2020).

Energieeffizienz verlangsamt. Dies hat seine Ursache nicht zuletzt darin, dass es in der europäischen Umweltpolitik auf Ebene der EU selbst, aber auch auf Ebene der Mitgliedstaaten seit jeher ein Umsetzungs- und Vollzugsdefizit gibt. So werden die Belange des Umwelt- und Klimaschutzes im europäischen Entscheidungsprozess – trotz des unionsrechtlich verpflichtenden Auftrags in Art. 11 AEUV – immer noch nicht<sup>621</sup> hinreichend in wesentliche Politikbereiche wie Agrar-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik integriert. Dabei erfordern aktuelle Umweltprobleme in vielen Bereichen eine grundlegende Änderung der Art und Weise des Wirtschaftens – dazu gehören Energieversorgung und Mobilität, Landwirtschaft und die Nutzung endlicher Ressourcen. Auf mitgliedstaatlicher Ebene besteht das Problem zudem darin, dass von der EU beschlossene Verordnungen und Richtlinien von den Mitgliedstaaten oft nur unzureichend umgesetzt und vollzogen werden. Nicht zuletzt stand der Umwelt- und Klimaschutz aufgrund der „Polykrise“ in der EU in den letzten Jahren nicht im Fokus der europäischen Politik.<sup>622</sup>

### [198]

Mit der Corona-Pandemie ist die EU nunmehr nicht nur erneut in einem akuten Krisenmodus, vielmehr hat sich die „Polykrise“ durch sie nochmals erweitert. Im Zuge dessen liegt ein wesentlicher Fokus zurzeit vor allem darauf, die Wirtschaft wieder in Gang zu setzen, Arbeitsplätze zu bewahren und die langfristigen ökonomischen Schäden durch groß angelegte Konjunkturprogramme auf nationaler wie europäischer Ebene zu begrenzen.<sup>623</sup> Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass der European Green Deal als „Programm für eine nachhaltige Transformation des Wirtschaftens“<sup>624</sup> in den Hintergrund gedrängt wird.

## D. Umweltrechtliche Vorgaben für Corona-Hilfen im Rahmen des Recovery Plans

### 1. Art. 11 AEUV als Schlüsselnorm

### [199]

Wenn die verkündete Strategie des European Green Deal nicht im politischen Alltag zerrieben und durch den Recovery Plan konterkariert werden soll, dann muss – anknüpfend den eingangs skizzierten rechtlichen Rahmen – die Schlüsselnorm des Art. 11 AEUV aus ihrem „Dornröschenschlaf wachgeküsst“ und ihr Potential entfaltet werden. Sie weist den Weg zu einer

---

<sup>621</sup> Dazu bereits die Beiträge in *Rengeling* (Hrsg.), *Umweltschutz und andere Politiken der EG*, 1993; ferner *Calliess*, Ansatzpunkte für eine umweltverträgliche Verkehrspolitik im europäischen Binnenmarkt – unter besonderer Berücksichtigung des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV, *Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU)* 1994, S. 322 m.w.N.

<sup>622</sup> Zu alledem *Calliess*, Bausteine einer erneuerten EU, *NVwZ* 2018, S. 1 ff. m.w.N.

<sup>623</sup> *Europäischer Rat*, Europäischer Rat berät am 19. Juni über den Vorschlag der Kommission für den MFR und den Aufbaufonds, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/> (abgerufen am 16.6.2020).

<sup>624</sup> *Köck/Markus*, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, *ZUR* 5/2020, S. 257.

ökologisch nachhaltigen und damit zukunftsfähigen Wirtschaftspolitik, die Umweltpolitik zu ihrem integralen Bestandteil macht.

Art. 11 AEUV lässt sich als primärrechtliches Gebot zur Durchführung einer strategischen, nicht nur auf Einzelmaßnahmen, sondern auf Politiken, Programme, Pläne und Gesetze ausgedehnte Kontrolle der Umweltverträglichkeit verstehen. Dieses Gebot verpflichtet nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung und die Gerichte. Im Rahmen des Art. 11 AEUV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes mit gegenläufigen Belangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abgewogen werden. Insoweit steht der Politik, zuvorderst dem Gesetzgeber, notwendig ein politischer Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung von dessen Vorgaben zu. Die Abwägung mit gegenläufigen Belangen ist nach Art. 11 AEUV durch zwei Aspekte geprägt: Zum einen sind die Vorgaben des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV – insbesondere das Vorsorgeprinzip – in der Abwägung zur Geltung zu bringen. Zum anderen gibt der Begriff des Einbeziehens vor, dass die Umweltbelange nicht einfach „weggewogen“ werden dürfen. Vielmehr müssen sie integrativer Bestandteil der Maßnahme sein und die jeweilige Maßnahme der EU sichtbar mitprägen.<sup>625</sup> Diese Vorgabe hat in dem Maße an Gewicht gewonnen, in dem die Belastung der Umwelt zugenommen hat und die Erkenntnis wächst, dass Umweltschutzgüter wie Ökosysteme, Umweltmedien und Klima vielfach eng miteinander verknüpft sind und daher starke Zusammenhänge zwischen einzelnen Umweltbereichen und -problemen bestehen. Die insofern bestehende gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist somit überschritten, wenn die Maßnahme erkennbar einseitig zulasten des Umweltschutzes ausgestaltet ist. Eine solche Maßnahme, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erheblichen, spürbaren Umweltbeeinträchtigungen führen würde, darf nach Art. 11 AEUV nicht erlassen werden. Eine Politik, die diese Grenze überschreitet, wäre als Verstoß gegen Art. 11 AEUV rechtswidrig.

## 2. *Materielle Vorgaben des Art. 11 AEUV: Schutzkonzept und Leitgesetz*

### [200]

Bezugspunkt des Art. 11 AEUV sind die Erfordernisse des Umweltschutzes. Sie enthalten einen materiellen Zielkern und im Hinblick darauf ein Untermaßverbot.<sup>626</sup> Die Erfordernisse des Umweltschutzes im Sinne des Art. 11 AEUV ergeben sich aus dem Unionsziel Umweltschutz (Art. 191 AEUV) und werden durch die grundrechtlichen Schutzpflichten von EU und

---

<sup>625</sup> Vertiefend *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559 ff.; *Appel*, in: Koch, Umweltrecht, 2018 § 2 Rn. 44 ff.

<sup>626</sup> *Brönneke*, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 272 ff. und 471 ff.; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 439 ff.

Mitgliedstaaten für Leben und Gesundheit der Menschen (Art. 3 GRCh, Art. 8 EMRK, Art. 2 Abs. 2 GG), mit dem Ziel Abstand vom „ökologischen Existenzminimum“ zu halten, ergänzt.<sup>627</sup>

Zwar kann das wissenschaftsbasierte Konzept der ökologischen Grenzen insoweit aufzeigen, dass Maßnahmen notwendig sind, diese aber nicht konkret für die EU oder einzelne Staaten festlegen. Vielmehr muss die wissenschaftliche Sachlage normativ und politisch bewertet werden, um daraus konkrete Schlussfolgerungen abzuleiten.<sup>628</sup> Wesentliche normative Vorgaben zum Umgang mit ökologischen Belastungsgrenzen folgen aus dem Vorsorgeprinzip. Beide Dimensionen des Vorsorgeprinzips, Risiko- und Ressourcenvorsorge<sup>629</sup>, zielen darauf ab, kritische Belastungen oder Kippunkte zu vermeiden, bei deren Erreichen schwerwiegende und irreparable Schädigungen der Umweltschutzgüter drohen. Aus dem rechtlichen Vorsorgeprinzip lässt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen entwickeln. Diese legen eine Schwelle fest, von der vorsorglich Abstand zu halten ist. Um eine Überschreitung der Schwelle zu verhindern, muss von dieser weggesteuert werden.<sup>630</sup>

## [201]

Es bleibt allerdings schwierig zu bestimmen, welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind und wer unter den vielen und sehr unterschiedlichen Verursacherkreisen wie stark und in welchem Zeitraum die erforderlichen Anpassungen vornehmen muss. Schon aus diesem Grund kommt es primär dem Gesetzgeber zu, aus wissenschaftlichen Erkenntnissen über ökologische Belastungsgrenzen Konsequenzen zu ziehen. Jedoch ist dem Abstandsgebot in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je schwerwiegender die absehbaren Folgen einer Überschreitung der planetaren Belastungsgrenzen sind. Im Klimaschutz ist dem Abstandsgebot in der politischen Abwägung umso mehr Gewicht beizumessen, je konkreter ein Überschreiten der planetaren Belastungsgrenzen, etwa des 1,5- bis 2°-Ziels im Klimaschutz, wird.

## [202]

Im Zuge dessen wirkt das verfassungs- und europarechtliche Abstandsgebot vermittelt über das Untermaßverbot als konkretes Handlungsgebot, wenn eine unveränderte Fortführung der Umweltnutzung die planetaren Belastungsgrenzen überschreitet (bzw. wie im Falle des

---

<sup>627</sup> Umfassend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 298 ff. und 410 ff.

<sup>628</sup> *Köck*, Erfordernisse des Umweltrechts im Anthropozän- Rechtskonzepte für eine „Große Transformation“, ZUR 2017, 257 ff.; *Schlacke*, in: Dilling/Markus (Hrsg.): *Ex Rerum Natura Ius?*, 2014, S. 93 (96 f.).

<sup>629</sup> *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 176 ff.

<sup>630</sup> *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 177 f.; vgl. auch *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge 2005, S. 299 f.

Klimaschutzes schon überschritten hat) und damit die Stabilität des Erdsystems sowie die ökologischen Lebensgrundlagen der Menschheit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet. Ein solches Schutzkonzept ist als „absolute Leitplanke“ der Politik allerdings nur dann wirksam, wenn es vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes erlassen wird.<sup>631</sup>

### [203]

Im Hinblick auf den von der Europäischen Kommission ja bislang nur vorgeschlagenen European Green Deal bedeutet dies zum Beispiel, dass dessen strategische Bausteine im Rahmen des 8. Umweltaktionsprogramm (UAP) konkretisiert, weiter ausbuchstabiert und verbindlich festgelegt werden sollten. Dadurch (vgl. Art. 192 Abs. 3 AEUV) werden zum einen Europäisches Parlament und Rat als Gesetzgeber der EU ins Boot geholt. Zum anderen wird ein verbindlicher Monitoringrahmen für die Umsetzung der Inhalte des European Green Deals geschaffen, der als Kontrollmaßstab für die Umsetzung der ja langfristig, über mehrere Legislaturperioden angelegten Strategie dienen kann. Überdies sollte das geplante europäische Klimaschutzgesetz<sup>632</sup> als „Leitgesetz“ einen verbindlichen Rahmen für die Dekarbonisierung in der EU vorgeben, so dass ein ambitionierter und transparenter Reduktionspfad besteht. Auch sollten, wie vorstehend bereits erwähnt, die über den European Green Deal konkretisierten Nachhaltigkeitsziele (in Form von prioritären „Sustainable Development Goal“ - SDGs) in die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene, konkret das „Europäische Semester“,<sup>633</sup> integriert werden, um so einen Transmissionsriemen in die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

### 3. *Verfahrensvorgaben des Art. 11 AEUV*

#### [204]

Angesichts der bisherigen Durchsetzungsschwäche der Belange des Umwelt- und Klimaschutz im politischen Alltag, selbst im Falle von beschlossenen Regierungsstrategien, muss jedoch ergänzend über eine Absicherung der mit dem European Green Deal angestrebten ökologischen Nachhaltigkeit durch Verfahren nachgedacht werden. Konkret geht es insoweit um ein wirksames Monitoring des (noch im Sinne von D. II. verbindlich zu beschließenden) Schutzkonzepts

---

<sup>631</sup> Vertiefend *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 235 ff.; *ders.*, Abstand halten, ZUR 2019, S. 385 (386); ähnlich *SRU*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, 2019, S. 182 ff.

<sup>632</sup> *Köck/Markus*, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, ZUR 5/2020, S. 257.

<sup>633</sup> Ausführlich dazu *Schoenfleisch*, Integration durch Koordinierung, 2015, insbes. S. 107 ff.

im europäischen Entscheidungs- und mitgliedstaatlichen Umsetzungsprozesses mittels eines institutionell abgesicherten Prüfvorbehalts entlang des politischen Entscheidungsverfahrens.<sup>634</sup>

#### [205]

Eine Maßnahme könnten in diesem Zusammenhang Nachhaltigkeitsbeauftragte in den Generaldirektionen der Kommission sein, die mit der Aufgabe betraut werden, die Umsetzung des European Green Deal am Maßstab des europäischen Klimaschutzgesetzes und des 8. UAP zu überprüfen. Über ein aufschiebendes Vetorecht, das eine Befassung der Runde der Generaldirektoren und Kabinettschefs zur Folge hat, könnten politische Umsetzungskonflikte sichtbar gemacht werden. Könnten diese hier nicht gelöst werden, so müsste der Konflikt im Kollegium der Kommissare diskutiert und gegebenenfalls unter Ausübung der Richtlinienkompetenz der Präsidentin der Kommission, die dem European Green Deal zu einer maßstabssetzenden Priorität erklärt hat, entschieden werden. Ergänzend käme eine Stärkung des zuständigen Kommissars durch ressortübergreifende Initiativ- und Vetorechte in Betracht.

#### [206]

Daneben wäre eine eigenständige Institution, die ein Monitoring der europäischen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie im Gesetzgebungsverfahren durchführt, wünschenswert. Dies beinhaltet insbesondere eine Bewertung der Umsetzung der Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie. Des Weiteren sollte diese Institution konkret anstehende politische und legislative Entscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Nachhaltigkeitszielen überprüfen und gegebenenfalls Bedenken äußern können.<sup>635</sup> Betrachtet man die bestehenden europäischen Institutionen, so bietet am ehesten der in den europäischen Verträgen als beratendes Nebenorgan vorgesehene Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) Anknüpfungspunkte für diese Aufgabe. Dieser berät den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament bereits jetzt in ökonomischen und sozialen Angelegenheiten. Demgegenüber werden ökologische Fragestellungen nicht systematisch einbezogen. Daher erfordert die hier angedachte neue Aufgabe des WSA eine grundlegende Neuaufstellung und auch politische Aufwertung dieses Organs.

---

<sup>634</sup> Dazu bereits *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559 (566 f.).

<sup>635</sup> Überlegungen in diese Richtung wurden für die europäische Ebene unter den Stichworten „Ökologischer Senat“ bzw. „Ökologischer Rat“ bereits Anfang der 1990er Jahre angestellt; vgl. *Calliess*, in: Baumeister (Hrsg.), Wege zum ökologischen Rechtsstaat, 1993, S. 71 (77 f.); *Kloepfer, Rehlinger* u.a. AK Europäische Umweltunion, NuR 1994, 346 ff.

[207]

Bereits das geltende Primärrecht bietet gewisse Spielräume, um dem WSA als Vertreter von Umwelt- und Nachhaltigkeitsinteressen zu stärken. Mittelfristig sollte der WSA ganz am Leitbild der Nachhaltigkeit ausgerichtet und in „Europäischer Nachhaltigkeitsrat“ umbenannt werden. Eine solche inhaltliche Neuausrichtung, Umbenennung und Aufwertung des bisherigen WSA verlangt eine Änderung der europäischen Verträge, ist also eher mittel- bis langfristig realisierbar. Seine Aufgabe bestünde darin, auf die Umsetzung und Einhaltung der Europäischen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie hinzuwirken. Dies könnte zum einen in Form eines Monitorings geschehen, in dem in regelmäßigen Abständen die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele bewertet und Defizite aufgezeigt werden. Zum anderen müsste sein bisheriges konsultatives Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren um ein aufschiebendes (suspensives) Vetorecht ergänzt werden, wenn er schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags mit der beschlossenen europäischen Nachhaltigkeits- oder Klimaschutzstrategie hat. Dies kann mit Blick auf das Demokratieprinzip zwar keine inhaltliche Bindungswirkung für die gesetzgebenden Organe Europäisches Parlament und Rat entfalten, würde aber eine Neubefassungspflicht zur Folge haben. Im Zuge dessen müssten sich diese mit den Bedenken des Nachhaltigkeitsrates auseinandersetzen und dazu öffentlich Stellung nehmen. Dadurch würde Transparenz hergestellt und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und bei den am Entscheidungsprozess Beteiligten erregt.<sup>636</sup>

#### 4. Ausblick

[208]

Von einer effektiven Integration der Umweltbelange in die maßgeblichen Sektorpolitiken wird wesentlich auch der Erfolg des European Green Deal und seine Verzahnung mit dem Recovery Plan abhängen. Zentrale Lösungsbeiträge werden von den verschiedenen Fachpolitiken jenseits der Umweltpolitik entwickelt werden müssen. Besonders groß ist der Integrations- und Anpassungsbedarf im Bereich Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht nur politisch kurzsichtig, sondern auch rechtlich fragwürdig, den durch die Coronapandemie erforderlichen wirtschaftlichen „Wiederaufbau“ auf der einen und den Klima- und Umweltschutz auf der anderen Seite als Alternative zu betrachten.<sup>637</sup> Vielmehr folgt aus Art. 11

---

<sup>636</sup> Ausführlich dazu SRU, Für eine entschlossen Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Mai 2020, Kapitel 8, Rn. 746 ff.

<sup>637</sup> In diese Richtung gehen daher zu Recht auch *Löschel/Pittel*, Der EU Green Deal und deutsche Anstrengungen zum Klimaschutz in der Coronakrise, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 6; *Bals/Matieu*, Europäischer Green Deal in Zeiten der Coronakrise: Der Weg für mehr Klimagerechtigkeit und eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020 S. 10; *Peterson/Rickels*, European Green Deal: Ein CO<sub>2</sub>-Preis ist nicht alles, aber ohne einen CO<sub>2</sub>-Preis ist alles nichts, in: *European Green Deal – Bottlenecks bis 2030*, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 13; *Berendsen/Jürgens*, Die Finanzierung des Green Deals während und nach „Corona“: Apologie einer zentralen Rolle

EUV das rechtliche Gebot, eine enge inhaltliche Verzahnung zwischen den vorstehend geschilderten Zielen und Maßnahmen des European Green Deal und den solidarischen Hilfen im Rahmen des Wiederaufbauplans, vor allem den Säulen von „Next Generation EU“ zu gewährleisten, die prozedural abzusichern ist.

---

staatlichen Handelns in der Erreichung gesellschaftlicher Ziele, in: European Green Deal – Bottlenecks bis 2030, ifo Schnelldienst 6/2020, S. 17.