

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2007, S. 70-78. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Der vorliegende Beitrag will einen Überblick über die umweltrechtliche Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2006 geben. Es wird allerdings keine Vollständigkeit angestrebt, sondern es werden (nur) ausgewählte, m.E. wichtige Urteile berücksichtigt, und auf einige weitere in den Fußnoten verwiesen. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung, während auf bibliographische Hinweise weitgehend verzichtet wird. Im Jahr 2006 können die nachfolgend berücksichtigten Urteile in fünf „Kategorien“ eingeteilt werden: Naturschutzrecht (I.), beihilferechtliche Vorgaben für den Anwendungsbereich einer Umweltabgabe (II.), Umweltverträglichkeitsprüfung (III.), Abfallrecht (IV.) und Anforderungen an die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (V.).

I. Naturschutzrecht

1. Habitatrichtlinie (RL 92/43¹)

- a) Reichweite der Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 (Rs. C-98/03)

In der Rs. C-98/03² stellt der EuGH eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der RL 92/43 durch Deutschland fest. Zur Debatte stand im Wesentlichen die Reichweite der nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 geforderten Verträglichkeitsprüfung, die sich auf Pläne und Projekte (sofern nicht mit der Verhaltung eines Gebiets in Verbindung stehend oder hierfür notwendig) bezieht, die ein solches Schutzgebiet einzeln oder zusammen mit anderen Projekten erheblich beeinträchtigen können. Diese Pflicht greife unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips immer schon dann, wenn auf der Grundlage objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets möglich ist. Daher dürften bestimmte Kategorien von Projekten nicht anhand von Kriterien, die nicht geeignet sind zu gewährleisten, dass die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die gefragten Projekte ausgeschlossen ist, „pauschal“ von der Verträglichkeitsprüfung ausgenommen werden. Gerade dies sei aber durch § 10 Abs. 1 Nr. 11 lit. b, c BNatSchG

* Die Autorin ist Professorin und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg i.Ue.

¹ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl 1992 L 206, 7.

² EuGH, Rs. C-98/03, EuZW 2006, 217 – Kommission/Deutschland.

geschehen, nähmen diese Vorschriften doch einerseits Projekte von der Prüfungspflicht aus, die zwar in Natur und Landschaft eingreifen, jedoch nicht die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder den mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegel verändern; andererseits würden – entgegen den erwähnten Vorgaben der RL 92/43 – allgemein auch Projekte, die nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sowie nicht erlaubnis- oder bewilligungsbedürftige Gewässernutzungen betreffen, von der Verträglichkeitsprüfung ausgenommen. Denn bei diesen Ausnahmen müsse nicht eigens geprüft werden und sei auch nicht zwingend entscheidungsrelevant, ob ein Schutzgebiet beeinträchtigt wird.

Dies ist insofern überzeugend, als solche Maßnahmen tatsächlich (wenn dies auch die Ausnahme darstellen mag) die Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets erheblich beeinträchtigt können, zumal gerade der Stand der Technik zu niedrig sein kann, um schädliche Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet zu vermeiden. Insofern stellt der Ansatz des EuGH eine konsequente Fortentwicklung des Prinzips der Effektivität dar: In Bezug auf den Inhalt der Umsetzung von Richtlinien ist aus dem Grundsatz des *effet utile* abzuleiten, dass die Umsetzung – auch wenn gerade keine wörtliche Übernahme der Richtlinie verlangt ist und vielfach auch nicht sinnvoll sein dürfte – jedenfalls die vollständige Anwendung der einschlägigen (Richtlinien-) Vorgaben zu gewährleisten vermag³. Gerade diese Voraussetzung war aber in dem hier besprochenen Fall nicht gegeben, da die einschlägigen Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes auf andere Kriterien – die eben nicht mit den nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 maßgeblichen übereinstimmen – abstellten. Man mag das Urteil zwar als „streng“ auffassen, da die durch die hier zur Debatte stehende nationale Gesetzgebung von der Verträglichkeitsprüfung ausgenommene Projekte in der Regel sicher nicht dem „Prototyp“ der mit Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 anvisierten Vorhaben entsprechen; gleichwohl ist dem EuGH zuzugeben, dass die Kriterien eben differieren und somit gerade nicht gewährleistet wird, dass die Möglichkeit der Beeinträchtigung des jeweiligen Schutzgebiets ausschlaggebend ist. Verallgemeinert man diesen Ansatz des Gerichtshofs, so schließt Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 eine Art „generalisierte“ und vorweggenommene Verträglichkeitsprüfung aus.

Ein weiterer Aspekt des Urteils betrifft § 36 BNatSchG, der nicht sicherstelle, dass Emissionen, die ein Schutzgebiet außerhalb des Einwirkungsbereichs der Anlage treffen, die betroffenen Schutzgebiete nicht beeinträchtigen. Dies ist schon deshalb zwingend, weil es vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks der RL 92/43, die Schutzgebiete zu erhalten, nicht auf den Einwirkungsbereich einer Anlage, sondern auf ihre tatsächlichen Auswirkungen auf ein Schutzgebiet ankommen muss.

³ Aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-273/90 (Kommission/Deutschland), Slg. 1992, I-5973; EuGH, Rs. C-102/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-5051, Rn. 35; EuGH, Rs. C-96/95 (Kommission/Deutschland), Slg. 1997, I-1653, Rn. 35; EuGH, Rs. C-144/99 (Kommission/Niederlande), Slg. 2001, I-3541. Aus der Literatur etwa Hans D. Jarass/Sasa Beljin, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, 1 (7 ff.); Jan H. Jans/Ann-Kathrin von der Heide, Europäisches Umweltrecht, 2003, 158 ff., 179 ff.

Schließlich stellt der EuGH noch eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 lit. d RL 92/43 (der sich auch auf nicht absichtliche Handlungen erstreckt), von Art. 16 RL 92/43 (der den Ausnahmekatalog beschränkt, so dass diese Bestimmung im deutschen Recht zu weit und unbestimmt umgesetzt worden sei), von Art. 12, 13 RL 92/43 (die ein klares und striktes Verbot der Beschädigung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten der geschützten Tierarten vorsähen) und Art. 12, 16 RL 92/43 (nicht ausreichende Umsetzung gewisser Schutzvorschriften zugunsten einiger bedrohter Fische) fest.

Letzterer Punkt ist insbesondere deshalb interessant, weil es der EuGH offenbar für nicht mit der RL 92/43 im Einklang stehend erachtet, wenn ein Verbot im Bundesrecht festgeschrieben wird, gleichzeitig aber durch Landesrecht aufgehoben wird bzw. werden kann, bedeute dies doch eine nicht hinreichend klare Umsetzung, ein Aspekt, der bei der Föderalismusreform im Umweltbereich nur sehr unzureichend berücksichtigt worden sein dürfte⁴. Vor diesem Hintergrund sei die Frage erlaubt, ob die nunmehr ja beschlossene Möglichkeit der „Abeichungsgesetzgebung“ nicht gemeinschaftsrechtskonform dahingehend ausgelegt werden kann bzw. sollte, dass sie zumindest im Falle der Umsetzung zwingender Vorgaben des Gemeinschaftsrechts auf Bundesebene von vornherein nicht zum Zuge kommen kann.

b) Schutzregime für in die mitgliedstaatlichen Listen aufgenommene Gebiete (Rs. C-244/05)

In der Rs. C-244/05⁵ stand die Frage im Vordergrund, welches Schutzregime für Gebiete Anwendung findet, die auf der von einem Mitgliedstaat der Kommission nach Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 zu übermittelnden Liste figurieren. Der EuGH stellt hier zunächst klar, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen hätten, dass keine Eingriffe in diese Gebiete erfolgen dürften, die ihre ökologischen Merkmale „ernsthaft“ – wobei vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Verpflichtung, die „potentiellen“ Schutzgebiete zu erhalten, ein solcher ernsthafter Schaden wohl immer dann gegeben sein dürfte, wenn die Beeinträchtigung ein gewisses qualitatives Ausmaß erreicht und nicht mehr umkehrbar ist⁶ – beeinträchtigen könnten. Allerdings – wobei der EuGH nicht ausdrücklich auf diesen Punkt hinweist – dürften Maßnahmen aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang stehen: Denn wenn sie schon bei ausgewiesenen Schutzgebieten nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 erlaubt sind, müssen sie „erst recht“ in Bezug auf

⁴ Hierzu ausführlich m.w.N. Astrid Epiney, Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht. Bemerkungen zur Kompetenzverteilung Bund – Länder vor dem Hintergrund der Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts, NuR 2006, 403 (409); s. auch Helmuth Schulze-Fielitz, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249 ff.

⁵ EuGH, Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz/Bayern), EuZW 2007, 61.

⁶ Der EuGH präzisiert diesen Aspekt aber nicht ausdrücklich.

„nur“ in der mitgliedstaatlichen Liste figurierenden Gebiete grundsätzlich möglich sein⁷, so dass Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 insoweit entsprechend herangezogen werden kann.

Im Hinblick auf die Einhaltung der erwähnten Erhaltungsverpflichtung hätten die Mitgliedstaaten alle hierfür erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, wobei der EuGH noch auf die „Vorschriften des nationalen Rechts“ abstellt, was auf den ersten Blick die Annahme nahe legen könnte, dass die entsprechenden Maßnahmen nur unter der Voraussetzung ergriffen werden müssen, dass sie nach nationalem Recht möglich sind⁸. Die Formulierungen im Urteil – die ausdrücklich auf die Modalitäten zur Durchführung der Schutzregelung Bezug nehmen – legen jedoch die Annahme nahe, dass es dem EuGH nur (aber immerhin) darum geht, das „Wie“ der Sicherstellung des Schutzes den Mitgliedstaaten zu überlassen, während das Ergebnis (keine ernsthafte Beeinträchtigung der ökologischen Merkmale eines Gebiets) aber jedenfalls sicherzustellen ist. Damit dürfte der sich bereits im Urteil *Dragaggi*⁹ zumindest angedeutete Ansatz, dass es in Bezug auf die in die mitgliedstaatliche Liste aufgenommenen Schutzgebiete (nur, aber immerhin) um eine ergebnisorientierte Verpflichtung geht, dies im Gegensatz zu den Pflichten der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43, die sich auf die Schutzgebiete und die in die gemeinschaftliche Liste aufgenommenen Gebiete beziehen und auch verfahrensbezogen sind, aufgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund geht es also bei in die mitgliedstaatliche Liste aufgenommenen Gebieten letztlich um eine Art Stillhaltepflicht, kombiniert mit einer Pflicht zum Ergreifen von Maßnahmen, wenn die Schutzgebiete durch Dritte beeinträchtigt werden könnten. Noch offen ist allerdings die Frage, ob die Mitgliedstaaten auch eine „natürliche ökologische Verschlechterung“ der Gebiete (etwa im Gefolge von Überschwemmungen) verhindern oder zumindest die Folgen beseitigen müssen, was im Zweifel zu bejahen sein dürfte, da einmal „natürliche“ Ereignisse nur sehr schwer von durch den Menschen verursachten Ereignissen unterschieden werden können und zum anderen eben auch „natürliche Verschlechterungen“ die Erhaltungsziele der RL 92/43 beeinträchtigen könnten.

c) Notwendigkeit einer Alternativenprüfung im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (Rs. C-239/04)

In der Rs. C-239/04¹⁰ ging es um die Auslegung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43, der vorsieht, dass ein Projekt trotz einer negativen Verträglichkeitsprüfung (so dass die Realisierung des Projekts zu einer Beeinträchtigung des Schutzgebiets führte) aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen durchgeführt werden kann, falls keine Alternativlösung vorhanden ist.

⁷ Ebenso Schäfer, Anmerkung, EuZW 2006, 63 (64).

⁸ In diese Richtung offenbar Schäfer, EuZW 2006 (Fn. 7), 63 (64), wobei sein Ansatz aber nicht ganz klar wird.

⁹ EuGH, Rs. C-11/03, EuZW 2005, 152; hierzu Astrid Epiney, Die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2005, NVwZ 2006, 1244 (1250 f.).

¹⁰ EuGH, Rs. C-239/04 (Kommission/Portugal), Urt. v. 26.10.2006, ZUR 2007, 89.

Der EuGH stellt diesbezüglich fest, dass diese Bestimmung von Vornherein – auf der Grundlage einer engen Auslegung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 als Ausnahmebestimmung im Verhältnis zu Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 (der grundsätzlich die Unzulässigkeit eines ein Schutzgebiet beeinträchtigenden Projekts vorsieht) – nur unter der Voraussetzung zum Zuge kommen könne, dass das Fehlen von Alternativlösungen nachgewiesen ist. Im Falle des in der Rs. C-239/04 zur Debatte stehenden Autobahnprojekts in Portugal, das durch ein besonderes Schutzgebiet führte bzw. führen sollte, wurden außerhalb des Schutzgebiets liegende Trassen erst gar nicht geprüft, so dass ein solcher Nachweis nicht geführt worden sei.

Das Urteil überzeugt schon angesichts des Wortlauts des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 in jeder Beziehung. Allerdings beantwortet es nicht die Frage (die im Urteil auch nicht entscheidungsrelevant war), unter welchen Voraussetzungen eine Lösung eine „Alternativlösung“ im Sinne dieser Bestimmung darstellen kann. Nähert man sich dieser Frage vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks dieser „Ausnahmebestimmung“, so darf jedenfalls nicht verlangt werden, dass die Alternativlösung genau dieselben Charakteristika und Vorteile wie die ursprüngliche, das Schutzgebiet beeinträchtigende Lösung aufweisen muss. Entscheidend dürfte vielmehr sein, dass die Alternativlösung die angestrebten öffentlichen Interessen zumindest weitgehend auch zu erreichen vermag, woran auch gewisse Nachteile (aus der Sicht des Projektträgers) nichts zu ändern vermögen. Auch wenn damit den Mitgliedstaaten durchaus ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleibt, ist doch nicht zu verkennen, dass dieser Ansatz impliziert, dass Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 nur zum Zuge kommen kann, wenn die in Frage stehenden öffentlichen Interessen nur über das das Schutzgebiet beeinträchtigende Projekt erreicht werden können. Weiter betont der EuGH, dass die Mitgliedstaaten das Vorliegen dieser Voraussetzungen „nachweisen“ müssen, woraus man ableiten kann, dass ein entsprechendes nachvollziehbares und insofern überzeugendes Argumentarium vorliegen muss. Schließlich dürfte über die konkrete Fragestellung im Urteil hinaus von Bedeutung sein, dass der EuGH Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 insgesamt (zu Recht) als Ausnahmenvorschrift einstuft, was auch bei der Auslegung der anderen tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Bestimmung von Bedeutung sein dürfte, so etwa bei der Frage, ob ein öffentliches Interesse „überwiegend“ ist. Insofern haben die Mitgliedstaaten den ihnen eingeräumten Gestaltungsspielraum in richtlinienkonformer Auslegung zu nutzen.

Über die RL 92/43 hinausgehend könnte man sich noch fragen, ob die Aussagen des EuGH zur Verträglichkeitsprüfung im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 85/337¹¹ in dem Sinn übertragbar sind, dass ein Projekt im Falle zu erwartender erheblicher negativer Umweltauswirkungen nur unter der Voraussetzung des Nichtbestehens einer (vertretbaren) Alternative realisiert werden darf¹². Im Ergebnis dürfte diese Frage aber zu verneinen sein: Denn im Gegensatz zu Art. 6 Abs. 4 RL 92/43, der ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer Alternativlösung hinweist und zudem im

¹¹ RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40, geändert durch RL 97/11, ABl. 1997 L 73, 5.

¹² So offenbar Ludwig Krämer, EC Environmental Law, 6. Aufl., 2007, 171.

Zusammenhang mit den übrigen Absätzen des Art. 6 RL 92/43 zu sehen ist, der auch materiell die Zulässigkeit von Projekten in besonderen Schutzgebieten regelt und wonach – wie der EuGH auch festgestellt hat – die Durchführung eines Projekts nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 eine Ausnahme darstellt, sind der RL 85/337 keine Vorgaben über die materielle Zulässigkeit eines Vorhabens zu entnehmen. Art. 8 RL 85/337 präzisiert nur (aber immerhin), dass die Ergebnisse der UVP im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Wenn diese Berücksichtigungspflicht auch insofern einen „materiellen“ Gehalt aufweist, als die Behörden die Ergebnisse der UVP tatsächlich bei ihrer Entscheidung berücksichtigen müssen und die zu treffende Entscheidung grundsätzlich beeinflusst werden kann, so dass eine bloße Kenntnisnahme damit nicht ausreichend ist¹³, sind Art. 8 RL 85/337 aber darüber hinaus keine Vorgaben bezüglich der konkreten Durchführung eines Projekts zu entnehmen, so dass es schwer vertretbar erscheint, die Zulässigkeit eines Projekts vom Nachweis einer (plausiblen) Alternative abhängig zu machen.

d) Schutzmaßnahmen zugunsten bestimmter Arten (Rs. C-221/04)

In der Rs. C-221/04¹⁴ verneinte der EuGH – nach einigen Ausführungen zur Zulässigkeit der Klage – einen Verstoß Spaniens gegen die RL 92/43 wegen einer Genehmigung des Auslegens von Schlingen mit einer Arretierung für die Fuchsjagd: Gegen den Anhang VI lit. a RL 92/43 sei schon deshalb nicht verstoßen worden, weil der Fuchs nicht zu den dort aufgeführten geschützten Tierarten gehöre. Ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 lit. a) RL 92/43 – wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV lit. a RL 92/43 genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, zu diesen gehört insbesondere ein Verbot aller absichtlichen Formen des Fangens oder der Tötung der erfassten Tiere – verneinte der EuGH schon deshalb, weil die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass das betroffene geschützte Tier – der Fischotter – in dem Gebiet, in dem Füchse mittels Auslegen der erwähnten Schlingen gejagt werden, vorkommen. Das Tatbestandsmerkmal der Absichtlichkeit in Art. 12 Abs. 1 lit. a) RL 92/43 könne nur dann verwirklicht werden, wenn nachgewiesen sei, dass der Handelnde den Fang oder die Tötung einer geschützten Tierart gewollt oder zumindest in Kauf genommen hat, was im vorliegenden Fall nicht gegeben sei.

e) Rechtsschutz im Zuge der Einrichtung von FFH-Gebieten (Rs. T-136/04)

¹³ Vgl. im Einzelnen m.w.N. Astrid Epiney, *Umweltrecht in der EU*, 2. Aufl., 2005, 212 f.

¹⁴ EuGH, Rs. C-221/04 (Kommission/Spanien), Urt. v. 18.5.2006.

Die Rs. T-136/04¹⁵ betraf den Rechtsschutz im Rahmen der Anwendung der RL 92/43: Eigentümer eines Grundstücks, das von der Kommission (auf Vorschlag des betreffenden Mitgliedstaats) nach Art. 4 Abs. 2 RL 92/43 in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wurde, seien von dieser Entscheidung der Kommission in ihren Eigentümerinteressen nicht im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV unmittelbar betroffen mit der Folge, dass die Nichtigkeitsklage ausgeschlossen ist. Denn eine solche Entscheidung enthalte keine Bestimmung über die Regelung zum Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (wie etwa Erhaltungsmaßnahmen oder Genehmigungsverfahren) und berühre daher weder Rechte und Pflichten der Grundeigentümer noch die Ausübung dieser Rechte. Alle sich aus der Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste ergebenden Pflichten (insbes. Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43) beträfen den Mitgliedstaat, nicht unmittelbar den Grundeigentümer, der seinerseits gegen mögliche mitgliedstaatliche Maßnahmen auf nationaler Ebene Rechtsschutz erlangen könne.

Die Entscheidung des Gerichts ist im Zusammenhang mit den komplexen Problemen zu sehen, die das mehrstufige und Akteure auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene involvierende Verwaltungsverfahren zur Einrichtung von FFH-Schutzgebieten in Bezug auf den Rechtsschutz aufwirft¹⁶. Obwohl zuzugeben ist, dass bereits die Aufnahme eines Gebiets in die gemeinschaftliche Liste zumindest mittelbar dessen Nutzungsmöglichkeiten einschränkt, ist dem EuG – jedenfalls auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 230 Abs. 4 EGV¹⁷ – zuzustimmen: Denn die belastende Wirkung für den Grundstückseigentümer tritt regelmäßig erst dann ein, wenn die Mitgliedstaaten die in Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 vorgesehenen Maßnahmen ergreifen. Da diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten aber einen gewissen Gestaltungsspielraum überlassen, werden die Grundeigentümer erst durch die entsprechenden nationalen Maßnahmen betroffen. Rechtsschutz ist damit vor nationalen Gerichten – die diesen auch zu gewähren haben, geht es doch u.a. um Eingriffe in das Eigentumsrecht, so dass von Gemeinschaftsrecht wegen ein in jeder Beziehung effektiver Rechtsschutz zu garantieren ist – zu gewähren; diese können bzw. müssen dem EuGH ggf. Vorabentscheidungsfragen vorlegen (Art. 234 EGV). Dabei greift die Vorlagepflicht nicht nur in Bezug auf letztinstanzliche Gerichte (Art. 234 Abs. 3 EGV), sondern auch dann, wenn das nationale Gericht der Auffassung ist, die Aufnahme des betreffenden Gebiets in die gemeinschaftliche Liste sei rechtswidrig, da die nationalen Gerichte nicht befugt sind, Sekundärrecht zu verwerfen oder nicht anzuwenden, ohne den

¹⁵ EuG, Rs. T-136/04 (Freiherr von Cramer-Klett), ZUR 2006, 535. Ebenso EuG, Rs. T-137/04, Beschl. v. 22.6.2006; EuG, Rs. T-150/05 (Markku u.a./Kommission), Beschl. v. 22.6.2006.

¹⁶ Vgl. hierzu sehr instruktiv Martin Gellermann, *Natura 2000*, 2. Aufl., 2001, 239 ff.; s. sodann etwa Wolfgang Kahl/Klaus Ferdinand Gärditz, *Rechtsschutz im europäischen Kontrollverbund am Beispiel der FFH-Gebietsfestsetzungen*, NuR 2005, 555 ff.

¹⁷ Zu dieser m.w.N. Astrid Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag, *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, 7. Aufl. 2006, § 9, Rn. 43.

EuGH anzurufen¹⁸. Insgesamt kann auch auf diese Weise ein effektiver Rechtsschutz erreicht werden¹⁹, zumal die nationalen Gerichte eher in der Lage sein werden, die komplexen Sachverhaltsprobleme, die sich im Zuge der Einrichtung von FFH-Schutzgebieten stellen, zu eruieren und zu beurteilen.

2. Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409²⁰)

a) Auswahl und Ausweisung von Schutzgebieten (Rs. C-209/04)

In der Rs. C-209/04²¹ ging es um einen Verstoß Österreichs gegen Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409). Der Gerichtshof führt hier seine Rechtsprechung²² zu den nach der RL 79/409 bestehenden Pflichten hinsichtlich Auswahl und Ausweisung von Schutzgebieten fort und stellt insbesondere fest, dass allein ornithologische Kriterien für die Ausweisung von Schutzgebieten entscheidend seien und wirtschaftliche Erfordernisse nicht berücksichtigt werden dürften. Nach eingehender Prüfung der vorgebrachten Argumente bejaht der Gerichtshof einen Verstoß Österreichs gegen die Ausweisungspflicht, da ein zahlen- und flächenmäßig zu den geeignetsten Gebieten zählendes Gebiet nicht ausgewiesen worden war.

Hingegen verneint der Gerichtshof einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 4 RL 92/43, denn die RL 92/43 sei auf das streitige Straßenbauprojekt nicht anwendbar, da dieses vor dem Beitritt Österreichs förmlich eingeleitet worden war. Der Gerichtshof knüpft damit an seine durch Erwägungen der Rechtssicherheit begründete Rechtsprechung zur UVP an, wonach nur solche Projekte einer UVP unterzogen werden müssen, für die der förmliche Genehmigungsantrag nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie gestellt wurde²³. Verallgemeinert man diesen Ansatz des Gerichtshofs, so sind ggf. bestehende gemeinschaftsrechtliche Anforderungen nur

¹⁸ S. schon EuGH, Rs. 314/85 (Foto-Frost), Slg. 1987, 4199, Rn. 19; s. sodann EuGH, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 23; EuGH, Rs. C-465/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft), Slg. 1995, I-3761, Rn. 51.

¹⁹ Ebenso i.Erg., m.w.N. auch zu abweichenden Meinungen, Klaus Gärditz, *Natura 2000 und Individualklagen vor der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit*, ZUR 2006, 536 (537 f.).

²⁰ RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979 L 103, 1.

²¹ EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission Österreich), Urt. v. 23.3.2006. In Bezug auf die RL 79/409 auch EuGH, Rs. C-191/95 (Kommission/Portugal), Urt. v. 29.6.2006, wo der Gerichtshof einen Verstoß Portugals gegen Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 feststellte, da Portugal ein Besonderes Schutzgebiet verkleinert hatte, ohne den wissenschaftlichen Nachweis erbracht zu haben, dass dieser Vorgang dem Wegfall oder dem Fehlen der ornithologischen Kriterien entspricht, die bei der Ausweisung des Schutzgebiets galten.

²² S. insbesondere EuGH, Rs. C-3355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 27 ff. (Santona); s. auch EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719; EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531; EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031; in Bezug auf die Verkleinerung eines Schutzgebiets grundlegend EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 ff. (Leybucht).

²³ EuGH, Rs. C-431/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-2189, Rn. 29, 32; EuGH, Rs. C-81/96 (Gedeputeerde Staaten), Slg. 1998, I-3923, Rn. 23.

in Bezug auf solche Projekte einzuhalten, für die der förmliche Genehmigungsantrag nach dem Zeitpunkt, zu dem die Anforderungen einzuhalten sind (in der Regel der Ablauf der Umsetzungsfrist), eingereicht wird.

b) Anforderungen an die Umsetzung der Ausnahmen des Art. 9 RL 79/409 (Rs. C-60/05)

In der Rs. C-60/05²⁴ bestätigt der EuGH seine Rechtsprechung²⁵, wonach die in Art. 9 RL 79/409 vorgesehenen Abweichungen von den Schutzregeln der Richtlinie in hinreichend klare und präzise innerstaatliche Bestimmungen übernommen werden müssen, da die Genauigkeit der Umsetzung in einem Bereich, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut wurde, von besonderer Bedeutung sei. Daher sei in Bezug auf Art. 9 Abs. 1 lit. c) RL 79/409 insbesondere eine Obergrenze der Entnahme von Vögeln unter strenger Berücksichtigung der einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse festzulegen und damit der Begriff der „geringen Menge“ zu quantifizieren, wobei sicherzustellen sei, dass die Entnahme der Vögel landesweit unterhalb der festgelegten Richtgrenze bleibt.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Gerichtshof hier nur auf die Klarheit und Präzision der Umsetzung, nicht jedoch auf die Form der Umsetzung Bezug nimmt, so dass sich die Frage stellt, ob eine Umsetzung in einem Gesetz im materiellen Sinn notwendig ist. Man wird diese Frage – auch wenn vorliegend keine Rechte Einzelner betroffen sind – wohl bejahen müssen, denn eine hinreichende Klarheit im Sinne der Rechtsprechung dürfte in der Regel nur im Fall der Umsetzung durch ein Gesetz vorliegen²⁶.

Weiter hält der EuGH in dem Urteil fest, dass das Verwaltungsverfahren zur Durchführung der Richtlinie so gestaltet sein müsse, dass sowohl die Entscheidungen der zuständigen Stellen, mit denen abweichende Entnahmen genehmigt werden, als auch die Art und Weise, in der diese Entscheidungen angewandt werden, einer effektiven und rechtzeitigen Kontrolle unterliegen. Daher dürfte ein Verfahren zur Überwachung der Genehmigungen abweichender Entnahmen von Vögeln, das eine vorausgehende Abmahnung vorsieht und technischen Fristen unterliegt, während deren Lauf schon der (kurze) Zeitraum abläuft, in dem diese Entnahmen zulässig sind, nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen, was sich zwingend aus dem Grundsatz der Effektivität ergibt.

²⁴ EuGH, Rs. C-60/05 (WWF Italia), Urt. v. 8.6.2006.

²⁵ Vgl. bereits EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 9; EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243, Rn. 5; EuGH, Rs. C-157/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f.; EuGH, Rs. C-339/87 (Kommission/Niederlande), Slg. 1990, I-851, Rn. 28; EuGH, Rs. C-118/94 (Associazione italiana per il WWF), Slg. 1996, I-1223, Rn. 23 ff.

²⁶ Vgl. weiterführend zum Problemkreis, welche Richtlinienbestimmungen genau in einem Gesetz umzusetzen sind, Astrid Epiney/Andreas Felder, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002, 15 ff.; Konrad Westbomke, Die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht, EurUP 2004, 122 ff.; Bernhard Stürer/Holger Spreen, Defizite in der Umsetzung des Europarechts, VerwArch 2005, 174 ff.; umfassend Kurt Fassbender, Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft, 2001.

II. Beihilferechtliche Vorgaben für den Anwendungsbereich einer Umweltabgabe (Rs. T-210/02)

In der Rs. T-210/02²⁷ stand die Frage zur Debatte, ob eine britische Abgabe auf sog. Granulat (ein im Bausektor verwendetes Material), die im Wesentlichen nur unmittelbar aus dem Abbau natürlicher Ressourcen gewonnenes Granulat (nicht hingegen „Recycling-Granulat oder Materialien, die in der Regel nicht als Granulat verwendet werden), das in Großbritannien verwendet wird, erfasst, mit den beihilferechtlichen Vorgaben des Vertrages (Art. 87 Abs. 1 EGV) vereinbar ist. Das EuG bejahte diese Frage nach einer ausführlichen Prüfung der „Kohärenz“ zwischen dem Anwendungsbereich der Abgabe und den verfolgten Umweltzielen, die letztlich auf eine Vertretbarkeitsprüfung der zugrunde gelegten Kriterien hinausläuft und den Mitgliedstaaten bei solchen abgabenrechtlichen Differenzierungen einen eher weiten Gestaltungsspielraum einräumen dürfte.

III. Umweltverträglichkeitsprüfung

1. Gebührenerhebung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Rs. C-216/05)

Die Erhebung einer Gebühr für die Bearbeitung von Stellungnahmen der Öffentlichkeit im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung – die im nationalen Recht im Zuge der Umsetzung der RL 85/337²⁸ durchzuführen ist – sei (so der EuGH in der Rs. C-216/05²⁹) mit der RL 85/337 vereinbar, sofern die Gebühr nicht so hoch festgesetzt wird, dass die Richtlinie ihre volle Wirksamkeit nicht entfalten könnte, was dann der Fall wäre, wenn eine Gebühr aufgrund ihrer Höhe die Ausübung der Beteiligungsrechte aus Art. 6 RL 85/337 behinderte. Dies sei jedenfalls bei einer Gebühr von 20 Euro vor den Gemeinden und 45 Euro vor dem Beschwerdeausschuss nicht der Fall. Denn die Festlegung der Einzelheiten der Anhörung der Öffentlichkeit obliege den Mitgliedstaaten, so dass sie auch eine Gebühr vorsehen könnten, auch wenn dieser Aspekt in der Richtlinie nicht eigens angesprochen worden sei, im Gegensatz insbesondere zur RL 2003/4³⁰. Das Urteil – das in der Begründung und im Ergebnis überzeugt – beantwortet allerdings nicht die Frage, ab welcher Höhe eine Gebühr eine effektive Wahrnehmung der Beteiligungsrechte verhindern könnte.

²⁷ EuG, Rs. T-210/02 (British Aggregates Association), Urt. v. 13.9.2006, ZUR 2006, 541.

²⁸ Fn. 11.

²⁹ EuGH, Rs. C-216/05 (Kommission/Irland), Urt. v. 9.11.2006, ZUR 2006, 33.

³⁰ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

2. UVP bei mehrstufiger Genehmigung (Rs. C-508/03 und Rs. C-290/03)

Zwei Urteile vom 4. Mai 2006 (Rs. C-508/03³¹ und Rs. C-290/03³²) betrafen die Anwendung der UVP bei mehrstufigen Genehmigungsverfahren (sowie einige, hier nicht näher zu erörternde Aspekte der Zulässigkeit und Begründetheit von Vertragsverletzungsklagen). Konkret ging es um die Genehmigung für den Bau von Freizeitzentren, die nach dem einschlägigen nationalen (britischen) Recht in zwei Stufen zu genehmigen waren: In einem sog. „Bauvorbescheid“ wurde die grundsätzliche Genehmigung des Projekts erteilt, während aber bestimmte Punkte einer späteren Genehmigung vorbehalten wurden, die vor Beginn jeglicher Baumassnahme einzuholen war. Eine UVP ist nach nationalem Recht lediglich in der Bauvorbescheidsphase, nicht aber erst in der erwähnten zweiten Phase vorgesehen, und von einer UVP wurde im konkreten Fall in der Bauvorbescheidsphase abgesehen, da die Voraussetzungen nicht vorgelegen hatten. Im Rahmen der „zweiten“ Genehmigung stellte sich jedoch heraus, dass das Projekt u.a. aufgrund seiner Art, seiner Grösse oder seines Standorts erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten könnte (vgl. Art. 2 Abs.1 UVP-Richtlinie³³). Nach der Klarstellung, dass der Begriff „Genehmigung“ in der RL 85/337 ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff sei und im vorliegenden Fall von einer (mehrstufigen) Genehmigung im Sinne der RL 85/337 auszugehen sei, kommt der EuGH – wenig überraschend – zum Schluss, dass eine UVP (auch) dann durchgeführt werden muss, wenn sich bei einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren erst während der zweiten Stufe herausstellt, dass das Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Jede andere Auslegung würde es letztlich dem nationalen Gesetzgeber bzw. Behörden erlauben, über mehrstufige Genehmigungsverfahren die Pflicht zur UVP zu umgehen.

Das Urteil impliziert insbesondere zweierlei für die Ausgestaltung mitgliedstaatlicher Genehmigungsverfahren: Erstens sind all diejenigen Verwaltungsentscheidungen Genehmigungen im Sinne der RL 85/337, die in irgendeiner Form die konkrete Durchführung des Projekts betreffen, auch wenn sie nur Teilbereiche regeln. Zweitens haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass im Falle mehrstufiger Genehmigungen, also nacheinander geschalteter Verwaltungsentscheidungen, die die Durchführung eines bestimmten Projekts betreffen, auf jeder „Stufe“ eine UVP durchgeführt werden kann, sofern sich bei dem jeweiligen Verfahrensschritt (noch) herausstellen kann, dass das jeweilige Projekt erhebliche Umweltauswirkungen entfalten kann. Von Bedeutung ist dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die UVP nach Art. 8 RL 85/337 bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen ist. Wenn damit auch keine Aussage zur genauen Art und Weise der Berücksichtigung verbunden ist, impliziert die Berücksichtigungspflicht doch jedenfalls, dass die Ergebnisse der UVP „materiell“ in die

³¹ EuGH, Rs. C-508/03 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Urt. v. 4.5.2006.

³² EuGH, Rs. C-290/03 (Barker), Urt. v. 4.5.2006.

³³ RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

Entscheidung einfließen können und grundsätzlich auch das „Ob“ und „Wie“ der Genehmigung beeinflussen können³⁴. Wendet man diese Grundsätze auf die Fallgestaltung der mehrstufigen Genehmigung an und wird eine UVP erst in der zweiten Stufe durchgeführt, so muss es konsequenterweise grundsätzlich auch möglich sein, dass die Ergebnisse der UVP auf die in einem vorangegangenen Stadium getroffenen Entscheidungen einwirken können, jedenfalls dann, wenn diese in einem Zusammenhang mit den zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen des Projekts stehen. Dies wirft aus der Sicht des nationalen Verwaltungsrechts selbstredend Probleme der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf, die der nationale Gesetzgeber unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu lösen hat.

IV. Abfallrecht: Begriff und Verpflichtung einer notifizierenden Person in der VO 259/93 (Rs. C-215/04)

In der Rs. C-215/04³⁵ – der ein Rechtsstreit zwischen einem Unternehmen mit Sitz in Dänemark und dem dänischen Umweltamt über die Verbringung von Elektronikabfall nach Deutschland zugrunde lag – legt der EuGH einige Bestimmungen der Abfallverbringungsverordnung (VO 259/93) aus:

- Zunächst ging es um die Frage, ob ein zugelassener Sammler von Abfällen – wie das Unternehmen im Ausgangsfall – „automatisch“ als die notifizierende Person im Sinne von Art. 2 lit. g) Nr. ii VO 259/93 anzusehen ist. Der EuGH verneint diese Frage angesichts des klaren Wortlauts der Bestimmung, da normalerweise der Abfallerzeuger eine Verbringung zu notifizieren hat. Allerdings sieht die Bestimmung auch vor, dass eine andere Person die Notifizierung übernehmen kann, wenn eine Notifizierung durch den Abfallerzeuger nicht möglich ist. Diese Wendung sei weit auszulegen, so dass insbesondere auch gewisse praktische Schwierigkeiten (sehr große Zahl der Erzeuger, geringe Erzeugung von Abfall durch jeden einzelnen Erzeuger) darunter fielen, könne doch nur auf diese Weise die Zielsetzung der Verordnung (eine angemessene Information der Behörden, damit diese die für den Umwelt- und Gesundheitsschutz notwendigen Massnahmen treffen können) erreicht werden.

Die VO 259/93 wird durch die VO 1013/2006³⁶ abgelöst werden, so dass sich hier – wie auch bei den anderen Aspekten des Urteils – die Frage stellt, ob und inwieweit die Erwägungen des EuGH auf die VO 1013/2006 übertragbar sind. Die Definition „Notifizierender“ in Art. 2 Nr. 15 VO 1013/2006 weicht leicht von der Definition in der VO 259/93 ab. Die tragende Erwägung des EuGH, dass ein zugelassener Abfallsammler nicht „automatisch“ als Notifizierender anzusehen ist, ist aber auch im Rahmen der VO

³⁴ Vgl. nur, m.w.N., Epiney, Umweltrecht (Fn. 13), 211 f.

³⁵ EuGH, Rs. C-215/04 (Pedersen), EuZW 2006, 346.

³⁶ VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 Nr. L 190, 1.

1013/2006 einschlägig, da auch hier zusätzliche (weitergehende) Anforderungen gestellt werden. Hingegen ist fraglich, ob auch Art. 2 Nr. 15 lit. a) Nr. iii) VO 1013/2006 weit auszulegen ist, da die neue Bestimmung im Vergleich zu Art. 2 lit. g) Nr. ii) VO 259/93 zusätzliche Anforderungen formuliert (Zusammenstellung von Abfällen für eine Verbringung durch Einsammeln kleinerer Mengen derselben Abfallart aus verschiedenen Quellen). Die besseren Gründe dürften für die Bejahung dieser Frage sprechen, da die Bestimmung ansonsten aus systematischer Sicht parallel wie die Vorgängerbestimmung in VO 259/93 aufgebaut ist, wenn auch (selbstredend) in Zukunft die zusätzlichen Anforderungen zu beachten sind.

- Weiter hält der EuGH in Auslegung der Art. 6 Abs. 4, 5 und Art. 7 Abs. 2, 4 VO 259/93 fest, dass von der notifizierenden Person zwar eine Reihe von Angaben, nicht aber der Nachweis verlangt werden dürfe, dass die Verwertung im Bestimmungsstaat mit der in der Regelung des Versandstaats vorgesehenen gleichwertig ist. Auch die VO 1013/2006 verlangt keinen solchen Nachweis vom Notifizierenden.
- Allein die Angabe „Elektronikabfall“ genüge nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 5 VO 259/93, wonach Angaben über die Zusammensetzung des Abfalls zu machen sind, sei diese Angabe doch zu abstrakt und ungenau, so dass sie keine genügende Information der zuständigen Behörden gewährleiste. Derartige Präzisierungen dürften auch nach der VO 1013/2006 notwendig sein (vgl. Art. 4 i.V.m. Anhang 2).
- Schließlich hält der Gerichtshof fest, dass die Frist von 30 Tagen für die Erhebung von Einwänden (vgl. Art. 7 Abs. 2 Uabs. 1 VO 259/93) mit der Absendung der Empfangsbestätigung des Erhalts der Notifizierung durch die Behörde des Bestimmungslandes beginne, auch wenn die Behörde des Versandstaats der Ansicht ist, nicht über alle Informationen zu verfügen, um über die Erhebung von Einwänden zu entscheiden, so dass sie ggf. noch zusätzliche Informationen anfordern möchte. Denn den Behörden stehe es diesfalls offen, ihre Bedenken in Form eines „Einwands“ nach Art. 7 Abs. 2 VO 259/93 zu formulieren. Auf diese Weise könne einerseits dem Anliegen der Rechtssicherheit für den Abfallverbringer und den Interessen des Mitgliedstaates, zusätzliche Informationen zu erlangen, Rechnung getragen werden. Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 VO 1013/2006 stellen auf den „Zeitpunkt der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort“ ab, so dass die tragenden Erwägungen des Urteils des EuGH auch für die neue Verordnung zum Zuge kommen dürften.

V. Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Rs. C-32/05)

In der Rs. C-32/05³⁷ ging es um ausgewählte Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60)³⁸. Nach der Feststellung, dass Luxemburg der Kommission nicht fristgemäß alle zur Umsetzung der RL 2000/60 erlassenen oder bestehenden nationalen Bestimmungen mitgeteilt habe, geht der EuGH insbesondere auf folgende Aspekte ein:

1. Allgemeine Grundsätze der Anforderungen an die Form der Umsetzung

In Anknüpfung an seine Rechtsprechung, wonach die Mitgliedstaaten in der nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie gemäß ihren Zielsetzungen zu gewährleisten³⁹ präzisiert der Gerichtshof zunächst in allgemeiner Form die Anforderungen an die Umsetzung: Die Umsetzung verlange nicht zwingend eine gesetzgeberische Maßnahme in jedem Mitgliedstaat, und eine förmliche Übernahme von Richtlinienbestimmungen in eine ausdrückliche spezifische Rechtsvorschrift sei nicht immer erforderlich, da der Umsetzung einer Richtlinie je nach ihrem Inhalt durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden könne. Insbesondere könne das Bestehen allgemeiner Grundsätze des Verfassungs- oder Verwaltungsrechts die Umsetzung durch spezifische Maßnahmen überflüssig machen, sofern diese Grundsätze tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie garantierten. Falls die fragliche Richtlinienbestimmung dem Einzelnen Rechte verleihen soll, müsse darüber hinaus die Rechtslage hinreichend bestimmt und klar sein, und die Begünstigten müssten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und sie ggf. vor den nationalen Gerichten geltend zu machen⁴⁰. Hingegen müssten Bestimmungen, die nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betreffen, grundsätzlich nicht umgesetzt werden, es sei denn der Erlass spezifischer Maßnahmen zu deren Umsetzung sei für die vollständige Beachtung des Gemeinschaftsrechts erforderlich⁴¹. Daher sei in jedem Einzelfall festzustellen, welche Umsetzungsmaßnahmen genau erforderlich seien, und der EuGH weist daran anschließend auf die sehr unterschiedlichen Arten von Verpflichtungen, die in Richtlinien enthalten sind, hin⁴².

³⁷ EuGH, Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), Urt. v. 30.11.2006.

³⁸ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1.

³⁹ Vgl. schon etwa EuGH, Rs. C-478/99 (Kommission/Schweden), Slg. 2002, I-4147, Rn. 15; EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Rn. 75.

⁴⁰ Vgl. auch schon EuGH, Rs. C-217/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-5087, Rn. 31 f.; EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-66625, Rn. 76.

⁴¹ Vgl. auch schon EuGH, Rs. C-72/02 (Kommission/Portugal), Slg. 2003, I-6597, Rn. 19 f.; EuGH, Rs. C-296/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-13909, Rn. 92.

⁴² Der Gerichtshof unterscheidet (wohl nicht abschließend) zwischen folgenden Kategorien von Verpflichtungen: Bestimmte Richtlinien verlangten, dass auf nationaler Ebene gesetzgeberische Maßnahmen getroffen werden und ihre Einhaltung einer gerichtlichen oder behördlichen Überprüfung unterliegt (EuGH, Rs. C-380/88, Kommission/Belgien, Slg. 1989, I-3803; EuGH, Rs. C-329/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, I-4159; EuGH, Rs. C-60/01, Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-

Damit ist die teilweise aus der Rechtsprechung des EuGH zur Umsetzung von Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften gezogene Schlussfolgerung, Richtlinien müssten grundsätzlich in Gesetzen (im formellen und materiellen Sinn) umgesetzt werden, definitiv zu relativieren⁴³: Jedenfalls wird eine Umsetzung in einem Gesetz für rein verwaltungsinterne Maßnahmen grundsätzlich nicht erforderlich sein, während im Falle der Einräumung von Rechten Einzelner in der Regel nur eine Umsetzung in einem Gesetz den vom EuGH formulierten Anforderungen entsprechen dürfte. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, im Zusammenhang mit der Umsetzung die jeweiligen Bestimmungen immer sehr genau zu analysieren und danach zu fragen, ob die gewählte Umsetzungsform ihre volle Wirksamkeit in Anbetracht der verfolgten Zielsetzungen zu gewährleisten vermag.

2. Anwendung auf die Anforderungen an die Form der Umsetzung der RL 2000/60

Auf dieser Grundlage beantwortet der Gerichtshof die ihm eigentlich gestellte Frage nach der korrekten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Luxemburg: Die RL 2000/60 lege (nur) allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen für den Wasserschutz fest, stelle die Koordination, die Integration und die langfristige Weiterentwicklung der grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Union sicher. Dabei sollen die in ihr enthaltenen allgemeinen Grundsätze und der Handlungsrahmen später von den Mitgliedstaaten weiterentwickelt werden, die eine Reihe besonderer Maßnahmen innerhalb der von der Richtlinie vorgegebenen Fristen erlassen müssen. Hingegen ziele die Richtlinie nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten ab.

In der Richtlinie fänden sich verschiedenartige Bestimmungen; die meisten enthielten aber nur eher allgemeine und nicht quantifizierbare Zielsetzungen, die zu erreichen seien, wobei den Mitgliedstaaten aber ein Ermessen bei der Frage eingeräumt werde, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Insbesondere verlangten Art. 1, 2 RL 2000/60 (die die Zielsetzung der Richtlinie und Definitionen enthalten), aber auch andere Vorschriften der Richtlinie, nicht den Erlass einer Rahmenregelung zur Umsetzung der Richtlinie. Offenbar soll also eine Umsetzung jeder einzelnen Bestimmung genügen, wenn der EuGH auch zugibt, dass der Erlass einer Rahmenregelung sinnvoll sein kann.

5679, Rn. 26). Andere Richtlinien schrieben vor, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um zu gewährleisten, dass bestimmte allgemein ausgedrückte und nicht quantifizierbare Ziele erreicht werden, wobei sie den Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Frage belassen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind (EuGH, Rs. C-365/97, Kommission/Italien, „San Rocco“, Slg. 1999, I-7773, Rn. 67 f.; EuGH, Rs. C-60/01, Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-5679, Rn. 27). Wiederum andere Richtlinien verlangten, dass die Mitgliedstaaten nach einer bestimmten Frist sehr genaue und konkrete Ziele erreicht haben (EuGH, Rs. C-56/90, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1993, I-4109, Rn. 42 ff.; EuGH, Rs. C-268/00, Kommission/Niederlande, Slg. 2002, I-2995, Rn. 12; EuGH, Rs. C-60/01, Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-5679, Rn. 25).

⁴³ Zum Problemkreis die Nachweise in Fn. 26.

Bezüglich der Frage, ob einzelne Richtlinienbestimmungen umgesetzt worden sind, hebt der EuGH folgende Punkte hervor:

- Die Definitionen in Art. 2 i.V.m. Art. 4, 5, 6, 8 RL 2000/60 seien nicht in dem einschlägigen Gesetz umgesetzt worden, da diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten klare Verpflichtungen auferlegten, die innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen seien. Daher seien dadurch, dass die Definitionen und die Fristen in den Art. 4-6, 8 RL 2000/60 nicht in das einschlägige Gesetz aufgenommen worden seien, die einschlägigen Vorgaben der Richtlinie nicht mit der erforderlichen Verbindlichkeit festgelegt und damit umgesetzt worden.
- Hingegen habe die Kommission nicht die unzureichende Umsetzung von Art. 3 Abs. 4 RL 2000/60 (der den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Ziele der Richtlinie eine Koordinierungspflicht insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit aufgibt) nachgewiesen: Denn Luxemburg beteilige sich an den Internationalen Kommissionen zum Schutz von Rhein und Maas, in deren Rahmen speziell ein Koordinierungskomitee unter Beteiligung aller Vertragsparteien zur Erfüllung der Koordinierungsverpflichtung der RL 2000/60 eingerichtet wurde.
- Weiter sei Art. 7 Abs. 2 RL 2000/60 (der den Mitgliedstaaten aufgibt, für Oberflächenwasserkörper, die für Trinkwasser bestimmt sind, spezifische Qualitätsnormen einzuhalten) nicht umgesetzt worden: Diese Bestimmung erlege den Mitgliedstaaten nämlich klar und eindeutig formulierte Erfolgspflichten auf, so dass sie durch „verbindliche Maßnahmen“ hätte umgesetzt werden müssen.
- Schließlich gebe es im luxemburgischen Recht keine Vorschriften über die Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit, womit Einzelnen und interessierten Kreisen entsprechende Rechte gewährt werden sollen, so dass auch hier eine Verletzung der Umsetzungspflicht vorliege.

3. *Bewertung*

Das Urteil dürfte über den konkreten Fall hinaus insofern von Bedeutung sein, als es einen weiteren Schritt hin zur Präzisierung der Anforderungen an die Form der Umsetzung von Richtlinien darstellt. Verallgemeinert man die Aussagen des EuGH, so drängen sich thesenartig folgende Schlussfolgerungen auf:

- Verpflichtungen, die nur Behörden untereinander betreffen, bedürfen grundsätzlich keiner (ausdrücklichen) Umsetzung.
- Ebenso wenig müssen Zielsetzungen von Richtlinien eigens in nationales Recht umgesetzt werden. Allerdings ist hier hinzuzufügen, dass die nationalen Behörden im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung diese Zielbestimmungen bei der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts jedenfalls zu befolgen haben.

- Jedenfalls in Bezug auf Koordinierungsmaßnahmen können die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht auch durch die Beteiligung an Internationalen Vereinbarungen nachkommen⁴⁴, womit der EuGH offenbar davon ausgeht, dass auch bei Koordinierungspflichten grundsätzlich keine ausdrückliche Umsetzung in nationale Gesetze notwendig ist, sondern faktisch sicherzustellen ist, dass die Koordinierung geleistet wird. Damit wird auch deutlich, dass diese „Variante“ der Umsetzung wohl nur dann zu greifen vermag, wenn die umzusetzende Bestimmung nicht den Erlass gesetzgeberischer Vorschriften impliziert.
- Nicht nur im Falle der Gewährung von Rechten Einzelner ist eine Umsetzung in einem Gesetz notwendig, sondern auch im Falle klarer und eindeutig formulierter Erfolgspflichten, liegt es doch nahe, das Urteil des EuGH so auszulegen, dass in der Regel nur gesetzliche Maßnahmen „verbindliche Maßnahmen“ darstellen können.

⁴⁴ Hierzu bereits ausführlich Epiney/Felder, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen (Fn. 26), 111 ff.