

Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien“ für die Mitgliedstaaten

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien“ für die Mitgliedstaaten, in: FS Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 633-649. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

A. Problemstellung

Der EG-Vertrag formuliert eine Reihe inhaltlicher Vorgaben – die im Folgenden mit dem Begriff „Umweltprinzipien“ bezeichnet werden sollen – für die gemeinschaftliche Umweltpolitik, die von den Zielen und Aufgaben (Art. 174 Abs. 1 EGV) über umweltpolitische Leitlinien und Abwägungskriterien (Art. 174 Abs. 3 EGV¹) bis hin zu sog. umweltrechtlichen Handlungsprinzipien (Art. 6², 174 Abs. 2 EGV³) gehen⁴. Dabei ist zwar im genannten Sinn eine gewisse „Kategorisierung“ dieser Vorgaben in Abhängigkeit von ihrer materiellen Tragweite grundsätzlich möglich; gleichwohl ist zu beachten, dass sich diese

-
- 1 Zu diesen etwa *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., im Erscheinen (2005), 113 f., m.w.N.
 - 2 Spezifisch zu dieser sog. „Querschnittsklausel“ etwa *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, 559 ff.; *Dhondt*, Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice, 2003, 15 ff.
 - 3 Hier werden verschiedene Grundsätze aufgeführt. Im Einzelnen geht es um den Grundsatz der Anlegung eines hohen Schutzniveaus (hierzu etwa *Schroeder*, Die Sicherung eines hohen Schutzniveaus für Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 2002, 213 ff.; *Krämer*, Das „hohe Schutzniveau“ für die Umwelt im EG-Vertrag - Industrielle Norm oder politische Vorgabe?, ZUR 1997, 303 ff.), das Vorsorgeprinzip (hierzu *Icard*, Le principe de précaution: exception à l'application du droit communautaire?, RTDE 2002, 471 ff.; *Lübbe-Wolff*, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ 1998, 777 ff.; *Stokes*, Precautionary steps: the development of the precautionary principle in EU jurisprudence, Environmental Law & Management 2003, 8 ff.; *Calliess*, Zur Maßstabswirkung des Vorsorgeprinzips im Recht – Dargestellt am Beispiel der geplanten Reform des europäischen Chemikalienrechts durch das Weißbuch der EU-Kommission zur zukünftigen Chemikalienpolitik, VerwArch 2003, 389 ff.; *Ladeur*, The Introduction of the Precautionary Principle into EU Law: a Pyrrhic Victory for Environmental and Public Health Law? Decision Making under Conditions of Complexity in Multi-Level Political Systems, CMLRev 2004, 1455 ff.), das Verursacherprinzip (hierzu *Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991) und das Ursprungsprinzip (hierzu *Burgi*, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, 11 ff.).
 - 4 Vgl. den Überblick über die verschiedenen inhaltlichen Vorgaben m.w.N. bei *Krämer*, EC Environmental Law, 5nd ed., 2003, 7 ff.; *Epiney*, Umweltrecht (Fn.), 101 ff.; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 2003, 18 ff., 27 ff.; *Schröder*, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, § 9, Rn. 15 ff., jeweils m.w.N.

verschiedenen Kategorien auch zumindest teilweise überschneiden, so dass eine trennscharfe Grenzziehung nicht immer möglich ist.

So umschreibt Art. 174 Abs. 1 EGV sicherlich in erster Linie die der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zugrunde zu legenden Ziele und bestimmt damit insbesondere die Reichweite der entsprechenden gemeinschaftlichen Kompetenz (Art. 175 Abs. 1 EGV)⁵; gleichzeitig aber kann diese Bestimmung auch insofern als Handlungsprinzip angesehen werden, als ihr die Zielrichtung und damit die inhaltliche Orientierung der gemeinschaftlichen Aktivitäten zu entnehmen ist⁶.

Im Hinblick auf die rechtliche Tragweite dieser Prinzipien ist inzwischen weitgehend anerkannt, dass sie grundsätzlich rechtlich verbindlich sind und ihnen damit auch rechtlich relevante Vorgaben zu entnehmen sind⁷. Weiter haben Literatur und Rechtsprechung die inhaltliche Tragweite dieser Vorgaben (etwas) präzisiert⁸, wobei allerdings zu bemerken bleibt, dass sie – wenn auch in unterschiedlichem Maß – nach wie vor eine beachtliche inhaltliche Offenheit aufweisen, so dass gerade dem Gemeinschaftsgesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zusteht und ein Verstoß gegen diese Vorgaben nur in Ausnahmefällen anzunehmen sein dürfte⁹.

Schon der Wortlaut sowohl des Art. 6 EGV als auch der Art. 174 Abs. 1-3 EGV¹⁰ lassen erkennen, dass sich diese im Vertrag formulierten umweltpolitischen Vorgaben zweifellos in erster Linie an den Gemeinschaftsgesetzgeber richten; dessen umweltpolitisches Verhalten soll mit diesen in Einklang stehen bzw. zu ihrer Verwirklichung beitragen. Darüber hinaus fragt es sich aber, ob und inwieweit sich aus diesen zunächst im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik formulierten Grundsätzen auch Vorgaben für die Mitgliedstaaten ableiten lassen. Der Rechtsprechung sind bislang nur wenige und zudem eher punktuelle und nicht ganz klare Anhaltspunkte zur Beantwortung

5 Hierzu etwa *Epiney*, Division of Competences between Member States and the EC, in: Jans (Hrsg.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 2003, 43 ff.

6 Vgl. *Winter*, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR 2003, 137; *Winter*, Environmental Principles in Community Law, in: Jans (Hrsg.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 2003, 1 (3).

7 Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-284/95 (*Safety Hitech Srl*), Slg. 1998, I-4301; EuGH, Rs. C-175, 177/87 (*Lirussi*), Slg. 1999, I-6881; EuGH, Rs. C-318/98 (*Fornasar*), Slg. 2000, I-4785; EuGEI, Rs. T-13/99 (*Pfizer*), Slg. 2002, II-3305; EuGEI, Rs. T-70/99 (*Alpharma*), Slg. 2002, II-3495; EuGH, Rs. C-157/96 (*National Farmer's Union*), Slg. 1998, I-2211; EuGH, Rs. C-180/96 (*Großbritannien/Kommission*), Slg. 1998, I-2265 (BSE). Aus der Literatur *Winter*, in: *European Convention* (Fn.), 1 ff.; *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (139 f.); *de Sadeleer*, Environmental Principles, 2002, 322 ff.; *Calliess*, Art. 174, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., 2002, Rn. 43 ff.; *Kahl*, Art. 174, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 2003, Rn. 64; *Schröder*, § 9 (Fn.), Rn. 46. A.A. aber etwa *Breier*, Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft – eine Bestandsaufnahme nach Maastricht, NuR 1993, 457 (458), der die Umweltprinzipien allgemein offenbar nur als Orientierungsrahmen für die Organe der Gemeinschaft ansieht.

8 Vgl. die Nachweise in Fn.

9 Vgl. hierzu unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in EuGH, Rs. C-284/95 (*Safety Hitech Srl*), Slg. 1998, I-4301 *Epiney*, Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien in Art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben? Zu den Urteilen des EuGH in den Rs. C-284/95, C-341/95 (*Safety Hi-Tech*) vom 14.7.1998, NuR 1999, 181 ff.

10 In Art. 6 EGV ist von „Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen die Rede, und Art. 174 Abs. 1-3 EGV nehmen jeweils Bezug auf die Umweltpolitik der Gemeinschaft.

dieser Frage zu entnehmen¹¹, und die Literatur hat sich bislang – wenn überhaupt – nur eher am Rande und kaum vertieft mit ihr befasst¹². Dabei dürfte sie von durchaus grundsätzlicher Bedeutung sein, da eine wie auch immer ausgestaltete Bindungswirkung der genannten Grundsätze für die Mitgliedstaaten beachtliche Implikationen entfaltet: So hätten die Grundsätze dann auch Teil an den besonderen Charakteristika des Gemeinschaftsrechts (in unserem Zusammenhang insbesondere der Vorrang des Gemeinschaftsrechts) und könnten (zumindest) potenziell weitreichende Auswirkungen für die mitgliedstaatliche Umweltpolitik und damit den den Mitgliedstaaten zustehenden Gestaltungsspielraum entfalten.

Von besonderer Bedeutung dürfte die Fragestellung im Übrigen sicherlich für diejenigen Grundsätze sein, die in der Regel unter der Bezeichnung „Handlungsprinzipien“ zusammengefasst werden und vergleichsweise präzisierbare Vorgaben enthalten, also in erster Linie die sog. Querschnittsklausel (Art. 6 EGV) und die in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV enthaltenen Handlungsprinzipien¹³. Sie stellt sich aber grundsätzlich parallel auch bei den übrigen Umweltprinzipien, wenn hier auch die konkreten Implikationen aufgrund der weiten Formulierung (insbesondere des Art. 174 Abs. 1 EGV sowie des Art. 174 Abs. 2 S. 1 in Bezug auf die Anlegung eines „hohen“ Schutzniveaus) bzw. der Begrenzung der rechtlichen Tragweite auf eine „Berücksichtigungspflicht“ (vgl. Art. 174 Abs. 3 EGV) insgesamt weniger ins Gewicht fallen dürften.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und der bestehenden Ansätze in der Literatur – die Frage der rechtlichen Tragweite der vertraglichen Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der hier maßgeblichen dogmatischen Grundsätze analysiert werden.

Ausgangspunkt der folgenden Betrachtungen ist dabei, dass die Umweltprinzipien jedenfalls einer gewissen, und je nach Grundsatz differierenden inhaltlichen Präzisierung zugänglich sind und dass ihnen grundsätzlich eine rechtliche Verbindlichkeit zukommt¹⁴.

Deutlich wird damit auch, um was es im vorliegenden Beitrag nicht geht: Die inhaltliche Tragweite der verschiedenen Grundsätze bleibt ausgespart, ebenso wie die grundsätzliche Frage der rechtlichen Verbindlichkeit der Handlungsgrundsätze – die, wie erwähnt, vorausgesetzt wird – und ihre Bedeutung für den Gemeinschaftsgesetzgeber¹⁵.

11 Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431; EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097; EuGH, Rs. C-379/92 (Peralta), Slg. 1994, I-3453; EuGH, Rs. C-379/98 (Preussen Elektra), Slg. 2001, I-2099.

12 Ausführlich und spezifisch mit dem Thema auseinander gesetzt hat sich – soweit ersichtlich – bislang im Wesentlichen *Schröder*, Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze für den Umweltschutz bei nationalen Maßnahmen, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, § 31, der im Ergebnis eine Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten jedoch allgemein ablehnt. Weiter weisen einige Autoren relativ knapp auf diesen Aspekt hin, wobei entweder eine Bindungswirkung der Mitgliedstaaten grundsätzlich in Betracht gezogen wird oder eine solche eher verneint wird. Vgl. etwa *Winter*, in: European Convention (Fn.), 1 (17); *Macrory*, Environmental integration and the European Charter of Fundamental Rights, Paper presented to the Avosetta Group, 12/13 January 2001, www.avosetta.org; *de Sadeleer*, Les fondements de l'action communautaire en matière d'environnement, in: le Hardy de Beaulieu (Hrsg.), L'Europe et ses citoyens, 2000, 112; *Calliess*, Art. 6 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Rn. 12 (eher für eine grundsätzliche Bindungswirkung); *Dhondt*, Integration of Environmental Protection (Fn.), 48 f. (eher dagegen).

13 Vgl. für eine gewisse „Kategorisierung“ der Art der rechtlichen Verbindlichkeit der Umweltprinzipien *Epiney*, Environmental Principles, FS Krämer, im Erscheinen.

14 Vgl. die Nachweise in Fn.

15 Vgl. in diesem Zusammenhang die instruktive Darstellung der verschiedenen Arten von Rechtswirkungen der Umweltprinzipien bei *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 ff.

B. Die Relevanz der umweltrechtlichen Handlungsprinzipien für die Mitgliedstaaten

Eine Bindungswirkung der in Art. 174, 6 EGV verankerten Umweltprinzipien (auch) für die Mitgliedstaaten kommt in verschiedenen Konstellationen in Betracht¹⁶, wobei – neben dem hier nicht erörterten, da sehr spezifisch gelagerten gemeinschaftlichen Beihilferecht – grundsätzlich zwischen dem sog. nicht harmonisierten Bereich (II.), also dem Bereich, in dem keine sekundärrechtlichen Vorgaben bestehen, und dem harmonisierten Bereich (III.), bei dem dies gerade der Fall ist, zu unterscheiden ist. Bevor allerdings auf die (möglichen) Wirkungen der Umweltprinzipien bei diesen Konstellationen eingegangen werden kann, ist in einem ersten Schritt zu fragen, ob und inwieweit eine Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten grundsätzlich in Frage kommt oder ob einem solchen Grundsatz prinzipielle Erwägungen entgegenstehen (I.).

I. Grundsatz

Der Relevanz der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten könnten – letztlich unabhängig von der in Frage stehenden (möglichen) Konstellation der Einwirkung – grundsätzliche Bedenken entgegenstehen¹⁷: Denn die Umweltprinzipien – jedenfalls soweit Art. 174 EGV betroffen ist – richten sich (wie bereits eingangs erwähnt) nach dem Wortlaut des Art. 174 Abs. 2 („Die Umweltpolitik der Gemeinschaft...“) ausdrücklich an den Gemeinschaftsgesetzgeber; auch ihre Zielsetzung geht zweifellos in diese Richtung. Art. 174 EGV und letztlich auch Art. 6 EGV zielen damit in erster Linie darauf ab, die inhaltliche Ausrichtung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik entsprechend der dort formulierten Grundsätze (teilweise) zu determinieren, was gegen eine irgendwie geartete rechtliche Relevanz für die Mitgliedstaaten angeführt werden könnte. Weiter könnte einer solchen Relevanz – in Anknüpfung an diese prinzipielle Ausrichtung der Umweltprinzipien auf den Gemeinschaftsgesetzgeber – der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung entgegen stehen, da es dieser Grundsatz verbiete, aus lediglich an die Gemeinschaft gerichteten Bestimmungen auch Pflichten der Mitgliedstaaten abzuleiten¹⁸. Auch könnte der allgemeine Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, wonach die mitgliedstaatliche Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik grundsätzlich nach dem Recht der Mitgliedstaaten erfolgt¹⁹, der Maßgeblichkeit der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten entgegenstehen. Spezifisch in Bezug auf die (mögliche) rechtliche Relevanz der Umweltprinzipien bei der

16 Vgl. insoweit auch *Schröder*, EUDUR I, § 9 (Fn.), Rn. 10.

17 Vgl. denn auch in diese Richtung *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 12 ff.

18 So *Bleckmann/Koch*, Das Verhältnis zwischen dem Beihilfeverbot und den Umweltbestimmungen des EG-Vertrages, FS Ulrich Everling, 1995, 113 (117).

19 Vgl. allgemein zu den im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts anwendbaren Grundsätzen *Epiney*, Rechtsanwendung und europäisches Verwaltungsrecht, in: *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, 2005, § 8, Rn. 11 ff.

Durchführung anderer Politiken in den Mitgliedstaaten (in Anknüpfung an Art. 6 EGV) wäre auf der Grundlage der Sicht, dass sich Art. 174 EGV ausschließlich an den Gemeinschaftsgesetzgeber richtete, zu beachten, dass es jedenfalls inkohärent wäre, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der eigentlichen (gemeinschaftlichen) Umweltpolitik nicht an die Grundsätze des Art. 174 EGV zu binden, bei anderen Politiken aber – in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. 6 EGV – eine solche Bindung aber anzunehmen²⁰. Schließlich könnte auch noch von Bedeutung sein, dass dem Vertrag wohl keine Pflicht für die Mitgliedstaaten entnommen werden kann, über die Vorgaben der gemeinschaftlichen Umweltpolitik hinaus eine eigene nationale Umweltpolitik zu betreiben²¹, so dass eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Umweltprinzipien im nationalen Bereich widersinnig sein könnte.

Versucht man eine Analyse und Bewertung dieser Erwägungen, so ist zwischen der rein nationalen (Umwelt-) Politik (1.) und der Durchführung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf nationaler Ebene zu unterscheiden (2.).

1. Im „autonomen“ nationalen Bereich

Soweit es um den rein nationalen Bereich in dem Sinn geht, dass die Mitgliedstaaten unabhängig von jeglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (primär- oder sekundärrechtlicher Natur) tätig werden, ist eine Bindung der Mitgliedstaaten an die im vertrag formulierten Umweltprinzipien auszuschließen²², dies auch auf der Grundlage einiger der soeben skizzierten Überlegungen, die in Bezug auf diese Fallkonstellation vollumfänglich zu überzeugen mögen: Es ist in diesem Bereich nämlich keinerlei Anknüpfungspunkt für eine Bindungswirkung der Umweltprinzipien ersichtlich, die ja gerade Vorgaben für das (sekundäre) Gemeinschaftsrecht enthalten. Eine Ausdehnung der Bindungswirkung umfassend auf die Mitgliedstaaten im Sinne ihrer Maßgeblichkeit als allgemeine umweltrechtliche Grundsätze wäre auch insofern kaum vertretbar, als gemeinschaftsrechtliche Vorgaben dann auch allgemein in Bereichen Rechtswirkungen entfalten könnten, in denen die Gemeinschaft noch nicht in irgendeiner Form tätig geworden ist und gemeinschaftsrechtliche

20 So ausdrücklich *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 16 f.

21 Vgl. m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht (Fn.), 20. S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-379/92 (Strafverfahren gegen Matteo Peralta), Slg. 1994, I-3453, Ziff. 57, in der der EuGH klarstelle, dass ein nationales Gesetz nicht schon deshalb gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen könne, weil es mit den in Art. 174 EGV formulierten Zielsetzungen nicht in Einklang steht, sei diese Vorschrift doch darauf beschränkt, die allgemeinen Zielsetzungen der Gemeinschaft in der Umweltpolitik zu definieren.

22 I. Erg. ebenso etwa *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn.), 23; in diesem Punkt wie hier auch *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 18 ff.; so sodann *Rengeling*, Zum Umweltverfassungsrecht der Europäischen Union, FS Carl Heymanns Verlag, 1995, 469 (473 f.), dessen Ablehnung der Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten sich denn auch nur auf diese Konstellation beziehen dürfte; er nimmt keine Stellung zur Frage der Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Anwendung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts; vielmehr deutet die von ihm gezogene Parallele zu den Grundrechten darauf hin, dass er dem hier vertretenen Ansatz (vgl. noch sogleich im Text) folgt.

Grundsätze auch sonst keine Rolle spielen. Eine solche allgemeine Bindungswirkung hätte sogar zur Folge, dass sie auch in Gebieten zum Tragen käme, in denen die Gemeinschaft über keinerlei Kompetenzen verfügt (dies gilt insbesondere, soweit an die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV angeknüpft wird); eine solche Konsequenz stünde aber in klarem Widerspruch zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, eine eigenständige Umweltpolitik (unabhängig von gemeinschaftlichen Vorgaben) zu entwickeln²³, so dass es widersinnig wäre, eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Umweltprinzipien anzunehmen, wenn sie eine eigene Umweltpolitik unabhängig von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben betreiben.

Gerade diese Konstellation der (möglichen) Maßgeblichkeit der Umweltprinzipien im „autonomen“ nationalen Bereich – nicht hingegen die nachfolgende zu erörternde Maßgeblichkeit der Umweltprinzipien bei Durchführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts – betraf die Rs. C-379/92²⁴: Hier ging es u.a. um die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Vorsorgeprinzip, die für die unter nationaler Flagge fahrenden Schiffe ein absolutes Verbot vorsah, Kohlenwasserstoffe und ähnlich schädliche Stoffe in extraterritoriale Meeresgewässer zu leiten, so dass diese Schiffe letztlich verpflichtet waren, auf andere Beseitigungssysteme, die möglicherweise ineffizient waren, zurückzugreifen. Der EuGH lehnte es hier von vornherein ab, Art. 174 EGV als Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der in Frage stehenden Regelung heranzuziehen, da diese Bestimmung nur die inhaltliche Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik betreffe. Damit geht der EuGH also davon aus, dass Art. 174 EGV keine Vorgaben für die Ausgestaltung der rein nationalen umweltpolitischen Maßnahmen zu entnehmen sind, wobei sich das Urteil lediglich auf rein autonome nationale Maßnahmen bezieht, die nicht in Durchführung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergangen sind.

2. In Umsetzung, Durchführung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht

Soweit aber die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung betroffen ist, die entweder in Durchführung (einschließlich der Umsetzung von Richtlinien) des Gemeinschaftsrechts oder aber in seiner Anwendung (wie etwa bei den Grundfreiheiten) erfolgt, vermögen die skizzierten Gründe²⁵ gegen eine rechtliche Relevanz der Umweltprinzipien auch für die Mitgliedstaaten nicht zu überzeugen: Soweit die Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrecht umsetzen, durchführen oder anwenden, sind sie nämlich an die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gebunden. Diese umfassen sicherlich und unbestrittenermaßen die „direkt“ maßgeblichen Vorschriften, etwa die umzusetzende Richtlinie oder die durchzuführende Verordnung. Darüber hinaus ist hier aber auch den sonstigen einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben, die der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst zu beachten hat, im Rahmen der Umsetzung oder Durchführung Rechnung zu tragen. M.a.W.: Führen die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht durch, setzen sie eine Richtlinie um oder wenden sie ganz allgemein gemeinschaftsrechtliche Vorschriften an, so haben sie grundsätzlich dies so zu tun, dass auch die dem Primärrecht allgemein zu entnehmenden Anforderungen beachtet werden. Denn diese haben sozusagen Teil an den zu maßgeblichen

23 Hierzu *Epiney*, Umweltrecht (Fn.), 20.

24 EuGH, Rs. C-379/92 (Peralta), Slg. 1994, I-3453, Ziff. 55 ff.

25 S.o. unter B., am Anfang.

gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bzw. sind Bestandteil derselben, da der Gemeinschaftsgesetzgeber sie ja beachten muss. Daher sind sie nicht nur bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts selbst zu beachten (was wohl unbestritten sein dürfte), sondern als (ggf. ungeschriebener) Teil der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben von den Mitgliedstaaten bei Umsetzung, Durchführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu verwirklichen. Der entgegengesetzte Ansatz – also die Unverbindlichkeit der Umweltprinzipien auch bei Umsetzung, Durchsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts – zöge letztlich die Konsequenz nach sich, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen wäre, bei entsprechender Offenheit des Gemeinschaftsrechts z.B. eine Richtlinie im Widerspruch zum Verursacherprinzip oder im Widerspruch zum Ursprungsprinzip umzusetzen. Damit aber wäre die effektive Wirksamkeit der Umweltprinzipien als Maßstab für das sekundäre Gemeinschaftsrecht – was sie ja tatsächlich in erster Linie sind – in Frage gestellt, könnten doch gemeinschaftliche Rechtsakte gerade so angewandt oder umgesetzt werden, dass den Umweltprinzipien eben nicht Rechnung getragen wird. Diese Konsequenz trägt aber der Maßgeblichkeit der Umweltprinzipien für das sekundäre Gemeinschaftsrecht gerade nicht Rechnung, womit auch deutlich wird, dass der Einwand, die Umweltprinzipien richteten sich ja „nur“ an den Gemeinschaftsgesetzgeber, hier nicht zu überzeugen vermag.

Bestätigt wird diese Sicht durch Art. 10 EGV²⁶: Danach haben die Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Gemeinschaft sicherzustellen, dass ihr Verhalten gemeinschaftsrechtlichen Zielsetzungen oder Regelungen nicht entgegenläuft. Sie haben alles zu unterlassen, was die Verwirklichung gemeinschaftlicher Ziele oder die Durchsetzung gemeinschaftlicher Regelungen gefährden könnte, und alles zu tun, was hierfür erforderlich ist. Zieht man diesen Gedanken im Zusammenhang mit der Frage der Relevanz bzw. der Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten heran, so bleibt festzuhalten, dass im Falle ihrer völligen Unbeachtlichkeit im Rahmen von Umsetzung, Durchführung und Anwendung gemeinschaftlicher Vorschriften ihre effektive Verwirklichung gerade im Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die ja ihrerseits diese Grundsätze zugrundelegen haben, vereitelt würde, so dass ihre Bindungswirkung insoweit auch eine Konsequenz des Art. 10 EGV darstellt.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass der hier in Bezug auf die Umweltprinzipien vertretene Ansatz vom EuGH im Zusammenhang mit Anwendungsbereich und Bindungswirkung der gemeinschaftlichen Grundrechte ebenfalls zugrundegelegt wird: Die gemeinschaftlichen Grundrechte sind nach der jedenfalls inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar primär an den Gemeinschaftsgesetzgeber gerichtet, der sie beim Erlass des Sekundärrechts zu beachten hat; die Mitgliedstaaten sind aber ebenfalls insoweit an sie

26 Vgl. zu dieser Bestimmung im Zusammenhang mit ihrer Bedeutung für das Umweltrecht *Epiney*, Grundlagen und Überblick, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, § 30, Rn. 14 ff., m.w.N.

gebunden, als sie Gemeinschaftsrecht durchführen, umsetzen oder anwenden²⁷. Dieser Grundsatz ist nunmehr auch in Art. 51 der Grundrechtecharta niedergelegt. Aus dogmatischer Sicht ist die Frage der Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten bei den gemeinschaftlichen Grundrechten einerseits und den Umweltprinzipien andererseits aber parallel gelagert: In beiden Fallgestaltungen geht es um Vorgaben, die sich von der Zielsetzung und Konzeption her an den Gemeinschaftsgesetzgeber richten und daher als solche nicht für die Mitgliedstaaten relevant sind, würden doch ansonsten auf diesem „Umweg“ über die Maßgeblichkeit gemeinschaftlicher Grundsätze (auch) in Bereichen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten formuliert, die gänzlich außerhalb der gemeinschaftlichen Kompetenz liegen. Soweit allerdings die Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Frage steht, müssen Grundrechte und Umweltprinzipien eben auch für die Mitgliedstaaten verbindlich sein, sind sie doch – wie dargelegt – Bestandteil der jedenfalls inhärent zu beachteten gemeinschaftlichen Vorgaben. Inwiefern sich die Grundrechte von Umweltprinzipien in Bezug auf die hier relevante Fragestellung unterscheiden (sollen), ist nicht ersichtlich; jedenfalls wird von den Gegnern einer Bindungswirkung der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten bei Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts die Konsequenz einer Verneinung der erwähnten Bindung der Mitgliedstaaten an die gemeinschaftlichen Grundrechte nicht gezogen; auf der anderen Seite wird auch nicht auf die möglichen Unterschiede zwischen beiden Fallkonstellationen eingegangen²⁸.

Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Umweltprinzipien des Art. 174 und des Art. 6 EGV insofern und insoweit auch durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind, als diese Gemeinschaftsrecht umsetzen, durchführen oder anwenden²⁹. Im Folgenden sollen die Implikationen dieses Grundsatzes für den harmonisierten und den nicht harmonisierten Bereich im Einzelnen aufgezeigt werden.

II. Zum nicht harmonisierten Bereich unter besonderer Berücksichtigung der Grundfreiheiten

27 Aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. 5/88 (Wachauf), Slg. 1989, 2609; EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg. 1991, I-2925; EuGH, Rs. C-386/95 (Familiapress), Slg. 1997, I-3689; ausführlich zur Problematik *Epiney*, Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 125 ff.; *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, 43 ff., 90 ff., jeweils m.w.N.

28 Vgl. *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 12 ff.; in Bezug auf Art. 6 EGV auch *Dhondt*, Integration of Environmental Protection (Fn.), 48 f.

29 Im Erg. ebenso *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (142); *de Sadeleer*, Environmental Principles (Fn.), 326 ff.; *Winter*, in: European Convention (Fn.), 1 (17); wohl auch *Rengeling*, FS Heymanns (Fn.), 469 (473 f.); *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn.), 23, wobei die dogmatische Konzeption der bei letzteren erwähnten „indirekten Wirkungen“ der Umweltprinzipien etwas unklar bleibt; in Bezug auf Art. 6 *Calliess*, Art. 6 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Rn. 12; *Kahl*, Art. 6 EGV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV. Kommentar, 2003, Rn. 12; a.A. *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 12 ff.; in Bezug auf Art. 6 EGV a.A. auch *Dhondt*, Integration of Environmental Protection (Fn.), 48 f.

Soweit keine sekundärrechtlichen Vorgaben bestehen, können die Umweltprinzipien (strukturell ähnlich wie die Grundrechte) immer dann relevant werden, wenn es um die Reichweite primärrechtlicher Vorgaben für die Mitgliedstaaten geht. Von besonderer Bedeutung sind hier zweifellos – sieht man einmal von dem hier ausgesparten Beihilferecht und Art. 90 EGV ab – die gemeinschaftlichen Grundfreiheiten: Soweit die Mitgliedstaaten sich im Zusammenhang mit der Rechtfertigung nationaler Maßnahmen, die die Grundfreiheiten einschränken, auf das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes berufen, kommt eine Rechtfertigung i.Erg. – neben den übrigen zu beachtenden Anforderungen – nur dann in Betracht, wenn die entsprechenden nationalen Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den durch den Vertrag formulierten Umweltprinzipien stehen. Denn nur unter dieser Voraussetzung können die nationalen Maßnahmen als „zwingendes Erfordernis“ – ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff – angesehen werden. Es widerspräche der Funktion der Grundfreiheiten sowie dem Hintergrund der Rechtfertigungsmöglichkeiten im Falle der Einschränkung der Grundfreiheiten, wenn grundlegende gemeinschaftsrechtliche Garantien, wie eben die Grundfreiheiten, durch Maßnahmen eingeschränkt werden könnten, die nicht den ebenfalls gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen inhaltlichen Vorgaben entsprechen. Deutlich wird damit, dass die Umweltprinzipien bei dieser Fallkonstellation über die Auslegung des Begriffs der zwingenden Erfordernisse eine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten entfalten, insofern im Ansatz und der Konzeption parallel zu den Rechtswirkungen der Grundrechte, die ebenfalls durch die Mitgliedstaaten bei der Geltendmachung der zwingenden Erfordernisse zu beachten sind³⁰: Berufen sich die Mitgliedstaaten auf die zwingenden Erfordernisse, so haben sie die Umweltprinzipien von vornherein zu beachten³¹. Deutlich wird damit auch, dass es hier tatsächlich um die Bindungswirkung der Umweltprinzipien bei der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen, nicht „nur“ um eine Interpretation der Vorschriften des Vertrages als Einheit³²: Denn eine nationale Maßnahme kann nur unter der Voraussetzung durch das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes gerechtfertigt werden, dass sie den im Vertrag verankerten Umweltprinzipien jedenfalls nicht widerspricht, so dass die Umweltprinzipien insoweit auch die Mitgliedstaaten binden.

Aus dogmatischer Sicht kommt damit die hier vertretene Bindungswirkung der Umweltprinzipien in erster Linie bei der Frage zum Zuge, ob und inwieweit die geltend

30 Hierzu EuGH, Rs. C-386/95 (Familiapress), Slg. 1997, I-3689; s. auch EuGH, Rs. C-112/00 (Schmidberger), Slg. 2003, I-5659.

31 Insoweit im Ergebnis ähnlich *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 22 f. Ausführlich zum Problemkreis *Alemanno*, Le principe de précaution en droit communautaire. Stratégie de gestion des risques ou risque d'atteinte au Marché intérieur?, RDUE 2001, 917 (937 ff.); s. in Bezug auf das Vorsorgeprinzip auch die Ausführungen von *Icard*, Le principe de précaution: exception à l'application du droit communautaire?, RTDE 2002, 471 (486 ff.), der ausführlich auf die entsprechenden, meist impliziten Ansätze in der Rechtsprechung eingeht.

32 So aber *Schröder*, § 31 (Fn.), Rn. 22. Wie hier wohl *Zuleeg*, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1993, 31 (34); nicht ganz klar v. *Wilmowsky*, Waste Disposal in the Internal Market: The State of Play After the ECJ's Ruling on the Walloon Import Ban, CMLRev. 1993, 541 (542 ff.).

gemachten Rechtfertigungsgründe tatsächlich zwingende Erfordernisse darstellen, also m.a.W. bei der Feststellung des Vorliegens zwingender Erfordernisse selbst. Hingegen dürften die Umweltprinzipien im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen, da es bei dieser ja in erster Linie um eine Zweck-Mittel-Relation geht – also m.a.W. um die Frage, ob das eingesetzte Mittel (die in Frage stehende, in der Regel staatliche Maßnahme) geeignet und erforderlich zum Erreichen des vorher festgestellten Ziels (dessen gemeinschaftsrechtliche „Anerkennung“ eben auch unter Rückgriff auf die Umweltprinzipien zu eruieren ist) ist. Insofern besteht also ein gewisser Unterschied zur Relevanz der Grundrechte im Rahmen der Grundfreiheiten, die auch und gerade im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind³³.

Der EuGH dürfte dem hier entwickelten Ansatz im Ergebnis in der Rs. C-2/90³⁴ gefolgt sein, wenn auch dieses Urteil nicht ganz klar ist. Zur Debatte stand im Urteil in erster Linie die Vereinbarkeit des durch die Region Walloniens erlassenen generellen Verbots der Einfuhr von Abfällen zu ihrer Behandlung in diese Region mit Art. 28 EGV. Der EuGH griff hier auf das Ursprungsprinzip zurück, um den diskriminierenden Charakter der fraglichen Maßnahme zu verneinen. Letztlich handelt es sich hierbei – über die Berücksichtigung umweltpolitischer Prinzipien bei der Auslegung hinaus – um eine tatbestandliche Einschränkung der Verbotswirkung des Art. 28 EGV, da auch die Heranziehung des Ursprungsprinzips nichts an dem diskriminierenden Charakter des Einfuhrverbots zu ändern vermag. Trotz einiger Unstimmigkeiten in der Begründung vermag das Urteil im Ergebnis zu überzeugen³⁵ und belegt insbesondere den Ansatz, dass die Umweltprinzipien bei der Frage, ob und inwieweit ein zwingendes Erfordernis aus Gründen des Umweltschutzes vorliegen kann, heranzuziehen sind³⁶, war die Beachtung des Ursprungsprinzips doch entscheidend für die Möglichkeit, die fragliche nationale Maßnahme zu rechtfertigen. Eine andere Frage ist aber diejenige danach, ob es wirklich zu überzeugen vermag, bereits den diskriminierenden Charakter der Maßnahme – der doch danach zu bestimmen ist, ob eine Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Produkten vorgenommen wird – zu verneinen oder ob hier nicht ein Umdenken in der Dogmatik des Art. 28 EGV bzw. des Anwendungsbereichs der zwingenden Erfordernisse in dem Sinn, dass auch diskriminierende Maßnahmen jedenfalls durch Gründe des Umweltschutzes gerechtfertigt werden können, sachgerechter gewesen wäre³⁷.

Die neuere Rechtsprechung legt denn auch nunmehr nahe, dass aufgrund der Besonderheiten des Umweltschutzes und seiner bedeutenden Rolle im Vertrag auch diskriminierende Maßnahmen durch Erfordernisse des Umweltschutzes grundsätzlich gerechtfertigt werden können und der diskriminierende

33 Hierzu m.w.N. *Wallrab*, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2004, 43 ff., 90 ff.

34 EuGH, Rs. 2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431. Zu der diesbezüglichen Bedeutung des Urteils ausführlich *Epiney*, DVBl. 1993, 93 ff.; i.Erg. ebenso *Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 79 ff. Aus der Rechtsprechung in Bezug auf verstärkte Schutzmaßnahmen auch EuGH, Rs. C-318/98 (Strafverfahren gegen Giancarlo Fornasar u.a.), Slg. 2000, I-4785; zur Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips bei der Prüfung der Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen nach Art. 28, 30 EGV EuGH, Rs. C-473/98 (Kemikalieinspektionen/Toolex Alpha AB), Slg. 2000, I-5681, Ziff. 43 ff.

35 S. die ausführliche Begründung bei *Epiney*, DVBl. 1993, 93 (99).

36 Aus dogmatischer Sicht wird hier aber auch der Ansatz vertreten werden, der EuGH habe hier eigentlich nur eine Auslegung des Vertrages als Einheit vorgenommen, da er die Frage des Vorliegens einer Diskriminierung unter Rückgriff auf das Ursprungsprinzip beantwortete, was nicht wirklich eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Prinzipien voraussetzt. So denn auch *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 22. Festzuhalten bleibt aber jedenfalls, dass für den EuGH die Beachtung des Ursprungsprinzips durch die fragliche nationale Maßnahme entscheidend war für die Anerkennung der Rechtfertigungsmöglichkeit durch das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes.

37 In diese Richtung *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union 2005, § 13, Rn. 72 f.; wohl auch v. *Wilmowsky*, CMLRev. 1993 (Fn.), 541 (543 f.). A.A. *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 23 f. S. im Übrigen auch *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (141), der davon ausgeht, dass der EuGH jedenfalls teilweise – in EuGH, Rs. C-67/97 (Bluhme), Slg. 1998, I-8033 sowie in EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra AG/Schleswig AG), Slg. 2001, I-2099 – davon ausgeht, dass es um den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen gehe, so dass der Anwendungsbereich des Art. 30 EGV eröffnet wäre und diskriminierende Maßnahmen zulässig seien. S. aber auch die Bemerkungen von GA Jacobs in EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra), Slg. 2001, I-2099, Ziff. 225, wo der GA das Vorgehen des Gerichtshofs in der Rs. C-2/90 als „fehlerbehaftet“ bezeichnet.

Charakter lediglich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist: In der Rs. C-379/98³⁸, in der es in der Sache um die Rechtmäßigkeit gewisser Aspekte des (deutschen) Stromeinspeisungsgesetzes ging, hatte der EuGH u.a. die Frage zu beantworten, ob die Pflicht privater Elektrizitätsversorgungsunternehmen, den in ihrem Versorgungsgebiet aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Strom zu (möglicherweise nicht dem wirtschaftlichen Wert entsprechenden) Mindestpreisen abzunehmen, gegen Art. 28 EGV verstößt. Nachdem der EuGH zunächst das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung bejahte, nahm er aber eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes an, u.a. unter Hinweis auf die Querschnittsklausel (Art. 6 EGV) und die Besonderheiten der „Aufgabe Umweltschutz“³⁹.

Der hier vertretene Ansatz bedeutet allerdings nicht, dass jede nationale Maßnahme, die einen Beitrag zur Verwirklichung eines Umweltprinzips leistet, deswegen quasi „automatisch“ gerechtfertigt wäre; vielmehr richten sich die Umweltprinzipien auf der Grundlage der dogmatischen Grundlegung ihrer hier entwickelten Bindungswirkung nur insoweit an die Mitgliedstaaten, als es um die grundsätzliche Existenz bzw. Anerkennung eines zwingenden Erfordernisses geht. Nicht beantwortet ist damit allerdings die Frage, ob und inwieweit die Maßnahme dann tatsächlich gerechtfertigt werden kann, was unter Heranziehung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dann entsprechend zu untersuchen ist. Im Übrigen können die Umweltprinzipien nicht selbst als Rechtfertigungsgründe für die Einschränkung der Grundfreiheiten angesehen werden, sondern sie setzen vielmehr (nur, aber immerhin) der Anerkennung solcher Rechtfertigungsgründe im Zusammenhang mit demjenigen des Umweltschutzes insofern eine Grenze, als dieser eben von vornherein nur unter der Voraussetzung geltend gemacht werden kann, dass die Umweltprinzipien beachtet sind. Der Umkehrschluss dahingehend, dass die Umweltprinzipien sozusagen als Selbstzweck als solche Rechtfertigungsgründe darstellen, ergibt sich damit gerade nicht aus dem hier vertretenen Ansatz, ginge er doch über den entwickelten Grundsatz, dass die Umweltprinzipien nur (aber immerhin) bei der Durchführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind, weit hinaus.

Insofern ist im Ergebnis auch das Urteil des EuGH in der Rs. C-209/98 i. Erg. überzeugend: Hier stellte der EuGH in Bezug auf ein allgemeines Ausfuhrverbot (auch) für zur Verwertung bestimmter Abfälle fest, dass der Umweltschutz – trotz des in Art. 174 Abs. 2 EGV verankerten Ursprungsprinzips – nicht jede Ausfuhrbeschränkung rechtfertigen könne. Vielmehr müsse im konkreten Fall dargelegt werden, dass die Verbringung der Abfälle eine Gefahr für die Umwelt darstelle⁴⁰; deutlich wird damit auch und gerade, dass der eigentliche Rechtfertigungsgrund eben der Umweltschutz ist und eine Gefährdung der Umwelt geltend gemacht werden muss. Zu bedauern ist allerdings, dass der EuGH die dogmatische Grundlage der Heranziehung des Ursprungsprinzips in diesem Fall nicht wirklich verdeutlicht hat; er nimmt vielmehr allgemein auf den „Rechtfertigungsgrund des Umweltschutzes, insbesondere des Grundsatzes nach Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen“ Bezug, ohne zu verdeutlichen, warum er sich genau auf Art. 174 Abs. 2 EGV bezieht, so dass zumindest die Formulierung hier missverständlich ist, auch wenn dann im weiteren Verlauf des Urteils deutlich wird, dass er jedenfalls (zutreffenderweise) das Vorliegen einer Umweltgefahr oder -beeinträchtigung für ausschlaggebend erachtet.

38 EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra AG/Schleswig AG), Slg. 2001, I-2099.

39 Zur Bedeutung des Urteils in diesem Zusammenhang etwa *Scheuing*, Europäisches Umweltverfassungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung des EuGH, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, 129 (156 ff.).

40 EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavens/Kopenhagen), Slg. 2000, I-3743, Ziff. 48 f.

In diesem Zusammenhang ist (ergänzend) noch darauf hinzuweisen, dass die Heranziehung der Umweltprinzipien auch zu einer Erweiterung der Rechtfertigungsmöglichkeiten von Einschränkungen der Grundfreiheiten durch die Mitgliedstaaten führen kann. So kann etwa vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips das Vorliegen einer abstrakten Gefahr⁴¹ einer Umweltbeeinträchtigung für die Bejahung des Vorliegens einer Gefahr für die Umwelt und damit eines zwingenden Erfordernisses ausreichen⁴². Bei dieser Fallkonstellation handelt es sich aber nicht um einen Anwendungsfall der Bindungswirkung der Umweltprinzipien, geht es doch gerade nicht um die Pflicht, die Prinzipien hier zu beachten; vielmehr geht es bei dieser Fallgestaltung um eine Auslegung des Vertrages – hier der Frage des Vorliegens einer Umwelt- oder Gesundheitsgefährdung – im Lichte anderer vertraglicher Vorschriften.

III. Zum harmonisierten Bereich

Im harmonisierten Bereich geht es im Zusammenhang mit der Bindung der Mitgliedstaaten an die Umweltprinzipien im Wesentlichen um die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Beachtung der Umweltprinzipien im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien und der verwaltungsmäßigen Anwendung des in Umsetzung der Richtlinien erlassenen nationalen Rechts sowie des sekundären Gemeinschaftsrechts. Wie bereits erläutert⁴³, beruht die Bindungswirkung der Umweltprinzipien hier auf dem Umstand, dass diese ja für das sekundäre Gemeinschaftsrecht verbindlich sind (und zwar sowohl für das Umweltrecht i.e.S. als auch, auf der Grundlage des Art. 6 EGV, für das in anderen Politikbereichen erlassene Recht), so dass das gemeinschaftliche Sekundärrecht also immer auch die Umweltprinzipien zugrunde legt bzw. zugrunde legen sollte, womit diese bei Umsetzung und Anwendung des Sekundärrechts zu beachten sind.

Deutlich wird damit auch, dass gegen diesen Ansatz gerade nicht geltend gemacht werden kann, er beachte das Prinzip begrenzter Einzelermächtigung nicht und laufe auf eine Ausdehnung gemeinschaftlicher Kompetenzen hinaus: Denn es geht ja um die effektive Umsetzung bzw. Anwendung eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes, der seinerseits auf der Grundlage der vertraglichen Kompetenzen erlassen wurde. Weiter steht außer Zweifel, dass die Gemeinschaft jeweils auch die Pflicht zur Beachtung der Umweltprinzipien bei der Umsetzung und Anwendung des Sekundärrechts explizit hätte formulieren können. Schließlich ist daran zu erinnern, dass auch die an sich an die Gemeinschaft adressierten Grundrechte bei Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts auch für die Mitgliedstaaten maßgeblich sind. Insgesamt können damit dem Prinzip begrenzter

41 Die dann gegeben ist, wenn die Beeinträchtigung eines Umweltguts möglich ist, ohne dass jedoch eine irgendwie geartete konkrete Gefahrenlage vorliegen muss, vgl. *Epiney/Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992, 75 f.

42 Vgl. die Fallkonstellation in EuGH, Rs. C-473/98 (*Toolex Alpha*), Slg. 2000, I-5681, Ziff. 43 ff., wo es allerdings um den Gesundheitsschutz ging.

43 Oben B.I.

Einzelermächtigung keine Aussagen über die hier diskutierte Problematik entnommen werden, geht es doch gerade nicht um eine Bindungswirkung der Mitgliedstaaten in nicht durch das Gemeinschaftsrecht geregelten Bereichen, sondern lediglich um die Pflicht zur Beachtung der Umweltprinzipien durch die Mitgliedstaaten in Fällen der Umsetzung, Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts; in diesem Rahmen aber die Mitgliedstaaten an für den Gemeinschaftsgesetzgeber maßgebliche Grundsätze zu binden, ist letztlich Ausfluss der Einheit der Unionsrechtsordnung. Im Übrigen sprechen auch die Effektivität der Umweltprinzipien in Verbindung mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts für diese Sicht: Verneinte man nämlich eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Umweltprinzipien bei Umsetzung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts, so könnten diese Prinzipien ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden, da es den Mitgliedstaaten unbenommen bliebe, Gemeinschaftsrecht in einer Weise durchzuführen und umzusetzen, die im Widerspruch zu den genannten Prinzipien steht. Damit aber würde die Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die Umweltprinzipien unterlaufen. Irrelevant ist in diesem Zusammenhang, dass Art. 175 Abs. 4 EGV die Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ausdrücklich den Mitgliedstaaten aufgibt: Denn dieser Bestimmung kann nur – aber immerhin – entnommen werden, dass die Zuständigkeit zur Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (wie in vielen anderen Politikbereichen auch) bei den Mitgliedstaaten liegt; die Frage, welche Rechtsvorschriften hierbei aber zu beachten sind, wird durch diese Kompetenzverteilungsregel in Bezug auf die Durchführung nicht geregelt. Vielmehr ist dieser Problemkreis auf der Grundlage der auch sonst in diesem Zusammenhang maßgeblichen Grundsätzen zu beantworten, die eben – wie dargelegt⁴⁴ – dahin gehen, dass hier zwar grundsätzlich das mitgliedstaatliche Recht anwendbar ist, was jedoch nichts daran ändert, dass dem Gemeinschaftsrecht gewisse (Rahmen-) Vorgaben zu entnehmen sein können, die eben auch und gerade die Relevanz der Umweltprinzipien umfassen.

Der Rechtsprechung des EuGH sind bislang keine ganz eindeutigen Stellungnahmen in Bezug auf die Frage, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten bei Umsetzung und Anwendung des Sekundärrechts die Umweltprinzipien zu beachten haben, zu entnehmen. Allerdings dürfte die Rechtsprechung den Schluss nahe legen, dass der EuGH im hier vertretenen Sinn eine solche Bindungswirkung im Ergebnis bejaht; zumindest lassen sich gewisse Ausführungen und/oder Schlussfolgerungen des Gerichtshofs dogmatisch durch einen solchen Ansatz erklären bzw. begründen.

Hinzuweisen ist zunächst auf die Rs. C-422/92⁴⁵. Hier stand u.a.⁴⁶ die Vereinbarkeit des (damals) in §§ 2, 13, 13c AbfG verankerten Grundsatzes der Inlandentsorgung mit der RL 84/631⁴⁷ zur Debatte. Der Gerichtshof kam hier zum Schluss, dass dieser Grundsatz der Inlandentsorgung, der insbesondere auch implizierte, dass die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle einer Genehmigungspflicht unterworfen war, nicht gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben verstoße, da es nur um eine bloße Genehmigungspflicht gehe und kein „absolutes“ Ausfuhrverbot vorgesehen sei. Im Übrigen entspreche die deutsche Regelung dem (heute) in Art. 174 Abs. 2 EGV niedergelegten Ursprungsprinzip. Unklar bleibt bei dieser Argumentation des Gerichtshofs, ob diese Aussagen lediglich als eine Art „Interpretationshilfe bei der Bestimmung des einzuhaltenden

44 Oben B.I.

45 EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097.

46 Neben Fragen der Reichweite des gemeinschaftlichen Abfallbegriffs, die in unserem Zusammenhang nicht relevant sind.

47 ABl. 1984 L 326, 31. Die RL 84/631 ist inzwischen aufgehoben.

sekundärrechtlichen Standards“ anzusehen sind⁴⁸, womit die Aussagen des EuGH eine Art obiter dictum darstellten, oder ob der EuGH (weitergehend) davon ausgeht, dass in jedem Fall den Anforderungen des Ursprungsprinzips Rechnung zu tragen ist. Geht man von der zweiten Alternative aus, wäre eine Umsetzung unter Verstoß gegen die Umweltprinzipien nicht gemeinschaftsrechtskonform und die Prüfung der Vereinbarkeit der Umsetzungsmaßnahmen mit diesen stellte eine zusätzliche Anforderung neben den ausdrücklich in den einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben formulierten Vorgaben dar. M.E. ergibt letztlich nur die zuletzt genannte Auslegung des Urteils Sinn, wäre doch ansonsten die Bezugnahme auf das Ursprungsprinzip überflüssig gewesen. Hiergegen kann sicherlich nicht vorgebracht werden, dass der EuGH ja primär auf die Vereinbarkeit mit dem Sekundärrecht abstelle. Dies ist zwar zutreffend und auch nachvollziehbar, ist doch das Sekundärrecht der zunächst primär zu berücksichtigende Prüfungsmaßstab. Ausgeschlossen wird damit jedoch eine zusätzliche Maßgeblichkeit der Umweltprinzipien nicht. Festzuhalten bleibt gleichwohl, dass die Formulierungen des EuGH hier nicht wirklich klar und eindeutig sind.

Ähnliches gilt auch für die Aussagen des Gerichtshofs in der Rs. C-293/97⁴⁹: Der Gerichtshof prüfte hier die Vereinbarkeit der RL 91/676⁵⁰ mit dem Verursacher- und dem Ursprungsprinzip (Art. 174 Abs. 2 EGV), so dass es hier also primär um die eigentliche Stoßrichtung der Umweltprinzipien – nämlich die Formulierung rechtlicher Vorgaben für den Gemeinschaftsgesetzgeber – ging. Bei dieser Prüfung weist der EuGH aber auch darauf hin, dass die RL 91/676 einer nationalen Umsetzung im Einklang mit den genannten Prinzipien gerade nicht entgegenstehe. Der EuGH geht also offenbar davon aus, dass es den vertraglichen Anforderungen genügt, wenn eine primärrechtskonforme Umsetzung möglich ist, so dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht verpflichtet wäre, selbst bereits alle für die Verwirklichung der Umweltprinzipien notwendigen Vorgaben in den jeweiligen Sekundärrechtsakt aufzunehmen⁵¹. Allerdings betont der Gerichtshof nicht ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten auch verpflichtet seien, die Umweltprinzipien bei der Umsetzung dann auch tatsächlich zu beachten. Seine Argumentation dürfte einen solchen Ansatz aber nahe legen: Wenn die Primärrechtskonformität der RL 91/676 u.a. deshalb angenommen wird, weil eine den Umweltprinzipien entsprechende Umsetzung durch diese nicht ausgeschlossen wird, impliziert diese Aussage letztlich eine Pflicht zur Beachtung eben dieser Grundsätze, bestünde doch ansonsten die Gefahr, dass gerade die Umsetzung einer gemeinschaftlichen Richtlinie zu einem Konflikt mit den Umweltprinzipien führte, was der EuGH offenbar vermeiden wollte.

Hinzuweisen ist schließlich noch auf die Rs. C-175, 177/98⁵²: Der EuGH erstreckte hier die in der RL 75/442 (Abfallrahmenrichtlinie⁵³) verankerte Verpflichtung zur Sicherstellung umweltunschädlicher Abfallverwertung und -beseitigung auch auf die zeitweilige Lagerung von Abfällen, dies unter Rückgriff auf die Grundsätze der Vorbeugung und der Vorsorge. Wenn es hier auch vordergründig um die Auslegung des Sekundärrechts im Lichte des Primärrechts geht und man diesem Urteil sicherlich nicht entnehmen kann, dass der EuGH sich klar für eine Bindungswirkung der Umweltprinzipien bei Durchführung und Umsetzung von Sekundärrecht ausgesprochen habe, so dürften die Erwägungen des Gerichtshofs es nahe legen, dass er von einer entsprechenden Bindung der Mitgliedstaaten ausgeht, wäre es doch widersinnig, unter Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip auch die zeitweilige Lagerung von Abfall einzubeziehen, gleichzeitig aber die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchführung dieser Verpflichtungen nicht auch an das Vorsorgeprinzip zu binden.

Zur Klarstellung sei noch darauf hingewiesen, dass die hier diskutierte Konstellation der Bindungswirkung der Umweltprinzipien bei Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts von der den Mitgliedstaaten nach Art. 10 EGV obliegenden Pflicht, die Verwirklichung der Umweltprinzipien durch die Gemeinschaft nicht zu vereiteln, zu unterscheiden ist: Bei letzterer geht es nicht um eine Bindung der Mitgliedstaaten an

48 So Schröder, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 13. Etwas im Dunkeln bleibt hier allerdings, inwiefern von einer „Interpretationshilfe“ im Zusammenhang mit dem einzuhaltenden sekundärrechtlichen Standard gesprochen werden kann, ohne dass damit im Ergebnis impliziert wird, dass die Umweltprinzipien bei der Umsetzung zu beachten sind.

49 EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603.

50 RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

51 Fraglich ist allerdings, ob dieser Ansatz zu überzeugen vermag (was nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist). Hierzu *Epiney*, Environmental Principles, FS Krämer (im Erscheinen), 1 (16). S. auch *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (139).

52 EuGH, verb. Rs. C-175, 177/98 (Lirussi), Slg. 1999, I-6881, Ziff. 50 ff. S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, verb. Rs. C-418,419/97 (ARCO), Slg. 2000, I-4475, Ziff. 39 f.; EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 15 (Santona).

53 ABl. 1975 L 194, 47.

Umweltprinzipien bei ihrem Verhalten, sondern um die Pflicht, die Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielsetzungen (durch die Gemeinschaft bzw. Gemeinschaftsrecht) nicht zu unterminieren⁵⁴. Die Frage, ob und inwieweit diese Pflicht verletzt ist, kann nur unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls entschieden werden, wobei aber die in anderen Bereichen im Zusammenhang mit der Reichweite des Art. 10 EGV entwickelten Grundsätze herangezogen werden können. Insgesamt dürfte es allerdings in der Praxis – auch und gerade aufgrund der relativen Offenheit der Umweltprinzipien – nur schwer vorstellbar, wenn auch in Ausnahmefällen möglich sein, dass das Verhalten eines Mitgliedstaates es der Gemeinschaft verunmöglichte oder spürbar erschwerte, die Umweltprinzipien zu verwirklichen.

Schließlich sei noch auf eine Sonderkonstellation aufmerksam gemacht, die zwar den harmonisierten Bereich betrifft, letztlich aber zahlreiche Ähnlichkeiten zum nicht harmonisierten Bereich aufweist: Berufen sich die Mitgliedstaaten auf Art. 95 Abs. 4-6 oder Art. 176 EGV, um die Überschreitung des in einem gemeinschaftlichen Rechtsakt festgelegten Schutzniveaus zu rechtfertigen, haben sie – da sie sich auf ein gemeinschaftsrechtlich gewährleistetes Recht berufen und hier also die Anwendung von Gemeinschaftsrecht vorliegt – die Umweltprinzipien zu beachten, so dass eine Maßnahme, die gegen diese Prinzipien verstößt (was allerdings in der Praxis nur schwer vorstellbar erscheint) nicht auf diese Bestimmungen gestützt werden könnte⁵⁵. Auch hier ist es im Übrigen – parallel zur Rechtslage im Rahmen des nicht harmonisierten Bereichs – möglich, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten aufgrund der Heranziehung der Umweltprinzipien erweitert wird, wobei insbesondere das Vorsorgeprinzip von Bedeutung sein kann⁵⁶.

C. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass sich im Gemeinschaftsrecht – trotz der primären Bindung der Gemeinschaft an die Umweltprinzipien – ein Grundsatz der (rechtlichen) Bindung der Mitgliedstaaten an die Umweltprinzipien nachweisen lässt, dies allerdings nur im Rahmen von Umsetzung, Durchführung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht. Damit ist diese Bindungswirkung entsprechend begrenzt, so dass sie

54 Zu dieser etwa die Schlussanträge von GA Lenz zu EuGH, Rs. C-379/92 (Peralta), Slg. 1994, I-3453 (3467). S. auch *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn.), 23; *Rengeling*, FS Heymanns (Fn.), 469 (474); *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, 135 f.; *Schröder*, EUDUR I, § 31 (Fn.), Rn. 20.

55 I. Erg. wie hier *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (141 f.).

56 In der bislang zu Art. 95 Abs. 4 EGV ersten Entscheidung in EuGH, Rs. C-3/00 (Dänemark/Kommission), Slg. 2003, I-2643, nahm der EuGH jedoch keinen Bezug auf das Vorsorgeprinzip, was sich wohl durch die konkrete Fallgestaltung erklären lässt. S. in diesem Zusammenhang im Übrigen EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785: Hier zog der EuGH im Zusammenhang mit der Frage der Abgeschlossenheit einer sekundärrechtlichen Regelung die Umweltprinzipien heran, so dass Umweltprinzipien offenbar bei der Legitimierung einer nationalen Schutzverstärkung relevant werden können.

insbesondere keine allgemeine Bindung aller nationaler Maßnahmen an die Umweltprinzipien impliziert und auch nicht zu einer Erweiterung der Rechtfertigungsgründe für Einschränkungen von Grundfreiheiten führt. Insofern und insoweit sind die Rechtswirkungen der Umweltprinzipien weitgehend mit denjenigen der gemeinschaftlichen Grundrechte vergleichbar.

Allerdings fehlt bislang eine klare Stellungnahme des EuGH zu dieser Frage. Zwar dürfte er im Ergebnis von dem hier vertretenen Ansatz ausgehen; die hier einschlägigen Urteile erscheinen aber jeweils eher ergebnisbezogen und lassen gelegentlich die genaue Grundlage für das Heranziehen der Umweltprinzipien vermissen. Insofern wäre es tatsächlich wünschenswert gewesen, wenn die europäische Verfassung – parallel zu der Regelung in Bezug auf den Anwendungsbereich der Grundrechte – den Anwendungsbereich der Umweltprinzipien klargestellt hätte⁵⁷. Da dies nicht geschehen ist, bleibt zu hoffen, dass die Rechtsprechung bald zu einer entsprechenden Klarstellung des Umfangs der Bindungswirkungen der Umweltprinzipien für die Mitgliedstaaten veranlasst wird.

57 S. die diesbezügliche Stellungnahme bei *Winter*, ZUR 2003 (Fn.), 137 (142).