

Biomassenutzung im Völker- und Europarecht

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Biomassenutzung im Völker- und Europarecht, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller (Hrsg.), Klimaschutz durch Bioenergie. Das Recht der Biomassenutzung zwischen Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Baden-Baden 2010, S. 29-70. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

A. Einleitung

Die Nutzung von Biomasse¹ wird teilweise als wichtiges Instrument zum Klimaschutz und zur Schonung der (begrenzten) Ressourcen an fossilen Energieträgern gesehen. Gleichzeitig hat sich relativ schnell herausgestellt, dass die Nutzung von Biomasse nicht nur Chancen, sondern auch Risiken in sich birgt, insbesondere – neben der Frage, ob die Gesamtbilanz der Treibhausgaseinsparungen hinreichend hoch ist – in Bezug auf Landnutzungskonkurrenzen (die etwa im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelproduktion von Bedeutung sein können)², dem Schutz der Biodiversität sowie sonstiger Auswirkungen intensiv angebauter nachwachsender Rohstoffe (etwa auf Boden und Wasser)³. Damit stehen sich auf der einen Seite die positiven Auswirkungen der Nutzung von Biomasse auf den Klimaschutz, auf der anderen Seite aber auch mögliche negative Implikationen derselben gegenüber.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich die Frage des Rückgriffs auf Biomasse oder Bioenergie mehr und mehr auch zu einem „Rechtsproblem“ entwickelt, geht es doch auf der einen Seite darum, unter welchen Voraussetzungen man den Rückgriff auf Biomasse bei der Energiegewinnung fördern darf, während auf der anderen Seite zur Debatte steht, ob und inwieweit der Rückgriff auf Biomasse (hoheitlichen) Regulierungen unterworfen werden darf.

¹ Worunter man durchaus Verschiedenes verstehen kann. Vgl. zur Begrifflichkeit *Felix Ekardt/Andrea Schmeichel/Mareike Heering*, Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen, NuR 2009, 222 (223). Im Folgenden werden unter Biomasse grundsätzlich nachwachsende Rohstoffe, die zur Energiegewinnung geeignet sind (wie Raps oder Zuckerrohr) verstanden. Bioenergie ist dann die aus der Biomasse gewonnene Energie. Biokraftstoffe sind damit eine Untergruppe von Bioenergie. Vgl. zur Definition der Biokraftstoffe Art. 2 Abs. 1 lit. a RL 2003/30 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, ABl. 2003 L 123, 42.

² Vgl. speziell zu diesem Aspekt mit Bezug auf das „Recht auf Nahrung“ *Sebastian Heselhaus*, Biokraftstoffe und das Recht auf Nahrung, ArchVR 2009, 93 ff.

³ Vgl. zu den diesbezüglichen naturwissenschaftlichen Grundlagen und Erkenntnissen eingehend *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Klimaschutz durch Biomasse, 2007, 43 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, 2009, 29 ff.; s. auch die sehr instruktive Zusammenfassung der „ökologisch-sozialen Ambivalenzen“ der energetischen Biomassenutzung bei *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 ff.

Es liegt auf der Hand, dass hiermit eine Vielzahl von Fragen auf nationaler, europäischer und völkerrechtlicher Ebene aufgeworfen wird, so dass sich der folgende Beitrag nicht nur (wie schon der Titel erkennen lässt) auf die gemeinschafts- und völkerrechtlichen Aspekte konzentriert, sondern auch innerhalb derselben eine Auswahl treffen muss. Diese soll im Folgenden durch die Eingrenzung der Problemstellung auf die Frage, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen hoheitliche (durch die EG oder einen ihrer Mitgliedstaaten) Rahmenbedingungen – seien dies nun verbindliche Standards oder aber Förderungsmaßnahmen unterschiedlicher Art – für die Nutzung von Biomasse gesetzt werden können, erfolgen.

Versucht man eine Kategorisierung der möglichen Maßnahmen, die ein Staat oder die Europäische Gemeinschaft⁴ im Hinblick auf die Formulierung von Rahmenbedingungen für den Rückgriff auf Biomasse bzw. in Bezug auf die daraus hergestellte Bioenergie formulieren können, so können im Wesentlichen folgende Kategorien unterschieden werden:

- Erstens können an die Produkte selbst – also in unserem Fall die Biomasse bzw. Bioenergieträger oder die daraus hergestellten Produkte – bestimmte Qualitätsanforderungen gestellt werden, etwa in Bezug auf die Zusammensetzung, die Bezeichnung, die Etikettierung oder bestimmte Eigenschaften eines Produkts.
- Zweitens können aber auch an die Art und Weise der Herstellung bestimmter Produkte Anforderungen gestellt werden, etwa in unserem Zusammenhang an die Herstellung von Biomasse.
- Drittens schließlich können beide Kategorien von Maßnahmen insofern miteinander verbunden werden, als aus der Art und Weise der Produktion bestimmter Produkte Anforderungen an diese selbst abgeleitet werden, etwa indem Produkte, die unter Verwendung umweltschädlicher Methoden hergestellt werden, verboten oder steuerlich belastet werden⁵.

Der genaue Anknüpfungspunkt bzw. das Regelungsobjekt der hoheitlichen Maßnahmen kann dabei entweder die Biomasse selbst (also der Raps, das Zuckerrohr etc.) oder aber die daraus hergestellte Bioenergie (also etwa die Elektrizität) sein. Weiter können sich die Maßnahmen auch auf die aus Biomasse gewonnenen Kraftstoffe (Biodiesel, Bioethanol etc.) beziehen.

Bei all diesen verschiedenen Arten von Maßnahmen kann es sich einerseits um zwingende Vorgaben im Sinne von gesetzlich vorgeschriebenen Produkt- oder Produktionsvorschriften,

⁴ Soweit ersichtlich gibt es bislang kein multilaterales völkerrechtliches Abkommen, das den Rückgriff auf Biomasse regelt. Insbesondere wurden bislang auf völkerrechtlicher Ebene noch keine Standards für die Biomassenutzung und die Biomasseproduktion formuliert, was durchaus wünschbar wäre. Vgl. *WBGU, Zukunftsfähige Bioenergie* (Fn. 3), 262. S. auch noch die Bemerkungen unter IV. Die Einordnung von Bioenergieträgern durch ihre Qualifizierung als Environmental Goods and Services (EGS) im Rahmen der WTO konnte sich bislang nicht durchsetzen, was in Anbetracht des Umstandes, dass bei der Auswahl dieser EGS eine Anwendung von Standards offenbar nicht geplant ist, auch eher positiv sein dürfte, vgl. hierzu *WBGU, Zukunftsfähige Bioenergie* (Fn. 3), 257 f.

⁵ Solche Maßnahmen wurden insbesondere im Rahmen ihrer Vereinbarkeit mit dem GATT-Abkommen diskutiert. Vgl. hierzu noch unten B.

andererseits aber auch um Fördermaßnahmen handeln. Bei letzteren steht grundsätzlich eine ganze Palette von Maßnahmen zur Verfügung, die von staatlicher Promotion (z.B. für die Nutzung bestimmter Arten von Bioenergie) über staatlich zur Verfügung gestellte freiwillige Kennzeichnungssysteme bis hin zu finanziellen Anreizen unterschiedlicher Art (z.B. Subventionen oder Steuervorteile) reichen. Weiter können solche Maßnahmen sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch auf gemeinschaftlicher Ebene ergriffen werden.

Damit kann die im Folgenden zu erörternde Fragestellung insoweit konkretisiert werden, als die rechtlichen Vorgaben bzw. Schranken für den Erlass solcher Maßnahmen aus gemeinschaftsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht im Gesamtzusammenhang aufgezeigt werden sollen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist in erster Linie auf das Welthandelsrecht einzugehen (B.), während aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht einerseits die Frage der Gemeinschaftskompetenz zur Regelung solcher Sachverhalte (C.I.) und andererseits die Problematik der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in materieller Hinsicht an mitgliedstaatliche (und gemeinschaftliche) Maßnahmen (C.II.) zu erörtern sind. Der Beitrag schließt mit einer kurzen zusammenfassenden Schlussbemerkung (D.).

Deutlich werden damit auch die Grenzen des vorliegenden Beitrags: Es geht lediglich darum, den rechtlichen Rahmen aufzuzeigen; hingegen werden Fragen der an die Biomasse bzw. die Biomasseproduktion anzulegenden Kriterien ausgespart, dies schon deshalb, weil es hier nicht um naturwissenschaftliche, sondern um rechtliche Fragestellungen geht. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass erstere insofern von Bedeutung sind, als sie teilweise die rechtlichen Bewertungen beeinflussen. Weiter wird im Folgenden das Hauptaugenmerk auf Aspekte der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben im Bereich der Beschränkung des Handels gerichtet; hingegen bleiben Aspekte des Beihilfen-, Dumping- und Subventionsrechts ausgespart. Und schließlich sei der Klarheit halber darauf hingewiesen, dass es hier nicht um die Prüfung konkreter Maßnahmen, sondern um die Skizzierung des völker- und europarechtlichen Rahmens für Regulierungen der Biomasse geht, so dass sich die Ausführungen mitunter auf grundsätzliche Aussagen beschränken müssen.

B. Der völkerrechtliche Rahmen: zum WTO-Recht⁶

Werden in irgendeiner Form Anforderungen an Biomasse gestellt, so könnten die im GATT-Abkommen⁷ figurierenden Prinzipien der Inländergleichbehandlung (Art. III GATT) und das Verbot der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkung (Art. XI GATT) von Bedeutung

⁶ Vgl. zum Folgenden bereits im Grundsatz die Ausführungen bei *Astrid Epiney*, Welthandel und Umwelt - ein Beitrag zur Dogmatik der Art. III, XI, XX GATT -, DVBl. 2000, 77 (78 ff.).

⁷ Das GATT ist Teil des WTO-Rechts, das in dieser Form durch die Gründung der World Trade Organization im Jahr 1994 entstand. Vgl. zum System des WTO-Rechts im Zusammenhang mit umweltpolitischen Maßnahmen bereits *Epiney*, DVBl. 2000 (Fn. 6), 77 ff.; *Ines Härtel*, Globalisierung des Rechts als Chance? Zum Spannungsverhältnis von Umweltvölkerrecht und Welthandelsrecht, UTR 2008, 185 (191 ff.); s. allgemein zum WTO-Recht etwa *Christoph Herrmann/Wolfgang Weiß/Christoph Ohler*, Welthandelsrecht, 2. Aufl., München 2007, *passim*; *Matthias Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht, 8. Aufl., 2009, § 9; *Meinhard Hilf*, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz?, NVwZ 2000, 481 ff.; *Hans-Joachim Prieß/Georg M. Berrisch* (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003; *Meinhard Hilf/Stefan Oeter*, WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, 2005, *passim*.

sein (I.). Dabei kommt die erstgenannte Vorschrift für interne Maßnahmen, die letztgenannte für Beschränkungen und Verbote an der Grenze zur Anwendung⁸.

Handelsbeschränkungen, die ausschließlich die Produkte bestimmter Länder betreffen, sind zudem am Maßstab des Art. I GATT (Prinzip der Meistbegünstigung) zu messen.

Allerdings enthält Art. XX GATT noch eine Reihe von Ausnahmebestimmungen, die einen Verstoß gegen die genannten Bestimmungen rechtfertigen können (II.).

Deutlich wird damit aber auch, dass das GATT-Recht grundsätzlich nicht regelt, welche Vorgaben die Vertragsstaaten in ihrem Hoheitsgebiet für die Herstellung von Produkten oder eben auch Biomasse formulieren.

I. Zur tatbestandlichen Einschlägigkeit der Art. III, XI GATT

Art. XI Abs. 1 GATT⁹ verbietet Ein- oder Ausfuhrverbote sowie mengenmäßige Beschränkungen des Im- oder Exports von Produkten. Schon die Formulierung dieser Bestimmung lässt erkennen, dass das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen unabhängig von dem genauen Beweggrund des Verbots gilt, so dass auch umweltpolitisch motivierte Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen vom Tatbestand des Verbots des Art. XI GATT erfasst werden¹⁰.

Während sich Art. XI GATT auf den Marktzugang bezieht, regelt der Grundsatz der Inländergleichbehandlung des Art. III GATT die Frage, wie ein Produkt zu behandeln ist, das sich bereits im Land befindet; Ausgangspunkt ist also der bereits erfolgte Import.

Allerdings wirft die Abgrenzung der Art. III, XI GATT auch schwierige dogmatische Probleme auf. Diese stellen sich regelmäßig bei solchen Maßnahmen, die grundsätzlich unterschiedslos auf aus- und inländische Erzeugnisse anwendbar sind, für erstere allerdings *de facto* einem Einfuhrverbot gleichkommen. Ein Beispiel sind hier etwa Vermarktungsverbote von Produkten einer bestimmten Zusammensetzung (etwa in unserem Zusammenhang in Bezug auf die Qualität der Biomasse oder Bioenergieprodukte). Relevant ist diese Unterscheidung insbesondere deshalb, weil Art. XI GATT ein (striktes) Verbot zu entnehmen ist¹¹, während Art. III GATT (nur) zur Gleichbehandlung gleichartiger Produkte verpflichtet¹². Im Ergebnis erscheint es – in Anknüpfung an die Spruchpraxis der Panels¹³ – sachgerecht, auf die Art und Weise und den Zeitpunkt des staatlichen Eingriffs abzustellen: Wird die Einfuhr eines Produkts als solches verboten und erfolgt die Durchsetzung des Verbots beim Grenzübertritt, ist Art. XI GATT heranzuziehen; wenn hingegen im Inland die Einhaltung bestimmter Vorgaben verlangt wird, ist Art. III GATT maßgebend; letzteres gilt auch dann, wenn

⁸ Vgl. nur *Sebastian Puth*, Der Umweltschutz im Recht der WTO, 2005, 34 f.

⁹ Zu dieser Bestimmung in unserem Zusammenhang *Franz Altemöller*, Handel und Umwelt im Recht der WTO, 1998, 49 ff.; *Sebastian Puth*, WTO und Umwelt. Die Produkt-Prozess-Doktrin, 2003, 276 ff. s. auch *Christian Tietje*, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, 1998, 274 ff.

¹⁰ Die in Art. XI Abs. 2 GATT vorgesehenen Ausnahmen dürften in der Regel nicht auf umweltpolitische Maßnahmen anwendbar sein. A.A. aber wohl *Altemöller*, Handel und Umwelt (Fn. 9), 49 f.

¹¹ Insofern enthält Art. XI GATT auch Elemente eines Beschränkungsverbots, vgl. zum Problemkreis *Wolfgang Weiß*, Gibt es eine EU-Inländerdiskriminierung? Zur Kollision von Gemeinschaftsrecht mit Welthandelsrecht und Assoziationsrecht, EuR 1999, 499 (502 f.), m.w.N.

¹² Vgl. zum Problemkreis *Tietje*, Normative Grundstrukturen (Fn. 9), 225 ff., m.w.N.

¹³ Vgl. etwa *Canada - Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies*, Panel Report vom 18.2.1992, BISD 39S/27, para 5.4; *United States - Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, Panel Report vom 19.6.1992, BISD 39S/206, para. 5.63.

damit im Ergebnis schon die Einfuhr des Produkts betroffen ist, wie etwa bei bestimmten Vermarktungsregeln. Denn der systematische Zusammenhang der Art. III, XI GATT sowie ihr Sinn und Zweck legen den Schluss nahe, dass durch die genannten Bestimmungen zwei unterschiedliche Maßnahmen erfasst und jeweils auf eine bestimmte Art und Weise geregelt werden sollen: Einerseits sollen Marktzugangsbeschränkungen (Einfuhrbeschränkungen) grundsätzlich unzulässig sein; sie gelten – auch in Anknüpfung an die *Tariffs only-Maxime* – eben gerade nicht mehr als zulässige Instrumente der Handelspolitik. Andererseits soll auf dem inländischen Markt ein Diskriminierungsverbot beachtet werden, wobei dieses eben nur für „gleichartige Produkte“ gilt. Dann aber liegt der Schluss nahe, dass das „absolutere“ Verbot des Art. XI GATT eben nur dann zur Anwendung kommen soll, wenn tatsächlich beim Import als solchen angesetzt wird und der Marktzugang betroffen ist. Nationale Vorschriften, die bestimmte Produkthanforderungen regeln und auf in- und ausländische Produkte angewandt werden, sind somit nicht nach Art. XI GATT, sondern nach Art. III GATT zu beurteilen, auch wenn schon die Einfuhr der entsprechenden Produkte verboten wird. Entscheidend ist also, ob die Einfuhr des Produkts oder aber (lediglich) seine Eigenschaften und seine Vermarktung geregelt werden; im zuletzt genannten Fall ist nur Art. III GATT einschlägig.

Im Zusammenhang mit den oben erwähnten Maßnahmen in Bezug auf Biomasse wäre damit Art. III GATT immer dann einschlägig, wenn die Einfuhr von Biomasse bzw. aus Biomasse hergestellten Bioenergieträgern verboten oder mengenmäßig beschränkt wird, weil die entsprechenden Produkte innerstaatlichen Anforderungen nicht genügen. Falls hingegen die Einfuhr verboten wird, weil die Herstellungsweise bestimmten Anforderungen nicht genügt, ist Art. XI GATT heranzuziehen.

Art. III GATT geht von einer umfassenden Gleichstellung in- und ausländischer Waren in Bezug auf ihre Wettbewerbsposition aus¹⁴. Während also mengenmäßige Beschränkungen gemäß Art. XI Abs. 1 GATT – unter dem Vorbehalt der Ausnahmeregelungen – immer verboten sind, verpflichtet Art. III GATT nur (aber immerhin) zur Nichtdiskriminierung ausländischer Produkte. Dabei kann die Ungleichbehandlung sowohl auf zwingenden staatlichen Maßnahmen (z.B. bestimmten verpflichtenden Standards für Biomasseprodukte) oder aber auf Fördermaßnahmen (etwa steuerlicher oder sonstiger Art) beruhen, da grundsätzlich auch solche Anreizsysteme handelsbeschränkende Wirkung entfalten können¹⁵. Für die Frage des Bezugspunktes dieses Gleichbehandlungsgebots nimmt namentlich Art. III Abs. 4 GATT Bezug auf den Begriff der „gleichartigen Waren“ (*like products*), an den denn auch die Praxis der GATT/WTO-Streitbeilegungsorgane für die Bestimmung der Reichweite der Verbotswirkung des Art. III GATT anknüpft: Entscheidend ist damit, unter welchen Voraussetzungen ein einheimisches und ein eingeführtes Produkt nun als gleichartig angesehen werden können, eine der umstrittensten Fragen des GATT-Rechts¹⁶. Obwohl der Begriff der Gleichartigkeit in verschiedenen Bestimmungen des GATT verwandt wird, so dass er nach wohl einhelliger Ansicht auch einzelfallabhängig im Zusammenhang mit Inhalt

¹⁴ Dabei werden die Bezugspunkte des Gleichbehandlungsgebots in den einzelnen Absätzen des Art. III GATT noch näher spezifiziert, wobei dem allgemeinen Schlechterstellungsverbot des Art. III Abs. 4 GATT besondere Bedeutung zukommt. Zur Systematik des Art. III GATT United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WTO Panel Report vom 29.1.1996, ILM 1996, 274 (par. 6.17). Zu Art. III in unserem Zusammenhang *Puth*, WTO und Umwelt (Fn. 9), 230 ff.; *Birgit Weiher*, Nationaler Umweltschutz und internationaler Warenverkehr, 1997, 117 ff.; *Altemöller*, Handel und Umwelt (Fn. 9), 51 ff.; allgemein zur Auslegung des Art. III GATT auch *Tietje*, Normative Grundstrukturen (Fn. 9), 224 ff.; *Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht (Fn. 7), § 9, Rn. 43 ff.

¹⁵ Unklar insoweit *Puth*, Umweltschutz in der WTO (Fn. 8), 39 f., der staatlichen Umweltkennzeichen von Vornherein die handelsbeschränkende Wirkung verneint. Wie hier etwa, m.w.N., *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 258.

¹⁶ Vgl. zur Problematik etwa *Puth*, WTO und Umwelt (Fn. 9), 238 ff.; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 512 ff.

sowie Sinn und Zweck der jeweiligen Bestimmung auszulegen ist, dürfte (mittlerweile¹⁷) Einigkeit darüber bestehen, dass auf der Grundlage eines objektiven Ansatzes jeweils in einer wertenden Gesamtbetrachtung die Gleichartigkeit der Produkte zu bewerten ist, wobei alle Faktoren, die für das Wettbewerbsverhältnis der in Frage stehenden Produkte relevant sind, zu berücksichtigen sind¹⁸. Dabei sind insbesondere die physischen Eigenschaften der Produkte, die Parallelität des bestimmungsgemäßen Endgebrauchs, die Einschätzung der Verbraucher in Bezug auf ihre Austauschbarkeit sowie die Einordnung der Produkte in das internationale Zolltarifschema zu beachten¹⁹.

Bezogen auf die oben erwähnten möglichen Kategorien von Regelungen bezüglich Biomasse kann auf dieser Grundlage Folgendes festgehalten werden:

- Nach ständiger Praxis der WTO-Streitbeilegungsorgane fallen herstellungsbezogene Maßnahmen, die an die Art der Produktion Rechtsfolgen für die produzierten Produkte knüpfen, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. III GATT, da die unterschiedliche Herstellungsart nichts daran ändert, dass es sich um *like products* handelt²⁰. Zu beachten ist aber, dass in einem solchen Fall in der Regel nicht Art. III GATT, sondern Art. XI GATT einschlägig sein wird, zumindest soweit es um Einfuhrverbote geht. Jedenfalls fallen damit staatlich gesetzte Anforderungen und entsprechende Fördermaßnahmen, die etwa durch Vorgaben in Bezug auf die Einhaltung von Umwelt- oder Sozialstandards an die Herstellung der Biomasse bzw. der Bioenergie anknüpfen, in den Anwendungsbereich des Art. III GATT oder des Art. XI GATT.
- Fraglich ist jedoch, ob die genannten Vorgaben des GATT auch dann greifen können, wenn es um die unterschiedliche Behandlung von Biomasse bzw. Bioenergie einerseits und den fossilen Energieträgern (etwa Erdöl oder Erdgas) andererseits geht, die staatliche Regelung also zwischen dem Produkt Biomasse einerseits und fossilen Energieträgern andererseits unterscheidet. Die besseren Gründe sprechen hier gegen eine Einschlägigkeit des Art. III GATT (Art. XI GATT dürfte grundsätzlich nicht einschlägig sein, es sei denn, es gehe um eine Importbeschränkung von Biomasse): Denn hier dürfte – selbst wenn man, wofür ernst zu nehmende Argumente sprechen, die Gleichartigkeit der Produkte bejahte – in aller Regel bereits keine Ungleichbehandlung eingeführter und inländischer Produkte vorliegen, da grundsätzlich nicht an die Herkunft der Produkte angeknüpft wird.

¹⁷ Vgl. die Zusammenfassung der Entwicklung bei *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 514.

¹⁸ Appellate Body Report, EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R, WT/DS135/AB/R vom 5.4.2001, Rn. 99 ff.

¹⁹ Vgl. nur, m.w.N. aus der Praxis der WTO-Streitbeilegungsorgane, *Puth*, Umweltschutz im Recht der WTO (Fn. 8), 38. S. auch *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 514 ff., der auch auf die Besonderheiten der verschiedenen Absätze des Art. III GATT eingeht.

²⁰ Ausführlich *Puth*, WTO und Umwelt (Fn. 9), 246 ff.; ebenso auch *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 519.

- Schließlich ist noch auf die Setzung von Standards bzw. die Förderung ihrer Einhaltung durch die Definition von produktbezogenen Anforderungen an Biomasseprodukte einzugehen: Hier wird letztlich zwischen verschiedenen Kategorien von Biomasse unterschieden; hingegen wird nicht an die Herkunft des Produkts als solches angeknüpft. Im Ergebnis ist hier davon auszugehen, dass grundsätzlich eine Gleichartigkeit der Produkte zu bejahen ist, und Art. III GATT immer dann zum Zuge kommt, wenn die getroffene Unterscheidung eine materielle Diskriminierung aus Gründen der Herkunft impliziert (was etwa dann der Fall ist, wenn die einheimischen Produkte regelmäßig die entsprechenden Standards einhalten bzw. einhalten müssen)²¹.

Damit bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass jedenfalls Maßnahmen, die zwischen unterschiedlich hergestellten Biomasseprodukten differenzieren (auf welche Weise auch immer), unter den Tatbestand des Art. III GATT fallen. Dies impliziert, dass die staatlich unterstützte Setzung von Umwelt- und/oder Sozialstandards sowie deren Zertifizierung grundsätzlich mit dem Verbot der Inländergleichbehandlung in Konflikt gerät. Daher fallen alle staatlichen Maßnahmen, die unterschiedliche Rechtsregime für verschieden hergestellte Biomasseprodukte unterscheiden, in den Anwendungsbereich des Art. III GATT. Gleiches muss für auf die Bioenergie oder den Biokraftstoff bezogene Maßnahmen gelten, die diese unterschiedlich behandeln, je nachdem aus welcher Biomasse sie hergestellt wurde (wobei immer vorausgesetzt ist, dass auch eingeführte Produkte betroffen sind). Aber auch produktbezogene Standards bzw. deren Förderung können grundsätzlich unter das Verbot des Art. III GATT fallen (im Falle der Betroffenheit eingeführter Produkte sowie des Vorliegens einer materiellen Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit).

II. Zur Rechtfertigung nach Art. XX GATT

1. Grundsätze

Selbst wenn eine nationale Maßnahme mit den grundsätzlichen Anforderungen des GATT nicht in Einklang steht, kann sie gleichwohl zulässig sein, sofern sie den Anforderungen des Art. XX GATT genügen²².

Diese Bestimmung sieht eine Reihe allgemeiner Ausnahmen vor, die es den Vertragsparteien ermöglichen, bestimmte nationale (Schutz-) Politiken zu verfolgen. Im Bereich des Umweltschutzes sind insbesondere Art. XX Ziff. b), g) GATT von Bedeutung. Danach können die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die zum Schutz von Menschen, Tieren oder Pflanzen erforderlich sind (Ziff. b) oder aber die sich auf die Erhaltung

²¹ Zur Erfassung auch materieller Diskriminierungen durch Art. III GATT nur *Weiher*, Nationaler Umweltschutz (Fn. 14), 118 ff., m.w.N. Insofern ist die Aussage, bei Standards, die sich auf die Produkte selbst beziehen, sei das GATT-Recht nicht einschlägig (vgl. so wohl *Härtel*, UTR 2008, Fn. 7, 185, 192 f.) zu pauschal.

²² Umfassend ansonsten zu Art. XX GATT *Weiher*, Nationaler Umweltschutz (Fn. 14), 133 ff., 157 ff.; *Altemöller*, Handel und Umwelt (Fn. 9), 77 ff., 303 ff.

erschöpflicher Naturressourcen beziehen, wobei diese auch in Verbindung mit Beschränkungen des inländischen Verbrauchs oder der inländischen Produktion angewandt werden müssen. Im Übrigen ist dem Einleitungssatz des Art. XX GATT (sog. „Chapeau-Regelung“) zu entnehmen, dass die Maßnahmen weder eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Staaten, in denen die gleichen Bedingungen bestehen, noch eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen dürfen.

Zwar erwähnt Art. XX Ziff. b) GATT den Begriff des „Umweltschutzes“ nicht ausdrücklich, sondern nimmt nur auf „Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ Bezug. Gleichwohl dürften die in Art. XX Ziff. b) GATT genannten Schutzgüter im Ergebnis umfassend in dem Sinn zu verstehen sein, dass auch (nur) mittelbar den ausdrücklich erwähnten Rechtsgütern dienende, eben „umweltpolitische“ Maßnahmen – wie z.B. Regelungen über den Abfall, Maßnahmen gegen das „Ozonloch“ oder die globale Klimaerwärmung – vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung erfasst werden. Die in Art. XX Ziff. g) GATT erwähnten Schutzanliegen nehmen ausdrücklich Bezug auf Belange des Umweltschutzes: Es geht um die Erhaltung erschöpflicher Naturschätze. Auch dieser Begriff ist – auch in Anknüpfung an das in der Präambel erwähnte Prinzip der Nachhaltigkeit – umfassend zu verstehen, so dass nicht nur bestimmte Kategorien von Ressourcen – wie etwa Bodenschätze –, sondern umfassend das gesamte natürliche Erbe erfasst wird²³, so dass etwa auch die biologische Vielfalt insgesamt oder der Landschaftsschutz einbezogen sind.

Fraglich könnte eine Anwendung des Art. XX GATT aber in denjenigen Fällen sein, in denen es um Maßnahmen geht, die auf den Schutz von Rechtsgütern ausgerichtet sind, die sich außerhalb der Gesetzgebungshoheit des Staates, der die Maßnahmen ergreift, befinden²⁴. Art. XX Ziff. b), g) GATT sind aber keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass sich die zu schützenden Rechtsgüter unbedingt in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates befinden müssen. Im Übrigen betrifft gerade im Bereich des Umweltschutzes (fast) jede Umweltbelastung aufgrund der vielfältigen Wechselwirkungen und der Komplexität des ökologischen Systems zumindest potentiell auch andere Staaten. Zudem stellt das Schutzgut der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen inzwischen ein allgemeines, im Interesse aller Staaten liegendes Gut dar, das gerade auch in dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung – das ja auch in die Präambel des WTO-Übereinkommens Eingang gefunden hat – zum Ausdruck gekommen ist. Daher ist nicht ersichtlich, warum es den Staaten allgemein verwehrt sein soll, Schutzziele zu verfolgen und Schutzgüter zu definieren, die sich außerhalb ihres Hoheitsgebiets befinden. Insbesondere impliziert der „universelle Charakter“ der Belange des Umweltschutzes, dass diese eben durchaus von der Jurisdiktionsgewalt der einzelnen Staaten erfasst werden; die „traditionellen“ Beschränkungen der Befugnis der Staaten zur Ausübung von Hoheitsgewalt (insbesondere das Territorialitäts- und

²³ Vgl. in Bezug auf lebende Ressourcen Bericht des WTO-Einspruchsgremiums WT/DS58/AB/R für Meeresschildkröten.

²⁴ Zum Problemkreis *Puth*, WTO und Umwelt (Fn. 9), 328 ff.; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn.537 ff.; *Markus Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, 2006, Rn. 354 ff.

Personalitätsprinzip) vermögen hier nicht zu greifen. Art. XX GATT umfasst daher grundsätzlich auch die extraterritoriale Zugrundelegung nationaler Schutzkriterien oder -niveaus. Entgegen der insofern nicht ganz klaren Aussagen in der Meeresschildkrötenentscheidung²⁵ kann es hierbei auch nicht darauf ankommen, ob das Schutzgut eine irgendwie geartete Verbindung zu demjenigen Staat, der die Maßnahme ergreift, aufweist (wie etwa das Vorkommen der geschützten Arten auch in seinem Territorium).

In den beiden Thunfischfällen kamen die Panels in Bezug auf die (grundsätzliche) Frage der extraterritorialen Anwendung zu entgegengesetzten Ergebnissen: Im ersten Fall wurde die Möglichkeit einer extraterritorialen Anwendung prinzipiell abgelehnt²⁶. Hingegen stellte das Panel im zweiten Thunfisch-Fall fest, dass die Staaten nicht daran gehindert seien, im Rahmen des Art. XX Ziff. b), g) GATT auch außerhalb ihres Staatsgebiets gelegene Schutzgüter zu verfolgen²⁷. Allerdings seien die amerikanischen Maßnahmen deshalb rechtswidrig, weil sie nicht in erster Linie auf den Schutz der Rechtsgüter des Art. XX Ziff. g) gerichtet bzw. nicht notwendig im Sinne des Art. XX Ziff. b) GATT seien; denn sie implizierten einen Zwang der betroffenen anderen Staaten, ihre Politik innerhalb ihrer Gesetzgebungshoheit entsprechend zu modifizieren²⁸. Geht man – wie auch das Panel – davon aus, dass im Rahmen des Art. XX GATT grundsätzlich auch „extraterritoriale Schutzziele“ verfolgt werden können, so erscheint diese Schlussfolgerung des Panels in sich widersprüchlich: Denn die grundsätzliche Ermöglichung einer extraterritorialen Anwendung nationaler Standards impliziert notwendigerweise in aller Regel auch eine gewisse (faktische) Einflussnahme auf die Politiken anderer Staaten, so dass es nicht überzeugt, im Gefolge dieser Rückwirkungen von einer grundsätzlichen Unzulässigkeit der entsprechenden nationalen Maßnahmen auszugehen, käme dies doch letztlich der allgemeinen Unanwendbarkeit des Art. XX GATT auf Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung gleich. Ausschlaggebend sollte daher hier – wie auch bei sonstigen Maßnahmen, die grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. XX GATT fallen – die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sein²⁹.

Sowohl Art. XX Ziff. b) als auch Art. XX Ziff. g) GATT verlangen einen gewissen Bezug der ergriffenen Maßnahmen zu den in diesen Bestimmungen genannten Schutzzielen: Nach Ziffer b) müssen die Maßnahmen zum Schutz der genannten Güter notwendig sein (*necessary to*), nach Ziff. g) müssen sie sich auf die Erhaltung der Güter beziehen (*relating to*) und im Zusammenhang mit (*in configuration with*) Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs angewandt werden.

²⁵ WT/DS58/AB/R.

²⁶ “The Panel considered that if the broad interpretation of Article XX b) suggested by the United States were accepted, each contracting party could unilaterally determine the life or health protection policies from which other contracting parties could not deviate without jeopardizing their rights under the General Agreement. The General Agreement would no longer constitute a multilateral framework for trade among all contracting parties but would provide legal security only in respect of trade between a limited number of contracting parties with identical regulations.”, ILM 1991, 1598, para. 5.27.

²⁷ “(...) the Panel could see no valid reason supporting the conclusion that the provisions of Article XX (g) apply only to policies related to the conservation of exhaustible natural resources located within the territory of the contracting party invoking the provision. The Panel consequently found that the policy to conserve dolphins in the eastern tropical Pacific Ocean, which the United States pursued within its jurisdiction over its nationals and vessels, fell within the range of policies covered by Article XX (g).”, ILM 1994, 839, para. 5.20; für Ziffer b) die entsprechende Ausführungen in para. 5.33.

²⁸ “If (...) Article XX were interpreted to permit contracting parties to take trade measures so as to force other contracting parties to change their policies within their jurisdiction, including their conservation policies, the balance of rights and obligations among contracting parties, in particular the right of access to markets, would be seriously impaired. Under such an interpretation the General Agreement could no longer serve as a multilateral framework for trade among contracting parties.”, ILM 1994, 839, para. 5.26.

²⁹ Hierzu noch sogleich im Text.

In Anknüpfung an den Wortlaut des Art. XX GATT legen die Streitbeilegungsorgane bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen dieser Bestimmungen ein dreistufiges Schema zugrunde³⁰:

- Zunächst müsse die den entsprechenden nationalen Maßnahmen zugrundeliegende Politik mit den Schutzziele des Art. XX GATT in Einklang stehen.
- Sodann wird auf die in den jeweiligen Ziffern des Art. XX GATT enthaltenen spezifischen Voraussetzungen eingegangen, die die Beziehung zwischen der Maßnahme und den verfolgten Zielsetzungen betreffen³¹.
- Schließlich seien noch die allgemeinen, in der „Chapeau-Regelung“ enthaltenen Anforderungen zu prüfen. Diese solle einen Missbrauch der Ausnahmeklauseln des Art. XX GATT verhindern.

Insbesondere die Entscheidungen des Berufungsgremiums in den Fällen *Gasoline*³² und *Meeresschildkröten*³³ verlagern die entscheidungserheblichen Prüfungsschritte in die „Chapeau-Regelung“. In der erstgenannten Entscheidung ist – neben der Feststellung, dass die Kriterien des Einleitungssatzes des Art. XX GATT nicht klar getrennt werden könnten, da zahlreiche Überschneidungen auftraten – insbesondere von Bedeutung, dass implizit eine Erforderlichkeitsprüfung vorgenommen wird, indem das Panel darauf hinweist, dass die USA mit Art. III Abs. 4 GATT vereinbare oder aber weniger den internationalen Handel beeinträchtigende Maßnahmen hätten ergreifen können. Im zweiten Fall wurde in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. XX GATT aber zwischen den drei verschiedenen Kriterien (willkürliche Diskriminierung, ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Staaten, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen, sowie die verschleierte Handelsmaßnahme) unterschieden. Das Berufungsgremium ging dabei insbesondere auf die ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen verschiedenen Staaten sowie auf die willkürliche Diskriminierung ein³⁴.

Es ist allerdings fraglich, ob diese dreistufige Prüfung tatsächlich Sinn und Zweck des Art. XX GATT gerecht wird: Zunächst wird nicht deutlich, worin die Bedeutung des ersten

³⁰ Vgl. Bericht des Panels *United States - Restrictions on Imports of Tuna*, DS 31/R vom 16.6.1994, ILM 1994, 839, para. 5.12, 5.29; *United States - Taxes on Automobiles*, DS 31/R, 29.9.1994, para 5.56; s. auch Bericht des WTO Appellate Body *WT/DS58/AB/R*, in Bezug auf *Meeresschildkröten*. Teilweise werden die beiden ersten Prüfungsschritte in der Literatur auch zusammengefasst, so dass zwischen der „vorläufigen Rechtfertigung“ und den Voraussetzungen des Chapeau getrennt wird, vgl. *Puth*, *Umweltschutz im Recht der WTO* (Fn. 8), 42 ff.; *Herrmann/Weiß/Ohler*, *Welthandelsrecht* (Fn. 7), Rn. 526 ff.

³¹ Nicht ganz klar wird dabei in der Praxis, ob hier in den beiden Ziffern unterschiedliche Kriterien zur Anwendung kommen sollen, insbesondere, ob der Maßstab des Art. XX Ziff. g) GATT weiter ist als derjenige des Art. XX Ziff. b) GATT, bei dem es im Ergebnis um eine Erforderlichkeitsprüfung geht. Während die frühere Panel-Praxis eher restriktier war in dem Sinn, dass die handelsbezogenen Maßnahmen für die Anwendung der heimischen Produktion unerlässlich sein müssen (vgl. *Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, Report of the Panel adopted on 22 March 1988, GATT-Dokument L/6268, BISD 35S), dürfte mit der Entscheidung des Berufungsgremiums im Fall *Gasoline* (Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and conventional Gasoline*, 20.5.1996, ILM 1996, 603) eine gewisse Zurücknahme eines solch strengen Prüfungsmaßstabs einhergehen: Gefordert sei nur, dass die handelsbezogenen Maßnahmen nicht nur beiläufig (*incidentally*) oder „versehentlich“ ergriffen werden und dass auch vergleichbare nationale Maßnahmen vorliegen.

³² Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and conventional Gasoline*, 20.5.1996, ILM 1996, 603

³³ Bericht des WTO Appellate Body *WT/DS58/AB/R*.

³⁴ Vgl. zu den Schlussfolgerungen *Harald Ginzky*, *Garnelen und Schildkröten – Zu den umweltpolitischen Handlungsspielräumen der WTO-Mitgliedstaaten*, ZUR 1999, 216 (219 ff.). Vgl. im Übrigen zu der Chapeau-Regelung m.w.N. aus der Praxis der Panels *Weiher*, *Nationaler Umweltschutz* (Fn. 14), 144 ff.

Prüfungsschritts liegt, dürfte sich doch die Frage nach der Übereinstimmung mit den Schutzziele des Art. XX mit derjenigen nach den Voraussetzungen des Art. XX GATT überschneiden. Sodann impliziert die getrennte Prüfung der Formulierungen *necessary* (Art. XX Ziff. b) GATT) bzw. *related to* und *in conjunction with* (Art. XX Ziff. g) GATT) unterschiedliche materielle Voraussetzungen in Bezug auf die Mittel-Zweck-Relation in diesen Bestimmungen³⁵, deren Hintergrund – abgesehen vom Wortlaut der Bestimmungen – nicht deutlich wird. Schließlich weist die getrennte Prüfung der in der „Chapeau-Regelung“ enthaltenen Merkmale zwar den „Vorteil“ einer wortgetreuen Auslegung auf; es ist aber nicht zu verkennen, dass die verschiedenen hier enthaltenen Merkmale einerseits untereinander, andererseits mit den bereits in den einzelnen Ziffern des Art. XX GATT aufgeführten Anforderungen zahlreiche Überschneidungen aufweisen und wohl kaum scharf voneinander zu trennen sind, wie auch teilweise in den Entscheidungen der Streitbeilegungsorgane erwähnt. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass in der Praxis der Streitbeilegungsorgane bei den verschiedenen ausdrücklichen tatbestandlichen Voraussetzungen durchaus teilweise auf parallele Gesichtspunkte zurückgegriffen wird, die sich im Übrigen im Wesentlichen mit der Verhältnismäßigkeit zuzuordnenden Aspekten decken³⁶.

Damit wird denn auch die (entscheidende) Frage aufgeworfen, ob es bei der im Rahmen des Art. XX GATT notwendigen Mittel-Zweck-Relation nicht um für die verschiedenen Bereiche parallele Problemstellungen geht. Denn zur Debatte steht ja jedenfalls, ob eine bestimmte nationale Maßnahme auch tatsächlich einen bestimmten Zweck verfolgt bzw. verfolgen kann, wodurch – in Anknüpfung an den Grundsatz der Autonomie der Mitgliedstaaten – dann eine Durchbrechung von sich aus dem GATT grundsätzlich ergebenden Verpflichtungen gerechtfertigt werden kann. M.a.W. werden im GATT als Grundsätze bestimmte Garantien des Freihandels postuliert; diese können zur Verfolgung bestimmter politischer Zielsetzungen durchbrochen werden. Diese Systematik impliziert notwendigerweise, dass nur diejenigen Maßnahmen zulässig sein dürfen, die auch tatsächlich der Verfolgung der entsprechenden Zielsetzungen dienen (können) und mit denen notwendigerweise eine Einschränkung des Freihandels verbunden ist. Die Antwort auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies möglich ist, wird nun aber gerade durch die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuzuordnenden Erfordernisse der Geeignetheit und Erforderlichkeit gegeben.

Vor diesem Hintergrund überrascht es denn auch nicht, dass die GATT/WTO-Streitbeilegungsorgane bei der Prüfung der verschiedenen, sich aus dem Wortlaut des Art. XX GATT ergebenden Voraussetzungen regelmäßig auf dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

³⁵ S. etwa in diesem Zusammenhang *Altemöller*, Handel und Umwelt (Fn. 9), 311 ff., der davon ausgeht, dass Art. XX Ziff. b) GATT strengere Maßstäbe zugrundelegt als Art. XX Ziff. g) GATT. Ebenfalls von unterschiedlichen Maßstäben bei den verschiedenen Einleitungsformulierungen geht *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 531 aus.

³⁶ S. die Beispiele sogleich im Text.

zuzuordnende Kriterien (Geeignetheit, Erforderlichkeit, punktuell auch Angemessenheit) zurückgreifen.

So stellte etwa das Panel Thailand-Cigarettes – in dem es um das durch Thailand verhängte Einfuhrverbot von Zigaretten ging – fest, dass Rauchen die Gesundheit gefährde und daher Maßnahmen zur Reduktion des Zigarettenkonsums grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. XX Ziff. b) GATT fielen, dies offenbar, weil solche Maßnahmen dem Schutz der Gesundheit förderlich, also geeignet sein sollen³⁷. Im Zusammenhang mit dem Einfuhrverbot bestimmter Thunfische wies das Panel 1991 ebenfalls auf die Notwendigkeit der „mildesten Maßnahme“ hin³⁸, und 1994 wurde insbesondere geprüft, ob die Maßnahme die Zielerreichung fördert, also wohl geeignet ist³⁹.

Die Bedingungen des Art. XX Ziff. g) GATT (*relating to, in conjunction with*) werden in der Praxis im Ergebnis dahingehend ausgelegt, dass die fragliche Maßnahme in erster Linie auf die Ressourcenerhaltung abzielen und in diesem Sinn auch effektiv sein muss. Zudem müssen – im Anschluss an die Bedingung *in conjunction with* – entsprechende Maßnahmen gegen inländische Produkte getroffen worden sein⁴⁰. Die Deckung dieser Anforderungen mit denjenigen der der Geeignetheit und Erforderlichkeit zu entnehmenden Vorgaben ist auffällig und wohl nicht zufällig⁴¹. Auch im in jüngerer Zeit erschienenen Bericht des WTO-Panels Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (2007) dürfte im Wesentlichen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zugrunde gelegt worden sein.

Insgesamt dürften gerade angesichts des erörterten Zusammenhangs der Ausnahmeklausel des Art. XX GATT mit den materiellen Verpflichtungen des GATT die verschiedenen Formulierungen in Art. XX GATT in Bezug auf das notwendige Verhältnis der ergriffenen Maßnahmen zu den Schutzziele letztlich als im Ergebnis parallel zu verstehende, aber unterschiedlich formulierte, beispielhafte Bezugnahmen auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu verstehen sein⁴². Dessen Zugrundelegung bei der Prüfung der Zulässigkeit nationaler Maßnahmen drängt sich daher sowohl im Hinblick auf eine gewisse Einheitlichkeit als auch einer Klarstellung, dass es letztlich um eine Mittel-Zweck-Relation geht, auf. Dies gilt auch für die im Einleitungssatz des Art. XX GATT noch angeführten Bedingungen, dass keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung

³⁷ Bericht des Panels Thailand Cigarettes, ILM 1991, 1126 (1137 f.).

³⁸ Bericht des Panels United States - Restrictions on Imports of Tuna, DS 21/R, ILM 1991, 1598 (1620).

³⁹ Bericht des Panels United States - Restrictions on Imports of Tuna, ILM 1994, 839 ff., Ziff. 5.36.

⁴⁰ S. ausdrücklich Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, Report of the Panel adopted on 22 March 1988, GATT-Dokument L/6268, BISD 35S, 115, para. 4.6, 4.7. Im Ergebnis ebenso Bericht des Panels United States - Restrictions on Imports of Tuna, ILM 1994, 839 ff., Ziff. 5.22; United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Report of the Appellate Body, WTO-Dokument, WT/DS2/AB/R, 29. April 1996, 18.

⁴¹ Auch im Fall Meeresschildkröten – in dem es um ein amerikanisches Einfuhrverbot von in bestimmter Weise gefangenen Crevetten ging – wurden bei der Frage des Vorliegens einer „ungerechtfertigten Diskriminierung“ letztlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit zuzurechnende Anforderungen geprüft. Unter dem Topos „willkürliche Diskriminierung“ wurde letztlich auf der der Verhältnismäßigkeit i.e.S. zuzuordnende Kriterien zurückgegriffen. Vgl. Bericht des WTO Appellate Body WT/DS58/AB/R.

⁴² Dies ist aber nicht ganz unbestritten; i. Erg. wie hier Tietje, Normative Grundstrukturen (Fn. 9), 320 ff.; Mc Govern, International Trade Regulation, 3. Aufl., Loseblattsammlung, § 13.112 (1995); Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht (Fn. 24), Rn. 341 ff.; a.A. Harald Diem, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, 1996, 92 f. Vgl. im Übrigen den Überblick mit weiteren Nachweisen bei Tietje, Normative Grundstrukturen (Fn. 9), 313 ff. Das WTO-Einspruchsrgremium im Fall der United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, ILM 1996, 603, scheint im Übrigen auch von einer differenzierten Ausgestaltung der Voraussetzungen der Art. XX Ziff. b) und g) GATT auszugehen. Immerhin wird die Verhältnismäßigkeit dann im Rahmen der allgemeinen Voraussetzungen geprüft.

zwischen zwei Ländern und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels vorliegen darf⁴³.

Zwar liefert der somit entscheidende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Anhaltspunkte für eine rationale Prüfung der Zulässigkeit; nicht gesagt ist damit jedoch, wie weit der Beurteilungsspielraum der Vertragsparteien zu ziehen ist, wenn es um die Frage geht, ob denn nun die Voraussetzungen der Geeignetheit und Erforderlichkeit erfüllt sind. Im Einzelnen geht es hier in erster Linie um drei Problemkreise.

- Vorliegen einer Gefährdungslage: Eine bestimmte Maßnahme kann von vornherein nur unter der Voraussetzung zur Verfolgung eines bestimmten Schutzziels geeignet sein, dass eine Gefährdungslage vorliegt. Ob dies nun der Fall ist oder nicht, kann häufig nicht mit letzter Sicherheit bestimmt werden. Dies ist gerade im Bereich des Umwelt- oder auch Gesundheitsschutzes relevant, bestehen hier doch in zahlreichen Bereichen Unsicherheiten in Bezug auf Ursachen und Wirkungen sowohl von Belastungen als auch von (potentiellen) „Gegenmaßnahmen“. Aufgeworfen wird damit die Frage, nach welchen Kriterien das Vorliegen einer Gefährdung zu bestimmen ist.

Jedenfalls unzureichend ist eine bloße Vermutung, es könne eine Gefährdungslage vorliegen, würde hier doch handelsbeschränkenden, protektionistischen Maßnahmen Tür und Tor geöffnet, da jede Behauptung für das Eingreifen des Art. XX GATT ausreichen würde. Andererseits kann eine absolute Sicherheit nicht verlangt werden, ist ein solcher Nachweis in zahlreichen Fällen doch nicht zu erbringen, so dass sinnvolle Schutzpolitiken nicht möglich wären. Die „Wahrheit“ muss also zwischen diesen beiden Extremen liegen. Sinnvoll erscheint es dabei, an die wissenschaftliche Fundiertheit anzuknüpfen: Aus wissenschaftlicher Sicht muss das Vorliegen einer Gefährdungslage und eine diesbezügliche Tauglichkeit der entsprechenden nationalen Maßnahme möglich sein. Nicht notwendig ist dagegen eine „absolute“ Sicherheit, so dass die entsprechenden wissenschaftlichen Nachweise nicht unbedingt unbestritten sein müssen, widersprüche dies doch dem auch völkerrechtlich verankerten Vorsorgeprinzip⁴⁴ und würde die Möglichkeiten der Vertragsparteien zur Verfolgung von Schutzpolitiken über Gebühr einschränken⁴⁵.

⁴³ So impliziert eine ungerechtfertigte Diskriminierung letztlich eine nicht erforderliche Maßnahme, und auch eine willkürliche Diskriminierung – worunter das Berufungsgremium offenbar eine für die beteiligten Staaten nicht vorhersehbare und unkontrollierbare Maßnahme subsumiert (vgl. Fn. 41) – dürfte nur in Ausnahmefällen erforderlich und dann jedenfalls nicht angemessen sein. Schließlich fehlt „verschleierten Handelsbeschränkungen“ wohl die Eignung zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele.

⁴⁴ Zu diesem Grundsatz im Umweltvölkerrecht m.w.N. *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Strukturprinzipien des des Umweltvölkerrechts, 1998, 103 ff.

⁴⁵ Vgl. i. Erg. ebenso *Weiher*, Nationaler Umweltschutz (Fn. 14), 137 f. Besondere Regelungen enthält das SPS-Abkommen (Art. 2 Abs. 2). Hier dürfte der vom Berufungsgremium entschiedene Hormonfall den Vertragsstaaten einen relativ weiten Beurteilungsspielraum sowohl hinsichtlich der Gefährdungslage als auch hinsichtlich des anzulegenden Schutzniveaus einräumen. Vgl. WT/DS26/R, WT/DS48/AB/R; s. die wesentlichen Passagen der Entscheidung in EuZW 1998, 157 ff.

- Schutzniveau: Sowohl die Prüfung der Geeignetheit als auch diejenige der Erforderlichkeit beziehen sich notwendigerweise auf eine bestimmte Mittel-Zweck-Relation: Die nationale Maßnahme wird zur Verfolgung eines bestimmten (Schutz-) Zwecks ergriffen. Art. XX Ziff. b), g) GATT kann dabei nicht entnommen werden, dass den Vertragsparteien in Bezug auf die Reichweite dieses Schutzes Grenzen gesetzt sind; im Gegenteil dürfte diese Bestimmung davon ausgehen, dass die Festsetzung des Schutzniveaus selbst in der Kompetenz der einzelnen Staaten liegt. Dies erscheint insofern zwingend, als es letztlich eine politische Frage ist zu entscheiden, welches Ausmaß an Umweltschutz oder Gesundheitsschutz man zugrundelegen möchte⁴⁶.
- Alternativenprüfung: Schließlich stellt sich die Frage des Beurteilungsspielraums der Vertragsparteien bei der Alternativenprüfung im Rahmen des Erfordernisses der Erforderlichkeit. Hintergrund des „mildesten Mittels“ ist die Überlegung, dass der Grundsatz des Freihandels eben nur soviel wie unbedingt notwendig eingeschränkt werden soll. Ebenso wie bereits bei der Frage des Vorliegens der Gefährdungslage und der Geeignetheit der Maßnahme liegen aber auch hier nur in den seltensten Fällen Gewissheiten vor; vielmehr bestehen über die genauen Wirkungen der Maßnahmen häufig Unsicherheiten; daher muss auch hier den Vertragsparteien ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt werden, so dass es ausreichend sein muss, dass eine (ggf. wissenschaftlich fundierte) Wahrscheinlichkeit besteht, dass das eingesetzte Mittel tatsächlich das mildeste darstellt und keine Beweise vorhanden sind, dass andere, mildere Mittel verfügbar sind.

Vor diesem Hintergrund vermögen die Aussagen des Panels im ersten Thunfisch-Fall nicht zu überzeugen: Das Panel hatte hier geltend gemacht, die Vereinigten Staaten hätten nicht genügend dargelegt, dass sie alle vernünftigerweise zur Verfügung stehenden und mit dem GATT vereinbaren Mittel ausgeschöpft hatten, wobei insbesondere auf die Möglichkeit des Abschlusses internationaler Abkommen hingewiesen wird⁴⁷. Es ist aber höchst fraglich, ob die Möglichkeit (sic!) des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich wirksamer ist als eine unilaterale Maßnahme, dies auch in Anbetracht der in der Regel erforderlichen langen Zeitspanne und der inzwischen ggf. eintretenden Schäden. Vor allem aber muss ein solcher Ansatz fast immer die Verneinung der Erforderlichkeit und damit die Unanwendbarkeit des Art. XX GATT nach sich ziehen, besteht doch in fast allen Bereichen Möglichkeiten des Abschlusses internationaler Verträge⁴⁸.

⁴⁶ I. Erg. ebenso *Weiher*, Nationaler Umweltschutz (Fn. 14), 138 ff.; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (Fn. 7), Rn. 523 f. Auch die Ausführungen der Panels im ersten Thunfisch-Streit und zum thailändischen Importverbot für Zigaretten dürften in diesem Sinn zu verstehen sein, vgl. Bericht des Panels United States - Restrictions on Imports of Tuna, DS 21/R, ILM 1991, 1598 (1620); Bericht des Panels Thailand Cigarettes, ILM 191, 1126. Im Rahmen des SPS wird der diesbezügliche Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten allerdings etwas eingeschränkt: In Bezug auf das anzulegende Schutzniveau stützen sich die Vertragsparteien - soweit vorhanden - grundsätzlich auf internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen (Art. 3 Abs. 1 SPS). Allerdings können die Mitglieder auch ein höheres Schutzniveau anlegen, sofern eine „wissenschaftliche Begründung“ vorliegt oder eine nach Art. 5 erfolgte Risikobewertung vorliegt (Art. 3 Abs. 3 SPS).

⁴⁷ Bericht des Panels United States - Restrictions on Imports of Tuna, DS 21/R, ILM 1991, 1598 (1620).

⁴⁸ Trotz dieser Unzulänglichkeiten in der Argumentation wurde diese Linie im „Meeresschildkrötenfall“ im Wesentlichen bestätigt. Bericht des WTO-Einspruchsgremiums WT/DS58/AB/R. Hierzu *Ginzky*, ZUR 1999 (Fn. 34), 216 ff.

2. Konkretisierung für Maßnahmen zur Setzung von Rahmenbedingungen für die Verwendung von Biomasse

Vor diesem Hintergrund kann der sich aus dem GATT ableitbare Rahmen für die Rechtfertigung staatlicher Regulierungen der Verwendung von Biomasse formuliert werden, wobei zwischen produkt- und produktionsbezogenen Maßnahmen zu unterscheiden ist (a), b)), bevor noch in einem Exkurs auf die Problematik von Sozialstandards einzugehen ist (c).

Von vornherein aus rechtlicher Sicht unproblematisch sind produktionsbezogene Standards im Hoheitsgebiet der jeweiligen Staaten bzw. im Geltungsbereich des supranationalen Rechts. Denn hier geht es lediglich um territorial beschränkte Vorgaben für die Art und Weise der Nutzung von Biomasse, die als solche keine Auswirkungen auf den internationalen Handel entfalten⁴⁹. Insofern ist es also rechtlich möglich, Maßnahmen zu ergreifen, damit Biomasse so verwendet wird, dass insbesondere das Treibhausgasvermeidungspotential am größten ist⁵⁰.

a) *Produktbezogene Maßnahmen*

Soweit es um produktbezogene Maßnahmen – also Standards für die Biomasse selbst oder entsprechende Fördermaßnahmen solcher Standards – geht, kommt grundsätzlich eine Rechtfertigung aus Gründen des unter Art. XX GATT zu subsumierenden Anliegens des Umwelt- oder Klimaschutzes in Betracht. Dies gilt sowohl für Maßnahmen, die die Biomasse selbst betreffen, als auch für solche, die sich auf die Kraftstoffe beziehen.

Allerdings müssen solche Standards durch umwelt- bzw. klimapolitische Erwägungen gerechtfertigt werden können. Hier ist zu unterscheiden:

- Sofern es um die Biomasse selbst geht, dürften solche Erwägungen grundsätzlich kaum geltend gemacht werden: Denn sind die Pflanzen einmal hergestellt, so ist nicht ersichtlich, welche Anforderungen an ihre Qualität oder Beschaffenheit Umwelt- bzw. Klimaschutzanliegen dienen soll. In Betracht kämen allenfalls solche Qualitätsanforderungen, die gewährleisten, dass aus der Biomasse pro Einheit möglichst viel Bioenergie hergestellt wird.
- Anforderungen an die Bioenergie selbst (also etwa die Elektrizität) dürften von vornherein immer dann keiner Rechtfertigung zugänglich sein, wenn sich die Bioenergie grundsätzlich nicht von sonstiger Energie unterscheidet, was die Regel sein dürfte.
- Hingegen lassen sich Anforderungen an Biokraftstoffe – also aus Biomasse hergestellter Kraftstoff, der erst noch in (Bio-) Energie umgewandelt werden muss – grundsätzlich

⁴⁹ S. schon oben B.I.

⁵⁰ Dieses dürfte in der Verwendung der Biomasse zur Stromerzeugung bzw. zur kombinierten Strom- und Wärmebereitstellung und in hocheffizienten Großkraftwerken liegen. Vgl. *WBGU*, *Zukunftsfähige Bioenergie* (Fn. 3), 220.

gut aus Gründen des Umwelt- bzw. Klimaschutzes rechtfertigen, soweit die entsprechenden Standards letztlich tatsächlich diesen Zielen dienen, was etwa bei entsprechenden Produkteigenschaften im Hinblick auf eine hohe Energiegewinnungsbilanz der Fall ist.

Ebenso lässt sich die Beschränkung der Verwendung von Biokraftstoffen – wegen ihrer insgesamt weniger günstigen Treibhausgasbilanz im Vergleich zu sonstigen Nutzungen von Biomasse – grundsätzlich rechtfertigen. Im Gegenzug ist es auf der Grundlage der heute verfügbaren wissenschaftlichen Grundlagen⁵¹ fraglich, ob sich eine pauschale Bevorzugung von Biokraftstoffen gegenüber herkömmlichen Kraftstoffen in Anbetracht ihrer insgesamt zumindest nicht sehr positiven Treibhausgas- und Umweltbilanz tatsächlich rechtfertigen lässt.

b) Produktionsbezogene Maßnahmen

Die Problematik der Biomassenutzung liegt allerdings – wie eingangs schon angesprochen – nicht im Wesentlichen im hergestellten Produkt selbst, sondern in der Art und Weise der Herstellung. Daher steht in Bezug auf entsprechende Regulierungen die Setzung von Umweltstandards (oder auch Sozialstandards⁵²) im Vordergrund.⁵³ Vor diesem Hintergrund fragt es sich, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Standards sowie entsprechende Fördermaßnahmen, die sich auf die Herstellung der Biomasse beziehen, und solche Biomasse, deren Herstellung nicht gewissen Standards genügt, von der Einfuhr ausschließt oder aber eine ungünstigere Behandlung zukommen lässt, gerechtfertigt werden können. Eine parallele Fragestellung kann in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung von Bioenergie, je nach der Herstellungsart, formuliert werden.

Ausgangspunkt hierfür ist die Feststellung, dass solche Standards grundsätzlich durch Umwelt- bzw. Klimaschutzanliegen gerechtfertigt werden können, dies immer unter der Voraussetzung, dass die konkret gewählten Standards auch diesen Zielsetzungen dienen (können).⁵⁴ Denn die zu formulierenden Standards – wobei in erster Linie an die Treibhausgasemissionsreduktion, den Biodiversitätsschutz (insbesondere mittels Erhaltung von tropischen Regenwäldern sowie Mooren und anderen Feuchtgebieten), den Erhalt von Kohlenstoffspeichern sowie an Kriterien für den landwirtschaftlichen Anbau zu denken ist⁵⁵ – sind auf den Umwelt- bzw. Klimaschutz bezogen und fallen damit grundsätzlich unter Art.

⁵¹ Vgl. etwa die Zusammenstellung bei *Heselhaus*, ArchVR 2009 (Fn. 2), 93 ff., 125 f.

⁵² Vgl. hierzu noch unten B.II.3.

⁵³ Vgl. *Ekardt/Scheichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (225 ff.); *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 217 ff.; *SRU*, Klimaschutz durch Biomasse (Fn. 3), 59 ff.

⁵⁴ Vgl. etwa die Formulierung solcher Standards bei *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 217 ff.; *SRU*, Klimaschutz durch Biomasse (Fn. 3), 59 ff.

⁵⁵ Vgl. diesbezüglich auch die Kriterien in Art. 17 RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 16.

XX GATT. Nach dem Gesagten⁵⁶ ist davon auszugehen, dass grundsätzlich die „Extraterritorialität“ des Bezugspunkts der Maßnahmen – wobei jedenfalls beim Klimaschutz und beim Biodiversitätsschutz davon auszugehen ist, dass es sich um „globale Schutzgüter“ handelt, so dass hier zudem keine „eigentliche“ Extraterritorialität vorliegen dürfte (diese wäre aber bei rein lokalen ökologischen Schutzzielen möglicherweise relevant) – sowie der Umstand, dass es hier um rein prozessbezogene Maßnahmen geht, so dass eigentlich gleichartige Produkte je nach ihrer Herstellungsart unterschiedlich behandelt werden, nichts an der grundsätzlichen Rechtfertigungsmöglichkeit nach Art. XX GATT ändert.

Allerdings ist eine objektive Gefährdungslage zu belegen, wobei dies bei den hier zur Debatte stehenden Standards grundsätzlich möglich sein sollte. Sodann ist jedenfalls darzulegen, dass keine andere, weniger einschneidende Maßnahme möglich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen; daher wäre etwa eine pauschale Übertragung nationaler Standards – grundsätzlich sind nämlich entsprechende Standards auch auf die innerstaatliche bzw. innergemeinschaftliche Produktion anzuwenden – nicht mit Art. XX GATT vereinbar; vielmehr ist eine flexible Handhabung des Schutzsystems gefordert. Sämtlichen WTO-Staaten muss ein gleichberechtigter Zugang zu dem System eingeräumt werden, und das System bzw. die Maßnahmen sind fair und transparent auszugestalten. Weiter lässt sich aus der WTO-Spruchpraxis ableiten, dass unilaterale Standards nur unter der Voraussetzung eingeführt werden dürfen, dass vorgängig der ernsthafte Versuch einer multilateralen Regelung unternommen wurde.⁵⁷

Gleichwohl stellen sich darüber hinaus noch einige grundsätzliche Fragen, die in der Spruchpraxis der WTO-Streitbeilegungsorgane bislang – soweit ersichtlich – noch nicht beantwortet wurden (so dass jedenfalls der Ausgang eines Streitschlichtungsverfahrens unsicher ist) und die in erster Linie (auch im Vergleich zu den bislang entschiedenen Thunfisch- und Meeresschildkrötenfällen) darauf beruhen, dass die Zusammenhänge äußerst komplex sind:⁵⁸

- Erstens fragt es sich, wie mit wissenschaftlichen Unsicherheiten umzugehen ist. In Anknüpfung an die formulierten Grundsätze⁵⁹ ist hier zweierlei festzuhalten: Einmal ändern noch bestehende wissenschaftliche Zweifel an gewissen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen nichts daran, dass das entsprechende Standards gesetzt werden können, sofern ihre positiven Wirkungen auf den Umwelt- und Klimaschutz aus wissenschaftlicher Sicht plausibel sind. Allerdings ist es zum anderen jedenfalls notwendig, dass die gesetzten Standards verlässlich berechnet bzw. formuliert werden können. So muss etwa die Anforderung, dass die Verwendung von Biomasse im

⁵⁶ Oben B.II.1.

⁵⁷ Angesichts der durchaus ernsthaften Bemühungen in diesem Sinn, ist wohl davon auszugehen, dass diese Voraussetzung erfüllt ist, vgl. *SRU*, Klimaschutz durch Biomasse (Fn. 3), 76.

⁵⁸ Vgl. In diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen von *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (226).

⁵⁹ Oben B.II.1.

Vergleich zu derjenigen von fossilen Energieträgern eine bestimmte Einsparung an Treibhausgasemissionen mit sich bringt, auch für die Biomasse ermittelt werden können, wobei nach der hier vertretenen Ansicht bei solchen Kriterien lediglich die Herstellung und Nutzung der Biomasse als solche zu berücksichtigen ist, nicht hingegen die sonstigen Implikationen.⁶⁰ Vieles dürfte dafür sprechen, dass es aus naturwissenschaftlicher Sicht offenbar möglich ist, messbare Kriterien für die hier relevanten Faktoren (insbesondere Treibhausgasemissionseinsparungen, Art des Anbaus, Schutz der Biodiversität) zu formulieren⁶¹. Damit dürfte die Fixierung von Standards also im Ergebnis nicht an möglicherweise bestehenden Schwierigkeiten der wissenschaftlich fundierten Formulierung entsprechender Anforderungen scheitern.

- Zweitens fragt es sich, ob diese wohl grundsätzlich bestehende Möglichkeit der Formulierung messbarer Standards nicht dadurch in Frage gestellt wird, dass der Rückgriff auf Biomasse bzw. ihr Anbau sonstige Konsequenzen entfaltet. So ist es etwa denkbar, dass Biomasse wegen der in gewissen Staaten oder supranationalen Organisationen geltenden Standards zwar nicht (mehr) auf Regenwaldgebiet angebaut wird, dieses aber gleichzeitig als indirekte Konsequenz dieses Umstandes für die Fleischproduktion genutzt wird⁶². Es lässt sich nicht abstreiten, dass solche Implikationen durchaus plausibel sind und wohl auch auftreten werden, so dass damit die Wirksamkeit der Standards für Biomasse in Frage gestellt werden könnte. Gleichwohl ist aber nicht davon auszugehen, dass derartige Zusammenhänge zu einer Verneinung der Rechtfertigungsmöglichkeit von Standards für die Biomasseproduktion führen. Denn letztlich liefe dies darauf hinaus, wegen fehlender Standards in anderen Bereichen (bei dem Beispiel die Fleischproduktion, wobei man aber im Ergebnis auf den gesamten Landwirtschaftssektor Bezug nehmen könnte) die Zulässigkeit solcher Standards in einem Sektor (der Biomasseproduktion) zu verneinen⁶³. Dies ist aber schon deshalb nicht überzeugend, weil rechtliche Maßnahmen von vornherein notwendigerweise immer nur Ausschnitte der Wirklichkeit regeln können. Unzulässig ist die Regelung solcher Ausschnitte nur dann, wenn sie gegen Vorgaben des Gleichheitssatzes – der als Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung wohl auch im vorliegenden Zusammenhang zum Zuge kommt – verstoßen. Es gibt jedoch gute Gründe

⁶⁰ Insofern nicht ganz klar *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (226). Vgl. noch sogleich die Bemerkungen im Text.

⁶¹ Vgl. die Ansätze in *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 217 ff.; *SRU*, Klimaschutz durch Biomasse (Fn. 3), 59 ff.

⁶² Vgl. dieses Beispiel bei *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (226). Diese Problematik wird auch unter dem Stichwort der „indirekten Landnutzungsänderung“ diskutiert, die auch durch die RL 2009/28 (Fn. 55), nicht erfasst wird.

⁶³ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass selbst eine Erfassung der gesamten landwirtschaftlichen Produktion durch unilaterale Standards die Problematik der indirekten Landnutzungsänderungen nicht lösen könnte, da diese von vornherein nur die in dem jeweiligen Staat oder supranationalen Organisation verbrauchten Produkte betreffen könnte, so dass es in Bezug auf die anderswo konsumierten Produkte wiederum zu indirekten Landnutzungsänderungen käme.

dafür, lediglich Standards für die Biomasseproduktion, nicht jedoch – um bei dem Beispiel zu bleiben – für die Lebensmittelproduktion zu setzen. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die bei solchen Konstellationen zu beobachtenden Kausalzusammenhänge äußerst komplex sind und solche „Kollateraleffekte“ allenfalls in Ausnahmefällen (wenn überhaupt) zwingend auf Standards für Biomasse zurückgehen, sondern vielmehr eine Vielzahl von Faktoren für ihr Eintreten oder eben auch Nichteintreten ausschlaggebend ist. Auch dieser Umstand spricht dafür, dass es rechtlich zulässig ist, die Standards lediglich auf den „Ausschnitt“ der Biomasseproduktion zu beziehen und ihre rechtliche Zulässigkeit allein aufgrund der hier direkt eine Rolle spielenden Faktoren zu beurteilen⁶⁴. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass es möglicherweise wirksamere oder „idealere“ Maßnahmen wie einen globalen Kohlenstoffpreis gäbe, sofern diese – was hier der Fall ist – nicht auf derselben Regelungsebene durchsetzbar sind.

- Mit der zuletzt genannten Erwägung in engem Zusammenhang steht die Frage, ob der Umstand, dass unilaterale Standards für die Biomasseproduktion von den Herkunftsländern insofern umgangen werden können, als sie nur in bestimmten Staaten oder der Europäischen Union gelten, in anderen Staaten (wie z.B. möglicherweise den USA oder China) dagegen nicht, so dass nicht den Standards entsprechende Biomasse in diese Staaten ausgeführt werden könnte, zu einer Verneinung der Rechtfertigung unilateraler Standards führt. Im Ergebnis ist auch diese Frage zu verneinen: Denn diese „Umgehungsmöglichkeiten“ beruhen letztlich auf dem Fehlen eines einschlägigen multilateralen Vertragswerks, das als solches zweifellos ein effektiveres und effizienteres Instrument wäre⁶⁵. Solange jedoch ein solches Instrument nicht besteht bzw. seine Realisierung auf Widerstände stößt, führt allein der Umstand, dass die Standards aufgrund ihres beschränkten Wirkungsbereichs insofern nur eine „Teilwirkung“ entfalten, als sie nur gewisse Biomasseproduktionen erfassen, nicht zur Unverhältnismäßigkeit solcher Standards. Denn damit eine Maßnahme zur Verfolgung des angestrebten Ziels geeignet ist, reicht es bereits aus, dass sie hierzu einen Beitrag leistet. Dies ist aber zu bejahen, denn zumindest wird sichergestellt, dass die in die Europäische Union oder gewisse Mitgliedstaaten eingeführte Biomasse den Standards entspricht. Dieser Schluss drängt sich auch schon deshalb auf, weil es im Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten liegt, das Schutzniveau im Bereich Umwelt- und Klimaschutz festzulegen. Führt nun allein der Umstand, dass andere Staaten ein niedrigeres Niveau kennen, aufgrund von zu erwartenden „Umgehungseffekten“ zur Unzulässigkeit entsprechender unilateraler Maßnahmen, würde diese Kompetenz ausgehöhlt werden. Nur am Rande sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass die Setzung

⁶⁴ Unklar insofern *Ekdardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (226).

⁶⁵ Vgl. auch noch die Bemerkungen unten D.

von Standards in einigen Staaten oder gar auf der Ebene der Europäischen Union durchaus ein erster Schritt hin zu ähnlichen Maßnahmen in anderen Staaten oder gar auf multilateraler Ebene sein kann.

- Schließlich könnten Beweis- und Vollzugsprobleme der Rechtfertigung von Standards entgegenstehen, könnte es doch schwierig bis unmöglich sein zu verifizieren, ob in den Ursprungsländern tatsächlich die Standards eingehalten werden. Angesichts der bereits gemachten Erfahrungen mit Zertifizierungen und des Umstands, dass die Importeure von Biomasse grundsätzlich den Nachweis erbringen müssen, dass die Standards eingehalten sind, dürfte aber auch dieser Umstand der grundsätzlichen Rechtfertigungsmöglichkeit nicht entgegenstehen.

Damit kann im Ergebnis festgehalten werden, dass Umweltstandards für Biomasse, die handelsbeschränkende Wirkung entfalten, grundsätzlich einer Rechtfertigung nach Art. XX GATT zugänglich sind⁶⁶. Grundsätzliche Einwände hiergegen sind nicht ersichtlich bzw. können entkräftet werden. Allerdings ist daran zu erinnern, dass es zu dieser Frage noch keine Spruchpraxis der WTO-Streitbeilegungsorgane gibt, und dass in Bezug auf die Frage der extraterritorialen Schutzwirkung de Art. XX GATT in der Spruchpraxis gewisse „Schwankungen“ zu verzeichnen sind.

c) *Exkurs: zur Problematik der Sozialstandards*

Häufig wird im Zusammenhang mit Standards für den Biomasseanbau auch die Einhaltung gewisser Sozialstandards (etwa Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit oder Anforderungen an den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) gefordert⁶⁷. Aus der Sicht des WTO-Rechts ist dies in Bezug auf die Rechtfertigung von Maßnahmen handelsbeschränkender Wirkung insofern problematisch, als in Art. XX GATT sozial- oder menschenrechtliche Zielsetzungen nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Denkbar wäre es allenfalls, solche Zielsetzungen als Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit oder als solche zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen anzusehen (Art. XX lit. a, b GATT). Allerdings ist diese Frage in der Spruchpraxis der WTO-Streitbeilegungsorgane bislang ungeklärt, und angesichts des Widerstands einer sehr großen Anzahl von Staaten gegen die Einführung selbst rudimentärer Sozialstandards ist es sehr zweifelhaft, ob hier eine Rechtfertigung bejaht würde⁶⁸.

⁶⁶ So auch etwa *Felix Ekardt/Davor Susnjar/Larissa Steffenhagen*, WTO und Umweltvölkerrechtsverträge: Komplementäre oder sich blockierende Wirkung? Am Beispiel von Verstößen gegen das Kyoto-Protokoll, UTR 2008, 225 (244 ff.); *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 258 ff.; *SRU*, Klimaschutz durch Biomasse (Fn. 3), 74 ff.

⁶⁷ Vgl. z.B. *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 245 f.

⁶⁸ Vgl. zur Problematik *WBGU*, Zukunftsfähige Bioenergie (Fn. 3), 260 f.

C. Biomassenutzung im Gemeinschaftsrecht: Kompetenzen und materielle Vorgaben

Fragt man nach der Regelung der Biomasse im Gemeinschaftsrecht sind verschiedene Ansatzpunkte denkbar. Insbesondere stellt sich natürlich die Frage danach, ob und inwieweit im Gemeinschaftsrecht selbst bereits Regelungen bezüglich der Biomasse – seien diese nun auf die Biomasse oder den Biokraftstoff selbst oder aber auf die Art und Weise ihrer Herstellung bezogen – existieren. Angesichts des Umstandes, dass dieser Beitrag die Problematik eher in einem Gesamtzusammenhang situieren soll und weitere spezifische Ausführungen folgen, wird im Folgenden auf diese materiellen Regelungen als solche nur am Rande eingegangen⁶⁹. Vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf den für den Erlass gemeinschaftlicher oder auch mitgliedstaatlicher Regulierungen maßgeblichen Rahmen, wobei zwischen den gemeinschaftlichen Kompetenzen (I.) und den materiellen Vorgaben (II.) unterschieden werden kann.

Bislang waren die RL 2001/77 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt⁷⁰ sowie die RL 2003/30 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor⁷¹ die maßgeblichen Rechtsakte im Gemeinschaftsrecht. Die Kommission veröffentlichte regelmäßig „Fortschrittsberichte“, in denen die Fortschritte der Europäischen Union auf dem Weg zur Verwirklichung der bis 2010 in Bezug auf den Anteil erneuerbarer Energien angestrebten Ziele analysiert wurden⁷². Daneben wurde im Jahr 2005 ein Aktionsplan für Biomasse⁷³ verabschiedet, in dem die Bedeutung der Biomasse für die Energieerzeugung beleuchtet wird. Im Rahmen des kürzlich verabschiedeten „Klimapakets“ der Gemeinschaft wurde neben der Verbesserung und Erweiterung des Emissionshandelssystems sowie einer Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid auch die Richtlinie 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁷⁴ von Bedeutung, die die RL 2001/77 ablösen wird. Diese sieht in Art. 17 auch Nachhaltigkeitsanforderungen vor.

Weiter sei allerdings auch an dieser Stelle⁷⁵ darauf hingewiesen, dass die Biomasse betreffenden Regelungen zahlreiche Politikbereiche betreffen, wobei hier im Wesentlichen nur solche Regelungen berücksichtigt werden, die entweder die Biomasse bzw. die Bioenergie, die Biokraftstoffe oder die Herstellung der Biomasse in Drittstaaten betreffen. Es ist aber nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass in einer Gesamtschau auch sonstige Maßnahmen einzubeziehen sind, so insbesondere Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft sowie das Abfallrecht.

I. Zu den gemeinschaftlichen Kompetenzen

⁶⁹ Vgl. hierzu die Beiträge von *Sabine Schlacke, Detlef Czybulka, Felix Ekardt, Ralf Brinktrine, Thomas Schomerus* (in diesem Band); s. auch den Überblick über die gemeinschaftlichen Regelungen bzw. entsprechende Entwürfe bei *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (226 ff.).

⁷⁰ ABl. 2001 L 283, 33.

⁷¹ ABl. 2003 L 123, 42.

⁷² Vgl. jüngst Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“; Bericht der Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/77 und Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/30 sowie über die Umsetzung des EU-Aktionsplans für Biomasse, SEK(2009) 503 endg.

⁷³ KOM(2005)628.

⁷⁴ ABl. 2009 L 140, 16.

⁷⁵ Vgl. bereits oben I.

Grundsätzlich kann die Gemeinschaft nur tätig werden, wenn ihr im Vertrag eine entsprechende Kompetenz eingeräumt wird (Art. 5 Abs. 1 EGV). Geht man davon aus, dass die Nutzung von Biomasse betreffende Regelungen in erster Linie Zielsetzungen des Klimaschutzes verfolgen, so kommt als Rechtsgrundlage für den Erlass entsprechender Maßnahmen in erster Linie Art. 175 Abs. 1 EGV in Betracht⁷⁶. Art. 175 Abs. 1, 2 EGV⁷⁷ stellen die spezifisch umweltrechtlichen Handlungsbefugnisse dar. Von Bedeutung ist hier in erster Linie, dass all diejenigen Maßnahmen auf Art. 175 Abs. 1, 2 EGV gestützt werden können, die der Verwirklichung der in Art. 174 EGV genannten Zielsetzungen dienen, so dass Art. 174 EGV letztlich für die inhaltliche Tragweite der umweltpolitischen Rechtsgrundlage ausschlaggebend ist. Dieser Ansatz bringt es auch mit sich, dass auf der Grundlage der Art. 175 Abs. 1, 2 EGV letztlich Maßnahmen in allen Bereichen ergriffen werden können, wie sich auch aus den in Art. 175 Abs. 2 EGV genannten Gebieten ergibt. Für einige, aus der Sicht der Mitgliedstaaten besonders sensible Bereiche⁷⁸ findet nicht das grundsätzlich zum Zuge kommende Mitentscheidungsverfahren Anwendung, sondern der Rat muss einstimmig entscheiden. Die Reichweite dieser „Ausnahmen“ dürfte denn auch eines der Kernprobleme des Art. 175 darstellen.

Maßnahmen zum Klimaschutz werden zweifellos vom Anwendungsbereich des Art. 175 EGV erfasst⁷⁹, ist doch Klimaschutz Teil des Umweltschutzes, was übrigens im Lissabonner Vertrag zum Ausdruck kommt, der in Art. 191 AEUV ausdrücklich die Bekämpfung des Klimawandels als Ziel der Umweltpolitik der Union aufführt. So überrascht es denn auch nicht, dass die bislang auf dem Gebiet des Klimaschutzes ergriffenen Maßnahmen auf Art. 175 EGV gestützt wurden, so etwa die RL 2003/87 über den Emissionshandel⁸⁰. Auch das von der Kommission vorgeschlagene „Klimapaket“ – ein Bündel von vier Richtlinien – soll auf Art. 175 EGV gestützt werden⁸¹.

Gleichwohl könnten aber für die Biomasse betreffende Regelungen auch noch weitere Rechtsgrundlagen in Betracht kommen, wobei insbesondere⁸² folgende Bestimmungen von Bedeutung sein könnten:

⁷⁶ Vgl. ansonsten für einen umfassenden und erschöpfenden Überblick über die für den Bereich des Klimaschutzes in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen *Wolfgang Kahl*, Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht*, 2009, 22 (29 ff.).

⁷⁷ Vgl. zu diesen Bestimmungen neben den einschlägigen Kommentaren *Astrid Epiney*, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2005, 56 ff.

⁷⁸ Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, Maßnahmen, die die Raumordnung oder die Bodennutzung berühren und Maßnahmen, die die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar berühren, Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

⁷⁹ Vgl. nur *Kahl*, in: *Europäisches Klimaschutzrecht* (Fn. 76), 22 (29 ff.), m.w.N.

⁸⁰ RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. 2003 L 275, 32.

⁸¹ Vgl. m.w.N. *Kahl*, in: *Europäisches Klimaschutzrecht* (Fn. 76), 22 (55 f.).

⁸² Vgl. ansonsten die Zusammenstellung der für den Klimaschutz betreffende Maßnahmen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen bei *Kahl*, in: *Europäisches Klimaschutzrecht* (Fn. 76), 22 (29 ff.).

- Art. 95 Abs. 1 EGV ermöglicht es der Gemeinschaft, zur Verwirklichung des Binnenmarktes Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen⁸³; solchen Maßnahmen kann auch umweltpolitischer Charakter zukommen, wie sich klar aus Art. 95 Abs. 3 EGV ergibt. Der Begriff des Binnenmarktes ist auf der Grundlage der ständigen Rechtsprechung so zu verstehen, dass er nicht nur die Verwirklichung von Marktfreiheitsrechten – also in unserem Zusammenhang insbesondere die Verwirklichung des freien Warenverkehrs – umfasst, sondern darüber hinaus auch die Marktgleichheitsrechte, also die Verwirklichung eines unverfälschten Wettbewerbs. Weiter können Rechtsangleichungsmaßnahmen auch bereits dann ergriffen werden, wenn (noch) keine mitgliedstaatlichen Vorschriften bestehen, jedoch einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorgebeugt werden soll. Im Zusammenhang mit die Biomasse oder die Bioenergie betreffenden Regelungen kann Art. 95 Abs. 1 EGV insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung sein, dass Hindernisse für den freien Verkehr einer Ware, hier die Biomasse, die Biokraftstoffe oder die aus Biomasse hergestellte Bioenergie, abgebaut werden sollen. Allerdings ist zu beachten, dass die jüngere Rechtsprechung des EuGH erkennen lässt, dass die Auslegung der materiellen Voraussetzungen für die Einschlägigkeit des Art. 95 Abs. 1 EGV tendenziell eher verschärft wurden⁸⁴. So ist es notwendig, dass die Zielsetzung der Harmonisierungsmaßnahme gerade auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes ausgerichtet ist und diese verbessern soll, und die zu vermeidende Wettbewerbsverzerrung muss ein gewisses „Gewicht“ haben.
- Sodann könnte jedenfalls insoweit, als die die Biomasse betreffenden Regelungen auch Standards für aus Drittstaaten eingeführte Biomasse enthalten, auch der den Außenhandel betreffende Art. 133 EGV einschlägig sein. Diese Bestimmung verleiht der Gemeinschaft die grundsätzlich ausschließliche Kompetenz zum Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten, erlaubt es aber auch (wobei hier keine ausschließliche Kompetenz anzunehmen ist), den Außenhandel betreffende sog. autonome Maßnahmen zu ergreifen⁸⁵, wie sich aus Art. 133 Abs. 1, 4 EGV ergibt. Werden nun für eingeführte Biomasse Standards oder sonstige Maßnahmen (etwa Grenzausgleichskosten) fixiert, so handelt es sich grundsätzlich um eine autonome handelspolitische Maßnahme, für die Art. 133 EGV einschlägig sein könnte.

⁸³ Vgl. im Einzelnen zu den Voraussetzungen des Rückgriffs auf Art. 95 Abs. 1 EGV *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 95, Rn. 9 ff.

⁸⁴ Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere die Judikatur zur Tabakwerberichtlinie, EuGH, Rs. C-376/98 (Deutschland/EP und Rat), Slg. 2000, I-8419; EuGH, Rs. C-380/03 (Deutschland/EP und Rat), Slg. 2006, I-11573; s. aber auch etwa EuGH, Rs. C-436/03 (EP/Kommission und Rat), EuZW 2006, 380 (Verneinung der Einschlägigkeit des Art. 95 EGV in Bezug auf die Einführung des Statuts einer europäischen Genossenschaft).

⁸⁵ Vgl. nur *Marcel Haag*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 8. Aufl., 2009, § 34, Rn. 1 ff.

- Schließlich können für bestimmte Maßnahmen Vorgaben in spezifischen Politikbereichen (etwa in der Landwirtschafts- oder der Verkehrspolitik) einschlägig sein, so etwa bei der Regelung von Biokraftstoffen die Rechtsgrundlagen im Bereich der Verkehrspolitik.

Kommen für einen Rechtsakt mehrere Rechtsgrundlagen in Betracht, so fragt es sich, wie die Anwendungsbereiche der verschiedenen Rechtsgrundlagen voneinander abzugrenzen sind und ob ggf. sog. Doppelabstützungen in Betracht kommen. Die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH lässt sich durch folgende Punkte zusammenfassen:

- Die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts hat auf der Grundlage objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände zu erfolgen, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des fraglichen Rechtsakts gehören⁸⁶.
- Die Rechtsprechung dürfte weiter davon ausgehen, dass im Zweifel – ausgehend von der Maßgeblichkeit des objektiv zu ermittelnden Ziels und Inhalts eines Rechtsakts – nur eine Rechtsgrundlage heranzuziehen ist, nämlich diejenige, die angesichts von Ziel und Inhalt des Rechtsakts schwerpunktmäßig einschlägig ist, so dass eine Doppelabstützung grundsätzlich eher zu vermeiden ist⁸⁷.
- Allerdings sei eine Doppelabstützung auf mehrere Rechtsgrundlagen immer dann möglich und geboten, wenn ein Rechtsakt gleichzeitig zwei Zielsetzungen verfolgt und / oder mehrere Komponenten aufweist, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist oder lediglich mittelbaren Charakter aufweist⁸⁸. Allerdings dürfe der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtsetzungsverfahren nicht beeinträchtigt werden⁸⁹, womit offenbar gemeint ist, dass die vertragliche Kompetenzverteilung auf horizontaler Ebene nicht modifiziert werden darf⁹⁰.

⁸⁶ EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission/Rat), Slg. 1991, I-2867, Rn. 10; EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939, Rn. 7; EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Slg. 1991, I-4529, Rn. 9; EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857, Rn. 17; EuGH, verb. Rs. C-164/97, C-165/97 (Parlament/Rat), Slg. 1999, I-1139, Rn. 12 ff.; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713, Rn. 22 ff.; EuGH, Rs. C-377/98 (Niederlande/Parlament und Rat), Slg. 2001, I-7079, Rn. 10 ff.; EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-5463, Rn. 94 ff.; EuGH, Rs. C-268/94 (Portugal/Rat), Slg. 1996, I-6177, Rn. 22; EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), Slg. 2005, I-7879, Rn. 45; EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 41.

⁸⁷ EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-11453, Rn. 94; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713, Rn. 23; EuGH, Rs. C-281/01 (Kommission/Rat), Slg. 2002, I-12049, Rn. 35; EuGH, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779, Rn. 59; EuGH, Rs. C-211/01 (Kommission/Rat), Slg. 2003, I-8913, Rn. 39; EuGH, Rs. C-338/01 (Kommission/Rat), Slg. 2004, I-4829, Rn. 55; EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 42 f.; EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1, Rn. 35 f.

⁸⁸ EuGH, Rs. C-42/97 (Parlament/Rat), Slg. 1999, I-869, Rn. 38 ff.; EuGH, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779, Rn. 54 ff.; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713.

⁸⁹ EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-11453, Rn. 108 f.; s. auch EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 57.

⁹⁰ Vgl. aus der jüngeren Rechtsprechung zur „Vereinbarkeit“ von zwei Rechtsetzungsverfahren EuGH, Rs. C-155/07 (EP/Rat), Urt. v. 6.11.2008, wobei das Urteil jedoch denkbar unklar ist, vgl. hierzu *Astrid Epiney*, „Europäisches Verfassungsrecht“: Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2008, NVwZ 2009, 949 (950).

Diese relativ großzügige Zulassung von Doppelabstützungen ist – zumindest in der Ausgestaltung, die sie konkret in der Rechtsprechung gefunden hat – nicht über alle Zweifel erhaben: So wird m.E. nicht immer mit hinreichender Klarheit betont⁹¹, dass Doppelabstützungen wirklich nur sehr ausnahmsweise in Betracht kommen können, da sie letztlich zu einer Vermischung des gemeinschaftlichen Kompetenzsystems führten, ganz abgesehen davon, dass – soweit eine Doppelabstützung u.a. auf Art. 95, 175 EGV erfolgt – unklar ist, inwieweit die Vorschriften über einen nationalen Alleingang (Art. 95 Abs. 4-6, Art. 176 EGV) herangezogen werden können.

Besonders fragwürdig erscheint die jüngere Rechtsprechung zur Frage der Doppelabstützung auf Art. 133, 175 EGV: So hielt der Gerichtshof in den Rs. C-94/03 und C-178/03⁹² fest, dass sowohl die Verordnung über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien⁹³ als auch das entsprechende völkerrechtliche Abkommen⁹⁴ bzw. der diesbezügliche Genehmigungsbeschluss des Rates auf Art. 133, 175 EG zu stützen seien, da der Schutz von Umwelt und Gesundheit einerseits und die Regelung des Handels andererseits zwei untrennbar miteinander verbundene Komponenten darstellten, die gleichrangig seien. Offenbar geht der Gerichtshof hier also davon aus, dass selbst in den Fällen, in denen die umweltpolitische Zielsetzung allein oder praktisch allein maßgebend ist, zumindest dann auch auf Art. 133 EG zurückgegriffen werden muss, wenn die entsprechenden Rechtsakte Regelungen enthalten, die sich unmittelbar und sofort auf den Handel auswirken⁹⁵. Wirklich überzeugend⁹⁶ ist dies schon deshalb nicht, weil auf dieser Grundlage notwendigerweise immer schon dann auch die entsprechende handelsrechtliche oder auch binnenmarktrechtliche Rechtsgrundlage heranzuziehen ist, wenn sich eine ausschließlich umweltpolitisch motivierte Regelung Mitteln der Handels- oder Binnenmarktpolitik bedient. Damit aber wäre letztlich regelmäßig (auch) die handels- oder binnenmarktrechtliche Rechtsgrundlage heranzuziehen, wenn diese Bereiche „unmittelbar“ betroffen sind, auch wenn es letztlich nicht um Anliegen des Handels oder des Binnenmarktes geht, so dass sich die Frage nach dem „Schwerpunkt“ einer Maßnahme – die doch an sich auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs entscheidend sein müsste – insoweit erübrigte. Weiter dürfte diese Rechtsprechung auch kaum mit dem – auch vom EuGH betonten – Grundsatz des nur ausnahmsweisen Rückgriffs auf zwei Rechtsgrundlagen im Einklang stehen. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass sich der EuGH in diesen Urteilen nicht mit der Frage der „Unvereinbarkeit“ der Verfahren auseinandersetzt, da Art. 175 EG das Mitentscheidungsverfahren vorsieht, Art. 133 EG jedoch nicht; der EuGH schloss – offenbar mit Blick auf die möglichst weitgehende Beteiligung des Parlaments – auf die Anwendbarkeit des Art. 251 EG, dies obwohl im Bereich der Außenhandelspolitik dem Parlament eben gerade keine solchen Befugnisse zukommen sollen. Deutlich wird damit eines der Hauptargumente gegen Doppelabstützungen: Diese führen nämlich letztlich zu einer Verschiebung, wenn nicht gar Auflösung des gemeinschaftlichen Kompetenzsystems und damit zu einer (faktischen) Umgehung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EG). Denn die generelle Zulässigkeit von Doppelabstützungen ermöglichte letztlich eine beliebige Kombination verschiedener Rechtsgrundlagen, so dass – wie gerade die beiden erwähnten Urteile zeigen – sowohl Verfahren „vermischt“ würden als auch in materieller Hinsicht der Inhalt der erlassenen Rechtsakte in keiner Weise auf der Grundlage der vertraglichen Handlungsbefugnisse bestimmbar wäre. Schließlich verwundert es, dass der EuGH die Frage, ob und inwieweit Art. 176 EG auf einen solchen „doppelt abgestützten“ Rechtsakt Anwendung finden soll, völlig ausspart. Angesichts dieser Bedenken gegen diese neue Entwicklung der Rechtsprechung bleibt nur zu hoffen, dass der EuGH bei nächster Gelegenheit die diesbezüglichen

⁹¹ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-281/02 (Kommission/Rat), Slg. 2002, I-12049, Rn. 35, wo der EuGH allgemein feststellt, dass „ausnahmsweise“ zwei Rechtsgrundlagen herangezogen werden können, wenn gleichzeitig mehrere untrennbar miteinander verbundene Ziele verfolgt werden, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist.

⁹² EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129; EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1.

⁹³ VO 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, ABl. 2003 L 63, 1.

⁹⁴ Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel, ABl. 2003 L 63, 27.

⁹⁵ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1, Rn. 42.

⁹⁶ Vgl. auch die Kritik bei *Ludwig Krämer*, *Governing the Institutions, Trade-related environmental measures – double legal basis*, JEEPL 2006, 153, 154 f. sowie die Ausführungen der Generalanwältin *Kokott* in den Schlussanträgen vom 26.05.2006, Slg. 2006, I-107; eher zustimmend zu den Urteilen aber *Dora Schaffrin*, *Dual Legal Bases in EC Environmental Law Revisited: Note on the Judgements of the European Court of Justice in the Cases C-94/03 (Commission of the European Communities v. Council of the European Union) and C-178/03 (Commission of the European Communities v. European Parliament and Council of the European Union)*, RECIEL 2006, 339 (342), die auf die „Gleichberechtigung“ der Zielsetzungen bzw. Inhalte verweist.

Gesichtspunkte klarstellt und sich (wieder) dazu bekennt, dass Doppelabstützungen klar die Ausnahme bleiben und im Falle verschiedener bzw. miteinander unvereinbarer Rechtsetzungsverfahren sowie unterschiedlicher „nationaler Alleingangsmöglichkeiten“ jedenfalls ausgeschlossen sein müssen. Auch wäre eine Präzisierung der Rechtsprechung in Bezug auf die Rolle einer klar dominierenden oder gar alleinigen (umweltpolitischen) Zielsetzung eines Rechtsakts für die Wahl der Rechtsgrundlage sachdienlich; nach der hier vertretenen Ansicht sollte in einem solchen Fall die Zielsetzung für die Wahl der Rechtsgrundlage ausschlaggebend sein, und der Gegenstand des Rechtsakts zurücktreten.

Wendet man diese Kriterien auf Regelungen über Biomasse an, so sprechen die besseren Gründe für eine grundsätzlich⁹⁷ alleinige Abstützung auf Art. 175 EGV: Denn sowohl der Inhalt als auch die Zielsetzungen solcher Regelungen sind klar am Ziel des Klimaschutzes ausgerichtet; die Betroffenheit des Binnenmarktes hingegen erscheint insgesamt eher vernachlässigbar, insbesondere soweit es um Referenzwerte für den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromproduktion oder die Formulierung von Standards für die Biomasseproduktion geht⁹⁸. Aber auch in denjenigen Fällen, in denen durch Standards für aus Drittstaaten eingeführte Biomasse der Außenhandel betroffen ist, spricht die klare Zielsetzung solcher Regelungen für eine alleinige Abstützung auf Art. 175 EGV⁹⁹.

Insofern ist die Abstützung der RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen¹⁰⁰ auf Art. 175 Abs. 1 EGV und Art. 95 EGV nicht überzeugend. Bemerkenswert an dieser Abstützung ist aber, dass ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass Art. 95 EGV „in Bezug auf die Artikel 17, 18 und 19“ der Richtlinie herangezogen wurde. Damit soll offenbar zum Ausdruck gebracht werden, dass die genannten Artikel auf der Grundlage des Art. 95 EGV, die übrigen Teile der Richtlinie aber auf derjenigen des Art. 175 Abs. 1 EGV erlassen wurden. Es unterliegt großen Zweifeln, ob ein solches Vorgehen tatsächlich mit den vertraglichen Vorgaben vereinbar ist: Diese gehen nämlich davon aus, dass für jeden Rechtsakt gesamthaft die Rechtsgrundlage nach den erwähnten Kriterien zu bestimmen ist, was sich schon aus dem Umstand, dass für die verschiedenen Rechtsgrundlagen mitunter verschiedene Verfahren zum Zuge kommen, sich die inhaltlichen Vorgaben teilweise unterscheiden sowie die materielle Reichweite der Kompetenz gelegentlich beschränkt ist (etwa in den Fällen, in denen eine Harmonisierung ausgeschlossen ist), erschließt. Diese differenzierte Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen wird aber durch eine „Aufspaltung“ der Rechtsakte untergraben. Daher spricht Vieles dafür, dass die

⁹⁷ Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine definitive Aussage über diese Frage nur in Bezug auf jeden einzelnen Rechtsakt möglich ist.

⁹⁸ Daher war schon das Vorhaben der Kommission, die Revision der RL 2001/77 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. 2001 L 283, 33, auf Art. 175 Abs. 1 i.V.m. Art. 95 Abs. 1 EGV zu stützen, vgl. KOM (2008) 19 endg., nicht überzeugend. Vgl. wie hier *Kahl*, in: *Europäisches Klimaschutzrecht* (Fn. 76), 22 (33); *Thorsten Müller/Christian Bitsch*, Die Umweltkompetenzen nach Art. 175 Abs. 2 EGV – Die geplante Richtlinie zur Förderung Erneuerbarer Energien als erster Anwendungsfall?, *EurUP* 2008, 220 (226). Auch ist es insofern überzeugend, dass die RL 2003/30 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, ABl. 2003 L 123, 42, auf Art. 175 EGV gestützt wurde.

⁹⁹ Wobei die jüngere Rechtsprechung des EuGH allerdings in eine andere Richtung gehen dürfte, vgl. die Ausführungen vorher im Text.

¹⁰⁰ ABl. 2009 L 140, 16.

Regelungsmaterie in solchen Fällen eben auf zwei unterschiedliche Rechtsakte aufzuteilen ist, so denn tatsächlich für einen bestimmten, offenbar abtrennbaren Teil eines Rechtsakts eine andere Rechtsgrundlage als für die sonstigen Teile des Rechtsakts aufgrund eines anderen überwiegenden Schwerpunkts einschlägig ist. Gerade dies trifft aber nach dem Gesagten für die genannten Artikel nicht zu: Denn diese betreffen gerade die Nachhaltigkeitsanforderungen an den Anbau von Biomasse, eine Regelungsmaterie, deren Schwerpunkt m.E. klar im Bereich des Klima- und damit Umweltschutzes liegt, so dass Art. 175 Abs. 1 EGV einschlägig ist: Zwar betrifft der Rechtsakt – aufgrund des Regelungsgegenstandes, nämlich die Formulierung von Anforderungen an Energie in Form von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen bzw. ihre Herstellung, soweit die Anrechnung als erneuerbare Energie betroffen ist – durchaus auch den Binnenmarkt und übrigens auch den Außenhandel (da auch eingeführte Rohstoffe erfasst sind); jedoch beruhen die diesbezüglichen Regelungen in der Richtlinie praktisch ausschließlich auf umweltpolitischen Zielsetzungen bzw. die hiermit verbundene Regelung des Binnenmarkts und des Handels (und übrigens auch deren Beschränkung) wurde im Hinblick auf die Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen erlassen. Damit liegt der Schwerpunkt der Maßnahme aber im umweltpolitischen Bereich, wenn auch sein Gegenstand auch den Binnenmarkt bzw. den Außenhandel betrifft. Denn im Falle einer klar dominanten bzw. in diesem Fall wohl gar alleinigen umweltpolitischen Zielsetzung eines Rechtsakts bzw. bestimmter seiner Bestimmungen ändert der Gegenstand einer Maßnahme nichts an dem darin zum Ausdruck gekommenen objektiven Schwerpunkt der Maßnahme¹⁰¹. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie gerade nicht primär bezweckt, den freien Verkehr von Biokraftstoffen und flüssigen Brennstoffen innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen, sondern vielmehr, ihn soweit zu reglementieren und damit auch zu beschränken, wie dies zur Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzungen notwendig ist. M.a.W. geht es letztlich darum, die Gründe für eine nur beschränkte Anrechenbarkeit der Verwendung von Biokraftstoffen und flüssigen Brennstoffen auf die „Quote“ zu harmonisieren, nicht hingegen um eine Erleichterung der Zirkulation dieser Produkte, so dass deren Auswirkungen eigentlich nur einen „Reflex“ der Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzungen darstellen¹⁰².

Fraglich könnte noch sein, ob für die Regelung der Biomasse die Ausnahmebestimmung des Art. 175 Abs. 2 lit. c) EGV – wonach Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren, einstimmig zu beschließen sind – einschlägig ist oder sein könnte. Dies ist jedoch im Ergebnis zu verneinen: Denn auf der Grundlage einer engen Auslegung dieser Ausnahmebestimmung¹⁰³ kann eine Maßnahme nur dann „erheblich“ im Sinne dieser

¹⁰¹ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2875 in Bezug auf die Rechtsgrundlage der Vorgängerverordnung 259/93, die nach Ansicht des EuGH allein auf Art. 175 EG zu stützen gewesen war.

¹⁰² Vgl. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857, Rn. 24 ff.

¹⁰³ Im Ergebnis dürfte auch der EuGH davon ausgehen, dass Art. 175 Abs. 2 EGV eine Ausnahmenvorschrift darstellt, vgl. EuGH, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779, wo der EuGH den Anwendungsbereich des Art. 175 Abs. 2 lit. b EGV eher eng auslegt.

Bestimmung sein, wenn die Grundstrukturen der Energieversorgung unmittelbar-final betroffen sind¹⁰⁴. Diese Voraussetzungen dürften aber im Falle von Regulierungen der Biomasse oder Bioenergie kaum je betroffen sein: Dies ist von vornherein schon immer dann zu verneinen, wenn es um Standards für die Produktion von Biomasse geht. Sofern es um die Förderung von Biomasse oder bestimmter Bioenergie geht, liegen die Voraussetzungen des Art. 175 Abs. 2 lit. c) EGV ebenfalls nicht vor, steht doch weder die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen zur Debatte noch ist die allgemeine Struktur der Energieversorgung erheblich berührt¹⁰⁵.

In Anbetracht des Umstandes, dass über die Biomasse betreffenden Regelungen insofern verschiedene Meinungen bestehen können, als die möglicherweise durch gemeinschaftliche Vorschriften angelegten Standards als nicht hinreichend strikt eingeordnet werden könnten¹⁰⁶, könnte die Frage relevant werden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten im Falle einer gemeinschaftlichen Regelung auf der Grundlage des Art. 176 EGV strengere Maßstäbe anlegen dürfen.

Art. 176 EGV erlaubt den Mitgliedstaaten, von gemeinschaftlichen Standards nach oben abzuweichen, die in nach Art. 175 EGV erlassenen Rechtsakten festgelegt sind. Diese Bestimmung stellt sowohl in materieller als auch in prozessualer Hinsicht wesentlich weniger weitgehende Anforderungen an den nationalen Alleingang als Art. 95 Abs. 4-6 EGV. Insbesondere stehen auf ihrer Grundlage sowohl die Beibehaltung als auch die Neueinführung nationaler Bestimmungen – die eine Überschreitung des gemeinschaftlichen Schutzniveaus in qualitativer (die Modalitäten des Umweltschutzes betreffend) oder quantitativer (auf die Schutzintensität abzielende) Hinsicht beinhalten können – offen, wobei für beide Varianten parallele Zulässigkeitserfordernisse zur Anwendung kommen. Der Notifikation an die Kommission kommt lediglich deklaratorischer Charakter zu¹⁰⁷.

Art. 176 EGV kann auch in Bezug auf Regelungen über Biomasse oder Bioenergie zur „Rechtfertigung“ strengerer mitgliedstaatlicher Maßnahmen herangezogen werden:

- Soweit es um Referenzwerte für den Anteil erneuerbarer Energien geht, ist eine Anwendung des Art. 176 EGV zur Festlegung höherer nationaler Werte durch die einzelnen Mitgliedstaaten unproblematisch.
- Ähnliches gilt für gemeinschaftliche Vorgaben hinsichtlich der Produktion von Biomasse in der EU: Da es hier um produktionsbezogene Vorgaben geht, ist die Heranziehung des Art. 176 EGV grundsätzlich unproblematisch.
- Bei produktbezogenen Regelungen (Anforderungen an die Qualität der Biomasse oder an Biokraftstoffe) ist es ebenfalls grundsätzlich möglich, strengere Maßstäbe anzulegen,

¹⁰⁴ Kahl, in: Europäisches Klimaschutzrecht (Fn. 76), 22 (35); s. auch schon *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 77), 60.

¹⁰⁵ Wie hier Kahl, in: Europäisches Klimaschutzrecht (Fn. 76), 22 (35); a.A. Müller/Bitsch, EurUP 2008 (Fn. 98), 220 (223 ff.).

¹⁰⁶ Vgl. etwa die diesbezügliche Kritik an gewissen Vorgaben in dem Vorschlag zur Modifikation der Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen bei *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (227).

¹⁰⁷ Vgl. ausführlich zur Tragweite des Art. 176 *Astrid Epiney*, Die Rechtsprechung des EuGH zur Zulässigkeit „nationaler Alleingänge“ (Art. 95 Abs. 4-6 und Art. 176 EGV). Versuch einer Standortbestimmung, FS Hans-Werner Rengeling, 2008, 215 ff.

wobei im Einzelnen die sich aus Art. 176 EGV ergebenden materiellen Anforderungen (insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Vertrag) zu beachten sind.

- Fraglich ist hingegen, ob Art. 176 EGV in Bezug auf Standards an die Biomasseherstellung, die sich auf eingeführte Biomasse bezieht, herangezogen werden kann: Denn hier geht es letztlich auch um eine Regelung der Außenwirtschaftsbeziehungen, die grundsätzlich – soweit es um Verträge mit Drittstaaten geht – in der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft liegt, so dass es der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft im Außenwirtschaftsrecht zuwiderlaufen könnte, bei den Außenhandel betreffenden Regelungen in einem auf Art. 176 EGV gestützten Rechtsakt strengere nationale Maßnahmen zuzulassen. Allerdings ist für diesen Ansatz kein Anhaltspunkt im Wortlaut des Art. 176 EGV ersichtlich, bezieht sich dieser doch grundsätzlich auf den gesamten, auf Art. 175 EGV gestützten Rechtsakt. Aber auch in sachlicher Hinsicht dürften die besseren Argumente für die Einschlägigkeit des Art. 176 EGV auch bei den Außenhandel betreffenden Bestimmungen sprechen: Denn da der Rechtsakt auf Art. 175 EGV gestützt wurde, geht es ja gerade nicht um die Regelung des Außenhandels, sondern der Schwerpunkt der Maßnahme ist im Bereich der Umweltpolitik anzusiedeln. Dann aber können strengere nationale Schutzmaßnahmen auch nicht die Ausschließlichkeit der gemeinschaftlichen Kompetenzen im Bereich des Außenwirtschaftsrechts aushöhlen. Hinzu kommt, dass die Ausschließlichkeit gemeinschaftlicher Kompetenzen eine Ausnahme darstellt, so dass hieraus nur im Falle eindeutiger Anhaltspunkte Folgerungen für andere Politikbereiche abgeleitet werden sollten, ganz abgesehen davon, dass sich der ausschließliche Charakter der gemeinschaftlichen Kompetenzen lediglich auf den Bereich der völkerrechtlichen Verträge, nicht hingegen auf den Außenhandel betreffende autonome gemeinschaftliche Maßnahmen bezieht. Schließlich ist zu beachten, dass die gegenteilige Ansicht auch insofern auf Schwierigkeiten stieße, als nicht immer klar sein wird, wann wirklich der Außenhandel betroffen ist, so dass beachtliche Abgrenzungsprobleme zu gewärtigen wären. Damit bleibt festzuhalten, dass sich Art. 176 EGV auch auf gemeinschaftliche Regelungen beziehen kann, die für aus Drittstaaten eingeführte Biomasse Herstellungs- bzw. Förderstandards vorsehen, wobei die entsprechenden Maßnahmen aber an den dargelegten Vorgaben des GATT zu messen wären und auch ansonsten mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein müssten.

Fraglich und durch die Rechtsprechung noch nicht problematisiert (geschweige denn beantwortet) ist die Frage, wie in Bezug auf Rechtsakte, die auf zwei oder mehr Rechtsgrundlagen (wovon eine Art. 175 EGV ist) gestützt wurden, zu verfahren ist, eine Frage, die im Zuge der neueren Rechtsprechung des EuGH zu „Doppelabstützungen“¹⁰⁸ – die zwar die Ausnahme darstellen sollen, gleichwohl aber unter bestimmten Voraussetzungen für

¹⁰⁸ S. weiter oben im Text.

zulässig erachtet werden – an Relevanz gewinnen dürfte. Im Ergebnis erscheint es hier sachgerecht, den Rückgriff auf Art. 176 EGV in Bezug auf den gesamten Rechtsakt zuzulassen: Denn eine Doppelabstützung kommt ja gerade dann in Betracht, wenn ein Rechtsakt „gleichwertig“ und „untrennbar“ zwei oder mehr Zielsetzungen verfolgt, so dass es in der Regel nicht möglich sein wird, seine Bestimmungen in der Form „aufzuteilen“, dass diejenigen Artikel, die auf Art. 175 EGV hätten gestützt werden müssen, von denjenigen, für die eine andere Rechtsgrundlage einschlägig wäre, unterschieden werden. Im Übrigen trägt dieser Ansatz auch dem Anliegen der Rechtssicherheit und -klarheit Rechnung.

Allerdings könnte in Betracht zu ziehen sein, von diesem Grundsatz insofern Ausnahmen zuzulassen, als in der Präambel des betreffenden Rechtsakts – wie in der RL 2009/28 – diejenigen Artikel, die sich (nicht) auf Art. 175 EGV stützten, klar benannt werden. Abgesehen davon, dass nach der hier vertretenen Ansicht schon eine solche „Aufspaltung“ von Rechtsakten nicht den primärrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt, dürften aber auch allgemein die besseren Gründe gegen einen solchen Ansatz sprechen: Denn der Rückgriff (auch) auf Art. 175 EGV verdeutlicht in jedem Fall, dass wesentliche Teile und Zielsetzungen des betreffenden Rechtsakts umweltpolitischen Charakters sind, so dass der letztlich umweltpolitisch motivierte Art. 176 EGV notwendigerweise für die Gesamtheit des Rechtsakts zum Zuge kommen muss, auch wenn gewisse Teile möglicherweise einen etwas weniger intensiven umweltpolitischen Bezug haben mögen. Im Übrigen wäre es auch nicht sonderlich sachgerecht, die mitgliedstaatlichen Alleingangsmöglichkeiten artikelweise aufzuteilen und unterschiedlichen Regelungen zu unterwerfen, da doch – angesichts des Erlasses eines Rechtsakts – davon auszugehen ist, dass die Regelungsmaterien des betreffenden Rechtsakts in einem inneren Zusammenhang stehen.

In Bezug auf die RL 2009/28 wäre damit also eine Berufung auf Art. 176 EGV in Bezug auf den gesamten Rechtsakt grundsätzlich möglich, also auch bezüglich der Nachhaltigkeitskriterien des Art. 17 RL 2009/28. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass Art. 17 Abs. 8 RL 2009/28 vorsieht, dass im Falle der Einhaltung der in Art. 17 RL 2009/28 formulierten Nachhaltigkeitskriterien die Biokraftstoffe und flüssigen Biobrennstoffe bei der Einhaltung der nationalen Ziele und den Voraussetzungen der finanziellen Förderung (vgl. Art. 17 Abs. 1 RL 2009/28) nicht „außer Acht“ gelassen werden dürfen. Denn einmal kann diese Bestimmung auch in dem Sinn ausgelegt werden, dass eben Kriterien für die Möglichkeit der „Anrechnung“ bestimmter Biokraftstoffe und Biobrennstoffe formuliert werden. Zum anderen und vor allem aber kann eine derartige Bestimmung des Sekundärrechts nicht die primärrechtlichen Vorgaben unterlaufen, so dass davon auszugehen ist, dass Art. 17 Abs. 8 RL 2009/28 nur, aber immerhin, insoweit zum Zuge kommt, als die Mitgliedstaaten nicht auf Art. 176 EGV zurückgreifen, wobei natürlich selbstredend die dieser Bestimmung zu entnehmenden Vorgaben einzuhalten sind. Im Übrigen ist ganz allgemein darauf hinzuweisen, dass auch in dem Fall, in dem die hier vertretene Ansicht der Möglichkeit eines Rückgriffs auf Art. 176 EGV für die Art. 17 ff. RL 2009/28 nicht geteilt wird, jedenfalls Art. 95 Abs. 4-6 EGV zum Zuge kämen (wäre doch diesfalls Art. 95 Abs. 1 EGV als Rechtsgrundlage anzusehen, wie dies auch in der Präambel zur RL 2009/28 figuriert), die ebenfalls „nationale Alleingangsmöglichkeiten“ vorsehen, wenn auch unter im Vergleich zu Art. 176 EGV erschwerten Voraussetzungen.

II. Zu den materiell-rechtlichen Vorgaben

Sowohl gemeinschaftliche als auch mitgliedstaatliche Regulierungen der Bioenergie müssen mit dem einschlägigen Primärrecht vereinbar sein. Da es an dieser Stelle nicht darum geht, einzelne Gesetzgebungsvorhaben oder bereits existierende (nationale oder gemeinschaftliche) Rechtsakte auf ihre Primärrechtskonformität zu prüfen¹⁰⁹, sei hier lediglich auf die wichtigsten einschlägigen Vorgaben hingewiesen:

- Art. 28 EGV – der im Wesentlichen für mitgliedstaatliche Maßnahmen, aber auch für gemeinschaftliche Rechtsakte von Bedeutung ist¹¹⁰ – verbietet mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung. Produktbezogene Maßnahmen, die Anforderungen an Qualität oder Beschaffenheit von Produkten betreffen, fallen regelmäßig in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung. Gleiches gilt für produktionsbezogene Maßnahmen, die an die Einhaltung bestimmter Vorgaben bei der Herstellung (negative) Rechtsfolgen für die hergestellten Produkte knüpfen. Nicht in den Anwendungsbereich des Art. 28 EGV hingegen fallen rein produktionsbezogene Maßnahmen im Inland.
- Nach Art. 90 EGV kommt ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf inländische Abgaben zum Zuge. Die Voraussetzungen dieser Bestimmung können auch bei die Biomasse regelnden Rechtsakten erfüllt sein¹¹¹.

Ist eine der beiden genannten Vorschriften tatbestandlich einschlägig, so kommt grundsätzlich eine Rechtfertigung der jeweiligen Maßnahme aus Gründen des Klimaschutzes in Frage¹¹². Dabei ist in Anknüpfung an die (dogmatisch allerdings nicht wirklich klare) Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen, dass sogar diskriminierende Maßnahmen gerechtfertigt werden können¹¹³. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind im Ergebnis ähnliche Überlegungen wie im Rahmen des GATT anzustellen, auf die daher an dieser Stelle verwiesen sei¹¹⁴.

Aus jüngerer Zeit sei in diesem Zusammenhang als Illustration für die sich aus Art. 28 EGV ergebenden Anforderungen (die übrigens auch im Rahmen des Art. 176 EGV relevant sind, da verstärkte Schutzmaßnahmen mit dem Vertrag vereinbar sein müssen) auf die Rs. C-219/07¹¹⁵ hingewiesen. Hier stand letztlich die Gemeinschaftsrechtskonformität einer nationalen Maßnahme, wonach die Einfuhr, die Haltung und der Handel (auch) mit solchen gefährdeten Säugetieren verboten ist, die nicht in Anhang A der VO 338/97 über den Schutz

¹⁰⁹ Vgl. Einleitung.

¹¹⁰ Kritisch zur Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers etwa *Wolfgang Cremer*, Die Neuordnung des Sekundärrechts zur Förderung Erneuerbarer Energien – Entwicklungen in Europa und Konsequenzen für das Recht der Mitgliedstaaten, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Thorsten Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, 121 (132 f.)

¹¹¹ Vgl. in diesem Zusammenhang aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-213/96 (Outokumpu), Slg. 1998, I-1777, wo es um die Vereinbarkeit der finnischen Verbrauchssteuer auf Elektrizität, deren Sätze je nach der „Umweltfreundlichkeit“ der Art der Stromerzeugung differenzieren, während für eingeführte Elektrizität ein einheitlicher „Mittelsatz“ zur Anwendung kam, ging.

¹¹² Ausdrücklich auch den Klimaschutz als Rechtfertigungsgrund anerkennend *Felix Ekardt/Andrea Schmeichel*, Erneuerbare Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht. Nationale Klimaschutzmaßnahmen im EG-Recht, ZEuS 2009, 171 (191 f.).

¹¹³ EuGH, Rs. C-379/98 (Preussen Elektra), Slg. 2001, I-2099. Vgl. im Einzelnen zur Rechtfertigung von Förderinstrumenten *Ekardt/Schmeichel*, ZEuS 2009 (Fn. 112), 171 ff.

¹¹⁴ Oben B.II.2.

¹¹⁵ EuGH, Rs. C-219/07 (Nationale Raad van Dierenkwekers), Urt. v. 19.6.2008, NuR 2008, 627.

von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels¹¹⁶ aufgeführt sind. Die streitige nationale Regelung sah insbesondere vor, dass die Tiere in eine „Positivliste“ aufgenommen werden mussten, damit die Einfuhr, die Haltung und der Handel mit ihnen erlaubt war. Der VO 338/97 ist aber gerade kein allgemeines Verbot der Einfuhr von und des Handels mit Arten, die nicht in Anhang A VO 338/97 genannt sind, zu entnehmen. Daher stelle diese Maßnahme im Verhältnis zu den Vorgaben der Verordnung eine strengere Maßnahme dar, die angesichts des Art. 176 EGV zulässig sein könne, wobei allerdings die Vereinbarkeit mit Art. 28 EGV zu prüfen sei. Diese sei aber grundsätzlich zu bejahen, da eine solche Maßnahme zwar unter den Tatbestand des Art. 28 EGV falle, jedoch durch das Anliegen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren sowie des Umweltschutzes gerechtfertigt werden könne. Dabei sei es nicht von Belang, dass andere Mitgliedstaaten in der streitigen Frage weniger strenge Vorschriften kennen, denn der Umstand allein, dass ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat kennt, sei für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bedingungen ohne Belang. In Bezug auf die im Ausgangsverfahren streitige „Positivliste“ müsse das nationale Gericht aber die Verhältnismäßigkeit im Einzelnen prüfen, wobei insbesondere folgende Aspekte zu beachten seien:

- Die Kriterien für die Aufstellung einer solchen Liste und ihre Änderung müssten objektiv und nicht diskriminierend ausgestaltet sein.
- Sodann müsse ein Verfahren vorgesehen sein, das es den Betroffenen ermöglicht, die Aufnahme neuer Säugetierarten in die nationale Liste der zugelassenen Arten zu erreichen. Dieses Verfahren müsse leicht zugänglich sein und innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen sein; eine Ablehnung (die zu begründen sei) müsse in einem gerichtlichen Verfahren angefochten werden können.
- Schließlich dürfe ein Antrag auf Aufnahme einer Säugetierart in die Liste nur dann abgelehnt werden, wenn die Haltung von Exemplaren dieser Art tatsächlich ein Risiko für die Wahrung bzw. Beachtung der geschützten Rechtsgüter (Tierschutz, Umweltschutz) darstelle. Hierfür sei eine eingehende Bewertung anhand der zuverlässigsten und neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Forschung notwendig. Im Falle von Unsicherheiten in Bezug auf die Risiken rechtfertige das Vorsorgeprinzip aber den Erlass beschränkender Maßnahmen.

Obwohl sich der Gerichtshof nicht mit der Frage der „Extraterritorialität“ mitgliedstaatlicher Schutzmaßnahmen auseinandersetzte, dürfte das Urteil – da die genannten Grundsätze allgemein formuliert wurden, ohne dass darauf abgestellt wurde, dass die zu schützende Art auch in dem betreffenden Mitgliedstaat vorkommen muss bzw. geschützt werden soll – implizieren, dass die Mitgliedstaaten zumindest im Falle der Verfolgung von Tierschutz- und Umweltschutzanliegen grundsätzlich auch dann Schutzmaßnahmen ergreifen dürfen, wenn der Schutz nicht im Inland, sondern in einem anderen Mitgliedstaat greifen soll. Denn Anliegen des Umweltschutzes sind häufig grenzüberschreitender Natur, und im Übrigen bestehen komplexe, häufig noch nicht abschließend eruierte Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Eingriffen, so dass die Staaten auch das Anliegen verfolgen können müssen, zum Schutz der Umwelt Maßnahmen zu ergreifen, die nicht nur dem Schutz dieser Schutzinteressen auf ihrem Territorium dienen.

Lediglich am Rand ist an dieser Stelle weiter darauf hinzuweisen, dass staatliche Förderungen von Biomasseerzeugung mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben über staatliche Beihilfen vereinbar sein müssen¹¹⁷. Weiter können auch Art. 23, 25 EGV den Handlungsspielraum der

¹¹⁶ ABl. 1997 L 61, 1. Diese in Durchführung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens (CITES-Übereinkommen) erlassene Verordnung bezweckt den Schutz freilebender Tierarten und Pflanzen über eine Regelung des internationalen Handels. Im Wesentlichen sind für die erfassten Arten Einfuhrkontrollen, Einfuhrverbote und Verkaufsverbote vorgesehen, wobei verschiedene Schutzregimes je nach dem Bedrohungsgrad der Arten zur Anwendung kommen.

¹¹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-143/99 (Adria-Wien Pipeline), EuZW 2002, 213, wo der Gerichtshof festhält, dass die Rückvergütung einer Energieabgabe nur für körperliche Güter produzierende Unternehmen, nicht hingegen für Dienstleistungsunternehmen, eine Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EGV darstelle, da diese Differenzierung nicht durch Gründe des Umweltschutzes gerechtfertigt werden könne, sei doch die Umweltbelastung durch den Energieverbrauch durch Dienstleistungsunternehmen und körperliche Güter produzierende Unternehmen gleich groß, so dass der Beihilfecharakter der Maßnahme trotz der großen Zahl der Begünstigten bestehen bleibe. Dieses Urteil verdeutlicht, dass es im Rahmen der Prüfung des Kriteriums der Begünstigung „bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ – das eine tatbestandliche Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Beihilfeverbots nach Art. 87 Abs. 1 EGV darstellt – auch möglich ist, Belastungen bzw. Vergünstigungen durch Erwägungen des Umweltschutzes zu „rechtfertigen“. Da im Falle des Vorliegens

Mitgliedstaaten beschränken, stehen diese Bestimmungen doch der Einführung von Abgaben zollgleicher Wirkung durch die Mitgliedstaaten entgegen¹¹⁸.

Die in der RL 2009/28 formulierten Anforderungen an die Nachhaltigkeit bei der Produktion von Biokraftstoffen und anderen flüssigen Biobrennstoffen müssen sich an den dargelegten Anforderungen messen lassen. Im Ergebnis dürften die formulierten Anforderungen grundsätzlich gemeinschaftsrechtskonform sein¹¹⁹, wenn man auch bei einzelnen Aspekten kritisieren mag, dass sie nicht weit genug gehen.

Die Einhaltung der Kriterien¹²⁰ ist nach Art. 17 Abs. 1 RL 2009/28 für die Berücksichtigung der eingesetzten Biomasse zu folgenden Zwecken notwendig:

- Bewertung der Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie, die die nationalen Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch betreffen;
- Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie;
- Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen.

Die Kriterien selbst umfassen im Einzelnen folgende Aspekte:

- Nach Art. 17 Abs. 2 S. 2 RL 2009/28 muss die Treibhausgasminderungsbilanz mindestens 35 % aufweisen, ein Wert, der teilweise als unzureichend angesehen wird¹²¹.
- Art. 17 Abs. 3 RL 2009/28 schließt die Berücksichtigung von Biomasse aus, die auf Flächen mit hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt gewonnen werden, wobei diese noch näher präzisiert werden.
- Ebenso ist nach Art. 17 Abs. 4 RL 2009/28 die Nutzung von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete, kontinuierlich bewaldete Gebiete und Flächen mit hohen Bäumen) ausgeschlossen.
- Art. 17 Abs. 5 RL 2009/28 darf Biomasse grundsätzlich nicht auf Torfland angebaut worden sein.
- Für in der Gemeinschaft angebaute Biomasse wird schließlich in Art. 17 Abs. 6 RL 2009/28 der Grundsatz der *cross compliance* verankert, so dass die einschlägigen gemeinschaftlichen Regelungen eingehalten werden müssen.

Art. 18 RL 2009/28 legt die Beweislast für die Einhaltung der genannten Anforderungen den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern auf; weiter ist ein Zertifizierungssystem vorgesehen. Bemerkenswert ist weiter die in Art. 18 Abs. 4 RL 2009/28 verankerte Pflicht der Gemeinschaft, sich um den Abschluss entsprechender bi- oder multilateraler Abkommen zu bemühen.

D. Zusammenfassende Schlussbemerkung

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass die rechtlichen Handlungsspielräume für nationale und gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zur Regulierung der Biomassenutzung und -herstellung durchaus vorhanden sind, auch und gerade soweit unilaterale Maßnahmen betroffen sind. Bei letzteren ist allerdings hinzuzufügen, dass der Spielraum für die

einer solchen „Rechtfertigung“ schon der Beihilfecharakter der fraglichen Maßnahme wegfallen soll, erinnert dieser Ansatz an die Cassis de Dijon-Rechtsprechung im Rahmen des Art. 28 EGV.

¹¹⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-173/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 21.6.20007. Hierzu *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2007, EurUP 2008, 84 (86).

¹¹⁹ S. aber die Kritik an der Richtlinie (auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission) bei *Yeong Heui Lee/Walter Bückmann/Wolfgang Haber*, Bio-Kraftstoff, Nachhaltigkeit, Boden- und Naturschutz, NuR 2008, 821 ff., die angesichts der noch ungeklärten Fragen der Auswirkungen einer Förderung des Anbaus von Biomasse und ihrer Verarbeitung auf den Arten- und Biotopschutz und andere Umweltschutzanliegen von einer Primärrechtswidrigkeit der Richtlinie ausgehen.

¹²⁰ Vgl. ausführlich zu diesen *Grit Ludwig*, Nachhaltigkeitsanforderungen beim Anbau nachwachsender Rohstoffe im europäischem Recht, ZUR 2009, 317 ff.

¹²¹ Vgl., m.w.N., *Ludwig*, ZUR 2009 (Fn. 120), 317 (318).

Mitgliedstaaten im Falle gemeinschaftlicher Regelungen enger wird, wenn sie auch im Falle des Bestehens gemeinschaftlicher Regelungen grundsätzlich strengere Maßnahmen ergreifen können. Allerdings sind im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems noch nicht alle sich stellenden Auslegungsfragen geklärt. Jedenfalls sprechen aber überzeugende Argumente für die grundsätzliche Zulässigkeit sowohl von produktbezogenen als auch von produktionsbezogenen Maßnahmen, auch wenn letztere auf die entsprechend hergestellten Produkte „durchschlagen“. Allerdings ist die Notwendigkeit entsprechender Standards bzw. Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der angestrebten Ziele im Bereich Umwelt- und Klimaschutz jeweils sorgfältig zu eruieren und zu belegen, wenn auch in Anwendung des Vorsorgeprinzips hier keine „Sicherheit“ in Bezug auf alle Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge verlangt werden kann.

Nicht zu verkennen ist aber gleichzeitig, dass ein globales Abkommen über die Biomasse- und Bioenergienutzung unilateralen Standards und Maßnahmen klar vorzuziehen wäre. Denn auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass gewisse Mindeststandards in allen Staaten zum Zuge kommen, was auch einen „Wettlauf“ um möglichst kostengünstige Lösungen, die Gefahr laufen, auf Kosten des Umwelt- und Klimaschutzes zu gehen, zumindest teilweise verhindern würde. Auch aus der Sicht des WTO-Rechts ist grundsätzlich ein abgestimmtes multilaterales Handeln unilateralen Maßnahmen vorzuziehen.

Allerdings deutet derzeit nicht nur Vieles darauf hin, dass ein solches globales Abkommen kurz- und mittelfristig nicht zu realisieren ist, sondern es ist davon auszugehen, dass es selbst im Falle einer Einigung zumindest zunächst lediglich relativ schwache und wenig effektive Mindeststandards enthielte. Vor diesem Hintergrund dürften unilaterale Standards bzw. Fördermaßnahmen noch einige Zeit von Bedeutung sein.

Dabei sind Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union klar jenen einzelner Mitgliedstaaten vorzuziehen. Die EG verfügt hier über die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen, und es wäre sehr wünschenswert, wenn sie diese so ausnützte, dass tatsächlich sowohl für in der Europäischen Union als auch in Drittstaaten produzierte Biomasse hinreichend strenge Standards formuliert werden¹²². Ggf. könnten wirtschaftliche Nachteile für in der EU produzierende Marktteilnehmer mit einem Grenzkostenausgleich abgefedert werden; auch ist es denkbar, nicht nach den formulierten Kriterien in Drittstaaten produzierte Biomasse statt mit einem Importverbot ebenfalls mit einem Grenzkostenausgleich an den EU-Außengrenzen zu belegen¹²³. Denkbar sind aber auch kombinierte Maßnahmen, etwa die Formulierung eines jedenfalls einzuhaltenden Mindeststandards bei der Produktion, der im Falle der Nichtbeachtung ein Importverbot nach sich zieht, und darüber hinausgehende Kriterien, die lediglich mit einem Grenzkostenausgleich belegt werden oder die in den Genuss bestimmter Fördermaßnahmen kommen können.

¹²² Vgl. in diesem Zusammenhang die Kritik an den derzeit vorgesehenen Kriterien im EE-Richtlinienentwurf bei *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (227).

¹²³ In diese Richtung plädierend *Ekardt/Schmeichel/Heering*, NuR 2009 (Fn. 1), 222 (231).

Sodann ist noch daran zu erinnern, dass auch bei rein produktbezogenen Maßnahmen, auch und gerade solchen, die die Nutzung von Bioenergie fördern sollen, auf Umwelt- und Klimaverträglichkeit zu achten ist. Dies spielt insbesondere bei der Förderung sog. Biokraftstoffe eine Rolle, dürfte deren Umwelt- und Klimabilanz doch nach den verfügbaren Kenntnissen eher ungünstig ausfallen. Im Übrigen ist es auch ganz allgemein beim derzeitigen Stand der Dinge fragwürdig, die Nutzung von Bioenergie zu fördern, dürfte doch mangels entsprechender verpflichtender und hinreichender Standards deren Nachhaltigkeit nicht gewährleistet sein.

Neben den nach dem Gesagten wohl unvermeidlichen unilateralen Maßnahmen sind aber auch die Verhandlungen auf internationaler Ebene voranzutreiben, dies mit dem Ziel des Abschlusses bi- und multilateraler Abkommen, in denen insbesondere mit den Herkunftsstaaten die Setzung von Standards für die Biomasseproduktion vereinbart wird, kann doch nur auf diese Weise langfristig auf globaler Ebene die Nachhaltigkeit der Nutzung der Biomasse sichergestellt werden.

Schließlich ist zu betonen, dass der Rückgriff auf Biomasse zur Energieerzeugung, auch wenn er nachhaltig erfolgt, keinesfalls die Ergreifung anderer Maßnahmen zur Senkung des Treibhausgasausstoßes überflüssig macht: Da das Potential nachhaltig produzierter Biomasse wohl von vornherein schon rein quantitativ begrenzt ist, sind Maßnahmen in anderen Bereichen, insbesondere der Energieeffizienz, dies auch durch die Nutzbarmachung entsprechender Preismechanismen, gleichzeitig mit Nachdruck voranzutreiben.