

Abwägung und Interessenkonflikte im europäischen Umweltrecht

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Abwägungen im Umweltrecht – Projektwerber versus Umweltinteressen?, in: Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2012. Abwägungen im Umweltrecht, Wien 2012, 103-142. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Problemstellung

Der Schutz der Umwelt und damit auch Umweltpolitik und Umweltrecht weisen insofern ein gewisses „Konfliktpotential“ auf, als das Anliegen des **Umweltschutzes** regelmäßig mit **anderen (öffentlichen oder privaten) Interessen** in **Konflikt** gerät oder geraten könnte. Daher sind Abwägungsentscheidungen im Umweltrecht besonders häufig, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass solche auch in anderen Bereichen eine Rolle spielen. Soweit das europäische Umweltrecht bzw. das EU-Umweltrecht betroffen ist, kommt noch hinzu, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig mit der Umsetzung und / oder Durchführung des EU-Umweltrechts betraut sind, wobei sie einerseits – entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben – Abwägungen vorzunehmen haben, was andererseits aber nicht dazu führen darf, dass unionsrechtliche Vorgaben unterlaufen werden dürfen, wobei ihnen häufig ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.

Vor diesem Hintergrund geht die Zielsetzung des vorliegenden Beitrags dahin, **Vorgaben im EU-Umweltrecht, die den Mitgliedstaaten Abwägungsentscheidungen aufgeben** bzw. die **Regelung von Interessenkonflikten** betreffen, näher auf ihre genaue rechtliche Tragweite hin und damit auch ihre Relevanz für die Mitgliedstaaten (während Vorgaben für die Unionsorgane selbst, etwa im Zusammenhang mit der Fondsverwaltung, in diesem Beitrag nicht berücksichtigt werden) zu analysieren, dies unter maßgeblicher Berücksichtigung, soweit vorhanden, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.¹ Auf diese Weise soll auch ein Beitrag zur Systematisierung derjenigen das Umweltrecht betreffenden unionsrechtlichen Vorgaben, die Abwägungen und Interessenkonflikte im europäischen Umweltrecht betreffen, geleistet werden.

Dabei wird der **Begriff „Abwägung“ oder „Interessenkonflikt“** im Rahmen dieses Beitrags eher **weit ausgelegt**: Berücksichtigt werden nicht nur solche Vorgaben, die explizit oder implizit eine Güterabwägung vorsehen, sondern auch solche, die Abwägungen schon aufgrund des eingeräumten Gestaltungsspielraums implizieren, unter Einschluss des

¹ Hierbei wird teilweise auf die Rechtsprechungsübersichten zur Rechtsprechung von EuGH und EuG zum Umweltrecht zurückgegriffen, die die Verfasserin jeweils in der EurUP veröffentlicht. Vgl. zuletzt *Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2010*, EurUP 3/2011.

Gebrauchs unbestimmter Rechtsbegriffe. Deutlich wird damit aber auch, dass es im Folgenden schon aufgrund der Bandbreite des EU-Umweltrechts² nicht darum gehen kann, auch nur annähernd vollständig alle Vorgaben im EU-Umweltrecht, die Abwägungsspielräume eröffnen, zu untersuchen oder auch nur zu berücksichtigen. Vielmehr soll nur – aber immerhin – nach den verschiedenen „Kategorien“ abwägungsrechtlicher Vorgaben des EU-Umweltrechts und ihren Rechtswirkungen – dies einerseits für das Primärrecht (II.), andererseits für das Sekundärrecht (III.) – gefragt werden, wobei jeweils beispielhaft auf die eine oder andere materiell-rechtliche Bestimmung hingewiesen wird, dies jedenfalls soweit das Sekundärrecht betroffen ist.

II. Abwägungsvorgaben im Primärrecht

Bereits im Primärrecht findet sich eine Reihe von Vorgaben, die bei Abwägungen in den und durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind oder sein könnten. In Betracht kommen hier (allgemeine) Zielvorgaben (1.), die Umweltprinzipien (2.), die Grundfreiheiten (3.) und die Vorschriften betreffend „nationale Alleingänge“ (4.).

1. Zielsetzungen

Dem Primärrecht ist eine Reihe von **Zielvorgaben** zu entnehmen, an denen sich das unionsrechtliche Handeln auszurichten hat, die aber auch insofern von Bedeutung für die Mitgliedstaaten sind, als diese die Verwirklichung dieser Ziele zu fördern und alles zu unterlassen haben, was die Erreichung dieser Ziele gefährden könnte (Art. 4 Abs. 3 EUV).³

In Bezug auf den Umweltschutz⁴ enthalten in erster Linie folgende **primärrechtliche Bestimmungen Zielbestimmungen**:⁵

² Vgl. zum EU-Umweltrechts nunmehr umfassend *Klaus Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011.

³ Vgl. allgemein zu den Zielsetzungen der EU *Roland Bieber*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 9. Aufl., 2011, § 3, Rn. 5 ff.; *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV. Kommentar, 4. Aufl., 2011, Art. 3 EUV, Rn. 1 ff.

⁴ Ausführlich zu den umweltpolitischen Zielen des Primärrechts *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 2, Rn. 11 ff., § 3, Rn. 10 ff.

⁵ Teilweise wurde aus der Gesamtheit der umweltrechtlichen Bestimmungen des Vertrages nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte ein „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“ abgeleitet, vgl. grundlegend *Manfred Zuleeg*, Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, NVwZ 1987, 280 ff.; diesen Grundsatz ausführlich aufgreifend *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993. Ein solcher Grundsatz wurde jedoch weder in der Rechtsprechung des EuGH noch in der nicht-deutschsprachigen Literatur aufgegriffen. Im Übrigen sollte – selbst wenn man einen solchen Grundsatz anerkennen will – seine rechtliche Tragweite jedenfalls nicht überschätzt werden. Vgl. zusammenfassend und m.w.N. zur Problematik *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, 118 f.

- Art. 3 Abs. 3 Uabs. 1 S. 2 EUV erwähnt, dass die Union auf ein „hohes Maß an Umweltschutz und (die) Verbesserung der Umweltqualität“ hinwirkt.
- Nach Art. 11 AEUV („Querschnittsklausel“) sind die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen.
- Art. 114 Abs. 3 S. 1, Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV verpflichtet die Union, ein hohes Umweltschutzniveau anzustreben bzw. zugrunde zu legen.
- Art. 191 Abs. 1 AEUV führt die Ziele der Umweltpolitik der Union im Einzelnen auf.

Wie bereits erwähnt, richten sich diese **Grundsätze primär an die Union bzw. die Unionsorgane**, so dass sie für die Zielsetzungen dieses Beitrags letztlich nur von untergeordneter Relevanz sind, zumal die sich für die Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 3 AEUV ergebenden Pflichten in Bezug auf die genannten Zielsetzungen – unabhängig von bestehendem Sekundärrecht – kaum wirklich zu konkretisieren sind. Insbesondere kann weder Art. 4 Abs. 3 EUV noch sonstigen primärrechtlichen Bestimmungen eine Pflicht der Mitgliedstaaten entnommen werden, eine eigene nationale Umweltpolitik zu verfolgen, die über die Durchführung der Umweltpolitik der Union hinausginge.⁶

2. *Umweltprinzipien*

Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV formuliert eine Reihe **inhaltlicher Vorgaben** – die im Folgenden als „**Umweltprinzipien**“ bezeichnet werden – für die EU-Umweltpolitik (Vorsorgeprinzip, Ursprungsprinzip und Verursacherprinzip). Zwar richten sich auch diese Grundsätze in erster Linie an den **Unionsgesetzgeber**;⁷ sie sind jedoch auch von den **Mitgliedstaaten** insoweit zu beachten, als diese **Unionsrecht durchführen**. Denn soweit die Mitgliedstaaten Unionsrecht umsetzen, durchführen oder anwenden, sind sie an die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben gebunden. Diese umfassen sicherlich die „direkt“ maßgeblichen unionsrechtlichen Bestimmungen (etwa einer Richtlinie oder einer Verordnung). Darüber hinaus ist hier aber auch den sonstigen einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben, die der Unionsgesetzgeber selbst zu beachten hat, im Rahmen der Umsetzung oder Durchführung Rechnung zu tragen. M.a.W.: Führen die Mitgliedstaaten Unionsrecht durch, so haben sie dies grundsätzlich so zu tun, dass auch die dem Primärrecht allgemein zu entnehmenden Anforderungen beachtet werden. Denn diese haben sozusagen Teil an den maßgeblichen unionsrechtlichen Vorgaben

⁶ Vgl. schon *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 20. S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-379/92 (Peralta), Slg. 1994, I-3453, Rn. 57, wo der EuGH klarstellt, dass ein nationales Gesetz nicht schon deshalb gegen Unionsrecht verstoßen kann, weil es mit den in Art. 191 AEUV formulierten Zielsetzungen nicht in Einklang steht, sei diese Vorschrift doch darauf beschränkt, die allgemeinen Zielsetzungen der Umweltpolitik der Union zu definieren.

⁷ Vgl. für ein Beispiel der Prüfung der Vereinbarkeit einer unionsrechtlichen Maßnahme mit dem Vorsorge- und Verhältnismäßigkeitsprinzip EuGH, Rs. C-343/09 (Afton Chemical Limited), Urt. v. 8.7.2010, ZUR 2010, 592.

bzw. sind Bestandteil derselben, da der Unionsgesetzgeber sie ja zu beachten hat. Daher sind sie nicht nur bei der Auslegung des Unionsrechts selbst zu beachten, sondern als (ggf. ungeschriebener) Teil der unionsrechtlichen Vorgaben von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts zu verwirklichen. Insofern ist also die Bindungswirkung der Grundrechte (vgl. Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta) einerseits und der Umweltprinzipien andererseits parallel ausgestaltet.⁸ Dabei liegt eine Durchführung von Unionsrecht nicht nur dann vor, wenn es im harmonisierten Bereich um die Umsetzung oder Anwendung von Sekundärrecht geht, sondern auch dann, wenn die Mitgliedstaaten bei ihrem Handeln unionsrechtliche Grenzen zu beachten haben, wie insbesondere bei der Anwendung der Grundfreiheiten.⁹

Die **Umweltprinzipien** betreffen durchaus auch **Abwägungsfragen**. Ohne dass in diesem Rahmen im Einzelnen auf den Aussagegehalt der einzelnen Umweltprinzipien eingegangen werden kann,¹⁰ sei in diesem Zusammenhang beispielhaft auf folgende Aspekte hingewiesen: So impliziert das Vorsorgeprinzip eine Abwägung zwischen den Nachteilen umweltpolitischer Maßnahmen (etwa in Bezug auf wirtschaftliche Tätigkeiten) und ihren umweltpolitischen Chancen, dies unter Berücksichtigung der bestehenden umweltpolitischen Risiken. Oder das Ursprungsprinzip verlangt eine Abwägung zwischen einer aus geographischer Sicht möglichst nahegelegenen Entsorgung einerseits und einer möglicherweise weniger umweltschädlichen Entsorgung in etwas weiterer Entfernung andererseits. Schließlich ist dem Verursacherprinzip etwa eine Abwägungsentscheidung dahingehend zu entnehmen, dass die Kosten für die Umweltbelastungen bzw. deren Beseitigung vom Verursacher, und nicht der Allgemeinheit, zu tragen sind, was im Einzelnen bei der nationalen Umsetzung zu beachten ist.

Die Implikationen dieser Relevanz umweltrechtlicher Prinzipien bei der Durchführung von Unionsrecht in den und durch die Mitgliedstaaten und damit die von diesen bei Abwägungen zu beachtenden Vorgaben können durch folgende **Beispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs** illustriert werden:

- In der **Rs. C-254/08**¹¹ ging es um Auslegung und Tragweite des **Verursacherprinzips**, dies im Zusammenhang mit der **Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie** (RL 2006/12)¹². Der Gerichtshof hielt fest, dass die Besitzer von (Siedlungs-) Abfällen, die

⁸ Vgl. ausführlich hierzu bereits m.w.N. *Astrid Epiney*, Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien“ für die Mitgliedstaaten, FS Manfred Zuleeg, 2005, 633 ff. Auch die Rechtsprechung dürfte diese Sicht unterstützen, vgl. neuerdings EuGH, Ur. v. 9.3.2010, Rs. C-378/08 (Raffinerie Mediterranee), EuZW 2010, 307.

⁹ Hierzu noch unten II.3.

¹⁰ Vgl. zur inhaltlichen Tragweite der Umweltprinzipien, jeweils m.w.N., *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 3, Rn. 78 ff.; *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 101 ff.; *Christian Calliess*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV. Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 191, Rn. 26 ff. EuGH, Rs. C-254/08 (Futura Immobiliare), Slg. 2009, I-6995.

¹² ABl. 2006 L 114, 9. Diese Richtlinie wurde durch die RL 2008/98 (ABl. 2008 L 312, 3) abgelöst, wobei sich für die in der Rs. C-254/08 relevante Frage keine Modifikationen ergeben dürften. Vgl. Art. 15 lit. a)

sie einem Sammelunternehmen übergeben bzw. zu übergeben haben, nach dem Verursacherprinzip die Kosten für die Beseitigung der Abfälle tragen müssen, hätten sie doch zur Erzeugung der Abfälle beigetragen. Dabei sei sicherzustellen, dass die Kosten für die Bewirtschaftung und Beseitigung von Siedlungsabfällen kollektiv von der Gesamtheit der betroffenen „Besitzer“ getragen werden. Allerdings gebe es beim derzeitigen Stand des Unionsrechts keine Regelung, die eine konkrete Methode zur Umsetzung dieses Grundsatzes vorsehe, so dass die erwähnte Kostentragung sowohl durch eine Abgabe als auch durch eine Gebühr oder in anderer Weise sichergestellt werden könne. Dabei sei zu berücksichtigen, dass es häufig schwierig und kostspielig sein könne, die exakte Menge der von jedem Abfallbesitzer zur Sammlung gegebenen Siedlungsabfälle zu ermitteln (was eigentlich die Grundlage der Kostentragung bei einer strengen Anwendung des Verursacherprinzips sein müsste). Daher stehe es den Mitgliedstaaten durchaus frei, zur Berechnung der jedem Besitzer anzulastenden Kosten auf Kriterien abzustellen, die zum einen auf die Erzeugungskapazität der Besitzer (berechnet nach Maßgabe der Fläche der von ihnen genutzten Immobilien sowie deren Zweckbestimmung) und /oder zum anderen auf die Art der gestützten Abfälle Bezug nehmen, da diese Parameter einen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der erwähnten Kosten entfalten könnten. Daher stehe eine innerstaatliche Regelung, die zur Finanzierung der Bewirtschaftung und Beseitigung von Siedlungsabfällen eine Abgabe vorsieht, die auf der Grundlage der geschätzten Menge anfallender Abfälle und nicht auf der Grundlage der Menge der tatsächlich erzeugten und zur Sammlung gegebenen Abfälle berechnet wird, mit den unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit dem Verursacherprinzip, in Einklang. Ebenso wenig verbiete es das Verursacherprinzip, den Beitrag verschiedener Gruppen zu den notwendigen Kosten für das Gesamtsystem anhand ihrer jeweiligen Kapazität, Siedlungsabfälle zu erzeugen, zu variieren. Insbesondere stelle eine Differenzierung zwischen Hotelbetrieben und Privatpersonen durchaus auf objektive Kriterien (Kapazität der Abfallerzeugung, Art der Abfälle) ab, stünden sie doch im Zusammenhang mit den Kosten der Dienstleistung, wobei die Prüfung der Erforderlichkeit vom nationalen Gericht vorzunehmen sei. Damit wird den Mitgliedstaaten zwar eine konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips aufgegeben; andererseits illustriert das Urteil aber auch die hier durchaus noch bestehenden mitgliedstaatlichen Spielräume, bei deren Nutzung eben auch Abwägungsentscheidungen eine Rolle spielen können. Im Einzelnen kann man aus dem Urteil wohl ableiten, dass im Zuge der Umsetzung des Verursacherprinzips bei der Berechnung der von einzelnen Verursachern zu tragenden Kosten **Gruppenbildungen**

RL 2006/12, auf den die Rs. C-254/08 Bezug nimmt, einerseits, Art. 14 Abs. 1 RL 2008/98 andererseits, der den Grundsatz des Verursacherprinzips letztlich parallel regelt.

- oder **Pauschalisierungen** zwar **grundsätzlich zulässig** sind, wobei diese aber auf nachvollziehbaren Erwägungen, die den Tatsachen Rechnung tragen, beruhen müssen.
- Ebenfalls um das **Verursacherprinzip** ging es in der **Rs. C-172/08**¹³, wobei konkret die Auslegung des Art. 10 RL 1999/31¹⁴, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden, zur Debatte stand. Diese Bestimmung schreibe zwar keine bestimmte Methode zur Finanzierung der Kosten von Deponien vor, so dass die Mitgliedstaaten in der Festlegung der Modalitäten der Finanzierung einer Deponie (etwa durch eine Abgabe, eine Gebühr oder auf eine andere Art und Weise) frei seien. Allerdings müsse sichergestellt sein, dass durch den Finanzierungsmechanismus die gesamten Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abgedeckt sind, wie dies auch dem Verursacherprinzip entspreche, aus dem abzuleiten sei, dass die Kosten für die Beseitigung von Abfällen durch die Abfallbesitzer zu tragen seien. Daher könne eine Abgabe auf deponierte Abfälle, die vom Betreiber einer Deponie zu entrichten und auf den Besitzer der angelieferten Abfälle abzuwälzen ist, nur dann eingeführt werden, wenn diese fiskalische Regelung mit Maßnahmen verbunden ist, die gewährleisten, dass die Erstattung der Abgabe tatsächlich und unverzüglich erfolgt, um zu verhindern, dass der Betreiber mit übermäßigen Betriebskosten, bedingt durch die verspäteten Zahlungen der Abfallbesitzer (im Ausgangsfall von Gebietskörperschaften), belastet und damit das Verursacherprinzip verletzt wird. Würde nämlich der Betreiber mit solchen Kosten belastet, würden ihm Kosten im Zusammenhang mit der Ablagerung von Abfällen auferlegt, die er nicht erzeugt hat, sondern deren Ablagerung er im Rahmen seiner Dienstleistungstätigkeiten nur sicherstelle. Im Übrigen müssten sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Einziehung der vom Besitzer dem Betreiber insoweit geschuldeten Beträge (insbesondere auch im Falle einer verspäteten Zahlung) in die Berechnung des zu zahlenden Betrags einbezogen werden; das Gleiche gelte für finanzielle Sanktionen, die gegen den Betreiber einer Deponie wegen verspäteter Entrichtung einer solchen Abgabe festgesetzt werden, wenn die Verspätung darauf zurückzuführen ist, dass der Besitzer der Abfälle die wegen dieser Abgabe geschuldeten Beträge verspätet erstattet hat.
- Der EuGH legt das **Verursacherprinzip hier konsequent streng** aus, indem er hervorhebt, dass jedenfalls die **gesamten Kosten** (im Ausgangsfall für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie) durch den **Verursacher** zu decken sind, ein Grundsatz, der auch bei der **Ausgestaltung der einschlägigen Finanzierungsmethode** durch die

¹³ EuGH, Urt. v. 25.2.2010, Rs. C-172/08 (Pontina Ambiente).

¹⁴ RL 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1.

Mitgliedstaaten zu beachten ist. Dieser Ansatz überzeugt in der Begründung und im Ergebnis und kann im Grundsatz nicht nur auf die Auslegung des Art. 14 RL 2008/98¹⁵ übertragen werden, sondern auch allgemein bei der Anwendung des Verursacherprinzips Geltung beanspruchen.

- Schließlich sei noch auf die ebenfalls das **Verursacherprinzip** betreffende **Rs. C-188/07**¹⁶ hingewiesen. Hier ging es u.a. um die Frage, ob im Falle der Havarie eines Öltankers der Erzeuger des ins Meer gelangten Schweröls und/oder der Verkäufer des Öls und Befrachter des Schiffes, das das Öl beförderte, zur Tragung der Beseitigungskosten nach Art. 15 RL 75/442¹⁷ verpflichtet sei, dies auch in dem Fall, in dem der ins Meer gelangte Stoff von einem Dritten (beim havarierten Frachter Erika dem Schiffsfrachtführer) befördert wurde. In Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-1/03¹⁸, in dem der EuGH den Betreiber einer Tankstelle, aus der unabsichtlich Öl in das Erdreich gelangt war, als Besitzer der Abfälle ansah, sei jedenfalls der Schiffseigner als Besitzer im Sinne der RL 75/442 anzusehen, was jedoch nicht ausschließe, dass die Beseitigungskosten von einem oder mehreren früheren Besitzern zu übernehmen sein können. Dies sei insbesondere für den Verkäufer der Kohlenwasserstoffe und Befrachter des Tankschiffs anzunehmen, wenn dieser zur Gefahr einer Verschmutzung beigetragen hat, insbesondere indem er es versäumt hat, Maßnahmen zur Verhütung eines Unfalls zu treffen. Diesfalls könne dieser Verkäufer-Besitzer als früherer Besitzer anzusehen sein. Jedenfalls müssten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Kosten für die Abfallbeseitigung entweder den früheren Besitzern oder dem Hersteller des Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrühren, auferlegt werden, wenn der Besitzer die Kosten nicht oder nicht ganz tragen kann, wobei der frühere Besitzer aber entsprechend dem Verursacherprinzip durch seine Tätigkeit zur Verschmutzungsgefahr beigetragen haben muss.

Die Bedeutung dieser Haftungsgrundsätze ist nicht zu unterschätzen: Denn auch wenn Haftungsausschlüsse in völkerrechtlichen Übereinkommen vereinbart werden, müssen die Mitgliedstaaten nach diesem Urteil jedenfalls dafür sorgen, dass eine **Kostentragung** durch eine andere, in **Art. 14 RL 2008/98 aufgeführte Person** erfolgen kann; das nationale Recht ist dementsprechend richtlinienkonform auszulegen bzw. anzupassen, wobei sich im Falle einer Nichtanpassung die Frage eines Schadensersatzanspruchs der Geschädigten wegen unzureichender Umsetzung einer Richtlinie stellt. Im Ergebnis müssen also sowohl Hersteller als auch Verkäufer und Befrachter immer dann mit einer Haftung rechnen, wenn ihnen in Bezug auf die nach

¹⁵ RL 2008/98 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie), Abl. 2008 L 312, 3.

¹⁶ EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501.

¹⁷ Die Vorgängernorm des Art. 14 RL 2008/98, wobei die Aussagen des Gerichtshofs aufgrund der weitgehend (abgesehen von dem weiteren Anwendungsbereich des Art. 14 RL 2008/98, der sich auf die gesamte Abfallbewirtschaftung bezieht) auch für Art. 14 RL 2008/98 relevant sein dürften.

¹⁸ EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613.

den Umständen erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann.

3. Grundfreiheiten

Falls umweltpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten die **Grundfreiheiten** beschränken (wobei die **Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 ff. AEUV**, hier von besonderer Bedeutung ist), haben die Mitgliedstaaten die diesbezüglichen Vorgaben zu beachten. In diesem Rahmen erfolgt auch eine Abwägung, wobei die Mitgliedstaaten bei deren Durchführung an die unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten haben: Die Mitgliedstaaten können grundsätzlich die Grundfreiheiten aus umweltpolitischen Gründen beschränken, wobei die Maßnahme jedoch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen hat.¹⁹ Gerade im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung geht es selbstredend auch um Abwägungsentscheidungen, dies insbesondere in den Konstellationen, in denen gewisse Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nicht ganz klar sind. Insoweit können dann auch wieder die Umweltprinzipien relevant werden. Zentral für die Frage der Reichweite der unionsrechtlichen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Abwägung in diesem Zusammenhang ist der den Mitgliedstaaten einzuräumende Gestaltungsspielraum bzw. die Prüfungsdichte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, wobei der Erforderlichkeit hier eine besondere Bedeutung zukommt.

Zur Illustration sei auch hier auf **zwei Beispiele aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs**²⁰ hingewiesen:

- In der **Rs. C-333/08**²¹ nahm der EuGH im Zusammenhang mit einer den **freien Warenverkehr** betreffenden Konstellation u.a. zur Tragweite des **Vorsorgeprinzips**, allerdings für den Bereich des **Gesundheitsschutzes**, Stellung. In dem Vertragsverletzungsverfahren ging es um eine französische Regelung, wonach für Verarbeitungshilfsstoffe und für Lebensmittel, bei deren Herstellung Verarbeitungshilfsstoffe aus anderen Mitgliedstaaten verwendet wurden, ein Zulassungssystem vorgesehen ist. Der Gerichtshof stellte zunächst – wenig überraschend – das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine

¹⁹ Vgl. allgemein zur Tragweite der Grundfreiheiten, insbesondere des freien Warenverkehrs, *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 9. Aufl., 2011, § 10, Rn. 9 ff., § 11, Rn. 28 ff.; spezifisch zur Warenverkehrsfreiheit im Zusammenhang mit umweltpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 2, Rn. 227 ff.; *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 121 ff.

²⁰ S. darüber hinaus noch folgende Urteile des Gerichtshofs: EuGH, Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), Slg. 1988, 4607 (dänische Pfandflaschen); EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431; EuGH, Rs. C-67/97 (Bluhme), Slg. 1998, I-8033; EuGH, Rs. C-473/98 (Toolex), Slg. 2000, I-5681; EuGH, Rs. C-379/98 (PreußenElektra), Slg. 2001, I-2099.

²¹ EuGH, Rs. C-333/08 (Kommission/Frankreich), Urt. v. 28.1.2010, EuZW 2010, 347.

mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Art. 34 AEUV fest, da das vorgesehene Zulassungssystem das Inverkehrbringen von Verarbeitungshilfsstoffen und der betroffenen Lebensmittel jedenfalls teurer und schwieriger, in gewissen Fällen gar unmöglich mache. Außerdem hemme es den freien Verkehr gewisser fertiger Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten. Allerdings könne ein solches nationales Zulassungssystem aufgrund des damit angestrebten Schutzes der öffentlichen Gesundheit mit dem Unionsrecht vereinbar sein, falls bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind: Es müsse ein Verfahren vorgesehen sein, das die Aufnahme des betreffenden Nährstoffs in die nationale Liste der zugelassenen Stoffe ermöglicht; dieses Verfahren müsse leicht zugänglich sein, innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden und ablehnende Entscheidungen auf dem Gerichtsweg angefochten werden können. Eine Zulassung dürfe nur abgelehnt werden, wenn der betreffende Stoff tatsächlich ein Risiko für die Gesundheit der Bevölkerung birgt. Zwar liege es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, das Schutzniveau zu bestimmen; allerdings müssten entsprechende Regelungen auf eine eingehende Prüfung des Risikos gestützt sein und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei zu wahren. Zu beachten sei dabei auch das Vorsorgeprinzip, dessen korrekte Anwendung die Bestimmung der möglicherweise negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Verwendung der betreffenden Stoffe auf die Gesundheit und eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung impliziere. Sollte es sich als unmöglich erwiesen, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, bestehe jedoch die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die öffentliche Gesundheit fort, falls das Risiko eintritt, rechtfertige das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen, wenn sie objektiv und nicht diskriminierend sind. Diese Voraussetzungen seien in Bezug auf die zur Debatte stehende französische Regelung nicht erfüllt, da lediglich Risiken in Bezug auf bestimmte Kategorien von Verarbeitungshilfsstoffen geltend gemacht worden seien; in einem solchen Fall müssten die innerstaatlichen Regelungen jedoch zielgerichtet und eindeutig im Hinblick gerade auf diese Kategorien gerechtfertigt werden und dürften nicht auf alle Verarbeitungshilfsstoffe abstellen, womit der Gerichtshof letztlich die Erforderlichkeit der streitigen Maßnahme verneint. Im Übrigen habe Frankreich nicht nachgewiesen, dass die streitige Maßnahme auf einer umfassenden Bewertung der verfügbaren und aktuellsten wissenschaftlichen Untersuchungen beruht. Dieser Ansatz des Gerichtshofs impliziert, dass in solchen Fallkonstellationen letztlich eine Gefahren- und Risikoanalyse jedes einzelnen Stoffes vorzunehmen ist, wenn auch nicht – wie der EuGH auch ausdrücklich festhält – aus Art. 34 AEUV eine Art allgemeine gegenseitige Anerkennung von Zulassungen gefolgert werden kann. Schließlich stellte der

Gerichtshof fest, dass die konkrete französische Regelung auch – zumindest während einer gewissen Zeit – unklar gewesen sei und somit den Anforderungen der Rechtssicherheit nicht genügt habe, und das Verfahren zur Aufnahme in die Liste nicht den Ansprüchen eines einfach zugänglichen transparenten und hinreichend schnellen Verfahrens entspreche.

Das Urteil verdeutlicht einmal mehr, dass **Vorsorgemaßnahmen** zwar auch dann mit den vertraglichen Vorgaben in Einklang stehen können, wenn in Bezug auf die Gesundheitsgefährdung und ihre genauen Ursachen **erhebliche wissenschaftliche und praktische Unsicherheiten** bestehen, was jedoch nichts daran ändert, dass – ggf. lediglich auf der Grundlage einer bestimmten Gefährdungslage – den Anforderungen der **Verhältnismäßigkeit** Rechnung zu tragen ist, was insbesondere pauschale und undifferenzierte Verbote, die auch ungefährliche Stoffe erfassen, ausschließt, dies offenbar auch dann, wenn derartige Differenzierungen in der konkreten Rechtsanwendung zu gewissen Problemen führen könnten. Jedenfalls dürften die Aussagen des Gerichtshofs zum Vorsorgeprinzip auch für umweltpolitische Maßnahmen von Bedeutung sein.

- In den **Rs. C-463/01**²² und **C-309/02**²³ stand letztlich die Vereinbarkeit des deutschen „**Dosenpfandes**“ mit dem Unionsrecht zur Debatte. In Bezug auf den freien Warenverkehr²⁴ stellt der Gerichtshof eine materielle Diskriminierung ausländischer Hersteller (insbesondere, aber nicht nur, von natürlichen Mineralwassern) fest: Einmal liege der Anteil an Mehrwegverpackungen bei deutschen Herstellern viel höher als bei ausländischen; zum anderen sei eine Wiederverwendung der Verpackungen bei ausländischen Getränken häufig aufwendiger, habe der Exporteur doch den Vertrieb seiner Erzeugnisse den spezifischen Erfordernissen des deutschen Marktes anzupassen. Schließlich handele es sich bei den deutschen Bestimmungen auch schon deshalb nicht um Verkaufsmodalitäten, weil die Verpackung des Produkts betroffen sei. Allerdings komme eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes in Betracht, denn ein Pfand- und Rücknahmesystem könne die Rücklaufquote von Leerverpackungen erhöhen und führe zu einer Sortenreinheit der Verpackungsabfälle, wodurch eine Verbesserung der Verpackungsabfallverwertung erreicht werden könne. Auch stelle die Erhebung eines Pfandes einen Anreiz für den Verbraucher dar, die Leerverpackungen zu den Verkaufsstellen zurückzubringen, so dass es einen Beitrag zur Verringerung von Abfällen in der Natur leiste. Soweit das Inkrafttreten eines neuen Systems von dem Anteil der Mehrwegverpackungen auf dem Markt abhängig gemacht wird, werden die Hersteller und Vertreiber angehalten, Mehrwegverpackungen zu benutzen, womit zu einer Verringerung der zu beseitigenden Abfälle beigetragen wird, die eines der

²² EuGH, Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Slg. 2004, I-11705.

²³ EuGH, Rs. C-309/02 (Radlberger), Slg. 2004, I-11763.

²⁴ Auf die Ausführungen des Gerichtshofs zum Sekundärrecht wird hier nicht weiter eingegangen.

allgemeinen Ziele der Umweltpolitik sei. Trotz dieser grundsätzlichen Rechtfertigungsmöglichkeit verneint der EuGH aber die Vereinbarkeit der deutschen Regelung mit dem Vertrag, da den Herstellern und Vertreibern keine ausreichende Übergangsfrist eingeräumt worden war, um sich dem neuen System anzupassen, so dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Rechnung getragen werde.

Das Urteil bestätigt – trotz des für Deutschland negativen Ausgangs – einmal mehr die grundsätzlich recht **weitgehenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten**, aus **Gründen des Umweltschutzes auch den freien Warenverkehr beschränkende Regeln** zu erlassen. Man wird nämlich im Gegenschluss aus dem Urteil ableiten können, dass der Grundgedanke des Pfandsystems – so wie es in der Verpackungsverordnung vorgesehen ist – mit den Vorgaben des Art. 34 AEUV in Einklang steht.

4. „Nationale Alleingänge“

Schließlich sei im Zusammenhang mit primärrechtlichen Vorgaben für mitgliedstaatliche Abwägungen noch auf die Regelungen betreffend die sog. „**nationalen Alleingänge**“ (**Art. 114 Abs. 4-6, Art. 193 AEUV**), die immer dann zum Zuge kommen können, wenn die Mitgliedstaaten im harmonisierten Bereich (also im Falle des Bestehens einer abschließenden sekundärrechtlichen Regelung für die betreffende Frage) im Verhältnis zum eigentlich einschlägigen Sekundärrecht – das auf Art. 114 Abs. 1 bzw. Art. 192 gestützt wurde – strengere Schutzmaßnahmen aus umweltpolitischen Gründen treffen wollen, hingewiesen, wobei Art. 193 AEUV wesentlich weniger weitgehende Anforderungen an den nationalen Alleingang stellt als Art. 114 Abs. 4-6 AEUV.²⁵ Dabei kann es im Folgenden nicht darum gehen, alle sich in Bezug auf diese Vorschriften stellenden (Auslegungs-) Fragen zu erörtern, sondern es sollen einige ausgewählte Aspekte, die die Vorgaben für Abwägungsentscheidungen der Mitgliedstaaten betreffen, herausgegriffen werden.²⁶

²⁵ Wobei in unserem Zusammenhang insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass nach Art. 193 AEUV allgemein sowohl die Beibehaltung als auch die Neueinführung strengerer nationaler Bestimmungen möglich ist, dies letztlich „allein“ aus dem Grund, dass die Mitgliedstaaten es für notwendig erachten, im Verhältnis zu dem eigentlich einschlägigen unionsrechtlichen Standard ein höheres Schutzniveau anzulegen. Damit wird den Mitgliedstaaten also die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen einer entsprechenden Abwägung möglicherweise widerstreitender Interessen zu entscheiden, dass das anzulegende Schutzniveau höher sein soll als dasjenige, das auf Unionsebene mindestens verlangt wird. Im Rahmen des Art. 114 Abs. 4-6 AEUV hingegen kommen im Falle der Neueinführung strengerer nationaler Maßnahmen erheblich strengere Voraussetzungen zur Anwendung als bei deren Beibehaltung, vgl. hierzu auch noch II.4.b).

²⁶ Vgl. ansonsten ausführlich zu den „nationalen Alleingängen“, m.w.N., *Astrid Epiney*, Die Rechtsprechung des EuGH zur Zulässigkeit „nationaler Alleingänge“ (Art. 95 Abs. 4-6 und Art. 176 EGV), FS Hans-Werner Rengeling, 2008, 215 ff.; *Astrid Epiney/David Furger/Jennifer Heuck*, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion in der EU und in der Schweiz. Ein Vergleich unter besonderer Berücksichtigung der Implikationen eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich, 2009, 27 ff.

Besonders interessant in diesem Zusammenhang sind Fragen nach der Abgeschlossenheit der betreffenden unionsrechtlichen Bestimmung (a), die besonderen Anforderungen für neu eingeführte nationale Bestimmungen nach Art. 114 Abs. 5 AEUV (b) sowie Fragen der Verhältnismäßigkeit (c).

a) Zur Abgeschlossenheit der unionsrechtlichen Bestimmung

Will ein Mitgliedstaat eine bestimmte Maßnahme ergreifen, ist ein Rückgriff auf Art. 114 Abs. 4-6, Art. 193 AEUV von vornherein immer nur dann notwendig, wenn die **entsprechende unionsrechtliche Bestimmung** tatsächlich **abschließend** ist, m.a.W., die in Frage stehende Problematik auch regelt. Ob und inwieweit dies der Fall ist, kann unter Umständen schwer zu beantworten sein.²⁷ Jedenfalls entscheidend ist die Auslegung des betreffenden Rechtsakts, wobei insbesondere nach dem Charakter des Sekundärrechts als Mindestvorschrift, nach dem Anwendungsbereich der Regelung und nach der Abgeschlossenheit der unionsrechtlichen Maßnahme zu fragen ist. Wird die entsprechende Frage durch die möglicherweise relevante unionsrechtliche Maßnahme nicht geregelt, so ist die mitgliedstaatliche Maßnahme nicht am Maßstab der Art. 114 Abs. 4-6, Art. 193 AEUV zu prüfen, sondern lediglich an demjenigen der materiell-rechtlichen Vorgaben des Vertrages (insbesondere der Grundfreiheiten), und die Abwägungsvorgaben, die Art. 114 Abs. 4-6, 193 AEUV zu entnehmen sind, kommen nicht zum Zuge.

Auch hier seien **zwei Beispiele** erwähnt:

- In der **Rs. C-82/09**²⁸ ging es um die Abgeschlossenheit der VO 2152/2003²⁹, da in Frage stand, ob die Verordnung es den Mitgliedstaaten verwehre, die Begriffe „Wald“ und „andere Holzflächen“, die in Art. 3 lit. a, b VO 2152/2003 definiert sind, im nationalen Recht anders zu definieren, wobei diese anderen Begriffsdefinitionen in Bezug auf andere Systeme bzw. Regelungsbereiche als diejenigen, die in der VO 2152/2003 geregelt sind, zur Anwendung kommen. Der Gerichtshof verneinte diese Frage zutreffenderweise, dies einerseits mit dem Hinweis darauf, dass die Verordnung keine vollständige Harmonisierung aller Aktivitäten zur Bewirtschaftung der Waldflächen vornehmen wolle, andererseits unter Bezugnahme auf Art. 193 AEUV, der es den Mitgliedstaaten erlaube, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

²⁷ Vgl. hierzu schon *Astrid Epiney/Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger/Jennifer Heuck*, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der EU, 2011, 46 ff.; *Epiney/Furger/Heuck*, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion (Fn. 26), 28 f.; jeweils m.w.N.

²⁸ EuGH, Urt. v. 22.4.2010, Rs. C-82/09 (Kritis), NuR 2010, 337.

²⁹ VO 2152/200 für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft, ABl. 2003 L 324, 1.

Diese zuletzt genannte Erwägung wirft die Frage auf, ob es sich bei der mitgliedstaatlichen Maßnahme denn tatsächlich um eine verstärkte Schutzmaßnahme handelte, eine Frage, die wohl – übrigens auch nach den eigenen Feststellungen des Gerichtshofs – zu verneinen ist. Insofern hätte es der Heranziehung des Art. 193 AEUV gar nicht bedurft, ist diese Bestimmung doch von vornherein nur dann relevant, wenn eine bestimmte Frage bereits durch das Sekundärrecht (abschließend) geregelt ist. Ist dies nicht der Fall, können die Mitgliedstaaten sowieso schon aufgrund des fehlenden Eingreifens der „Sperrwirkung“ des Sekundärrechts tätig werden, wobei sie aber selbstredend die Vorgaben des Primärrechts zu beachten haben. Insofern überrascht die Erwähnung des Art. 193 AEUV durch den EuGH und trägt nicht wirklich zur dogmatischen Klärung der Struktur und der Voraussetzungen des Art. 193 AEUV bei.

- Im Zusammenhang mit der **Ausscheidung GVO-freier Zonen** wird immer wieder diskutiert, ob insbesondere die **RL 2001/18**³⁰ der Ausscheidung GVO-freier Zonen in den Mitgliedstaaten schon grundsätzlich entgegensteht, weil dieser Rechtsakt die Frage der Verwendung von GVO eben abschließend regelt.³¹ Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die Feststellung, dass die RL 2001/18 produktbezogenen Charakter aufweist und insofern lediglich die grundsätzliche Zulassung und das Inverkehrbringen der erfassten gentechnisch veränderten Organismen regelt. Schon dieser Umstand spricht dafür, dass sich der RL 2001/18 letztlich gar keine Aussage über die Frage der Ausscheidung GVO-freier Zonen entnehmen lässt,³² so dass die Anwendungsbereiche der RL 2001/18 einerseits und der Einrichtung GVO-freier Zonen andererseits durch die solche Zonen vorsehenden nationalen Regelungen nicht übereinstimmen und der Grundsatz der Sperrwirkung des Sekundärrechts damit mangels (erschöpfender) unionsrechtlicher Regelung der in Frage stehenden Problematik nicht zum Zuge kommt. Letztlich wird auf Unionsebene eben nur (aber immerhin) das Inverkehrbringen und nicht die Verwendung des zugelassenen GVO geregelt, so dass sich die RL 2001/18 nicht auf flächenbezogene Maßnahmen, durch die der Anbau eingeschränkt und verboten wird, bezieht, zumal dieser Aspekt in den genannten Rechtsakten auch nicht angesprochen wird. Für diesen Ansatz spricht auch, dass die Einrichtung GVO-freier Zonen einerseits und die Produktzulassung andererseits unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: Während es bei der Frage nach dem Inverkehrbringen eines gentechnisch veränderten Organismus (soweit Schutzanliegen betroffen sind) darum geht, ob dieser als solcher eine Gefahr für Mensch und/oder Umwelt darstellen kann, stehen bei der Ausweisung gentechnikfreier Zonen noch

³⁰ RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen, ABl. 2001 L 106, 1.

³¹ Vgl. ausführlich zu dieser Problematik, m.w.N., *Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck*, Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten (Fn. 27), 48 ff.

³² Allenfalls abgesehen von Maßnahmen, die das gesamte Staatsgebiet oder das gesamte Gebiet der zuständigen Gebietskörperschaft für GVO-frei erklären, wird dadurch doch die grundsätzliche Entscheidung des Inverkehrbringens in Frage gestellt.

zahlreiche weitere Aspekte zur Debatte, so der Schutz bestimmter Zonen und damit der Naturschutz und/oder die Verhinderung von Eigentumsverletzungen im Zuge der Verwirklichung des Koexistenzprinzips. Durch die Ausweisung gentechnikfreier Zonen auf nationaler Ebene, die sich auf das Naturschutzrecht stützen, sollen m.a.W. häufig – gegebenenfalls neben der Koexistenz – lokal eingegrenzte naturschutzrelevante Gebiete oder spezifische, nicht überall vorkommende Arten geschützt werden,³³ auch ohne dass ein konkretes Risiko besteht. Das Gentechnikrecht verfolgt indessen anders als das Naturschutzrecht keinen schutzbezogenen, sondern einen rein kausalen Ansatz.³⁴

Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang noch erwähnt, dass gegen den hier vertretenen Ansatz auch nicht das Urteil des EuG in Bezug auf die gentechnikfreie Zone in Oberösterreich³⁵ spricht, da das EuG hier ausschließlich auf ex-Art. 95 Abs. 5 EGV (jetzt Art. 114 Abs. 5 AEUV) abstellte (Österreich hatte diese Maßnahme auch so notifiziert), während die eigentlich vorgelagerte Prüfung des abschließenden Charakters des Unionsrechts in Bezug auf diese Frage nicht erörtert wurde. Weiter handelte es sich bei der zur Debatte stehenden Regelung um eine solche, die auf dem gesamten Gebiet der für die diesbezügliche Gesetzgebung zuständigen Körperschaft zur Anwendung kam. Daher schließt es diese Rechtsprechung nicht aus, dass es das in der RL 2001/18 vorgesehene Genehmigungsregime zulässt, wegen der diesbezüglich nicht erschöpfenden Regelung in der RL 2001/18 flächenbezogene Einschränkungen des Anbaus bzw. der Verwendung von gentechnisch veränderter Organismen vorzusehen, die nicht das ganze Staatsgebiet oder das gesamte Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft erfassen.³⁶

- b) Zur Differenzierung zwischen Beibehaltung und Neueinführung strengerer nationaler Vorschriften in Art. 114 Abs. 4-6 AEUV

Ein Mitgliedstaat kann nach **Art. 114 Abs. 4 AEUV** grundsätzlich nationale Bestimmungen **beibehalten**, sofern dies u.a. durch den Umweltschutz gerechtfertigt ist; ihm obliegt lediglich

³³ Gerd Winter, Naturschutz bei der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen (Teil 2), NuR 2007, 635 (640). Zur Beschränkung der Zielsetzungen der RL 2001/18 auch Hans Georg Dederer, Weiterentwicklung des Gentechnikrechts – GVO-freie Zonen und sozioökonomische Kriterien für die GVO-Zulassung. Eine Untersuchung der Regelungsspielräume und ihrer europa- und welthandelsrechtlichen Grenzen, 2010, 13 ff.

³⁴ Siehe auch Gerd Winter, Naturschutz bei der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen (Teil 1), NuR 2007, 571.

³⁵ EuG, verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 (Oberösterreich und Österreich/Kommission), Slg. 2005, II-4005; s. auch EuGH, verb. Rs. C-439/05 P, C-454/05 P, Slg. 2007, I-7141 (das Berufungsurteil zum Urteil des EuG in den verb. Rs. T-366/03, T-235/04, wobei das Urteil des EuG bestätigt wurde). Zu diesem Urteil in anderem Zusammenhang noch unten II.4.b).

³⁶ Ebenso Winter, NuR 2007 (Fn. 33), 635 (639); Christoph E. Palme, Nationaler Naturschutz und Europäisches Gentechnikrecht, NuR 2006, 76 (79); Gerd Winter, Naturschutz bei der Freisetzungsgenehmigung für gentechnisch verändertes Saatgut, ZUR 2006, 456 (461).

eine Mitteilungspflicht an die Kommission, die diese Maßnahmen aber auf ihre Vertragskonformität zu prüfen hat, wobei der entsprechenden Entscheidung der Kommission ein konstitutiver Charakter zukommt.³⁷ Jedenfalls soll es aber im Rahmen des Art. 114 Abs. 4 AEUV offenbar ausreichend sein, dass ein Mitgliedstaat es für notwendig hält, ein strengeres Schutzniveau anzulegen, dies unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Nicht notwendig ist – wie sich auch aus dem Zusammenhang mit den Voraussetzungen der Neueinführung weitergehender nationaler Bestimmungen ergibt – das Vorliegen einer spezifischen Situation.³⁸

Hingegen verlangt **Art. 114 Abs. 5** für die **Neueinführung** weitergehender nationaler Bestimmungen über die schon für die Beibehaltung bestehender Regelungen geltenden Voraussetzungen hinaus, dass die Maßnahme auf „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ gestützt ist und dass ein „spezifisches Problem“ für die Umwelt des betreffenden Mitgliedstaates besteht, das sich zudem nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergeben haben muss. Die Formulierung dieser Bestimmung lässt erkennen, dass, im Falle schon erlassener Harmonisierungsmaßnahmen, die Einführung neuer abweichender Maßnahmen der Mitgliedstaaten recht weitgehend eingeschränkt werden soll. Damit geht der Vertrag offenbar davon aus, dass in dieser Konstellation der Verwirklichung des Binnenmarktes grundsätzlich ein größeres Gewicht zukommen soll, so dass neue strengere mitgliedstaatliche Maßnahmen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen erlaubt werden.

So verwundert es auch nicht, dass die bislang vorliegende (spärliche) **Rechtsprechung** den **Spielraum der Mitgliedstaaten hier sehr weit einschränkt**:

- Hinzuweisen ist hier zunächst auf die **verb. Rs. T-366/03 und T-235/04**³⁹, in denen es um die **Einrichtung einer gentechnikfreien Zone in Oberösterreich** ging. Das Gericht weist als Ausgangspunkt darauf hin, dass – wie sich bereits aus dem Text des Art. 114 Abs. 4, 5 AEUV ergibt – im Falle der Beibehaltung bestehender einzelstaatlicher Bestimmungen einerseits und im Falle der Neueinführung nationaler Vorschriften andererseits unterschiedliche Anforderungen zu beachten seien, wobei die Vorgaben im zuletzt genannten Fall strenger seien, da der Erlass neuer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften die Harmonisierung stärker gefährden könne. Weiter machte sich das EuG die Argumentation der Kommission zu eigen: Die kleinbetrieblich strukturierte Landwirtschaft in Oberösterreich sowie die dortige Bedeutung der ökologischen Landwirtschaft stellten keine Besonderheiten dieser Region dar, sondern kämen in allen Mitgliedstaaten vor. Weiter seien keine Nachweise darüber vorgelegt worden, dass Oberösterreich über ein ungewöhnliches oder einzigartiges Ökosystem verfüge. Daher

³⁷ Wobei nach Ablauf der in Art. 114 Abs. 6 AEUV erwähnten Frist der nationale Gesetzesentwurf als gebilligt gilt. Vgl. hierzu EuG, Rs. T-69/08 (Polen/Kommission), Urt. v. 9.12.2010. Allgemein zum konstitutiven Charakter der Genehmigung der Kommission *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 2, Rn. 25 ff.; *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 141 f.

³⁸ So ausdrücklich EuGH, Rs. C-3/00 (Dänemark/Kommission), Slg. 2003, S. I-2543, Rn. 56 ff.

³⁹ EuG, verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 (Oberösterreich und Österreich/Kommission), Slg. 2005, II-4005.

sei nicht nachgewiesen worden, dass die Voraussetzungen des Art. 114 Abs. 5 AEUV erfüllt gewesen seien. Sodann stellte das EuG fest, dass die Berufung auf die Verletzung des in Art. 191 Abs. 2 AEUV formulierten Vorsorgeprinzips nicht geeignet sei, die Aufhebung der Entscheidung der Kommission nach sich zu ziehen: Denn der Umstand, dass die Kommission zum Schluss gekommen war, die Anwendungsvoraussetzungen des Art. 114 Abs. 5 AEUV lägen nicht vor, führe zwingend dazu, dass die Kommission den Antrag jedenfalls nur ablehnen konnte.⁴⁰ In den verb. Rs. C-439/05 und C-454/05 P⁴¹ wies der Gerichtshof das Rechtsmittel gegen das Urteil des EuG in den verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 vollumfänglich zurück. Immerhin stellte der EuGH aber klar,⁴² dass das Vorliegen eines „spezifischen Umweltproblems“ im Sinne des Art. 114 Abs. 5 AEUV nicht voraussetzt, dass dieses Problem in dem Sinne „einzigartig“ sein muss, dass es nur in einem Mitgliedstaat vorkommen darf; vielmehr wird eher auf die „Ungewöhnlichkeit“ des Problems Bezug genommen.

- In der **Rs. T-182/06**⁴³ ging es um eine niederländische Maßnahme, wonach gewisse **Emissionsgrenzwerte für Dieselfahrzeuge** im Vergleich zum Unionsstandard zu reduzieren seien, wobei die Kommission aber ebenfalls eine entsprechende Verschärfung der Grenzwerte bereits vorgeschlagen hatte. In Bezug auf die hier im Vordergrund stehende Frage, ob ein spezifisches Problem im Sinne des Art. 114 Abs. 5 AEUV vorlag, führt das Gericht Folgendes aus:
 - Allgemein und damit nicht spezifisch sei jedes Problem, das sich in im Großen und Ganzen entsprechender Weise in sämtlichen Mitgliedstaaten stellt und sich folglich für harmonisierte Lösungen auf Unionsebene anbiete. Entscheidend sei daher die Frage, ob die Harmonisierung der anwendbaren Vorschriften auf EU-Ebene geeignet sei, örtlich aufgetretenen Schwierigkeiten angemessen zu begegnen oder nicht.
 - Allerdings sei es nicht notwendig, dass das Problem nur in einem einzigen Mitgliedstaat auftrete, was die Kommission auch nicht angenommen habe. Gleichwohl sei nicht nachgewiesen, dass es in den Niederlanden ein spezifisches Problem gebe: Vielmehr sei die Problematik der durch den Straßenverkehr verursachten Partikelemissionen in anderen Mitgliedstaaten in vergleichbarer Weise gegeben.
 - Eine Vorwegnahme der sowieso geplanten sekundärrechtlichen Maßnahmen könne auch nicht mit einem besonders akuten Problem in den Niederlanden begründet werden, denn es sei nicht nachgewiesen, dass die in den Niederlanden

⁴⁰ Vgl. für eine Kritik an dieser Vernachlässigung des Vorsorgeprinzips durch das Gericht *Astrid Epiney*, Zur Auslegung des Art. 95 Abs. 5 EGV – Anmerkung zu den verb. Rs. T-366/03 und T-235/04, NuR 2007, 111 (114).

⁴¹ EuGH, verb. Rs. C-439/05 P und C-454/05 P (Österreich/Kommission), Slg. 2007, I-7141.

⁴² Die Formulierungen des EuG waren hier missverständlich, vgl. *Epiney*, NuR 2007 (Fn. 40), 111 (113).

⁴³ EuG, Rs. T-182/06 (Niederlande/Kommission), Slg. 2007, II-1983.

festgestellten Überschreitungen der auf Unionsebene definierten Grenzwerte für die Partikelkonzentrationen im Vergleich zu den in anderen Mitgliedstaaten festgestellten Überschreitungen derart gravierend waren, dass sie ein spezifisches Problem darstellten.

Ganz grundsätzlich stimmt die in diesen Urteilen zum Ausdruck kommende Tendenz der Rechtsprechung, das Binnenmarktziel prinzipiell als vorrangig im Verhältnis zum Umweltschutz zu betrachten, jedenfalls soweit es um Abweichungen von auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützten sekundärrechtlichen Vorschriften geht, sehr skeptisch: Diese Sicht trägt nämlich der sich auch und gerade aus Art. 11, 114 Abs. 3 AEUV ergebenden Gleichrangigkeit beider Anliegen nicht Rechnung. Es wäre daher zu begrüßen, wenn in der Rechtsprechung der Akzent vermehrt auf einen Ausgleich beider Ziele, denn auf die „Durchsetzung“ des Binnenmarktgedankens gelegt würde.

c) Verhältnismäßigkeit

Jedenfalls im Rahmen des **Art. 114 AEUV** ist der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten, so dass die Maßnahme insbesondere kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen darf. Zudem – und dieses Erfordernis wurde neu durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt – darf die nationale Maßnahme das Funktionieren des Binnenmarktes nicht behindern (Art. 114 Abs. 6 UAbs. 1 AEUV). Da grundsätzlich jede Abweichung von einer auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV erlassenen Maßnahme die Verwirklichung des Binnenmarktes beeinträchtigt – ist die Maßnahme doch gerade im Hinblick auf das bessere Funktionieren des Binnenmarktes erlassen worden –, kann diese Einschränkung in Art. 114 Abs. 6 AEUV nur dahingehend verstanden werden, dass das Funktionieren des Binnenmarktes nicht über Gebühr beeinträchtigt werden darf, womit letztlich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verwiesen wird. Insofern ist es fraglich, ob diese zusätzliche Anforderung an die nationalen Maßnahmen materiell eine Neuerung bringt.

Aus der **Rechtsprechung** ist in Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des Art. 114 Abs. 4-6 AEUV insbesondere die **Rs. C-3/00**⁴⁴ von Bedeutung, in der es – in Abweichung von der RL 95/2⁴⁵ – um die Beibehaltung dänischer Vorschriften zur Verwendung von Sulfiten, Nitriten und Nitraten in Lebensmitteln ging. Diese Zusatzstoffe haben konservierende Wirkung, können aber offenbar auch schwere allergische Reaktionen auslösen bzw. sind krebserzeugend. Die Kommission lehnte die Genehmigung dieser unter Berufung auf den Gesundheitsschutz beibehaltenen nationalen Bestimmungen ab, da sie nicht

⁴⁴ EuGH, Rs. C-3/00 (Dänemark/Kommission), Slg. 2003, I-2643.

⁴⁵ RL 95/2 über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel, ABl. 1995 L 61, 1.

den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen. Der EuGH schloss sich in Bezug auf die Sulfite den Erwägungen der Kommission an, erklärte ihre Entscheidung allerdings in Bezug auf die Verwendung von Nitriten und Nitraten für nichtig. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Erwägungen des EuGH:

- **Art. 114 Abs. 4, 5 AEUV** betreffen **unterschiedliche Konstellationen**; insbesondere könne im Fall der Anwendung des Art. 114 Abs. 4 AEUV nicht verlangt werden, dass die Beibehaltung der einzelstaatlichen Bestimmungen auf einem spezifischen Problem des betreffenden Mitgliedstaates beruhe, sei diese Voraussetzung doch nur für die Neueinführung nationaler Bestimmungen in Art. 114 Abs. 5 AEUV vorgesehen. Allerdings könne die Existenz eines solchen spezifischen Problems von Bedeutung für die Entscheidung der Kommission nach Art. 114 Abs. 4 AEUV sein. Ähnliches gelte für das Erfordernis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse. Der EuGH führt allerdings nicht aus, inwiefern das Vorliegen dieser Voraussetzungen im Rahmen des Art. 114 Abs. 4 AEUV von Bedeutung sein kann; es liegt nahe, hier an die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sowie an die für ihren Nachweis anzulegenden Anforderungen zu denken.
- Im Rahmen des Art. 114 Abs. 4 AEUV könne der Mitgliedstaat geltend machen, dass er die **Gefahr für die öffentliche Gesundheit anders bewerte** als es der **Unionsgesetzgeber in der Harmonisierungsmaßnahme** getan hat; abweichende Bewertungen der Gesundheitsgefahren seien somit – auch und gerade angesichts der Unsicherheiten, die mit der Bewertung dieser Gefahren verbunden seien – möglich, auch wenn hierfür keine anderen oder neuen wissenschaftlichen Daten zugrunde gelegt werden. Der Mitgliedstaat habe aber nachzuweisen, dass die nationalen Bestimmungen ein höheres Niveau des Gesundheitsschutzes als die unionsrechtliche Maßnahme gewährleisten und dass sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.
- Die unterschiedliche Beurteilung von Sulfiten einerseits und Nitriten und Nitraten andererseits beruht in erster Linie darauf, dass der EuGH im Falle der Sulfite annahm, dass Dänemark die Gesundheitsgefahr nicht nachgewiesen habe, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass Sulfite in Dänemark in einigen Lebensmitteln zugelassen sind. Bei den Nitriten und Nitraten hingegen sei die in der RL 95/2 festgelegte Höchstmenge bereits durch den wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss in Frage gestellt worden, was durch die Kommission nicht berücksichtigt worden sei. Schon aus diesem Umstand folge, dass die Entscheidung der Kommission mit einem Fehler behaftet sei, der zu ihrer Nichtigkeit führe.

Damit gesteht der EuGH es den Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 114 Abs. 4 AEUV zwar grundsätzlich zu, ein **höheres Niveau des Gesundheitsschutzes anzulegen** als der Unionsgesetzgeber; allerdings legt der EuGH bei der Prüfung, ob eine solche Gefahr durch den Mitgliedstaat nachgewiesen ist, **sehr strenge Maßstäbe** an. So hätte sich etwa bei den Sulfiten durchaus die – vom EuGH nicht eigens erörterte – Frage aufgedrängt, ob nicht durch

eine Verwendung dieses Zusatzstoffes in weniger Lebensmitteln die mit seiner Verwendung einhergehende Gefahr reduziert würde. Fraglich bleibt auf der Grundlage des Urteils in jedem Fall, auf welche Weise diese Gefahrenbeurteilung im Falle des Umweltschutzes beurteilt werden müsste. Der Unterschied zum Gesundheitsschutz besteht hier jedenfalls darin, dass der Schutz insofern eher „teilbar“ ist, als bereits eine partielle Verbesserung einen Beitrag zur Erreichung des Schutzziels zu leisten vermag, so dass hier wohl bei der Frage des Bestehens einer Gefahr und der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Ergebnis „erleichterte“ Anforderungen gelten dürften. Daher ist im Falle der Verfolgung von umweltpolitischen Zielen die Geeignetheit der ergriffenen Maßnahme auch dann zu bejahen, wenn diese nur einen Beitrag zur Bekämpfung des jeweiligen Problems leistet. Sodann dürfte der Gerichtshof in Bezug auf die „Begründetheit“ des anzulegenden Schutzniveaus einen eher strengen Maßstab anlegen, so dass fraglich ist, ob er es wirklich für ausreichend erachtet, dass ein Mitgliedstaat eben ein strengeres Schutzniveau anlegen will. Vielmehr dürfte der EuGH hier letztlich darauf abstellen, dass nachgewiesen werden müsse, dass das Schutzniveau der EU nicht hoch genug ist, ein Ansatz, der nicht zu überzeugen vermag, geht es bei Art. 114 Abs. 4 AEUV doch darum, dass den Mitgliedstaaten erlaubt wird, (nur) ein höheres Niveau als adäquat anzusehen.

Im Rahmen des **Art. 193 AEUV** ist streitig, ob die ergriffene nationale Maßnahme (auch) den Anforderungen des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** entsprechen muss, was eine entsprechende Einschränkung des diesbezüglichen mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums implizierte, wären doch die unionsrechtlichen Maßstäbe bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zugrunde zu legen. Der EuGH hatte sich in der **Rs. C-6/03**⁴⁶ u.a.⁴⁷ mit dieser Frage zu befassen und hielt fest, auf der Grundlage des Art. 193 AEUV ergriffene verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten seien – sofern keine anderen vertraglichen Bestimmungen betroffen sind – nicht am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Hintergrund dieser überraschenden Feststellung dürfte der Umstand sein, dass die EU-Grundrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien für die Mitgliedstaaten nur insoweit zu beachten sind, als sie Unionsrecht anwenden oder durchführen. Gerade diese Voraussetzung könnte aber bei der Wahrnehmung der Befugnis, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht gegeben sein, da die Mitgliedstaaten hier ausschließlich die ihnen verbleibenden Kompetenzen ausüben; sie könnten dies aus unionsrechtlicher Sicht aber auch unterlassen und gar keine Regelung treffen, so dass in den Konstellationen, in denen verstärkte Schutzmaßnahmen getroffen werden, auch keine unionsrechtlichen Anforderungen zum Zuge kommen (könnten).⁴⁸ Etwas anderes gälte aber jedenfalls dann, wenn andere vertragliche Vorschriften, etwa die

⁴⁶ EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

⁴⁷ Vgl. ansonsten ausführlich zur Rs. C-6/03 *Astrid Epiney*, in: Anno Oexle/Astrid Epiney/Rüdiger Breuer (Hrsg.), EG-Abfallverbringungsverordnung. Kommentar, 2010, Einführung, Rn. 43 ff.

⁴⁸ In diese Richtung denn auch die Interpretation des Urteils bei *Francesco de Cecco*, Room to Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights, CMLRev. 2006, 9 (25 f.), der das Urteil insofern begrüßen dürfte.

Grundfreiheiten, betroffen sind (was hier aufgrund des standortbezogenen Charakters der nationalen Maßnahme nicht der Fall war); im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit den Grundfreiheiten sind bzw. wären dann auch die EU-Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze zu berücksichtigen.

Der **Ansatz des Gerichtshofs** vermag aber gleichwohl **nicht zu überzeugen**.⁴⁹ Denn im Falle der Berufung auf Art. 193 AEUV geht es – wie der EuGH selbst betont – um die Ausübung einer durch das Unionsrecht geregelten Befugnis, insofern parallel etwa zu Art. 34 ff. AEUV. Dann aber müssten auch hier – ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH⁵⁰ – die EU-Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze (und damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) maßgeblich sein, eröffnet doch die Berufung auf eine unionsrechtlich eingeräumte Befugnis den Anwendungsbereich des Unionsrechts. Dass dabei die Festlegung des Schutzniveaus den Mitgliedstaaten obliegen muss, ändert hieran nichts, wie auch der Vergleich mit Art. 34 AEUV zeigt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH durchaus eine Art *de facto*-Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Erörterung der Frage, ob die nationale Maßnahme dasselbe Ziel wie die entsprechende Unionssmaßnahme verfolgt, durchführt.⁵¹ Insgesamt sprechen vor diesem Hintergrund die besseren Gründe dafür, die Berufung auf Art. 193 AEUV als eine Wahrnehmung einer durch den Vertrag gewährten Befugnis anzusehen und auf dieser Grundlage ausdrücklich (auch) die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu fordern. Auch aus dogmatischer Sicht wäre es nämlich wenig überzeugend (was der Gerichtshof aufgrund seiner *de facto*-Verhältnismäßigkeitsprüfung im Ergebnis ebenfalls nicht annimmt), den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 193 AEUV die Anwendung einer „strengerer“ Maßnahme zu erlauben, die jedoch nicht geeignet oder nicht erforderlich wäre, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

III. Abwägungen und Interessenkonflikte im Sekundärrecht

Sekundärrechtliche Vorgaben eröffnen in vier grundsätzlich zu unterscheidenden Konstellationen Spielräume für Abwägungen, enthalten dann aber auch Vorgaben für deren Vornahme:

- Erstens können die einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben selbst **Mechanismen oder / und Verfahren vorsehen, um Interessenskonflikten zu begegnen** (1.).

⁴⁹ S. auch die Kritik und ausführlich Analyse des Urteils bei Jan H. Jans, Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality, FS Eckard Reh binder, 2007, 705 ff.

⁵⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603; EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg. 1991, I-2925; EuGH, Rs. C-386/95 (Familiapress), Slg. 1997, I-3689.

⁵¹ Hier auf hinweisend Jans, FS Reh binder (Fn. 49), 705 (713 f.).

- Zweitens enthalten zahlreiche unionsrechtliche Vorschriften lediglich, mitunter auch nur vage umschriebene **Zielvorgaben**, und die Mitgliedstaaten haben auf dieser Grundlage Maßnahmen zu treffen, um diesen Zielvorgaben gerecht zu werden; in diesem Rahmen müssen sie selbstredend auch Abwägungsentscheidungen treffen (2.).
- Drittens können Abwägungen durch die Mitgliedstaaten auch aufgrund eher **weitmaschig formulierter unionsrechtlicher Vorgaben** eröffnet sein, wobei es sich hierbei auch um Zielvorgaben handeln kann, so dass sich diese Fallgruppe teilweise mit der zweiten Kategorie überschneidet. Unter diese dritte Fallgruppe sollen daher nur solche Vorgaben gefasst werden, die keine Ziele formulieren (3.).
- Viertens schließlich können Abwägungen im Zusammenhang mit der Pflicht der Mitgliedstaaten, gewisse **Pläne** aufzustellen, relevant werden (4.).

1. Sekundärrechtliche Mechanismen zur Vornahme von Interessenabwägungen

Verschiedene sekundärrechtliche Vorschriften betreffen als solche Konstellationen, in denen im **Vorfeld einer (behördlichen) Entscheidung verschiedene involvierte Interessen nach mitunter präzise vorgegebenen Vorgaben gegeneinander abzuwägen sind**, wobei bei dieser Abwägung auch immer die Umweltprinzipien zu berücksichtigen sind.⁵² Bei dieser Fallgruppe geht es m.a.W. immer um behördliche Entscheidungen, die verschiedenen, in der Regel zumindest zum Teil zuwiderlaufenden Interessen Rechnung tragen sollen. Das Unionsrecht verpflichtet hier also die Mitgliedstaaten, behördliche Entscheidungen vorzusehen – was in der Regel eine Genehmigungspflicht impliziert – und gibt für diese einen bestimmten Rahmen vor.

Beispielhaft sei auf die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4), die Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147) betreffend Beeinträchtigungen von Vogelschutzgebieten sowie die Regelungen der sog. Habitatrichtlinie (RL 92/43) über die Genehmigung von Projekten innerhalb eines Natura 2000-Schutzgebiets (Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43) hingewiesen.

a) Zur RL 2003/4: zwischen Transparenz und Geheimhaltungsinteressen

In der **RL 2003/4**⁵³ sind **Informationszugangsrechte** in allgemeiner Form für bei Behörden vorhandene „Umweltinformationen“ verankert, wobei diese Zugangsrechte aufgrund von

⁵² Hierzu im Einzelnen oben II.2.

⁵³ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 23.

abschließend aufgeführten Ausnahmetatbeständen eingeschränkt werden können.⁵⁴ Damit sind der RL 2003/4 Vorgaben darüber zu entnehmen, wie das Anliegen der Transparenz – die im Bereich der Umweltpolitik letztlich eine wesentliche Voraussetzung für einen effektiven Umweltschutz darstellt⁵⁵ – mit anderen (öffentlichen oder privaten) Interessen, die durch einen Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen beeinträchtigt werden (könnten), zum Ausgleich zu bringen ist bzw. welche Vorgaben für diesen Ausgleich zu beachten sind. Im Einzelnen erscheinen hier folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die in **Art. 4 RL 2003/4 vorgesehenen Ausnahmen** sind **abschließend** zu verstehen, so dass die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Gründe einführen dürfen,⁵⁶ wohl aber gewisse Ausnahmegründe nicht berücksichtigen können.
- Art. 4 RL 2003/4 sieht **zwei Kategorien von Ausnahmetatbeständen** vor:
 - Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2003/4 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe das Gesuch (in jedem Fall, vorbehaltlich des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 2003/4) abgelehnt wird.⁵⁷
 - Bei der zweiten Kategorie von Ausnahmegründen (Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4) können die Zugangsgesuche nur dann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe der Informationen „negative Auswirkungen“ auf die Ausnahmegründe hätte.⁵⁸
- Die **Ausnahmegründe** sind allesamt „**eng auszulegen**“, und in jedem **Einzelfall** ist das **öffentliche Interesse an der Bekanntgabe** zu berücksichtigen und gegen das **Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwiegen** (Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 2003/4). Weiter ist der Zugang soweit möglich teilweise zu gewähren (Art. 3 Abs. 3 RL 2003/4), was letztlich einen Ausfluss der Anwendung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** darstellt. Auch ganz allgemein ist bei der

⁵⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang zu den Vorgaben der RL 2003/4 im Einzelnen, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 5), 191 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 9, Rn. 5 ff.

⁵⁵ Vgl. zum Hintergrund von Informationszugangsrechten m.w.N. *Astrid Epiney*, Informationsrechte in der EU. Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts im Bereich des Informationsrechts, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, 2011, 27 (28 ff.).

⁵⁶ Daher stand die französische Regelung, wonach der Zugang u.a. dann verweigert werden kann, wenn „die gesetzlich geschützten Geheimnisse“ betroffen sind, nicht mit den Vorgaben der RL 90/313 (der Vorgängerrichtlinie der RL 2003/4) im Einklang. Vgl. EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Rn. 55 ff.

⁵⁷ Es handelt sich um folgende Gründe: Nichtvorhandensein der Information bei der Behörde, offensichtliche Missbräuchlichkeit des Antrags, zu allgemeine Formulierung des Antrags, Material, das noch zu vervollständigen ist oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder nicht aufbereitete Daten, interne Mitteilungen.

⁵⁸ Es handelt sich um folgende Gründe: Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (falls gesetzlich vorgesehen), internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung, laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeiten einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten oder die Möglichkeiten einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, Rechte an geistigem Eigentum, Vertraulichkeit personenbezogener Daten, Interessen oder Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, Schutz der Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen.

Anwendung der Ausnahmetatbestände zu beachten, dass der Informationszugang nur insoweit eingeschränkt werden darf, als dies zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig (d.h. geeignet und erforderlich) ist, um die entsprechenden Interessen zu schützen. Insofern ist es konsequent, wenn der Gerichtshof betont, dass die in Art. 4 RL 2003/4 vorgesehene Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe von Umweltinformationen gegen das besondere Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe in jedem Einzelfall zu erfolgen habe, wenn dies auch nichts daran ändere, dass der nationale Gesetzgeber allgemein anwendbare Kriterien formulieren dürfe, die diese Abwägung erleichtern können, sofern damit nicht eine Einzelfallprüfung verunmöglicht werde.⁵⁹

Dieser gesetzlichen Regelung ist zu entnehmen, dass zwar der Zugang zu Umweltinformationen die Regel und dessen Verweigerung somit die Ausnahme darstellt, was insbesondere bei der Auslegung der Ausnahmegründe und nach der hier vertretenen Ansicht auch bei der konkreten Prüfung des Vorliegens der Ausnahmegründe zu beachten ist. Nichtsdestotrotz lässt die RL 2003/4 aber auf der anderen Seite auch erkennen, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen ist, aufgrund des Vorliegens bestimmter Interessen den Informationszugang eben auch einzuschränken, wobei hier allerdings die der RL 2003/4 zu entnehmenden (eher engen) Vorgaben zu beachten sind.⁶⁰

b) Zur RL 2009/147: zwischen Vogelschutz und sonstigen öffentlichen Anliegen

Die RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie)⁶¹ bezweckt den **Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten**, auf die der Vertrag anwendbar ist, beheimatet sind (Art. 1 RL 2009/147). Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten u.a. zur Ergreifung spezifischer Schutzmaßnahmen verpflichtet, wobei in unserem Zusammenhang zwei Aspekte herausgegriffen werden sollen: die Einrichtung und Erhaltung gewisser Schutzgebiete (aa) und ausgewählte, die Jagd betreffende Verpflichtungen (bb).

aa) Zu den Vogelschutzgebieten

⁵⁹ EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), Urt. v. 16.12.2010.

⁶⁰ Deren genaue Reichweite erschließt sich selbstredend nur aus der genauen Analyse der rechtlichen Tragweite der verschiedenen Ausnahmetatbestände, die hier nicht geleistet werden kann.

⁶¹ RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010 L 20, 7. Diese Richtlinie fasst die mehrfach modifizierte RL 79/409 neu, ohne jedoch zu materiellen Änderungen zu führen, vgl. Erw. 1 Präambel RL 2009/147.

Nach Art. 4 RL 2009/147 haben die Mitgliedstaaten zum Schutz der bedrohten Vogelarten **Schutzgebiete** einzurichten. Dabei steht ihnen bei der Ausweisung der Schutzgebiete zwar ein gewisser Gestaltungsspielraum zu; jedoch ist nach ständiger Rechtsprechung bei der Auswahl und **Ausweisung der Schutzgebiete allein nach ornithologischen Kriterien** vorzugehen, so dass wirtschaftliche Erfordernisse nicht berücksichtigt werden dürfen.⁶² Im Übrigen müssen insgesamt jedenfalls in Bezug auf Anzahl und Größe so viele Schutzgebiete eingerichtet werden, dass die Ziele der Richtlinie – Sicherstellung des Überlebens und der Vermehrung der betroffenen Vogelarten – erreicht werden können. Weiter dürften Art. 4 Abs. 1, 2 RL 2009/147 dahingehend auszulegen sein, dass bestimmte, ornithologisch besonders bedeutende Gebiete jedenfalls zu Schutzgebieten zu erklären sind, kann sich hier doch der Gestaltungs- bzw. Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten auf Null reduzieren. Damit wird der den Mitgliedstaaten zukommende Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Auswahl der auszuweisenden Gebiete durchaus in nicht unerheblicher Weise eingeschränkt.

Die RL 2009/147 behandelt nicht ausdrücklich die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Modifizierung, insbesondere eine **Verkleinerung**, von Schutzgebieten (oder gar die Aufhebung des Schutzstatus') zulässig ist. Vor dem Hintergrund aber, dass für die Grundsatzfrage der Unterschutzstellung bzw. der Verpflichtung zur Ausweisung die Kriterien der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 2009/147 maßgeblich sind, darf eine Verkleinerung eines Schutzgebiets nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass die in diesen Bestimmungen formulierten Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, also die Gebiete insbesondere (teilweise) nicht (mehr) die „geeignetsten“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 RL 2009/147 darstellen⁶³ oder aber außergewöhnliche Gründe des Allgemeinwohls eine Verkleinerung als notwendig erscheinen lassen. Demnach können auch in Bezug auf die Verkleinerung eines Schutzgebiets – wie bei der Ausweisungsentscheidung selbst – lediglich außerordentliche Gründe des Allgemeinwohls, wie der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, nicht aber allgemeine wirtschaftliche Erwägungen, angeführt werden, um einem an sich nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 2009/147 unter Schutz zu stellendem Gebiet den Schutzstatus wieder (teilweise) zu entziehen. Zudem müssen die Maßnahmen absolut notwendig sein und damit die geringstmögliche Verkleinerung des Schutzgebiets bewirken,⁶⁴ womit Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genommen wird.

Soweit eine Verkleinerung eines Schutzgebiets deshalb erfolgt, weil das Gebiet nicht mehr am „geeignetsten“ ist oder sein soll, ist davon auszugehen, dass der mitgliedstaatliche Bewertungsspielraum in diesem Zusammenhang im Vergleich zu demjenigen, der ihnen bei

⁶² EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221 (Santona); EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805; EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755.

⁶³ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 19; EuGH, Rs. C-191/05 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-6853, Rn. 13.

⁶⁴ EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 ff. (Leybucht).

der (ursprünglichen) Ausweisung der Schutzgebiete zusteht, geringer ausfällt.⁶⁵ Denn durch die Ausweisung selbst erfolgte letztlich schon eine Anerkennung der Bedeutung der betreffenden Gebiete, so dass klare Anhaltspunkte wissenschaftlicher Art dafür vorliegen müssen, dass die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1, 2 RL 2009/147 gerade nicht mehr vorliegen und dass im Falle einer Verkleinerung oder gar Aufhebung des Schutzstatus' die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie nicht gefährdet wird.

bb) Zu Maßnahmen des direkten Schutzes bestimmter Vogelarten

Neben den auf die Vogelschutzgebiete bezogenen Pflichten enthält der RL 2009/147 auch einige Vorgaben zum **Umgang mit geschützten Vogelarten**. So sind diese vor physischen Übergriffen (insbesondere durch das absichtliche Töten oder Fangen) zu schützen, und es sind Verkaufsverbote vorzusehen (Art. 5, 6 RL 2009/147). Abgesehen von den in der **Richtlinie selbst vorgesehenen Ausnahmen** kommt diesen Verboten ein „**absoluter Charakter**“ zu, so dass die Mitgliedstaaten sie zwingend entsprechend umzusetzen haben.⁶⁶

Für gewisse Arten erlaubt Art. 7 RL 2009/147 Abweichungen für die Jagd, und **Art. 9 RL 2009/147 lässt allgemein Abweichungen von den Verboten der Art. 5-8 RL 2009/147** zu, wobei jedoch drei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen – deren Vorliegen von den Mitgliedstaaten zu beweisen ist⁶⁷ – gegeben sein müssen:⁶⁸

- Es darf **keine andere zufriedenstellende Lösung** geben. Diese Voraussetzung dürfte jedenfalls dann nicht erfüllt sein, wenn das angestrebte Ziel mit einem anderen Mittel und vertretbarem Aufwand erreicht werden kann. Zudem impliziert dieses Kriterium wohl, dass die Abweichungen tatsächlich auf bestimmte eingeschränkte Situationen zu beschränken sind, so dass keine allgemeinen Ausnahmen möglich sind.⁶⁹

⁶⁵ So wohl auch EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 (Leybucht); EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 35 (Santona); EuGH, Rs. C-191/95 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-6853, wo der Gerichtshof einen Verstoß Portugals gegen Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 feststellte, da Portugal ein besonderes Schutzgebiet verkleinert hatte, ohne den wissenschaftlichen Nachweis erbracht zu haben, dass dieser Vorgang dem Wegfall oder dem Fehlen der ornithologischen Kriterien entspricht, die bei der Ausweisung des Schutzgebiets galten.

⁶⁶ Vgl. schon EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243; s. sodann EuGH, Rs. C-159/99 (Kommission/Italien), Slg. 2001, I-4007.

⁶⁷ EuGH, Rs. C-157/99 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f.; EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2006, I-6853, Rn. 38 ff.

⁶⁸ Zu den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 RL 79/409 schon EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 27 f., 34; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 14; EuGH, Rs. C-118/94 (WWF/Region Venezien), Slg. 1996, I-1223, Rn. 19 ff.

⁶⁹ Daher steht etwa eine staatliche Bestimmung, die die Bejagung bestimmter Arten vorbehaltlich anderslautender Regelungen der Regionalbehörden grundsätzlich gestattet, nicht mit den Schutzanforderungen der Richtlinie in Einklang, EuGH, Rs. C-157/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f. S. ansonsten zu diesem Kriterium EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 27 f.; EuGH, Rs. C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux), Urt. v. 16.10.2003, NuR 1997, 36, Rn. 14; EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2006, I-6853, Rn. 35 ff.

- Es liegt einer der **abschließend**⁷⁰ in Art. 9 Abs. 1 lit. a)-c) **aufgeführten Gründe** vor.⁷¹
- Den in Art. 9 Abs. 2 RL 2009/147 aufgeführten **formalen Anforderungen** wird entsprochen; diese sollen insbesondere eine Überprüfung der Einhaltung der materiellen Kriterien ermöglichen.⁷²

Im Rahmen der Anwendung dieser Ausnahmen ist also eine **Abwägung** – durch die Mitgliedstaaten – der widerstreitenden Interessen (Verfolgung der in Art. 9 Abs. 1 RL 2009/147 aufgeführten Interessen einerseits, Vogelschutz andererseits) möglich, wobei die RL 2009/147 hierfür jedoch einen **abschließend zu verstehenden und letztlich eher strengen Rahmen** vorgibt.

Die **Rechtsprechung** hat denn auch diese Anforderungen konkretisiert, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere ein jüngeres Urteil des Gerichtshofs (**Rs. C-76/08**⁷³) von Interesse ist, in dem es um die Reichweite der Ausnahmeregelung des Art. 9 RL 2009/147 (bzw. der Vorgängerregelung) ging. Konkret stand die Vereinbarkeit der Zulässigkeit der Frühjahrsjagd in Malta (während des Rückzugs zu den Nistplätzen) auf zwei im Anhang II RL 2009/147 aufgeführte Vogelarten (Wachteln und Turteltauben) mit der RL 2009/147 zur Debatte. Der Gerichtshof kommt in Bezug auf diese Regelung zum Schluss, dass die Voraussetzungen des Jagdverbots des Art. 7 RL 2009/147 vorlägen und die (eng auszulegende) Ausnahmeregelung des Art. 9 RL 2009/147 nicht greife: Zwar könne die erste Voraussetzung – das Nichtvorliegen einer „anderen zufriedenstellenden Lösung“ – noch grundsätzlich bejaht werden, da die Alternative – das Jagen der erwähnten Vogelarten im Herbst – insofern unbefriedigend sei, als sich die Vögel zwar in den Jagdgebieten aufhalten und diese auch im Herbst zugänglich seien, wobei die Jagdmöglichkeiten im Herbst jedoch so beschränkt seien, dass das von der RL 2009/147 angestrebte Gleichgewicht von Artenschutz und bestimmten Freizeitaktivitäten gestört werde. Im Übrigen sei nicht dargelegt, dass die Bestände der beiden bejagten Vogelarten ein zufrieden stellendes Niveau unterschritten. Dies bedeute aber nicht, dass damit die Jagd im Frühjahr unbegrenzt gestattet werden könne; vielmehr könne – auch in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Jagd nur strikt in dem Umfang erlaubt werden, in dem sie notwendig ist, wobei die anderen mit der Richtlinie verfolgten Ziele nicht gefährdet werden dürften. Der Grundsatz der

⁷⁰ Ausdrücklich EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 34.

⁷¹ Zur Auslegung dieser Gründe etwa EuGH, Rs. C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux), Urt. v. 16.10.2003, NuR 1997, 36, Rn. 10 f., wonach auch die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd auf wild lebende Vögel grundsätzlich eine „vernünftige Nutzung“ im Sinne des Art. 9 Abs. 1 lit. c) RL 79/409 darstellt. Zu diesem Kriterium auch EuGH, Rs. C-10/96 (Ligue Royale belge pour la protection des oiseaux), Slg. 1996, I-6775, Rn. 15 f., 23 ff. Zur Auslegung des in dieser Bestimmung ebenfalls verwendeten Begriffs der „geringen Menge“ EuGH, Rs. C-60/05 (WWF Italia u.a.), Slg. 2006, I-5083, Rn. 28 ff. (wonach bei den „geringen“ Mengen auf den Gesamtmitgliedstaat, nicht auf Untereinheiten, als Referenzgröße abzustellen ist); EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2007, I-9215, Rn. 53 ff.

⁷² Vgl. EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 39; zur Auslegung dieser Voraussetzung (wobei der EuGH einen eher strengen Standard anlegt) auch EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 34.

⁷³ EuGH, Rs. C-76/08 (Kommission/Malta), Slg. 2009, I-8213.

Verhältnismäßigkeit sei jedoch durch die maltesische Jagdregelung nicht beachtet worden, da die zweimonatige Frühjahrsjagd zu einer dreifach erhöhten Sterblichkeit bei der Wachtel und zu einer achtfach erhöhten Sterblichkeit bei der Turteltaube im Verhältnis zur Sterblichkeitsrate führe, die sich während der Herbstjagdzeit ergibt.

Das Urteil ist insbesondere in Bezug auf die Art und Weise der Prüfung der Voraussetzungen des Art. 9 RL 2009/147 von Interesse: Der Gerichtshof greift ausdrücklich auf den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** zurück, wobei er ihn nicht nur im Zusammenhang mit dem Vorliegen einer „anderen zufriedenstellenden Lösung“ erwähnt, sondern ihn vielmehr als zusätzliche Voraussetzung – neben der Gewährleistung der Bestände der betroffenen Arten auf ausreichendem Niveau – für die Rechtmäßigkeit der letztlich genehmigten Jagd heranzieht. M.a.W. ist nicht nur bei der Frage, ob die andere Lösung zufriedenstellend ist, nach der Verhältnismäßigkeit eben dieser Alternative zu fragen, was sich schon vor dem Hintergrund aufdrängt, dass das Erfordernis einer anderen zufriedenstellenden Lösung letztlich eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt. Vielmehr muss auch die im Anschluss daran beschlossene ausnahmsweise Jagd dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen, so dass sie nur insoweit gestattet werden darf, wie dies zur Erfüllung des Zwecks, hier die Ermöglichung bestimmter Freizeitaktivitäten, notwendig ist. Darüber hinaus ist aber auch – so dürfte jedenfalls das Urteil des Gerichtshofs in der angezeigten Rechtssache auszulegen sein – die Verhältnismäßigkeit i.e.S. (Angemessenheit) zu beachten, was im vorliegenden Fall entscheidend war, schließt der Gerichtshof doch allein aus einer seiner Ansicht nach überhöhten Sterblichkeitsrate im Vergleich zur Herbstjagd auf die Unverhältnismäßigkeit der maltesischen Ausnahmeregelung.

- c) Zu Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43: zwischen Naturschutz und sonstigen öffentlichen Anliegen

Für die **Genehmigung und Durchführung von Plänen und Projekten in Natura 2000-Gebieten** sehen **Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43** spezifische Vorgaben vor: Sie sind – sofern sie nicht direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind – einer sog. Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, sofern sie ein solches Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten (Art. 6 Abs. 3 RL 92/43). Fällt diese Prüfung negativ aus, dürften Projekte nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses verwirklicht werden, wobei aber ausdrücklich auch solche sozialer und wirtschaftlicher Art eingeschlossen werden (Art. 6 Abs. 4 RL 92/43). Jedenfalls muss das öffentliche Interesse aber „gewichtiger“ sein als die ökologischen Belange. Weiter darf keine Alternativlösung möglich sein, und der betreffende Mitgliedstaat

hat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, die die Wahrung der „globalen Kohärenz“ von Natura 2000 sicherstellen.

Diese Vorgaben werfen komplexe rechtliche Fragen auf,⁷⁴ die hier nicht im Einzelnen erörtert werden können. Im Zusammenhang mit der Frage nach den unionsrechtlichen Vorgaben für die entsprechende Abwägungsentscheidung der Mitgliedstaaten können aber folgende Aspekte hervorgehoben werden:

- Soweit der **Anwendungsbereich der Verträglichkeitsprüfung** nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 betroffen ist bzw. die Voraussetzungen für das Greifen der Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung gegeben sind, ist zwingend eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Da sich diese Voraussetzungen auf das Vorliegen eines Plans oder Projekts und die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des betreffenden Schutzgebiets beziehen, spielen Abwägungen hier keine Rolle. Vielmehr ist im Falle der Bejahung dieser Voraussetzungen – deren Tragweite im Einzelnen durchaus Fragen aufwirft⁷⁵ – zwingend eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Für eine irgendwie geartete Abwägung bleibt hier somit kein Raum.

Daher verstößt etwa der pauschale Ausschluss bestimmter Arten von Arbeiten oder Projekten (etwa solchen, die in den in Frankreich üblichen sog. „Natura 2000-Verträgen“ vorgesehen sind, oder von nicht genehmigungspflichtigen Projekten) von der Verträglichkeitsprüfung gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43.⁷⁶

- Die **Verträglichkeitsprüfung** selbst ist so durchzuführen, dass die Behörden „Gewissheit“ darüber erlangen (können), dass sich der Plan oder das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt, wobei aus wissenschaftlicher Sicht auf der Grundlage der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse kein vernünftiger Zweifel mehr bestehen darf.⁷⁷

Damit können also bei der Frage nach der Art und Weise der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung keine anderen entgegenstehenden Interessen geltend gemacht werden, sondern allein maßgeblich ist, dass die Verträglichkeitsprüfung auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse verlässlich die Auswirkungen des Plans oder des Projekts auf das Schutzgebiet aufzuzeigen vermag.

⁷⁴ Vgl. ausführlich, m.w.N., *Astrid Epiney*, Zur rechtlichen Tragweite des Art. 6 RL 92/43, in: Astrid Epiney/Nina Gammethaler (Hrsg.), *Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten*, 2009, 73 ff.

⁷⁵ Vgl. ausführlich hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: *Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete* (Fn. 74), 73 (99 ff.).

⁷⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-241/08 (Kommission/Frankreich), Urt. v. 4.3.2010, NuR 2010, 261. S. auch schon EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53.

⁷⁷ EuGH, Rs. C-304/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-7495; s. auch EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging), Slg. 2004, I-7405; EuGH, Rs. C-239/04 (Castro Verde), Slg. 2006, I-10183.

- **Beeinträchtigt** der Plan oder das Projekt – nach den Ergebnissen der Verträglichkeitsprüfung – das „Gebiet als solches“ nicht,⁷⁸ kann es durchgeführt werden; ansonsten ist es **grundsätzlich zu untersagen** (Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43). Dabei greift diese „Versagungspflicht“ nicht nur dann, wenn mit Gewissheit etabliert ist, dass der Plan oder das Projekt zu einer relevanten Gebietsbeeinträchtigung führt, sondern auch dann, wenn eine solche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen ist,⁷⁹ ein Ansatz, der auch als Ausfluss des Vorsorgeprinzips angesehen werden kann.
- Im Falle „**negativer Ergebnisse**“ der **Verträglichkeitsprüfung** kann der Plan oder das Projekt dennoch **ausnahmsweise genehmigt** werden, und zwar unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43. Dabei ist diese Bestimmung als Ausnahmenvorschrift grundsätzlich eng auszulegen.⁸⁰ Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 RL 92/43 formuliert dabei eine Reihe von Voraussetzungen, nämlich das Fehlen einer Alternativlösung, das Vorliegen (bestimmter) öffentlicher Interessen sowie die Ergreifung aller notwendigen Ausgleichsmaßnahmen. In diesem Rahmen sind dann auch Abwägungen vorzunehmen, dies insbesondere bei der Prüfung des Vorliegens „zwingender“ öffentlicher Interessen sowie deren Gewichtung im Verhältnis zu den naturschutzpolitischen Anliegen. Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 dürften hier recht enge Schranken zu entnehmen sein, wobei noch nicht alle hier relevanten Aspekte durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs geklärt sind und die Kommission hier mitunter einen eher zu großzügigen bzw. zu „projektfreundlichen“ Ansatz verfolgt.⁸¹

2. Zielvorgaben

Zahlreiche unionsrechtliche Vorschriften arbeiten mit **Zielvorgaben**, die den Mitgliedstaaten die Erreichung **bestimmter Ziele**, häufig innerhalb **bestimmter Fristen**, vorschreiben. Derartige Bestimmungen sehen selbst keine eigentlichen Interessenabwägungen vor, räumen aber den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum ein, bei deren Wahrnehmung diese Interessenabwägungen vornehmen können bzw. müssen. Aus unionsrechtlicher Sicht

⁷⁸ Zur Frage, wann genau diese Voraussetzung vorliegt, *Epiney*, in: Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete (Fn. 74), 73 (112 ff.).

⁷⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging), Slg. 2004, I-7405, wo der Gerichtshof festhält, eine Genehmigung dürfe nur erfolgen, wenn die zuständigen nationalen Behörden Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt; bei diesbezüglichen Unsicherheiten sei die Genehmigung zu untersagen. Ebenso EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947; EuGH, Rs. C-304/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-7495; EuGH, Rs. C-239/04 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-10183 (Castro Verde); EuGH; Rs. C-209/02 (Kommission/Österreich), Slg. 2004, I-1211.

⁸⁰ EuGH, Rs. C-239/04 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-10183; EuGH, Rs. C-304/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-7495.

⁸¹ Vgl. im Einzelnen hierzu *Epiney*, in: Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete (Fn. 74), 73 (118 ff.).

geht die Frage in diesem Zusammenhang dahin, welche Vorgaben genau dem Unionsrecht zu entnehmen sind, die dann entsprechend auch den Spielraum der Mitgliedstaaten beschränken. Diese Frage kann letztlich jeweils nur für jede einzelne unionsrechtliche Bestimmung beantwortet werden; gleichwohl soll im Folgenden aber der Versuch unternommen werden, anhand ausgewählter Beispiele gewisse diesbezügliche Grundsätze aufzuzeigen.

Ohne dass hier ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann, können im EU-Umweltrecht im Wesentlichen folgende Kategorien von Zielsetzungen unterschieden werden, die nachfolgend jeweils am Beispiel konkreter Regelungen und ggf. einschlägiger Rechtsprechung skizziert werden sollen: Verpflichtung zur Errichtung bestimmter Anlagen (a), Verschlechterungsverbote (b), quantifizierte Zielvorgaben (c) und allgemeine Zielvorgaben (d).

a) Verpflichtung zur Errichtung bestimmter Anlagen

Gewisse unionsrechtliche Vorgaben sehen eine Pflicht der Mitgliedstaaten vor, für die **Errichtung gewisser Anlagen** zu sorgen, dies im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter umweltpolitischer Zielsetzungen. Soweit es dabei – was die Regel ist – um eine grundsätzliche Verpflichtung zur Errichtung entsprechender geeigneter Anlagen geht, handelt es sich insoweit um Zielbestimmungen.

Ein **Beispiel** ist hier Art. 16 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)⁸²: Gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, „um ein **integriertes und angemessenes Netz** von **Abfallbeseitigungsanlagen** und Anlagen zur Verwertung von gemischten **Siedlungsabfällen, die von privaten Haushaltungen** eingesammelt worden sind, zu errichten, auch wenn dabei Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden; die besten verfügbaren Techniken sind dabei zu berücksichtigen“.⁸³ Im Ergebnis wird damit den Mitgliedstaaten eine **Pflicht auferlegt, angemessene Maßnahmen für eine ausreichende Infrastruktur** an Anlagen zur Beseitigung von Abfällen und zur Verwertung von häuslichen Abfällen zu ergreifen, wobei die Anlagen dem Stand der besten verfügbaren Technik entsprechen müssen.

In Bezug auf die konkrete Erfüllung dieser Zielvorgabe und damit die im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen steht den Mitgliedstaaten wohl ein denkbar **weiter Gestaltungsspielraum** zu. Dennoch sind Konstellationen denkbar, in denen ein **Verstoß gegen diese Pflicht festgestellt** werden kann. Ein Beispiel ist hier das Urteil des EuGH in der **Rs. C-297/08**⁸⁴: Zwar betonte der Gerichtshof auch hier – in Bezug auf Art. 5 RL 2006/12⁸⁵ – den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Errichtung eines solchen

⁸² RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

⁸³ Hervorhebungen durch die Autorin.

⁸⁴ EuGH, Rs. C-297/08 (Kommission/Italien), Urt. v. 4.3.2010.

⁸⁵ ABl. 2006 L 114, 9 (die Vorgängerrichtlinie der RL 2008/98).

Systems eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen; allerdings sei eine der wichtigsten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Pflicht, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen, zu ergreifen haben, die in Art. 5 Abs. 2 RL 2006/12 vorgesehene Pflicht zu versuchen, den Abfall in einer so nah wie möglich gelegenen Anlage zu verwerten.⁸⁶ Die Kriterien für die Lage von Abfallbeseitigungsarten seien im Lichte der Ziele der RL 2006/12 zu wählen; zu ihnen zählten u.a. der Gesundheits- und der Umweltschutz sowie die Errichtung eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen, wobei dieses Netz es insbesondere sicherstellen müsse, dass die Abfälle in einer so nahe wie möglich gelegenen geeigneten Anlage beseitigt werden. Die Lagekriterien müssten u.a. den Abstand solcher Orte von Habitaten, das Verbot der Ansiedlung von Anlagen in der Nähe sensibler Gebiete und das Vorhandensein einer angemessenen Infrastruktur für die Beförderung der Abfälle umfassen.⁸⁷ Falls in einem Mitgliedstaat die Abfallbewirtschaftungspläne durch Regionen erstellt werden, so habe jede mit einem Regionalplan ausgestattete Region grundsätzlich die Behandlung und Beseitigung ihrer Abfälle möglichst nahe am Ort ihrer Entstehung zu gewährleisten, was auch aus dem Ursprungsprinzip folge. Verfüge daher eine Region in erheblichem Umfang und über einen nennenswerten Zeitraum nicht über eine ausreichende Infrastruktur, um ihren Abfallbeseitigungsbedarf zu decken, könne darauf geschlossen werden, dass solche erheblichen Unzulänglichkeiten geeignet seien, das innerstaatliche Netz von Abfallbeseitigungsanlagen zu beeinträchtigen, das sich nicht als integriert und angemessen im Sinne der RL 2006/12 erweise. In der Region Campania (in der auch Neapel liegt) seien diese Voraussetzungen klar gegeben (woran auch interne Schwierigkeiten Italiens nichts änderten), womit ein Verstoß gegen Art. 5 RL 2006/12 zu bejahen sei.

b) Verschlechterungsverbote

Verschiedentlich sehen unionsrechtliche Bestimmungen sog. „**Verschlechterungsverbote**“ vor, deren Anliegen letztlich dahin geht, die **Verschlechterung eines bestimmten Zustands oder eines bestimmten Umweltmediums zu verhindern**. Damit formulieren solche Vorschriften also das Ziel (die Vermeidung der Verschlechterung), während die Frage, welche Maßnahmen zu seiner Erreichung ergriffen werden, von den Mitgliedstaaten zu entscheiden ist. Dabei haben sie jedoch in aller Regel jedenfalls sicherzustellen, dass das Ziel tatsächlich verwirklicht wird, also keine Verschlechterung eintritt, wobei es unter Umständen schwierig zu beantworten sein kann, unter welchen Voraussetzungen von einer Verschlechterung auszugehen ist (oder eben nicht).

⁸⁶ Vgl. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-480/06 (Kommission/Deutschland), Slg. 2009, I-4747.

⁸⁷ Vgl. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-53/02, C-217/02 (Commune de Braine-le-Château), Slg. 2004, I-3251, Rn. 34.

Beispielhaft sei hier auf die einschlägigen Regelungen aus der RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie)⁸⁸ und der RL 92/43 (Habitatrichtlinie)⁸⁹ hingewiesen:

- Nach **Art. 4 Abs. 1 lit a)i), Art. 4 Abs. 1 lit. b)i) RL 2000/60** ist eine Verschlechterung des Zustands der Gewässer bzw. ihrer Verschmutzung zu vermeiden, wobei das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser leicht abweichend formuliert ist. Diese Verpflichtung fällt allerdings insofern etwas vage aus, als nicht ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Verschlechterung der Gewässerqualität gesprochen werden kann, was insbesondere bei Belastungsverschiebungen relevant wird.⁹⁰
- Nach **Art. 6 Abs. 2 RL 92/43** haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu vermeiden.⁹¹

Auch wenn – wie erwähnt – gewisse Aspekte der inhaltlichen Tragweite der Verschlechterungsverbote unter Umständen (auch teilweise notwendigerweise) nur vage umschrieben werden können, bleibt jedenfalls festzuhalten, dass es sich bei diesen Pflichten regelmäßig um **„Ergebnisverpflichtungen“** in dem Sinn handelt, dass die Mitgliedstaaten – eine tatsächliche Unmöglichkeit aufgrund außergewöhnlicher Umstände (etwa unvorhersehbare Naturkatastrophen) vorbehalten – auf das Ziel festgelegt werden und die **hierfür notwendigen Maßnahmen zu ergreifen** haben.

Insofern kommt den Verschlechterungsverböten also grundsätzlich ein **„absoluter“ Charakter** zu, ist doch jede Verschlechterung – wobei jeweils im Einzelnen zu bestimmen ist, unter welchen Voraussetzungen eine solche Verschlechterung tatsächlich anzunehmen ist – zu vermeiden bzw. zu verhindern, so dass keine Abwägung mit (anderen) Allgemeinwohlbelangen stattfinden kann.⁹² Allerdings beziehen sich die Verschlechterungsverböte grundsätzlich auf den Zustand des betreffenden Mediums bzw.

⁸⁸ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1.

⁸⁹ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

⁹⁰ Vgl. zu den sonstigen Fragen im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot (insbesondere der zeitliche Bezugsrahmen) *Astrid Epiney/Andreas Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002, 30 ff.

⁹¹ Vgl. im Einzelnen zur Tragweite dieser Bestimmung, m.w.N., *Epiney*, in: Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete (Fn. 74), 73 (83 ff.).

⁹² Vgl. insofern auch EuGH, Rs. C-388/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-7555, wo der Gerichtshof in Bezug auf die Verwirklichung einer Industrieansiedlung in einem Besonderen Schutzgebiet aufgrund der teilweisen Zerstörung des Gebiets ohne nähere Prüfung der Frage einer „Rechtfertigung“ aufgrund überwiegender wirtschaftlicher Interessen von einem Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ausging. In EuGH, Rs. C-186/06 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-12093, hält der Gerichtshof fest, dass die erhebliche Bedeutung eines Vorhabens für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des betroffenen Gebiets nichts an einem Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 zu ändern vermag. S. auch EuGH, Rs. C-241/08 (Kommission/Frankreich), Urt. v. 4.3.2010, NuR 2010, 261, wo die Formulierungen des Gerichtshofs es nahe legen, dass er davon ausgeht, dass jede Verschlechterung im Ergebnis zu verhindern ist.

Gebiets insgesamt, so dass gewisse Verschlechterungen möglicherweise durch „Kompensationsmaßnahmen“ ausgeglichen werden können, womit dann (auch) das insgesamt letztlich zu erzielende Ergebnis erreicht wird. Insofern sind Verschlechterungsverbote als „gesamthaft ergebnisbezogen“ ausgerichtet.

c) Quantifizierte Zielvorgaben

Unionsrechtliche Vorgaben enthalten häufig auch **quantifizierte Zielvorgaben**. So sind etwa verschiedenen gewässerschutzrechtlichen Vorgaben Immissionsgrenzwerte bzw. **Umweltqualitätsnormen** für bestimmte (Schad-) Stoffe zu entnehmen,⁹³ und im **Abfallrecht** sieht Art. 11 Abs. 2 RL 2008/98 **quantifizierte Recyclingquoten** für bestimmte Abfälle vor. Derartige Ziele sind als solche in aller Regel insofern „**absolut**“ zu verstehen, als ihre **Einhaltung jedenfalls zu gewährleisten** ist; insofern bleibt also kein Raum für Abwägungen. Jedoch sind die Mitgliedstaaten insofern frei, als sie diejenigen **Maßnahmen, die zur Zielerreichung notwendig sind, definieren** können und ihnen hier ein gewisser Gestaltungsspielraum zusteht. Dieser ist allerdings insoweit beschränkt, als die Ziele jedenfalls zu verwirklichen sind und ggf. andere bestehende unionsrechtliche Vorgaben zu beachten sind.

d) Allgemeine Zielvorgaben

Umweltrechtliche Rechtsakte enthalten häufig auch eher **allgemein formulierte Zielvorgaben**, die das zu erreichende Ziel lediglich in sehr generellen Termini formulieren. Ein **Beispiel** – ebenfalls aus dem Abfallrecht – ist hier **Art. 13 RL 2008/98** (Abfallrahmenrichtlinie)⁹⁴: Danach treffen die Mitgliedstaaten die „erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt“, wobei in Bezug auf die zu berücksichtigenden Umweltgefährdungen noch eine Reihe von Beispielen genannt wird. In **inhaltlicher Hinsicht** können derartigen Vorgaben keine genau normativ fassbaren Verhaltenspflichten der Mitgliedstaaten entnommen werden. So lässt denn auch Art. 13 RL 2008/98 gerade nicht erkennen, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten im Einzelnen zu ergreifen haben und welcher Schutzmaßstab hierbei gilt. Daher dürfte sich die **rechtliche Tragweite** solcher Pflichten, so auch des Art. 13 RL 2008/98, darauf beschränken, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, „irgendwelche“ Maßnahmen zur Förderung der genannten

⁹³ Vgl. etwa die Regelungen in der RL 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2008 L 348, 84.

⁹⁴ RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

Zielsetzungen zu ergreifen, die zu deren Verwirklichung nicht von vornherein ungeeignet oder ungenügend sind, während sie jedoch keine normativ präzisierten Vorgaben hinsichtlich der genauen inhaltlichen Ausgestaltung dieser Maßnahmen enthalten.⁹⁵ Den Mitgliedstaaten steht damit bei der Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen ein **denkbar weiter Gestaltungsspielraum** zu, der sich sowohl auf die Auswahl der Maßnahmen als auch in der Regel auf das genau angestrebte Ziel bezieht, ist doch – in Bezug auf Art. 13 RL 2008/98 – die Frage, ob eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt vorliegt, nicht in allen Fällen eindeutig zu beantworten.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass ein **Verstoß** gegen solche Verpflichtungen durchaus nachgewiesen werden kann. Dabei handelt es sich in der Regel, so auch bei Art. 13 RL 2008/98, um eine Verhaltenspflicht, und nicht um eine Ergebnispflicht, so dass eine Verletzung solcher Vorschriften nur (aber immerhin) dann anzunehmen ist, wenn im Hinblick auf die zu erreichende (selbst nicht sehr präzise formulierte) Zielsetzung eines hinreichenden Gesundheits- und Umweltschutzes keine oder (klar) ungenügende Maßnahmen ergriffen worden sind. Angesichts der normativ eher schwachen Formulierungen solcher Bestimmungen und des sich daraus ergebenden relativ weiten Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten dürfte dies allerdings nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Jedenfalls dürfte aber eine völlige Untätigkeit oder die Ergreifung eindeutig ungeeigneter oder ungenügender Maßnahmen nicht mit den Vorgaben derartiger Vorschriften in Einklang stehen.

Dieser Ansatz sei durch zwei **Urteile des Gerichtshofs zu Art. 13 RL 2008/98** bzw. der Vorgängerregelung illustriert:⁹⁶

- In der **Rs. C-135/05**⁹⁷ formulierte der Gerichtshof klar, dass Art. 4 RL 2006/12 die zur Erreichung der in der Vorschrift formulierten Zielsetzungen zu treffenden Maßnahmen inhaltlich zwar nicht genau bezeichne; wohl aber seien die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels festgelegt, wobei ihnen allerdings ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen belassen werde. Daher sei es grundsätzlich nicht möglich, aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den in Art. 4 RL 75/442 festgelegten Zielen unmittelbar abzuleiten, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen diese Bestimmung verstoßen habe. Falls jedoch eine solche tatsächliche Situation fortbesteht, ohne dass die Behörden eingreifen, habe der Mitgliedstaat in der Regel seinen Ermessensspielraum überschritten. Diese Voraussetzungen hielt der EuGH in Bezug auf die Situation in Italien – wo es eine beträchtliche Anzahl von Deponien gab, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Abfallentsorgung sichergestellt war, ganz abgesehen von

⁹⁵ S. in Bezug auf Art. 13 RL 2008/98 bzw. die Vorgängerregelung EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 67.

⁹⁶ S. auch noch EuGH, Urt. v. 4.3.2010, Rs. C-297/08 (Kommission/Italien), wo der EuGH auf der Grundlage einer genauen Analyse der tatsächlichen Situation aufgrund der untragbaren Abfallsituation in der Region Neapel einen Verstoß gegen Art. 13 RL 2008/98 bejahte.

⁹⁷ EuGH, Rs. C-135/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-3475.

einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt wurde – für gegeben.

- In der **Rs. C-365/97**⁹⁸ stand im Wesentlichen zur Debatte, ob der Umstand, dass in den Wasserlauf des San-Rocco-Tals in Italien Abfälle in einer Weise abgeleitet werden, dass damit eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt einhergeht, gegen Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 (jetzt Art. 13 RL 2008/98) verstößt. Konkret ging es insbesondere um eine illegale Deponie in dem genannten Tal. Der EuGH bejahte diese Frage. Zur Begründung betonte er, dass Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 zwar keine Rechte Einzelner begründe, dies aber nichts damit zu tun habe, ob dem Staat eine Verletzung der in Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 formulierten Verpflichtungen vorgeworfen werden kann. Zwar räume diese Bestimmung den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen ein, so dass namentlich nicht jede mit ihren Zielsetzungen unvereinbare tatsächliche Situation zu ihrer Verletzung führen müsse. Allerdings lege das Fortbestehen einer solchen Situation über einen längeren Zeitraum, die mit einer signifikanten Beeinträchtigung der Umwelt einhergehe, die Annahme nahe, das den Mitgliedstaaten zustehende Ermessen sei überschritten worden. Im konkreten Fall erachtete der EuGH nach einer ausführlichen Analyse der tatsächlichen Situation sowie der Beweislage diese Annahme als begründet.

3. *Unbestimmte Rechtsbegriffe*

Zahlreiche unionsrechtliche Vorgaben enthalten nicht lediglich Zielvorgaben, sondern legen den Mitgliedstaaten durchaus Verpflichtungen auf, räumen diesen aber gleichwohl aufgrund des **Rückgriffs auf unbestimmte Rechtsbegriffe** einen mitunter beachtlichen **Spielraum** ein, den diese auch zur Interessenabwägung ausnutzen können und vielfach auch sollen, wobei diesem Spielraum aber auch Grenzen gesetzt werden. Im Folgenden seien zwei Beispiele für solche Regelungen herausgegriffen.

a) Zur RL 2004/35: der Begriff des Verantwortlichen

Zielsetzung der **RL 2004/35 (Umwelthaftungsrichtlinie)**⁹⁹ ist die Verwirklichung des **Verursacherprinzips**: Verursacher von Umweltschäden müssen für die von ihnen verschuldeten Umweltschäden bzw. Vermeidungs- und / oder Sanierungsmaßnahmen unter

⁹⁸ EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773. Siehe auch den strukturell ähnlich gelagerten Fall in EuGH, Rs. C- 387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 63 ff, in dem es um eine unkontrollierte Abfalldeponie in Griechenland ging.

⁹⁹ RL 2004/35 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 L 143, 56.

den in der Richtlinie im Einzelnen formulierten Voraussetzungen und in dem dort festgelegten Umfang zur Verantwortung gezogen werden.¹⁰⁰ Deutlich wird damit, dass für die Anwendung der Haftungs- bzw. Verantwortlichkeitsregeln der RL 2004/35 der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einem oder mehreren identifizierbaren Verursachern und konkreten und messbaren Umweltschäden hergestellt werden kann, eine zentrale Rolle zukommt.

In der **Rs. C-378/08**¹⁰¹ hatte sich der Gerichtshof zu dieser Problematik zu äußern, wobei es im Ausgangsfall um von den zuständigen italienischen Behörden erlassene Maßnahmen zur Sanierung eines Gebiets, in dessen Nähe sich Anlagen und/oder Grundstücke der klagenden Unternehmen, die zu den betreffenden Sanierungsmaßnahmen verpflichtet worden waren, befanden, ging. Der Gerichtshof betonte zunächst, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Verursachern und Umweltschäden eine zwingende Voraussetzung dafür darstelle, dass Betreibern Sanierungsmaßnahmen auferlegt werden können, was auch im Falle breit gestreuter, nicht klar abgegrenzter Verschmutzungen gelte, wie sich aus Art. 4 Abs. 5 RL 2004/35 ergebe. Allerdings lege die Richtlinie gerade in solchen „unklaren“ Fällen nicht fest, wie diese erforderliche Kausalität etabliert werden kann, so dass hierfür die Mitgliedstaaten zuständig seien, die diesbezüglich über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügten, um unter Beachtung der Vorgaben des Vertrages Regelungen vorzusehen, die das Verursacherprinzip ausgestalten oder konkretisieren. Unter diesem Blickwinkel stehe es mit der RL 2004/35 in Einklang, wenn eine mitgliedstaatliche Regelung vorsieht, dass Sanierungsmaßnahmen einem Betreiber auferlegt werden, weil die Nähe der Anlagen des Betreibers zu den aufgetretenen Verschmutzungen einen ursächlichen Zusammenhang vermuten lasse; allerdings müsse die Behörde jedoch – um einen solchen ursächlichen Zusammenhang vermuten zu können¹⁰² – über plausible Anhaltspunkte für eine derartige Vermutung verfügen (z.B. die Nähe des Betreibers zu der festgestellten Verschmutzung oder die Übereinstimmung zwischen den gefundenen Schadstoffen und den Komponenten, die der Betreiber verwendet). Schließlich müsse es dem Betreiber offen stehen, diese Vermutung zu widerlegen. Sei auf dieser Grundlage die Ursächlichkeit des Verhaltens bestimmter Betreiber für eine Verschmutzung festgestellt, so müsse – wie sich aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang III RL 2004/35 ergebe – bei bestimmten Tätigkeiten (die in Anhang III RL 2004/35 aufgeführt sind) weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit nachgewiesen werden, wobei der Kreis dieser Tätigkeiten aufgrund der durch Art. 193 AEUV (bestätigt durch Art. 16 Abs. 1 RL 2004/35)

¹⁰⁰ Vgl. im Einzelnen zur RL 2004/35, m.w.N., *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 2), § 12, Rn. 9 ff.

¹⁰¹ EuGH, Urt. v. 9.3.2010, Rs. C-378/08 (*Raffinerie Mediterranée*), EuZW 2010, 307. Vgl. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Urt. v. 9.3.2010, verb. Rs. C-379/08, C-380/08 (*Raffinerie Mediterranée*), EuZW 2010, 388, wo es u.a. darum ging, unter welchen Voraussetzungen eine mitgliedstaatliche Behörde Sanierungsmaßnahmen anordnen darf und wie deren Durchführung sichergestellt werden darf.

¹⁰² Da nach dem Verursacherprinzip die Sanierungsverpflichtung den Betreibern nur deshalb obliege, weil sie zur Entstehung der Verschmutzung oder zur Verschmutzungsgefahr beigetragen haben, vgl. schon EuGH, Rs. C-188/07 (*Commune de Mesquer*), Slg. 2008, I-4501.

eröffneten Möglichkeit des Ergreifens strengerer Maßnahmen, die auch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser objektiven Haftung für Umweltschäden umfassten, erweitert werden könne.

Der Gerichtshof legt damit die **Anforderungen an den Nachweis der Kausalität einer Umweltverschmutzung eher weit** aus, lässt er doch – wie erwähnt – diesbezügliche Vermutungen genügen, wobei die Anhaltspunkte für die Entstehung einer solchen Vermutung durchaus eher vage sein können (wie lediglich die örtliche Nähe der Anlage eines Betreibers zu einer aufgetretenen Verschmutzung). Nicht beantwortet hat der Gerichtshof aber die Frage, welche Schranken der mitgliedstaatliche Gesetzgeber diesbezüglich zu beachten hat bzw. unter welchen Voraussetzungen er von einem Nichtvorliegen der Kausalität ausgehen darf. Die Formulierungen des Gerichtshofs legen es aber nahe, dass dem nationalen Gesetzgeber hier ein eher weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, so dass es zwar mit dem Verursacherprinzip wohl nicht in Einklang stünde, bei einer klar etablierten Kausalität von einer Anwendung der Haftungsregeln der RL 2004/35 abzusehen, dass die Mitgliedstaaten jedoch auf der anderen Seite gerade nicht verpflichtet sein sollen, Vermutungs- oder Zweifelsregelungen im Falle tatbestandlicher Unsicherheiten vorzusehen. Angesichts der häufig komplexen Ursache-Wirkungs-Mechanismen im Zusammenhang mit Umweltverschmutzungen impliziert dieser Ansatz eine potentiell weitgehende Einschränkung der Anwendbarkeit der RL 2004/35, was wiederum dafür spricht, bereits auf Unionsebene derartige bedeutende Fragen im Hinblick auf die Effektivität umweltrechtlicher Prinzipien und die Verwirklichung der Zielsetzungen unionsrechtlicher Rechtsakte zu regeln.

b) Zur RL 2010/75 (IVU-Richtlinie)

Die neue **IVU-Richtlinie (RL 2010/75)**¹⁰³ – die die RL 2008/1 ablöst – bezweckt in erster Linie den Schutz vor negativen Umweltauswirkungen bestimmter (großer) industrieller Anlagen. Schlüsselement der RL 2008/1 ist die Genehmigungspflicht: Die Inbetriebnahme bestimmter Anlagen bedarf einer Genehmigung, die lediglich unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden darf. Bei der Formulierung dieser Voraussetzungen nun verwendet die RL 2010/75 (ebenso wie bereits die Vorgängerrichtlinie, wenn die neue IVU-Richtlinie hier auch in bestimmten Bereichen Abhilfe schafft, so insbesondere indem der Begriff der besten verfügbaren Techniken präzisiert wird)¹⁰⁴ teilweise **sehr offene Formulierungen**, die den Mitgliedstaaten damit bei der Frage, ob eine Genehmigung erteilt

¹⁰³ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

¹⁰⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang zur Neufassung der Richtlinie *Andrea Diehl*, Stärkung des europäischen Konzepts der „besten verfügbaren Techniken“ durch die Richtlinie über Industrieemissionen. Kritik der Neufassung der IVU-Richtlinie, ZUR 2011, 59 ff.

werden darf oder nicht, sowie im Vorfeld im Rahmen der Umsetzung einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumen.

Hingewiesen sei hier beispielhaft auf **Art. 11 RL 2010/75**, der die **allgemeinen Prinzipien** auflistet, die beim Betrieb der Anlagen zu beachten sind, was die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben. Hier ist etwa davon die Rede, dass keine „erheblichen Umweltverschmutzungen verursacht“ werden oder dass Energie effizient verwendet wird. Auch wenn diese Vorgaben zweifellos rechtlich verbindlich sind, ist ihre normative Dichte doch denkbar gering, so dass den Mitgliedstaaten hier ein erheblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt wird, womit die rechtliche Situation hier letztlich ähnlich gelagert ist wie bei den allgemeinen Zielvorgaben.¹⁰⁵ Auch die in Art. 14 RL 2010/75 formulierten, zwingend vorzusehenden Genehmigungsaufgaben sowie die Vorgaben für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten (Art. 15 RL 2010/75) zeichnen sich teilweise durch sehr offene Formulierungen aus. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich die prozeduralen Vorschriften der Richtlinie gerade auch im Vergleich durch einen sehr hohen Detaillierungsgrad auszeichnen.

4. Abwägungen im Rahmen der Pflicht zur Aufstellung von Plänen

Zahlreiche unionsrechtliche Vorschriften in verschiedenen Rechtsgebieten verpflichten die Mitgliedstaaten zur **Aufstellung von Plänen** im Hinblick auf die Lösung bestimmter umweltpolitischer Probleme. Die diesbezüglichen Vorgaben der einschlägigen Sekundärrechtsakte variieren hier selbstredend; festzuhalten ist aber jedenfalls, dass den Mitgliedstaaten in Bezug auf die in solche Pläne zu integrierenden Maßnahmen ein gewisser Gestaltungsspielraum zukommt, den sie auch und gerade für Abwägungen mit anderen Interessen nutzen können, wobei sie sich aber selbstredend an die spezifischen unionsrechtlichen Vorgaben zu halten haben. Im Übrigen muss solchen Plänen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs grundsätzlich ein **spezifischer Charakter** zukommen, so dass die in dem jeweiligen Rechtsakt angestrebten Zielsetzungen erreicht werden können. Dies erfordert grundsätzlich ein in sich stimmiges Gesamtkonzept, das eine kohärente und gegliederte Planung für das gesamte nationale Hoheitsgebiet enthält. Allgemeine Programme oder ein Komplex punktueller Maßnahmen genügen diesen Anforderungen grundsätzlich nicht.¹⁰⁶

Als Beispiel sei hier auf die nach **Art. 29 RL 2008/98** zu erstellenden **Abfallvermeidungsprogramme** hingewiesen. Die Anforderungen an deren Inhalt ergeben sich aus Art. 29 Abs. 2, 3 RL 2008/98:

¹⁰⁵ Hierzu oben II.2.d).

¹⁰⁶ Vgl. in Bezug auf gewisse Programme im Bereich des Gewässerschutzes EuGH, Rs. C-207/97 (Kommission/Belgien), Slg. 1999, I-275.

- Nach Art. 29 Abs. 2 RL 2008/98 legen die Abfallvermeidungsprogramme die Abfallvermeidungsziele fest, deren Zweck nach Art. 29 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2008/98 darin besteht, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln. M.a.W. soll das Wirtschaftswachstum mit möglichst wenigen Auswirkungen für die Umwelt durch Abfallerzeugung verbunden sein. Die Mitgliedstaaten sollen die bestehenden Vermeidungsmaßnahmen beschreiben und die Zweckmäßigkeit der Beispielsmaßnahmen, die Anhang IV aufführt,¹⁰⁷ oder andere geeignete Maßnahmen bewerten.
- Art. 29 Abs. 3 RL 2008/98 betrifft die Konkretisierung der Abfallvermeidungsmaßnahmen. Danach geben die Mitgliedstaaten spezifische qualitative und quantitative Maßstäbe für diejenigen Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, die sie verabschiedet haben. Anhand dieser spezifischen Maßstäbe sollen die durch die Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden.

IV. Schlussbemerkung

Will man den Versuch wagen, ein Fazit der bisherigen Ausführungen zu ziehen, so drängt sich zunächst die – allerdings nicht überraschende – Feststellung auf, dass es „die“ Abwägung im EU-Umweltrecht nicht gibt; vielmehr kennt das Unionsrecht verschieden ausgestaltete Vorgaben, die Abwägungen und Interessenskonflikte betreffen. Die Art und Weise, wie bei Abwägungen bzw. in Bezug auf Interessenskonflikte zu verfahren ist, ergibt sich damit immer erst aus der jeweils anwendbaren Vorschrift. Nicht erkennbar sind im EU-Umweltrecht „Abwägungsprinzipien“, die immer oder auch nur grundsätzlich zum Zuge kämen, sieht man einmal von dem Grundsatz, dass Ausnahmen in der Regel eng auszulegen sind (der aber auch nicht immer erkenntnisfördernd ist), ab.

Gleichwohl lassen die angestellten Überlegungen doch gewisse unterschiedliche Falkonstellationen erkennen, wobei die grundsätzliche Unterscheidung dahin geht, ob ein Mitgliedstaat unabhängig von unionsrechtlichen Vorgaben, sozusagen aus „eigener Initiative“, umweltpolitisch tätig wird, oder ob es um durch Sekundärrecht vorgegebene Interessenabwägungen geht:

- Im erstgenannten Fall hat der Mitgliedstaat selbstredend die Vorgaben des Primärrechts zu beachten, wozu sowohl die Grundfreiheiten als auch die ggf. – im Falle des Bestehens von Sekundärrecht – einschlägigen Vorschriften über den „nationalen

¹⁰⁷ Dabei wird zwischen solchen Maßnahmen unterschieden, die sich auf die Rahmenbedingungen mit der Abfallerzeugung, auf die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase oder auf die Verbrauchs- und Nutzungsphase auswirken können. Die einzelnen Maßnahmen sind recht allgemein formuliert und enthalten keine konkreten Zielformulierungen, vgl. *Frank Petersen*, Entwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts. Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, 1063 (1071).

Alleingang“ gehören. Regelmäßig findet hier die Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung statt. Zu beachten ist in diesem Rahmen, dass es grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt, das Ziel bzw. das Schutzniveau zu definieren, geht es bei der Verhältnismäßigkeit doch um eine Zweck-Mittel-Relation. Die Rechtsprechung trägt diesem Grundsatz nicht immer genügend Rechnung. Zu bedauern ist im Übrigen, dass Art. 114 Abs. 5 AEUV in Bezug auf die Neueinführung nationaler Maßnahmen die Interessenabwägung in gewisser Weise insofern schon vorwegnimmt, als die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen sehr streng gefasst sind; hinzu kommt, dass die Rechtsprechung hier offenbar dem Binnenmarktziel ein größeres Gewicht beimisst.

- Soweit das Sekundärrecht den Mitgliedstaaten die Vornahme von Abwägungen aufgibt oder / und erlaubt, sind große Unterschiede zu verzeichnen: Teilweise – im Wesentlichen in denjenigen Konstellationen, in denen das Sekundärrecht selbst schon Mechanismen zur Vornahme von Abwägungen vorgibt – sind dem Unionsrecht hier recht präzise Vorgaben zu entnehmen, deren Regelungsansätze verhindern (sollen), dass Umweltanliegen regelmäßig hinter andere Anliegen zurücktreten. Aber auch bei Zielvorgaben sind die zu erreichenden Ziele mitunter recht präzise formuliert, so dass die Mitgliedstaaten zwar die Wahl haben, auf welche Weise sie diese Ziele verwirklichen wollen, jedoch die präzise gefasste Zielvorgabe selbst keiner Abwägung zugänglich ist. Allerdings dürften diejenigen Konstellationen, bei denen die Ziele selbst eher vage umschrieben sind, insgesamt häufiger sein. Verwenden Unionsrechtsakte unbestimmte Rechtsbegriffe, so können diese – ggf. unter Heranziehung der Umweltprinzipien – durchaus einer Konkretisierung zugänglich sein; häufig sind sie aber sehr weit gefasst. Auffallend ist jedenfalls, dass sich eine Tendenz im EU-Umweltrecht abzeichnen dürfte, die materiellen sekundärrechtlichen Vorgaben – auch und gerade in Bezug auf Interessenabwägungen – nur selten hinreichend präzise zu fassen, dies in auffallendem Gegensatz zu verfahrensrechtlichen Vorgaben, die sich häufig durch einen sehr hohen Detaillierungsgrad auszeichnen.