

§ 19 Die Umweltpolitik der Union

Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, § 19. Die Umweltpolitik der Union, in: Matthias Niedobitek (Hrsg.), Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union, 2. Aufl., Berlin 2020, S. 1569-1648.

Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Gliederungsübersicht	Rn
I. Entwicklung der europäischen Umweltpolitik und Überblick über die vertraglichen Bestimmungen	1
II. Begriff und Gegenstand der EU-Umweltpolitik	5
III. Rechtsquellen und Handlungsinstrumente	13
1. Sekundärrecht	14
2. Umweltpolitische Aktionsprogramme	15
3. Unverbindliche Handlungen	20
4. Völkerrecht	26
IV. Rechtsgrundlagen	29
1. Zu den verschiedenen Rechtsgrundlagen	30
a) Art 192 AEUV	30
b) Art 114 I AEUV	40
c) Befugnisse im Rahmen spezifischer Politikbereiche	42
2. Zur Abgrenzung der Rechtsgrundlagen	45
3. Außenkompetenzen	49
V. Inhaltliche Vorgaben der EU-Umwelt- und Energiepolitik	52
1. Ziele und Aufgaben	53
2. Umweltpolitische Handlungsprinzipien	55
a) Hohes Schutzniveau	56
b) Vorsorgeprinzip	59

* Der vorliegende Beitrag beruht teilweise auf bereits durchgeführten Untersuchungen der Verfasserin, die zum Teil in leicht abgeänderter und aktualisierter Form aufgegriffen werden, vgl insbesondere Vedder/Heintschel vHeinegg/*Epiney* Art 11, 191–193 AEUV; Landmann/Rohmer/*Epiney* Art 191–193 AEUV.

c)	Ursprungsprinzip	62
d)	Verursacherprinzip	64
e)	Zur „Querschnittsklausel“	67
3.	Umweltpolitische Leitlinien und Abwägungskriterien	70
4.	Rechtliche Tragweite und Bedeutung	71
VI.	Mitgliedstaatliche Handlungsspielräume: zur „Schutzverstärkung“ nach Art 114 IV–VI, 193 AEUV	73
1.	Überblick	73
2.	Allgemeine Grundsätze	77
3.	Art 114 IV-VI AEUV	81
4.	Art 193 AEUV	87
VII.	Zum Sekundärrecht – ein Überblick	90
1.	Allgemeine Regelungen	91
a)	Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten	92
b)	Umweltverträglichkeitsprüfung	96
c)	Umweltzeichen	99
d)	Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung („EMAS“)	100
e)	Umwelthaftung und Umweltstrafrecht	102
f)	Industrieemissionen (IE) bzw integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU)	104
2.	Medienschützendes Umweltrecht	106
a)	Gewässerschutz	107
b)	Luftreinhaltung	111
c)	Bodenschutz	116
d)	Lärmschutz	119
3.	Gefährliche Stoffe und Tätigkeiten	122
a)	Gefährliche Stoffe, insbesondere Chemikalien	123
b)	Industrielle Risiken	126
c)	Bio- und Gentechnologie	129
4.	Bewirtschaftung und Umweltressourcen	131
a)	Schutz der Erdatmosphäre	132
b)	Klimaschutz	133
c)	Naturschutz	138
d)	Abfallrecht	144
VIII.	Schlussbemerkung	147

Spezialschriftum

Bandi, Gyula/Csapo, Orsolya/Kovacs-Vegh, Luca/Stagel, Bence/Szilagyi, Szilvia The Environmental Jurisprudence of the European Court of Justice, 2008; *Epiney, Astrid* Umweltrecht der EU, 4. Aufl, 2019; *Jans, Jan H/Vedder, Hans H B* European Environmental Law, 2012; *Jans, Jan H/von der Heide, Ann-Katrin* Europäisches Umweltrecht, 2003; *Kahl, Wolfgang* Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993; *Krämer, Ludwig* EU Environmental Law, 2015; *Krämer, Ludwig* Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2012; *Meßerschmidt, Klaus* Europäisches Umweltrecht, 2011; *Nowak, Carsten* (Hrsg.) Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015; *Rengeling, Hans-Werner* (Hrsg) Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 3 Bände (I, II/1, II/2), 2003; *Thieffry, Patrick* Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2015.

Leitentscheidungen des EuGH

Rs 302/86 – Kommission / Dänemark; Rs C-2/90 – Kommission / Belgien; Rs C-187/93 – EP / Rat; Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech; Rs C-36/98 – Spanien / Rat; Gutachten 2/00 – Cartagena-Protokoll; Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission; Rs C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe; Rs C-98/03 – Kommission / Deutschland; Rs C-176/03 – Kommission / EP und Rat; Rs C-213/03 – Etang de Berre; EuGH, Rs C-308/06 – Intertanko; Rs C-411/07 – Kommission / EP und Rat; EuGH, Rs C-254/08 – Futura Immobiliare; Rs C-378/08 – Raffinerie Mediterranee; Rs C-263/08 – Djurgarden-Lilla; Rs C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica; Rs C-137/14 – Kommission / Deutschland; Rs C-243/15 – Lesoochranarske; Rs C-664/15 – Protect.

I. Entwicklung der europäischen Umweltpolitik und Überblick über die vertraglichen Bestimmungen

#1 Der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 enthielt keine Hinweise auf umweltpolitische und -rechtliche Belange und demnach auch keine diesbezüglichen Kompetenzen. Gleichwohl entfaltete die Gemeinschaft ab Anfang der 70er Jahre eine relativ intensive Tätigkeit auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Ausgangspunkt war eine diesbezügliche Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1972,¹ woraufhin die Gemeinschaft dann umweltpolitische Aktionsprogramme erließ² und eine Reihe umweltpolitischer Sekundärrechtsakte in verschiedenen Bereichen des Umweltrechts annahm. Letztere erfassten nicht nur im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt stehende Gebiete (wie Produkt- oder Produktionsnormen), sondern auch genuin umweltpolitisch motivierte Bereiche (wie zB Vogelschutz oder Gewässerqualität). Diese Rechtsetzungstätigkeit wurde – mangels spezifischer Rechtsgrundlagen – auf die damaligen Art 100, 235 EWGV gestützt.³

#2 Das heutige Umweltkapitel (Art 191–193 AEUV) wurde – ebenso wie der ebenfalls den Umweltschutz erwähnende heutige Art 114 AEUV – ursprünglich durch die **Einheitliche Europäische Akte 1987** in den Vertrag eingefügt. Der **Maastrichter Vertrag** (1992/1993) modifizierte bzw präziserte diese Bestimmungen in zahlreichen Punkten und verankerte den Umweltschutz in der Zielbestimmung des Art 3 EGV.⁴ Der **Vertrag von Amsterdam** (1997/1999) brachte demgegenüber weniger bedeutende Modifikationen (Verankerung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung,

1 Vgl Kommission, 6. Gesamtbericht, 1972, 8.

2 Zu diesen noch unten Rn 15 ff.

3 Was nicht unbestritten war, hierzu *Vandermeersch* ELRev 1987, 406 (410 ff).

4 Ausführlich zu diesen Modifikationen *Epiney/Furrer* EuR 1992, 369 ff.

Modifikation einiger Aspekte des „Alleingangverfahrens“ des Art 114 AEUV sowie des Entscheidungsverfahrens in Art 192 AEUV). Der **Vertrag von Nizza** (2001/2003) modifizierte lediglich (geringfügig) Art 192 II AEUV. Der **Lissabonner Vertrag** (2007/2009) übernahm Art 174–176 EGV in sprachlich angepasster Fassung – wobei allerdings neu ausdrücklich auf den Klimawandel hingewiesen wird –, führte ein eigenes Kapitel Energiepolitik (Art 194 AEUV) ein, überführte das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere in den Vertrag (Art 13 AEUV), verankerte den Umweltschutz in der Zielbestimmung des Art 3 III EUV und formulierte das Ziel der nachhaltigen Entwicklung in Art 3 V EUV auch in Bezug auf die Außenbeziehungen.⁵

#3 Die Verträge enthalten heute somit zahlreiche Hinweise auf die Notwendigkeit des Umweltschutzes, und die Umweltpolitik gehört vor diesem Hintergrund zu den fest etablierten und bedeutenden Politiken der Union. Im Einzelnen ist in erster Linie auf folgende **Bestimmungen der Verträge mit einem Bezug zum Umweltschutz bzw zur Umweltpolitik** hinzuweisen:

- Gemäß **Art 3 III EUV** gehören die „nachhaltige Entwicklung Europas“, ein „hohes Maß an Umweltschutz“ sowie eine „Verbesserung der Umweltqualität“ zu den **Zielsetzungen der Union**.⁶
- **Art 3 V 2 EUV** erwähnt den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, zu der die Union einen Beitrag – auch in den **Beziehungen zur übrigen Welt** – leisten soll.
- **Art 4 II lit e AEUV** führt die Umweltpolitik als Bereich **geteilter Zuständigkeit** zwischen Union und Mitgliedstaaten auf.
- Nach **Art 11 AEUV** sind „Erfordernisse des Umweltschutzes“ bei der „Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“ einzubeziehen (sog **Querschnittsklausel**). **Art 37 der Grundrechtecharta** wiederholt letztlich diese Klausel (in sprachlich etwas umformulierter Form), so dass ihr kein weitergehender Aussagegehalt beigemessen werden kann und ihre Aufnahme in die Grundrechtecharta nicht wirklich sinnvoll erscheint, zumal sie auch in der Charta klar als objektiv-rechtliche Pflicht ausgestaltet ist; ein wie auch immer ausgestaltetes „Grundrecht auf eine gesunde Umwelt“ dürfte den Verträgen denn auch nicht zu entnehmen sein.⁷
- **Art 13 AEUV** enthält eine – allerdings im Vergleich zu Art 11 AEUV

5 Zu Entstehung und Entwicklung der Umweltpolitik in der Union zB *Thieffry* Droit de l'environnement S 4 ff; *Jans/Vedder* S 3 ff; *Epiney* Umweltrecht der EU 2. Kap.

6 S auch schon EuGH, Rs 302/86 – Kommission / Dänemark, Rn 8, wo der Gerichtshof davon spricht, dass der Umweltschutz ein „wesentliches Gemeinschaftsziel“ darstelle.

7 Zum Problemkreis zusammenfassend mwN *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 3.

„abgeschwächte“ – **Querschnittsklausel für den Tierschutz.**⁸

- **Art 114 III AEUV** erwähnt das **hohe Schutzniveau** ua im Bereich des Umweltschutzes, das die Kommission bei ihren Vorschlägen zur Sekundärrechtsetzung nach Art 114 I AEUV zugrunde zu legen hat.
- Belange des Umweltschutzes sind einer der Gründe, die „**nationale Alleingänge**“ nach **Art 114 IV–VI AEUV** zu begründen vermögen.
- **Art 191–193 AEUV** verankern die Umweltpolitik als eigenständige **Unionspolitik** und enthalten insbesondere Zielsetzungen, Handlungsprinzipien, eine Rechtsgrundlage zum Erlass umweltpolitischer Maßnahmen sowie eine Klausel, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, vom sekundärrechtlich gewährleisteten Schutzstandard abzuweichen.

#4 Parallel zur Verankerung des Umweltschutzes bzw der Umweltpolitik sowie der umweltpolitischen Kompetenzen im Primärrecht intensiviert und verbreiterte sich die umweltpolitische Tätigkeit der Union. Heute ist das EU-Umweltrecht nicht nur quantitativ mit rund **250–300 Rechtsakten** (allerdings unterschiedlicher Bedeutung, so dass die Zählweise auch variiert)⁹ von großer Bedeutung, sondern beschlägt auch **nahezu alle Bereiche des Umweltrechts**, wenn auch häufig nur sektorielle bzw punktuelle Aspekte geregelt werden, die – auch aufgrund des bevorzugten Rückgriffs auf Richtlinien – noch der Ausgestaltung und Ergänzung durch nationales Recht bedürfen.¹⁰

II. Begriff und Gegenstand der EU-Umweltpolitik

#5 Der **Begriff der Umwelt bzw der Umweltpolitik** (vgl Art 191 I, II AEUV) wird im Vertrag nicht definiert. Ebenso wenig findet sich in der Rechtsprechung des EuGH eine Definition des Umweltbegriffs, obwohl er in seinen Urteilen immer wieder Bezug auf den „Umweltschutz“ nimmt.¹¹

8 Zu dieser zB Vedder/Heintschel vHeinegg/*Epiney* Art 13 AEUV.

9 Zu den Unterschieden bei der Zählweise, mwN, *Meßerschmidt* S 1 f.

10 Zur Entwicklung des materiellen Umweltrechts den Überblick bei Dausers/Ludwigs/*Scherer/Heselaus* O Rn 7 ff.

11 Vgl zuerst EuGH, Rs 91/79 – Kommission / Italien, Rn 8; s ansonsten etwa EuGH, Rs 272/80 – Biologische Producten BV, Rn 8; Rs 240/83 – ADBHU, Rn 15; Rs 302/86 – Kommission / Dänemark, Rn 8 f; Rs C-2/90 – Kommission / Belgien, Rn 29 ff; verb Rs C-164/97, C-165/97 – EP / Rat, Rn 15 f; Rs C-213/96 – Outokumpo Oy, Rn 31 ff; Rs C-36/98 – Spanien / Rat, Rn 50; Rs C-673/13 P – Kommission/Stichting Greenpeace); Rs C-442/14 – Bayer CropScience; verb Rs C-58/10-C-68/10 – Monsanto, Rn 76 ff; Rs C-111/16 – Fidenato, Rn 27 ff.

#6 Allerdings führt **Art 191 I AEUV** – in Konkretisierung des Art 3 III UAbs 1 S 2 EUV, wonach die Union auf ein hohes Umweltschutzniveau hinzuwirken hat, so dass dieser eine der Zielsetzungen der Union darstellt – die **Ziele und Aufgaben der EU-Umweltpolitik** auf. Diese sind denkbar weit gefasst und reichen ganz allgemein von der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität über den Gesundheitsschutz und die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen bis zur internationalen Zusammenarbeit und zur Bewältigung globaler Umweltprobleme, insbesondere des Klimawandels.

#7 Weiter enthalten die **umweltpolitischen Aktionsprogramme**¹² und einige **EU-Sekundärrechtsakte** Umschreibungen des Umweltbegriffs, die eher umfassend ausfallen. Zu erwähnen sind das Dritte Aktionsprogramm, das als Schutzgut neben der natürlichen Umwelt auch das kulturelle sowie das architektonische Erbe nennt und betont, dass die Umweltpolitik dafür sorgen solle, dass die wirtschaftliche Entwicklung weder die natürliche noch die vom Menschen geschaffene Umwelt unverhältnismäßig beeinträchtigt.¹³ Das Sechste Umweltaktionsprogramm¹⁴ zählt in Art 1 folgende prioritäre Aktionsbereiche auf: Klimaänderungen, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität sowie natürliche Ressourcen und Abfälle. Im laufenden Siebten Umweltaktionsprogramm¹⁵ werden insbesondere der Biodiversitätsschutz, die Ausrichtung der Union auf eine „grüne Wirtschaft“, eine größere Energie- und Ressourceneffizienz sowie ein geringerer Treibhausgasausstoß als prioritäre Ziele aufgeführt (Art. 2). Das Sekundärrecht enthält insbesondere in Art 3 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie), Art 2 I lit f VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung) und Art 2 Nr 2 RL 2010/75 (IVU- bzw Industrieemissionsrichtlinie)¹⁶ eher weite Definitionen des Umweltbegriffs.¹⁷

12 Zu diesen noch Rn 15 ff.

13 ABI 1983 C 46/5 (24, 36). Zu den Aussagen anderer Umweltprogramme *Kahl* S 16 f.

14 ABI 2002 L 242/1.

15 ABI 2013 L 354/171.

16 Zu diesen Rechtsakten noch unten Rn 93, 97, 104 f.

17 So sind nach Art 3 RL 2011/92 bei der UVP auch die Auswirkungen eines Projekts auf Sachgüter und das kulturelle Erbe zu eruieren, und Art 2 I lit f VO 1367/2006 definiert den Begriff des Umweltrechts als alle Rechtsvorschriften, die unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage zur Verfolgung der im Vertrag verankerten Ziele der EU-Umweltpolitik beitragen. Nach Art 3 Nr 2 RL 2010/75 schließlich ist unter „Umweltverschmutzung“ die „durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der

#8 Insbesondere¹⁸ die erwähnten **weiten und relativ offenen Formulierungen des Art 191 I AEUV** sprechen für einen **weiten Umweltbegriff** und stehen einem solchen jedenfalls nicht entgegen.¹⁹ Darüber hinaus ist diese Bestimmung insofern von Bedeutung, als der Begriff der Umwelt so gefasst werden muss, dass die dort genannten Ziele grundsätzlich im Rahmen der EU-Umweltpolitik verwirklicht werden können. Nur unter dieser Voraussetzung kann nämlich Art 191 I AEUV tatsächliche Wirkungen entfalten (*effet utile*): Stünden der Union nicht grundsätzlich die zur Verwirklichung der vertraglich definierten Ziele notwendigen Kompetenzen zur Verfügung, verlöre die Zielbestimmung ihren Sinn.

#9 Andererseits sprechen die Formulierungen der Art 153, 114 IV AEUV dafür, die **Arbeitsumwelt aus dem Begriff der Umwelt auszunehmen**; ansonsten wäre die Erwähnung dieses Bereichs in den genannten Vorschriften überflüssig. Weiter erscheint es sachgerecht, den Begriff der Umwelt nicht auf die Gesamtheit der Lebensbedingungen unter Einschluss der kulturellen, sozialen und politischen Aspekte auszuweiten. Dies hätte nämlich letztlich eine völlige Konturlosigkeit des Umweltbegriffs zur Folge und stellte weite Teile der durch den Vertrag erfassten Bereiche, die in anderen Vorschriften geregelt sind, unter den Oberbegriff „Umweltpolitik“, was der vertraglichen Systematik nicht Rechnung trüge.

#10 Insgesamt sprechen daher sowohl sachliche als auch systematische Gründe dafür, den Begriff der Umwelt auf die „**natürliche Umwelt**“ zu beschränken. Allerdings ist zu beachten, dass es die Umschreibung des Begriffs der Umwelt (auch) ermöglichen muss, auf der Grundlage der durch den Vertrag zur Verfügung gestellten Vorschriften und Rechtsgrundlagen einen **effektiven Umweltschutz** zu verwirklichen und die in **Art 191 I AEUV genannten Ziele** zu verfolgen.²⁰ Dies bedeutet zunächst, dass der Umweltbegriff offen genug sein muss, um auf die Herausforderungen, die Umweltbelastungen mit sich bringen, zu reagieren, so dass er nicht zur Ausgrenzung von in

menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können“, zu verstehen.

18 Hingegen können die umweltpolitischen Aktionsprogramme und das Sekundärrecht nicht als solche ausschlaggebend für die Definition des vertraglichen und damit primärrechtlichen Umweltbegriffs sein, da Sekundärrecht aufgrund der Normenhierarchie die Tragweite primärrechtlicher Begriffe nicht modifizieren kann. Dies ändert nichts daran, dass dem Sekundärrecht Anhaltspunkte für die Auslegung primärrechtlicher Begriffe entnommen werden können.

19 Ähnlich schon *Kahl* S 14 ff.

20 S auch schon Rn 8.

diesem Zusammenhang wesentlichen Aspekten führen darf. Zudem muss er flexibel sein, so dass auch neuen Situationen und Gefahren begegnet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist von einem **weiten Begriff der „natürlichen“ Umwelt** auszugehen, so dass dieser nicht nur die „unberührte“ Natur, sondern auch die vom Menschen geschaffene bzw **beeinflusste „künstliche Umgebung“** erfasst. Nur auf diese Weise kann tatsächlich allen potentiellen Bedrohungen der Umwelt, der Gesundheit und des Wohlbefindens des Menschen begegnet werden, so dass ein effektiver Schutz ermöglicht wird. Dabei kann es beim Umweltschutz allerdings von vornherein nur um (mögliche) Beeinträchtigungen der so geschützten gegenständlichen Umwelt gehen, die aus der Modifizierung oder Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen resultieren.²¹ Diese Auslegung steht im Einklang mit dem in den umweltpolitischen Aktionsprogrammen und im EU-Sekundärrecht anzutreffenden Verständnis.²² Angesichts dieser Offenheit des in Art 191 AEUV zugrunde gelegten Umweltbegriffs sowie der Interdependenzen jedes Eingriffs in die Umwelt dürfte dem Streit um die **anthropozentrische oder ökozentrische Ausrichtung des Umweltrechts keine praktische Bedeutung** zukommen.²³

#11 Der Tierschutz ist insoweit Teil des Umweltschutzes, als es um die Tiere als Bestandteile der natürlichen Umwelt geht. Hingegen ist der Schutz der Tiere als Selbstzweck (also insbesondere der Schutz der Tiere, unter Einbezug der Nutztiere, als fühlende Wesen) nicht Teil des Umweltschutzes. Denn nicht jedes tierische Leiden stellt auch eine Gefahr für den Umweltschutz im Allgemeinen und den Artenschutz im Besonderen dar. Im Übrigen ist der Tierschutz in Art 13 AEUV erwähnt, und dieser Querschnittsklausel käme keine eigenständige Bedeutung zu, wenn der Tierschutz schon in jedem Fall Teil des Umweltschutzes wäre.²⁴

#12 Räumlich ist der Umweltbegriff nicht auf das Unionsgebiet beschränkt, sondern erfasst auch die Umwelt in Drittstaaten und staatenlosen Gebieten;²⁵

21 IERG ähnlich der Umweltbegriff bei Dausers/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 19; Meßerschmidt S 53 f; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim Art 191 AEUV Rn 49 ff; Dhondt S 74 f; Arndt S 138 ff; Frenz Hdb 6 Rn 4544 ff; tendenziell weiter aber etwa Kahl S 13 ff.

22 Vgl Rn 7.

23 Vgl ausführlich insoweit Epiney Umweltrecht der EU 2. Kap Rn 10 mwN.

24 Vgl insoweit auch EuGH, Rs C-189/01 – Jippes, Rn 71 ff; wie hier auch etwa Calliess/Ruffert/Calliess Art 191 AEUV Rn 9; Krämer Droit de l'environnement S 6; Streinz/Kahl Art 191 AEUV Rn 54; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim Art 191 AEUV Rn 52; aA etwa Dausers/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 21.

25 So auch etwa Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim Art 191 AEUV Rn 56; Meßerschmidt S 55 f.

dementsprechend kommen der Union auch umweltpolitische Außenkompetenzen zu, von denen sie in zahlreichen Gebieten Gebrauch gemacht hat.²⁶ **Zeitlich** erfasst der Umweltbegriff nicht nur ihren derzeitigen Zustand; vielmehr sind auch künftige Entwicklungen zu berücksichtigen, so dass umweltrechtliche Maßnahmen auch (langfristigen) Interessen künftiger Generationen Rechnung tragen können bzw sollen, wie auch in der Bezugnahme auf die nachhaltige Entwicklung an verschiedenen Stellen des Vertrages (s insbesondere Art 3 III EUV, Art 11 AEUV) zum Ausdruck kommt.

III. Rechtsquellen und Handlungsinstrumente

#13 Die Rechtsquellen und Handlungsinstrumente in der EU-Umweltpolitik bzw im EU-Umweltrecht decken sich grundsätzlich mit denjenigen anderer Politikbereiche, so dass insofern die **allgemeinen Grundsätze** zum Zuge kommen. Allerdings sind im EU-Umweltrecht teilweise gewisse Besonderheiten zu verzeichnen, auf denen der Akzent der folgenden Skizzierung der in diesem Zusammenhang relevanten Aspekte liegt. Dabei kann zwischen Sekundärrecht²⁷ (1.), umweltpolitischen Aktionsprogrammen (2.), unverbindlichen Handlungen (3.) und Völkerrecht (4.) unterschieden werden.²⁸

1. Sekundärrecht

#14 Im Bereich des Umweltrechts – in dem ebenfalls in erster Linie die in **Art 288 AEUV** aufgeführten Formen zur Verfügung stehen, wobei **Verordnungen** und **Richtlinien** besondere Bedeutung zukommt – wurde während langer Zeit meist auf die **Richtlinie** zurückgegriffen, was wohl in erster Linie mit der damit grundsätzlich einhergehenden Flexibilität für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung zusammenhängt. In jüngerer Zeit mehren sich aber die Bereiche, in denen **Verordnungen** erlassen werden, dies in der Regel im Hinblick auf die Sicherstellung der Geltung und

26 Hierzu Rn 26 ff, 49 f.

27 Zum Primärrecht bereits den Überblick oben Rn 3.

28 Auch die in Bezug auf das EU-Umweltrecht bedeutenden Akteure decken sich mit den allgemeinen Akteuren in der EU, wenn auch hier einige Bedeutungsunterschiede (etwa in Bezug auf die Rolle der Einzelnen oder der Interessengruppen) bestehen mögen, so dass davon abgesehen werden soll, sie hier eigens zu behandeln. Vgl zu den Akteuren der EU-Umweltpolitik, mwN, *Epinéy* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 34 ff. Hingewiesen sei aber auf einen „bereichsübergreifenden“ besonderen Akteur in der EU-Umweltpolitik, nämlich die Europäische Umweltagentur (vgl VO 401/2009, ABI 2009 L 126/13). Zur Umweltagentur, mwN, *Epinéy* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 61 ff.

Anwendung einheitlicher Regelungen. Beispielhaft zu nennen sind hier die Bereiche des Umweltzeichens oder des sog *Eco Management and Audit Scheme (EMAS)*. Auch wurden in einigen Gebieten Richtlinien durch Verordnungen abgelöst (zB im Pflanzenschutzmittelrecht, im Chemikalienrecht oder im Abfallrecht). Aber auch der Beschluss (bis zum Vertrag von Lissabon „Entscheidung“ genannt) erfährt im Bereich des Umweltrechts einen immer weiteren Anwendungsbereich, wobei hier in erster Linie die Verwaltung des Kohäsionsfonds und die Durchführung bestimmter Sekundärrechtsakte eine gewisse Rolle spielen.²⁹

2. Umweltpolitische Aktionsprogramme

#15 Die in Art 192 III AEUV geregelten **umweltpolitischen Aktionsprogramme** legen die Ziele und Prioritäten der EU-Umweltpolitik fest, umschreiben in allgemeiner Form die für einen bestimmten Zeitraum geplanten Maßnahmen und leiten ggf neue Entwicklungen ein. Sie bereiten damit den Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen auf Unionsebene vor und sollen diese koordinieren. Die ausdrückliche Verankerung der Aktionsprogramme in Art 192 III AEUV, der Wortlaut der Vorschrift („beschließen“) sowie der Zusammenhang mit der grundsätzlich dem Vertrag zu entnehmenden Pflicht der Unionsorgane, eine eigentliche EU-Umweltpolitik zu verfolgen,³⁰ sprechen dafür, aus der Bestimmung eine Pflicht der beteiligten Unionsorgane zum Erlass umweltpolitischer Aktionsprogramme bzw zum Ergreifen der entsprechenden (vorbereitenden) Maßnahmen abzuleiten.³¹ Man wird wohl in Bezug auf den Inhalt ein in sich kohärentes Dokument, das die Tätigkeitsfelder, die zu erreichenden Zielsetzungen sowie einen Zeitplan enthält, verlangen können, dürfte doch nur unter dieser Voraussetzung tatsächlich von einem „Programm“ gesprochen werden können.³²

#16 Bislang wurden insgesamt sieben Aktionsprogramme verabschiedet, das erste am 22.11.1973,³³ die weiteren Aktionsprogramme folgten in den Jahren 1977, 1983,

29 Zur Bedeutung des Beschlusses im EU-Umweltrecht Rengeling/*Krämer* Umweltrecht S 492 f. Allgemein zu den Formen des Sekundärrechts im Zusammenhang mit dem EU-Umweltrecht *Meßerschmidt* S 180 ff.

30 Hierzu im Einzelnen *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 4 f.

31 So wohl auch *Meßerschmidt* S 237 f; anders bzw missverständlich aber noch *Epiney/Furrer* EuR 1992, 369 (399).

32 Ähnlich *Meßerschmidt* S 237.

33 ABI 1973 C 112/1.

1987, 1993, 2002 und 2013.³⁴ Zu unterscheiden sind die spezifisch in Art 192 III AEUV erwähnten Aktionsprogramme von unverbindlichen Äußerungen der Unionsorgane, insbesondere der Kommission, wie etwa Grün- oder Weißbüchern, auf die Art 192 III AEUV keine Anwendung findet.³⁵

#17 Nach Art 192 III AEUV werden die Aktionsprogramme nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen, und auf dieser Grundlage sind in Anwendung der Art 192 I, II AEUV die zur Durchführung der Programme notwendigen Maßnahmen zu erlassen. Diese Verfahrensregeln legen es – auch im Vergleich zu der Rechtslage bis zum Maastrichter Vertrag, der zur Einführung einer Bestimmung über Aktionsprogramme führte – nahe, den Aktionsprogrammen insofern eine **verbindliche Wirkung** zuzuerkennen, als die zuständigen **Unionsorgane** verpflichtet werden, die zu ihrer Durchführung notwendigen Maßnahmen (sowohl was die erfassten Bereiche als auch das grundsätzliche Schutzniveau betrifft) zu erlassen; denn die Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entbehrt ansonsten jeden Sinns.³⁶ Allerdings ist den Unionsorganen hier ein gewisser, eher weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen. Damit kann bzw. könnte die Beachtung dieser Verpflichtung zwar vor dem EuGH geltend gemacht werden, was jedoch nicht sehr effektiv sein dürfte, so dass der politischen und öffentlichen Kontrolle eine umso größere Bedeutung zukommt. Diese dem Aktionsprogramm somit zukommende Bindungswirkung ändert allerdings nichts daran, dass den Aktionsprogrammen im **Außenverhältnis keine Rechtswirkung** zukommt.

#18 Aus der Systematik des Art 192 III AEUV folgt auch, dass sich der **Inhalt der Aktionsprogramme** tatsächlich – wie sich auch aus dem Wortlaut des Art 192 III AEUV (wonach in den Aktionsprogrammen die „vorrangigen Ziele“ festzulegen sind)

34 ABI 1977 C 139/1; ABI 1983 C 46/1; ABI 1987 C 328/1; ABI 1993 C 138/1; ABI 2002 L 242/1; ABI 2013 L 354/171. Zum 5. Aktionsprogramm, das aus umweltpolitischer Sicht einige bemerkenswerte und wohl richtungweisende Ausführungen enthält und als Leitmotiv das Bekenntnis zu einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung formuliert, *Wägenbaur* EuZW 1993, 241 ff.; eingehend zum siebten Aktionsprogramm *Wimmers* UPR 2013, 286 ff.; *Krämer* RDUE 2014, 9 ff.

35 Ebenso etwa *Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 99; *Calliess/Ruffert/Calliess* Art 192 AEUV Rn 35.

36 Vgl ausführlich *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 10 ff.; ebenso *Streinz/Kahl* Art 192 AEUV Rn 40 f.; *Schwarze/Käller* Art 192 AEUV Rn 30, 32; *Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 98; *Krämer* EurUP 2003, 2; aA jedoch *Meßerschmidt* S 238 f. Zumindest missverständlich EuGH, Rs C-142/95 P – *Associazione agricoltori*, Rn 32, wo der EuGH (im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Klage Einzelner nach Art 263 IV AEUV bzw der Vorgängernorm) zwar betont, dass dem 5. Aktionsprogramm ein Rahmen für die Formulierung der Umweltpolitik der Union zu entnehmen sei, das Programm jedoch keine juristisch verbindlichen Bestimmungen enthalte.

ergibt – auf die Festlegung der großen Linien, der **Konzeption und der Prioritäten der EU-Umweltpolitik** beschränken muss, womit es nicht in Einklang stünde, bereits den Umfang und die Reichweite konkreter zu ergreifender Maßnahmen in den Aktionsprogrammen festzulegen.³⁷ Denn sonst könnte tatsächlich – in Verbindung mit der dargelegten Bindungswirkung der Aktionsprogramme für die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Organe – über die Aktionsprogramme der Inhalt von EU-Rechtsetzungsakten präjudiziert werden, und die Annahme von Aktionsprogrammen nach Art 192 III AEUV könnte letztlich für den Erlass eines Großteils umweltrechtlicher Maßnahmen maßgeblich sein. Dies trüge jedoch dem differenzierten System der Kompetenzgrundlagen des Vertrages für die verschiedenen Bereiche³⁸ nicht Rechnung. Die Formulierung der Aktionsprogramme muss also Spielraum für Konkretisierungen lassen.

#19 Die Aktionsprogramme können – trotz des Hinweises in Art 192 III AEUV, dass Durchführungsmaßnahmen nach Art 191 I oder Art 192 II AEUV zu erlassen sind – auch solche Bereiche erfassen, in denen **Durchführungsmaßnahmen auf andere Rechtsgrundlagen** zu stützen sind. Aufgrund des Querschnittscharakters umweltpolitischer Problemstellungen³⁹ können diese eben in allen Politikbereichen auftreten, so dass die Entwicklung eines sinnvollen Aktionsprogramms im Bereich der Umweltpolitik nur unter Einbezug aller Politiken, die Auswirkungen auf die Verwirklichung einer effektiven Umweltpolitik entfalten, erfolgen kann. Eine Verschiebung der einschlägigen Kompetenzgrundlagen soll Art 192 III AEUV jedoch nicht bewirken. Die in den Aktionsprogrammen festgelegten Ziele sollen vielmehr sicherstellen, dass langfristig in allen „umweltrelevanten“ Politikbereichen in kohärenter Weise umweltpolitische Belange berücksichtigt werden. Daher kann aus der Erwähnung der Art 191 I, II AEUV in Art 192 III AEUV nicht abgeleitet werden, dass alle Durchführungsmaßnahmen zu den Aktionsprogrammen auf diese beiden Vorschriften zu stützen wären.⁴⁰

3. Unverbindliche Handlungen

#20 Während die bisherigen Instrumente verbindlichen Charakter aufweisen, greift die Union auch im Umweltrecht daneben häufig auf **unverbindliche**

37 Ebenso etwa Rengeling/*Krämer* Umweltrecht S 458.

38 Unten Rn 29 ff.

39 Rn 67.

40 IERG ebenso Calliess/Ruffert/*Calliess* Art 192 AEUV Rn 36; Grabitz/Hilf/*Nettesheim/Nettesheim* Art 192 AEUV Rn 86; Lenz/*Borhardt/Breier* Art 192 AEUV Rn 17; missverständlich allerdings *Jans/von der Heide* S 57.

Handlungsinstrumente zurück. Diese können in ganz verschiedenen Formen ergehen und von verschiedenen Organen angenommen werden. So sind bereits im Vertrag (Art 288 AEUV) Empfehlungen und Stellungnahmen erwähnt, die häufig vom Rat und/oder vom Parlament angenommen werden. Aber auch die Kommission verfügt hier über weite Handlungsspielräume, so wenn sie etwa Mitteilungen, Grün- oder Weißbücher veröffentlicht.⁴¹

#21 Schon aufgrund ihrer Unverbindlichkeit können aus derartigen Maßnahmen **keine Rechte und Pflichten Einzelner oder der Mitgliedstaaten** abgeleitet werden; hingegen können solche Dokumente für die Auslegung von Sekundärrecht herangezogen werden und im Einzelfall eine gewisse Selbstbindung der Unionsorgane nach sich ziehen.⁴²

#22 Solche Verlautbarungen der Unionsorgane erfüllen ganz unterschiedliche Zwecke. Teilweise sollen sie das Verhalten Privater oder der Mitgliedstaaten beeinflussen (wie diverse Empfehlungen), teilweise dienen sie der Vorbereitung der Gesetzgebung (wie idR Grün- und Weißbücher), teilweise dienen sie der Transparenz (wie diverse Berichte der Kommission), wobei diese Aufzählung nicht abschließend ist.

#23 Im Umweltbereich von besonderer Bedeutung sind die sog **Umweltvereinbarungen**. Hierunter versteht man „Absprachen“ zwischen den Unionsorganen, insbesondere der Kommission, oder auch mitgliedstaatlichen Behörden und Wirtschaftsverbänden über die Einhaltung bestimmter umweltpolitischer Vorgaben.⁴³ Ziel solcher Abreden ist es häufig, über freiwillige Verpflichtungen der Industrie bzw der Wirtschaft gewisse umweltpolitische Zielsetzungen zu erreichen, ohne dass eine gesetzgeberische Tätigkeit notwendig wird. MaW geht es um eine Art Abkommen mit der Wirtschaft, die sich zu einem bestimmten „Wohlverhalten“ verpflichtet und dafür damit „belohnt“ wird, dass ihr rechtlich zwingende Auflagen „erspart“ bleiben.⁴⁴ Auf diese Weise

41 Vgl die Erörterung dieser Handlungsformen bei *Meßerschmidt* S 240 ff, der zahlreiche Beispiele aufführt. Ebenfalls um letztlich unverbindliche Handlungen handelt es sich bei dem Prozess der sog „offenen Koordinierung“ (vgl Art 149 AEUV), hierzu *Meßerschmidt* S 251 ff; *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* §7 Rn 4; *Hofmann/Rowe/Türk* S 312 ff.

42 Vgl EuG, Rs T-13/99 – Pfizer Animal Health / Rat; hierzu *Meßerschmidt* S 242 f; *Krämer Droit de l’environnement* S 32; ausführlich zu den möglichen Rechtswirkungen solcher unverbindlicher Handlungen *Versteyl/Stengler* AbfallR 2010, 245 ff; *Thomas* EuR 2009, 423 ff.; *Boysen/von Unger* JEEPL 2015, 128 ff.

43 Wobei hier natürlich zahlreiche Formen denkbar sind. Zur Begrifflichkeit etwa *Vollmann* UTR 2001, 97 (99 ff); *Rengeling/Krämer* Umweltrecht S 474, 476; *Frenz* EuR 1999, 27; *Wägenbaur* EuZW 1997, 645 (646); *Makuch* EELR 2003, 233 f.

44 Zu Umweltvereinbarungen zB *Meßerschmidt* S 413 ff; *Salzborn* S 173 ff; s auch den Überblick bei *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 18 ff.; *Thieffry* Droit de l’environnement S 151 ff. Vgl auch die

erhofft man sich eine raschere und effizientere Verwirklichung umweltpolitischer Ziele, auch und gerade aufgrund der im Vergleich zur eigentlichen Gesetzgebung höheren Akzeptanz bei den direkt „Verpflichteten“.⁴⁵

#24 Auf Unionsebene gibt es bislang keine eigentlichen Umweltvereinbarungen in dem Sinn, dass eine entsprechende zweiseitige Verpflichtung erfolgt wäre. Vielmehr handelt es sich bei den bislang in dieser Richtung gehenden (nicht sehr zahlreichen) Bestrebungen aus rechtlicher Sicht um Selbstverpflichtungen der betroffenen Industrien, die durch entsprechende Empfehlungen der Kommission begleitet wurden. Ein (bekanntes) Beispiel⁴⁶ in diesem Zusammenhang ist die 1998 erfolgte und inzwischen ausgelaufene „Verpflichtung“ des Verbandes der europäischen Automobilhersteller (ACEA), den CO₂-Ausstoß neuer Kraftfahrzeuge ab 2008 auf 140 g pro Kilometer zu reduzieren. Weitgehend übereinstimmend lauteten die entsprechenden Verpflichtungserklärungen des Verbandes japanischer Automobilhersteller (JAMA) und koreanischer Automobilhersteller (KAMA).⁴⁷ Nach außen „sichtbar“ wurden diese „Selbstverpflichtungen“ durch entsprechende Empfehlungen, die die Kommission an diese Verbände richtete;⁴⁸ hingegen ist der den Empfehlungen vorangegangene Briefwechsel nicht veröffentlicht.⁴⁹

#25 Aus rechtlicher Sicht stießen „echte“ Umweltvereinbarungen (im Sinne einer rechtlich verbindlichen wechselseitigen Verpflichtung) auf erhebliche **Bedenken**:⁵⁰ Denn derartige Umweltvereinbarungen – soweit sie mit einem rechtlich verbindlichen Verzicht (unter gewissen Voraussetzungen) auf eine rechtsetzende Tätigkeit verbunden sind – sind in den Verträgen nicht vorgesehen, so dass schon das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung (Art 5 II EUV) grundsätzlich verletzt wäre. Dies gilt umso mehr, soweit derartige Vereinbarungen durch die Kommission getroffen würden, da es nicht

Mitteilung der Kommission, KOM(2002) 278.

45 Zu den (möglichen) Vorteilen von Umweltvereinbarungen etwa *Wägenbaur* EuZW 1997, 645 (646); *Krieger* EuZW 1997, 648; *Schendel* NVwZ 2001, 494 (497 f).

46 Zur Praxis ansonsten *Krämer* EU Environmental Law, 59 ff.

47 Vgl Rengeling/*Krämer* Umweltrecht S 474 f.

48 KOM(1998) 485 (ACEA); KOM(1999) 446 (JAMA und KAMA); s auch die späteren Empfehlungen 1999/125, ABI 1999 L 40/49, 2000/203, ABI 2000 L 100/55 und 2000/304, ABI 2000 L 100/57.

49 Vgl Rengeling/*Krämer* Umweltrecht S 475.

50 Vgl ausführlich Rengeling/*Krämer* Umweltrecht S 476 f; eher skeptisch auch etwa *Koch* NuR 2001, 541 (542 f).

in ihrer Zuständigkeit liegt, sich zu verpflichten, keine gesetzgeberischen Maßnahmen zu erlassen. Allenfalls in Erwägung ziehen könnte man das Abschließen solcher Umweltvereinbarungen auf der Grundlage einer expliziten und in ihrem Anwendungsreich beschränkten sekundärrechtlichen Ermächtigung.

4. Völkerrecht

#26 Auch im Bereich des Umweltrechts ist das Völkerrecht eine der Rechtsquellen des in der und für die EU geltenden Rechts. Dabei sind insbesondere die zahlreichen, (auch) von der EU ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen⁵¹ von besonderer Bedeutung.

#27 In Bezug auf ihre Rechtswirkung in der EU bzw im EU-Recht kommen die allgemeinen Grundsätze zur Anwendung.⁵² Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem Umweltrecht sind hier drei Aspekte:

- Umweltvölkerrechtliche Abkommen sind idR **gemischte Abkommen**. Da die Kompetenzen der Union im Bereich des Umweltrechts iErg sehr weit ausfallen,⁵³ ist davon auszugehen, dass die von der Union abgeschlossenen umweltvölkerrechtlichen Abkommen grundsätzlich in ihrer Gesamtheit integrierende Bestandteile des Unionsrechts sind.
- Die Verbindlichkeit der völkerrechtlichen Abkommen und des allgemeinen Völkerrechts für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bzw ihr Charakter als „**integrierende Bestandteile**“ des Unionsrechts impliziert, dass ihnen gewisse „**Attribute**“ des Unionsrechts ebenfalls zukommen. Dies ist insbesondere für den Vorrang des Unionsrechts, seine unmittelbare Geltung sowie die unmittelbare Wirkung (die die Möglichkeit Einzelner, sich auf völkerrechtliche Bestimmungen zu berufen, die ihnen Rechte einräumen, impliziert) von Bedeutung.
- Die **gerichtliche Kontrolle** durch den EuGH kann sich im Zusammenhang mit dem Völkerrecht auch auf die Prüfung der **Gültigkeit eines Sekundärrechtsakts am Maßstab völkerrechtlicher Verträge oder allgemeinen Völkerrechts** beziehen (im Rahmen des Art 263 oder des Art 267 AEUV). Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kommt eine solche Prüfung aber nur in Betracht, wenn die geltend gemachte völkervertragsrechtliche Bestimmung unmittelbar anwendbar bzw

51 Vgl den Überblick über die von der Union abgeschlossenen Abkommen im Umweltrecht Rengeling/*Heintschel vHeinegg* Umweltrecht S 733 ff; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 25 ff.

52 Ausführlich *Cremer* § 22 (in diesem Band). Spezifisch mit Bezug zum Umweltrecht auch *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 24 ff.

53 Unten Rn 29 ff.

hinreichend inhaltlich bestimmt ist.⁵⁴ Dieser Ansatz – der konzeptionell nicht zu überzeugen vermag⁵⁵ – beschränkt die Möglichkeit der effektiven Geltendmachung des Vorrangs des Völkerrecht vor Sekundärrecht in bedenklicher Weise, ist es doch durchaus denkbar, dass eine völkervertragliche Bestimmung zwar nicht hinreichend genau ist, um als solche angewandt zu werden, dass aber gleichwohl ein Sekundärrechtsakt mit dieser nicht vereinbar ist, da er den eingeräumten Spielraum überschreitet.

#28 Trotz der zahlreichen völkerrechtlichen Abkommen der EU im Umweltbereich spielen diese insbesondere für die Frage, ob die Mitgliedstaaten ihren völker- bzw (auch) unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen, insgesamt offenbar eine geringe Rolle; auch in der Rechtsprechung wurde dieser Aspekt bislang kaum relevant. Dies gilt auch und gerade für die unmittelbare Wirkung völkervertraglicher Bestimmungen, die in den Mitgliedstaaten geltend gemacht werden und die die Einhaltung der völkerrechtlichen Vorgaben maßgeblich fördern könnte. Auch wenn zahlreiche umweltvölkerrechtliche Abkommen lediglich eher offen formulierte Vorgaben enthalten, die nicht hinreichend bestimmt und inhaltlich unbedingt sind, gibt es nämlich gleichwohl nicht wenige Abkommen, die Vorgaben enthalten, die den erwähnten Anforderungen entsprechen, so etwa die Aarhus-Konvention⁵⁶, die ESPOO Konvention⁵⁷, die MARPOL Konvention⁵⁸, die Berner Konvention⁵⁹ oder die Seveso Convention⁶⁰. In

54 Hier ist insbesondere die sog. „GATT-Rechtsprechung“ zu erwähnen, in der es der EuGH in ständiger Rechtsprechung ablehnt, sekundäres Unionsrecht am Maßstab des GATT- bzw des WTO-Rechts zu prüfen; vgl EuGH, Rs C-280/93 – Deutschland / Rat; EuGH, Rs C-149/96 – Portugal / Rat; EuGH, Rs C-469/93 – Chiquita Italia; s ansonsten EuGH, verb Rs C-210/06 P, C-121/06 P – FIAMM; Rs C-344/04 – IATA, ELFAA. Spezifisch für den Bereich des Umweltrechts EuGH, Rs C-308/06 – Intertanko; Rs C-366/10 – Air Transport association of America. Zu diesen Urteilen im vorliegenden Zusammenhang *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 24 ff.

55 Vgl im Einzelnen *Epiney* Umweltrecht der EU 3. Kap Rn 24 ff.

56 Zu dieser noch Rn 92.

57 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (1991), ILM 1991, 802 ff.

58 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (1973), ILM 1973, 1319 ff.

59 Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (1979), CETS no 104.

60 UNECE Convention on the transboundary effects of industrial accidents (1992), ABI 1998 L 326/5.

jüngerer Zeit⁶¹ sind jedoch einzelne Urteile zu verzeichnen, in denen der Gerichtshof die Tragweite völkervertragsrechtlicher Bestimmungen in bemerkenswerter Weise präziserte und auf diese Weise auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht nahm, ihren unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Rechtsprechung des EuGH zu Art 9 III der Aarhus-Konvention: Nach dieser Bestimmung ist der Zugang der Öffentlichkeit zu gerichtlichen oder verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren zu gewähren, damit eine Verletzung gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts geltend gemacht werden kann (wobei etwaige, im nationalen Recht vorgesehene Kriterien erfüllt werden müssen). Der EuGH leitete aus dieser Bestimmung eine Pflicht der Mitgliedstaaten ab, ihr nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung des von ihr intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom EU-Umweltrecht erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit deren Vorgaben steht, was einen gerichtlichen Zugang für einen Umweltverband implizieren kann.⁶²

IV. Rechtsgrundlagen

#29 Die Union kann nur unter der Voraussetzung rechtsetzend tätig werden, dass ihr durch den Vertrag entsprechende **Handlungsbefugnisse** eingeräumt werden („Prinzip begrenzter Einzelermächtigung“, Art 5 I 1 EUV).⁶³ Da Umweltpolitik insofern eine Querschnittsaufgabe darstellt, als Anliegen des Umweltschutzes auch im Rahmen anderer Politiken relevant sind,⁶⁴ können die Umweltpolitik betreffende Rechtsakte im Rahmen zahlreicher Politiken erlassen werden. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden nicht nur die für die Umweltpolitik wohl zentrale Rechtsgrundlage des Art 192 AEUV behandelt werden, sondern auch ein kurzer Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen, die für (auch) die Umweltpolitik betreffenden Maßnahmen in Betracht kommen, gegeben werden (1.), bevor auf die Abgrenzung der Rechtsgrundlagen (2.) eingegangen wird. Ein weiterer (knapper) Abschnitt ist den Außenkompetenzen gewidmet (3.).⁶⁵

61 Vgl aber auch schon EuGH, Rs C-213/03 – Etang de Berre; Rs C-239/03 – Kommission/Frankreich.

62 EuGH, Rs C-240/09 – Lesoochranárske; EuGH, Rs 664/15 – Protect. Zu dieser Rechtsprechung *Epiney* EurUP 2018 204 (205 ff.); *Wegener* ZUR 2018 217 ff.; *Durner* EurUP 2018 142 ff.

63 Zu diesem Prinzip im Zusammenhang mit dem EU-Umweltrecht, mwN, *Meßerschmidt* S 76 ff.; s auch *Thieffry* Droit de l’environnement S 57 f.

64 Vgl auch Rn 67.

65 Auch wenn der Union eine Rechtsetzungskompetenz zukommt, darf sie diese jedoch nur ausüben,

1. Zu den verschiedenen Rechtsgrundlagen

a) Art 192 AEUV

#30 Art 192 AEUV – der den geteilten Kompetenzen zuzuordnen ist (Art 4 II lit e AEUV) – stellt im Rahmen des Titels XX „Umwelt“ die **Rechtsgrundlage** für das Tätigwerden der Union zur Verfolgung der in Art 191 AEUV genannten umweltpolitischen Zielsetzungen der Union und damit die genuin umweltpolitische Kompetenz dar. Art 192 I AEUV erlaubt der Union allgemein, umweltpolitische Maßnahmen – wobei der Bestimmung keine Vorgaben in Bezug auf die Wahl der Erlassform zu entnehmen sind, so dass diese im Gestaltungsspielraum der Unionsorgane liegt – zu ergreifen, während Art 192 II AEUV für bestimmte Bereiche ein besonderes Entscheidungsverfahren vorsieht.

#31 Inhaltlich müssen die nach Art 192 I, II AEUV erlassenen Maßnahmen die **Verwirklichung der Ziele des Art 191 AEUV** zum Gegenstand haben. In diesem Zusammenhang wird denn auch der zugrunde gelegte Umweltbegriff relevant,⁶⁶ können doch Art 192 I, II AEUV (nur) für solche Maßnahmen herangezogen werden, die den Schutz der Umwelt bezwecken oder bewirken. Da die Ziele des Art 191 AEUV und damit der maßgebliche Umweltbegriff jedoch sehr weit gefasst sind, dürften sich hieraus kaum Einschränkungen der Reichweite der Kompetenzen der Union ergeben. Aufgrund der Maßgeblichkeit der Zielsetzungen des Art 191 AEUV für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art 192 AEUV kann kein Politikbereich von vornherein aus dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen werden, so dass auf der Grundlage dieser Vorschriften potentiell **Maßnahmen in allen Bereichen** ergriffen werden können,⁶⁷ ist doch allein der Beitrag zur Verwirklichung der Zielsetzungen des

wenn die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips (Art 5 III EUV) vorliegen. Zu diesem Grundsatz *Härtel* § 6 (in diesem Band); mit speziellem Bezug zum Umweltrecht *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 34 ff. Vgl weiter zu den hier nicht erörterten Grundsätzen bezüglich Umsetzung und Durchführung des Sekundärrechts sowie Kontrolle und Rechtsschutz *Magiera* (in diesem Band); *Schroeder* (in diesem Band); ausführlich mit spezifischem Bezug zum Umweltrecht *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 121 ff.

66 Hierzu oben Rn 5 ff.

67 AA allerdings *Matuschak* DVBl 1995, 81 ff (insbesondere 86 f), der auf der Grundlage eines restriktiven Umweltbegriffs davon ausgeht, dass es hier um eine besondere Rechtsgrundlage gehe, die nur den „Kernbereich“ des Umweltrechts erfasse. Dieser Ansatz trägt jedoch weder der weiten Fassung des Art 191 AEUV, auf den Art 192 I AEUV verweist, noch dem hier zugrunde gelegten Umweltbegriff (hierzu oben Rn 5 ff) Rechnung. Eine zu enge Auslegung würde zudem dem Ziel der Einführung des Titels Umwelt in den Vertrag kaum Rechnung tragen. Wie hier denn auch die ganz hM, vgl nur Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus Art 192 AEUV Rn 16 Calliess/Ruffert/Calliess Art 192 AEUV Rn 2; Streinz/Kahl Art 192 AEUV Rn 14.

Art 191 AEUV maßgeblich. Daher können etwa auch den Rechtsschutz oder Sanktionen betreffende Vorschriften auf der Grundlage des Art 192 I AEUV erlassen werden. Dieser Ansatz wird durch die Liste in Art 192 II AEUV bestätigt, die auch Bereiche umfasst, die als solche grundsätzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, jedoch offenbar gleichwohl Gegenstand der Umweltpolitik der Union sein können. Auch der EuGH geht von dieser Sicht aus, da er den Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht⁶⁸ deshalb für nichtig erklärte, weil er angesichts seines Hauptzwecks (Schutz der Umwelt) auf Art 191 AEUV hätte gestützt werden müssen.⁶⁹

#32 Dieser weite Anwendungsbereich der Rechtsgrundlage des Art 192 I AEUV impliziert auch, dass die Union Aspekte der materiellen Durchführung des Unionsrechts regeln kann, so dass sich diese Kompetenz bereits aus Art 192 I AEUV ergibt und nicht erst im Gefolge des Vorliegens der Voraussetzungen des Art 291 II AEUV. Allerdings müssen die entsprechenden Vorgaben in dem Rechtsakt selbst formuliert sein, und den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips muss entsprochen werden. So kann die EU etwa Aspekte des gerichtlichen Zugangs regeln, dies soweit die effektive Durchsetzung von Umsetzung und Vollzug des EU-Umweltrechts (inklusive des nationalen Rechts, das in Umsetzung des EU-Rechts erlassen wurde) betroffen ist. Eine derartige Regelung könnte auch in einem bereichsübergreifenden Rechtsakt erfolgen, wobei es beim gerichtlichen Zugang allerdings nicht um die Einhaltung rein nationalen Umweltrechts gehen dürfte, denn den unionsrechtlichen Kompetenzen zum Erlass von den Vollzug und den Rechtsschutz betreffenden Vorschriften kommt insofern ein Annexcharakter zu.⁷⁰

#33 Art 192 AEUV kennt – abgesehen vom Beschluss der Aktionsprogramme⁷¹ –

68 ABI 2003 L 29/55.

69 EuGH, Rs C-176/03 – Kommission / Rat.

70 Dies dürfte sich auch aus EuGH, Rs C-115/09 – Bund für Umwelt und Naturschutz, Trianel, ergeben, wo der EuGH festhält, dass die Aarhus-Konvention sowie die zu ihrer Umsetzung ergangenen unionsrechtlichen Vorgaben eine altruistische Verbandsklage verlangen, wobei dies aber nur für die Geltendmachung von nationalen Vorschriften, die auf Unionsrecht im Bereich des Umweltschutzes beruhen, sowie von unmittelbar anwendbarem EU-Umweltrecht gelte, eine Einschränkung, die auf der im Text erwähnten Schranke der Unionskompetenz beruhen dürfte. Vgl ausführlich hierzu schon *Epiney* NVwZ 1999, 485 (491 f); iErg ebenso etwa *Meitz* NuR 2011, 420 (421); *Appel* NuR 2011, 414 (415); *Schwerdtfeger* S 298 f; wohl aA aber *Ekardt* NVwZ 2006, 55; *Pernice/Rodenhoff* ZUR 2004, 149 (150 f), die die Unionskompetenz weiter fassen wollen; an einer Unionskompetenz für eine Regelung der Verbandsklage zweifelnd etwa *Müller-Graff/Pache/Scheuing/Schröder* S 47 (58 f); *Durner/Walter/Walter* S 7 (13 f).

71 Hierzu oben Rn 15 ff.

zwei verschiedene **Entscheidungsverfahren**: Während **Art 192 I AEUV** für den Erlass der Unionsmaßnahmen das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** vorsieht, sind umweltpolitische Maßnahmen, die **gewisse Bereiche** betreffen, der **einstimmigen Beschlussfassung des Rates** (wobei das EP, der WSA sowie der AdR anzuhören sind) unterworfen (Art 192 II AEUV).⁷² Dabei sprechen die besseren Gründe dafür, die Rechtsgrundlage jedenfalls in Art 192 I AEUV zu sehen, so dass Art 192 II AEUV lediglich eine **besondere Verfahrensvorschrift** zu entnehmen ist.⁷³ Neben der Formulierung des Art 192 II AEUV (die ausdrücklich auf die Abweichung im Beschlussverfahren hinweist) spricht hierfür insbesondere, dass sich der Umfang der Rechtsetzungs-kompetenz aus Art 192 I AEUV ergibt, der auf die Erreichung der in Art 191 AEUV genannten Ziele verweist; Art 192 II AEUV findet auf solche Vorschriften Anwendung, die diese Voraussetzung erfüllen, jedoch die in dieser Bestimmung genannten Gebiete betreffen bzw Voraussetzungen erfüllen. Art 192 II AEUV als eigenständige Rechts-grundlage anzusehen,⁷⁴ ist vor diesem Hintergrund schon deshalb nicht überzeugend, weil sich die Notwendigkeit des Umweltbezugs gerade nicht aus dieser Bestimmung ergibt und die Union nicht unabhängig von einem solchen Umweltbezug in den in Art 192 II AEUV genannten Bereichen legislativ tätig werden darf; so kommt ihr etwa keine allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung zu.

#34 Angesichts der erwähnten unterschiedlichen Verfahrensregeln ist die Bestimmung des **Anwendungsbereichs des Art 192 II AEUV** von großer Bedeutung. Dabei ist diese Bestimmung als Ausnahme vom Grundsatz des Art 192 I AEUV konzipiert, denn Art 192 I AEUV stellt die allgemeine Kompetenzvorschrift dar, die der Union die Befugnis einräumt, zur Verwirklichung der in Art 191 AEUV genannten Ziele nach einem bestimmten Verfahren tätig zu werden, während Art 192 II AEUV für einige explizit aufgeführte Bereiche ein abweichendes Verfahren vorsieht. Als Ausnahmebestimmung ist sie **eng auszulegen**, da auf diese Weise am ehesten dem Regel-

72 Allerdings kann der Rat nach Art 192 II UAbs 2 AEUV einstimmig festlegen, in welchen der durch diesen Absatz erfassten Bereichen er eine Beschlussfassung auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlauben will. Diese Bestimmung hat bislang keine praktische Bedeutung erlangt. Kritisch zu der grundsätzlichen Aufrechterhaltung der Einstimmigkeit in Art 192 II AEUV *Bär/Ho-myer/Klasing* EELR 2001, 212 (214); *Albin/Müller-Kraemer* ZUR 1999, 73, die auch darauf hinweisen, dass neben Spanien gerade Deutschland an der Einstimmigkeit festhalten wollte.

73 Ebenso etwa *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 192 AEUV Rn 68; *Dausen/Ludwigs/Sche-rrer/Heselhaus* O Rn 77; *Schwarze/Käller* Art 192 AEUV Rn 17, jeweils mwN.

74 So etwa *Streinz/Kahl* Art 192 AEUV Rn 18; *Meßerschmidt* S 107 f.

Ausnahme-Verhältnis Rechnung getragen werden kann.⁷⁵ Sobald nämlich eine Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich des Art 192 II AEUV fällt, ist – die Abgrenzung zu Kompetenzgrundlagen in anderen Politiken vorbehalten – Art 192 I AEUV einschlägig.⁷⁶ Dies ändert freilich nichts daran, dass bei der Beantwortung der Frage, ob ein Rechtsakt einen der in Art. 192 Abs. 2 AEUV genannten Bereiche betrifft, auf objektive und gerichtlich nachprüfbare Umstände, zu denen insbesondere sein Ziel und Inhalt gehören, abzustellen ist.⁷⁷

#35 Unter Vorschriften steuerlicher Art (Art 192 II lit a AEUV) sind – auch vor dem Hintergrund der Terminologie in Art 110 ff AEUV, wo auf den wohl weiteren Begriff der „Abgabe“ zurückgegriffen wird – nur Steuern ieS zu verstehen, so dass Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben nicht erfasst werden. Denn während steuerliche Maßnahmen der Union nachhaltige Auswirkungen auf das Steuersystem der verschiedenen Mitgliedstaaten entfalten können, sind Abgaben eher punktueller Natur und beeinträchtigen daher die mitgliedstaatlichen Spielräume in weniger einschneidender Weise.⁷⁸ Im Übrigen müssen die Vorschriften **überwiegend** steuerlicher Art sein, so dass der Schwerpunkt der betroffenen Maßnahme in diesem Bereich liegen muss und nicht schon eine „beiläufig“ auch Steuern betreffende Maßnahme unter Art 192 II AEUV fällt. Vor diesem Hintergrund dürften die meisten bislang verabschiedeten sowie grundsätzlich in Betracht kommenden Maßnahmen mit steuer- oder

75 IERG ebenso die ganz hM, s etwa *Calliess* ZUR 2003, 129 (130); *Lenz/Borchardt/Breier* Art 192 AEUV Rn 7; *vdGroeben/Schwarze/Hatje/Krämer* Art 192 AEUV Rn 24; *Krämer* Droit de l'environnement S 39; *Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus* Art 192 AEUV Rn 32; *Calliess/Ruffert/Calliess* Art 192 AEUV Rn 28; aA *Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 86; *Streinz/Kahl* Art 192 AEUV Rn 18. Auch der EuGH dürfte von der hier vertretenen Sicht ausgehen. Vgl EuGH, Rs C-36/98 – Spanien / Rat, Rn 46 ff. Sehr kritisch zu dem Urteil *Heselhaus* EuZW 2001, 213, der dem EuGH vorwirft, sich vom Wortlaut des Art 192 II AEUV zu Gunsten fragwürdiger systematischer Erwägungen zu verabschieden. In EuGH, Rs C-5/16 – Polen / EP und Rat, Rn 38 ff, bestätigte der Gerichtshof den Grundsatz der engen Auslegung des Art 192 II AEUV.

76 Letzteres gilt auch für die in Art 192 II lit b 3. Spiegelstrich AEUV erwähnte „Ausnahme von der Ausnahme“; bei deren Einschlägigkeit ist wieder auf das Verfahren des Art 192 I AEUV zurückzugreifen, hierzu schon *Epiney/Furrer* EuR 1992, 369 (397 f).

77 EuGH, Rs C-5/16 – Polen / EP und Rat, Rn 38 ff.

78 IERG ebenso *Calliess* ZUR 2003, 129 (130 f); *Frenz* UPR 2010, 293 (295); *Rengeling/Breier* Umweltrecht S 422; *Calliess/Ruffert/Calliess* Art 192 AEUV Rn 29; *Krämer* Droit de l'environnement S 39; *Schwarze/Käller* Art 192 AEUV Rn 19 f; *Meßerschmidt* § 2 S 111; *Jans/von der Heide* S 52 f; *Streinz/Kahl* Art 192 AEUV Rn 21; aA *Kirchhof/Kemmler* EWS 2003, 217 (220 f); differenzierend *Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 87 ff; s auch *Seiler* EuR 2010, 67 (84), der auf die fiskalische Funktion abstellt.

abgabenrechtlichen Aspekten nicht von Art 192 II AEUV erfasst sein, sondern unter Art 192 I AEUV fallen. Dies gilt etwa für die Richtlinie zum Emissionshandel (RL 2003/87), Vorschriften über Benutzungsgebühren oä, aber auch etwa eher isolierte steuerliche Vorgaben in Rechtsakten, die schwerpunktmäßig andere Bereiche betreffen (wie zB eine Richtlinie über bestimmte Produkthanforderungen, die „nebenbei“ auch noch die Pflicht enthält, die umweltfreundlicheren Produkte steuerlich zu bevorzugen). Hingegen dürfte eine Richtlinie, die die Einführung einer CO₂-Steuer verbindlich vorschreibt, eine Vorschrift überwiegend steuerlicher Art im Sinne dieser Bestimmung sein.

#36 Art 192 II lit b AEUV – eine Bestimmung, die durch den Vertrag von Nizza umformuliert wurde, womit jedoch keine inhaltlichen Modifikationen verbunden sind⁷⁹ – nimmt auf **Maßnahmen in verschiedenen Politiken** (Raumordnung, Wasserressourcen und Bodennutzung) Bezug. Vor dem Hintergrund der engen Auslegung des Art 192 II AEUV ist davon auszugehen, dass ein „**Berühren**“ oder (für den zweiten Spiegelstrich) ein „**Betreffen**“ der in Art 192 II lit b AEUV genannten Politiken nur dann anzunehmen ist, wenn sich die Maßnahme unmittelbar-final auf diese Bereiche bezieht und lediglich mittelbare und faktische Implikationen nicht ausreichen.⁸⁰ Damit genügt also keinesfalls eine irgendwie geartete „Berührung“ oder ein irgendwie geartetes Betroffensein, sondern das Ziel der jeweiligen Maßnahme muss gerade – im Hinblick auf das Erreichen umweltpolitischer Ziele – die Raumordnung, die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder die Bodennutzung im Auge haben und die Maßnahme muss diese auch unmittelbar regeln. Darüber hinaus wird man – insofern letztlich parallel zu den für die Abgrenzung verschiedener Rechtsgrundlagen zum Zuge kommenden Grundsätzen⁸¹ – verlangen können, dass auch der Schwerpunkt der Maßnahme in diesen Gebieten liegt.⁸²

#37 Der Begriff **Raumordnung** bezieht sich auf die Nutzung und Gestaltung des Raumes, soweit quantitative Aspekte betroffen sind,⁸³ womit die verschiedenen raumplanerischen Regelungen erfasst werden. Die **Bodennutzung** – die sich ebenfalls nur auf quantitative Aspekte bezieht – überschneidet sich teilweise mit den

79 Vgl im Einzelnen *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 3 ff.

80 So auch Lenz/Borchardt/*Breier* Art 192 Rn 9; Schwarze/*Käller* Art 192 Rn 22 f.

81 S u Rn 44 ff.

82 So wohl auch EuGH, Rs C-36/98 – Spanien / Rat, Rn 58 f; ebenso auch *Krämer* Droit de l'environnement S 40.

83 Ausdrücklich EuGH, Rs C-36/98 – Spanien / Rat, Rn 51 f.

raumordnungsbezogenen Maßnahmen, wobei der Begriff Bodennutzung aber insofern enger auszulegen sein dürfte, als es hier mehr um die konkrete Nutzung bestimmter Territorien, denn um die Planung gehen dürfte; im Übrigen berührt nicht jede Maßnahme des Bodenschutzes zwingend auch die Bodennutzung.⁸⁴ Mit Maßnahmen, die die **mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen**, wird ausschließlich auf solche Maßnahmen Bezug genommen, die sich auf die Art der Wassernutzung beziehen, so dass ein „raumplanerisches Element“ vorhanden sein muss, was schon durch die systematische Stellung dieser Vorschrift nahe gelegt wird. Es geht also maW um die quantitative Nutzung der Wasserressourcen, nicht hingegen um qualitative Aspekte,⁸⁵ so dass etwa Emissions- oder Immissionsnormen zur Reduzierung der Schadstoffbelastung der Gewässer nicht unter Art 192 II AEUV zu subsumieren sind, sondern auf der Grundlage von Art 192 I AEUV zu erlassen sind.⁸⁶

#38 Schließlich werden noch die Maßnahmen erwähnt, welche die **Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren** (Art 192 II UAbs 1 lit c AEUV). Diese Variante – wobei die beiden genannten Erfordernisse kumulativ vorliegen müssen⁸⁷ – dürfte wohl nur dann greifen, wenn auf bestimmte Energieträger nicht mehr oder in wesentlich geringerem Ausmaß zurückgegriffen werden darf, so dass die Grundstrukturen der Energieversorgung unmittelbar-final betroffen sind, während etwa Modifikationen des Energiemix – wie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien – oder die Formulierung von Standards für die Nutzung von Biomasse nicht erfasst werden.⁸⁸

84 Schwarze/Käller Art 192 AEUV Rn 24. Relevant könnte die Abgrenzung zu Raumplanungsmaßnahmen vor dem Hintergrund sein, dass bei (nur) die Bodennutzung betreffenden Maßnahmen Art 192 I AEUV gleichwohl dann heranzuziehen ist, wenn es um die Abfallbewirtschaftung geht, ist in Bezug auf diese doch eine „Rückausnahme“ vorgesehen. Vgl ansonsten die Präzisierungen bei *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 4.

85 So auch EuGH, Rs C-36/98 – Spanien / Rat.

86 IErg ebenso Calliess/Ruffert/Calliess Art 192 AEUV Rn 31; Calliess ZUR 2003, 129 (131); Lenz/Borchardt/Breier Art 192 AEUV Rn 11; Dausen/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 95; Jans/von der Heide S 55; Streinz/Kahl Art 192 AEUV Rn 27.

87 Calliess/Ruffert/Calliess Art 192 AEUV Rn 32; aA Streinz/Kahl Art 192 AEUV Rn 33.

88 IErg ebenso Calliess/Ruffert/Calliess Art 192 AEUV Rn 32; Dausen/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 96; Kahl NVwZ 2009, 265 (268 f). Insofern wurde die RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl 2009 L 140/16) zutreffend auf Art 192 I AEUV gestützt. Auch das „Klimapaket“ der EU (aus dem Jahr 2009, es umfasste eine Modifikation des

#39 Insgesamt dürfte der **Anwendungsbereich des Art 192 II AEUV** damit doch um einiges **weniger weit** ausfallen, als ein erster Blick auf die Bestimmung vermuten lassen könnte, so dass es nicht überrascht, dass diese Vorschrift in der bisherigen Praxis eine zu vernachlässigende Rolle gespielt hat; nicht zu verkennen ist aber, dass sie durchaus **bedeutende Auslegungs- und Abgrenzungsprobleme** impliziert (auch aufgrund der Verwendung teilweise sehr offener Begriffe wie „berühren“ oder „erheblich“), so dass es bei Rechtsakten, die eine gewisse Verbindung zu den erwähnten Aspekten aufweisen, häufig nicht von vornherein klar sein wird, ob Art 192 II AEUV einschlägig ist oder nicht.

b) Art 114 I AEUV

#40 **Art 114 I AEUV** stellt die Rechtsgrundlage zum Erlass **binnenmarktrelevanter Maßnahmen** dar, die – wie sich auch aus Art 114 III AEUV ergibt – durchaus auch Bezüge zur Umweltpolitik aufweisen bzw (auch) umweltpolitische Zielsetzungen verfolgen können. Der **Begriff „Binnenmarkt“** – der seit dem Vertrag von Lissabon durchgehend den vorher ebenfalls noch in den Verträgen figurierenden Begriff des Gemeinsamen Marktes ersetzt hat⁸⁹ – erfasst jedenfalls die **Verwirklichung der Grundfreiheiten** (vgl Art 26 II AEUV, wonach der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem die Grundfreiheiten garantiert sind, umfasst), darüber hinaus nach ständiger Rechtsprechung aber auch den **Abbau von Wettbewerbsverzerrungen**,⁹⁰ so dass sowohl Rechtsakte, die die Verwirklichung der Marktfreiheit bezwecken und

Emissionshandelssystems, die Richtlinie zur geologischen Speicherung von CO₂, eine Richtlinie zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie einen Beschluss zur Verteilung der Anstrengungen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen in Bereichen, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen, vgl diese Rechtsakte in ABI 2009 L 140, zum Klimaschutzrecht auch noch Rn 133 ff) wurde – obwohl Rückwirkungen auf die Nutzung der verschiedenen Energiequellen zu erwarten und auch beabsichtigt sind – somit zu Recht auf Art 192 I AEUV gestützt. S auch EuGH, Rs C-5/16 – Polen / EP und Rat, Rn 38 ff, wo der EuGH hervorhebt, dass das in erster Linie angestrebte Ergebnis darin bestehen müsse, die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich zu berühren. Diese Voraussetzung erachtete der für die Einführung des Marktstabilisierungsmechanismus* im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem für nicht gegeben, gehe es hier doch (nur) um eine punktuelle Maßnahme zur Behebung einer strukturellen Schwäche des Emissionshandelssystems.

89 Womit das mit der Einführung des Binnenmarktbegriffs neben demjenigen des Gemeinsamen Marktes entstandene Problem des Verhältnisses der beiden Begriffe gegenstandslos geworden ist.

90 Vgl schon EuGH, Rs C-300/89 – Kommission / Rat, Rn 11 ff; s sodann zB EuGH, Rs C-155/91 – Kommission / Rat; EuGH, Rs C-187/93 – EP / Rat.

beinhalten, als auch solche, die sich auf die Marktgleichheit beziehen, auf Art 114 I AEUV abgestützt werden können. Weiter kann die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auch dann betroffen sein, wenn es nicht um materielles Recht, sondern um **institutionelle Aspekte** geht.⁹¹ Zudem erlaubt es Art. 114 I AEUV auch, den Erlass von dem Binnenmarkt dienenden Regelungen oder Maßnahmen auf eine Einrichtung der Union (insbesondere eine Agentur) zu übertragen.⁹²

#41 Darüber hinaus muss es um die **Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften** gehen. Dies schließt es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs aber nicht aus, dass – neben generell-abstrakten Normen – auch **Einzelmaßnahmen** auf diese Vorschrift gestützt werden können, dies soweit eine solche Maßnahme zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendig ist und somit allgemeine Maßnahmen unzureichend sind.⁹³ Weiter kann Art 114 I AEUV auch dann herangezogen werden, wenn die geplante Maßnahme einer **heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorbeugen** soll, wobei das Entstehen von Hindernissen für den Binnenmarkt aber wahrscheinlich sein und die geplante Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken muss.⁹⁴ Hingegen ist es nach der Rechtsprechung bei direkt den Handel betreffenden Maßnahmen nicht notwendig, dass der Handel mit den betreffenden Erzeugnissen eine verhältnismäßig wichtige Rolle spielt; ebensowenig müsse bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung im Einzelnen dargelegt werden, aufgrund welcher (geplanter) mitgliedstaatlicher Regelungen eine Beeinträchtigung des Binnenmarkts vorliege, so dass es ausreichend ist, wenn die Gesamtlage, die dem Erlass des Rechtsakts zugrundeliegt, und seine Zielsetzung erörtert werden.⁹⁵ Der Binnenmarkt kann im Übrigen auch dann

91 EuGH, Rs C-217/04 – Großbritannien / EP und Rat.

92 EuGH, Rs C-270/12 – Vereinigtes Königreich / EP und Rat.

93 EuGH, Rs C-359/92 – Deutschland / Rat, Rn 21 ff.

94 EuGH, Rs C-376/98 – Deutschland / EP und Rat, Rn 85 f; Rs C-491/01 – British American Tobacco, Rn 61; Rs C-377/98 – Niederlande / EP und Rat, Rn 15; Rs C-217/04 – Großbritannien / EP und Rat, Rn 60 ff; Rs C-398/13 P – Inuit / Kommission; Rs C-358/14 – Polen / EP und Rat; Rs C-547/14 – Philip Morris; Rs C-58/08 – Vodafone. Im zuletzt genannten Urteil geht der EuGH im Übrigen davon aus, dass Art 114 I AEUV auch dann herangezogen werden kann, wenn die Störung des Binnenmarktes unmittelbar auf dem Handeln Privater (und nicht auf bereits bestehenden staatlichen Regelungen) beruht, dies zumindest in solchen Situationen, in denen entsprechende staatliche Maßnahmen, die sich ihrerseits negativ auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken könnten, zu erwarten sind. Damit dürfte eine gewisse Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bestimmung impliziert sein.

95 EuGH, Rs C-398/13 P – Inuit / Kommission. In diesem Urteil erachtete der Gerichtshof Art 114 I AEUV als ausreichende Rechtsgrundlage für die VO 1007/1009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen.

(schwerpunktmäßig) betroffen sein, wenn die eigentliche Zielsetzung einer Maßnahme nicht der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen oder die Verwirklichung der Grundfreiheiten ist, sondern in einem anderen Politikbereich angesiedelt ist.⁹⁶

c) Befugnisse im Rahmen spezifischer Politikbereiche

#42 Neben Art 192 AEUV und Art 114 I AEUV können auch Rechtsgrundlagen in **spezifischen Politikbereichen** beim Erlass von (auch) umweltpolitische Ziele verfolgenden Rechtsakten von Bedeutung sein.⁹⁷ Zu erwähnen sind hier insbesondere folgende, durch den AEUV erfasste⁹⁸ Bereiche: Landwirtschaft (Art 43 II AEUV), Verkehr (Art 91 AEUV), Wettbewerbspolitik (Art 101 ff AEUV), Steuern (Art 113 AEUV), Arbeitsumwelt (Art 153 II AEUV), Forschung und technologische Entwicklung (Art 179 ff AEUV), Kohäsionsfonds (Art 177 AEUV), Außenhandelspolitik (Art 207 AEUV) und Energiepolitik (Art 194 AEUV).

#43 Besondere Bedeutung kommt zweifellos der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Rechtsgrundlage im Bereich der **Energiepolitik (Art 194 AEUV)** zu.⁹⁹

⁹⁶ Vgl im Zusammenhang mit der Richtlinie 2006/24 über die Vorratsdatenspeicherung EuGH, Rs C-301/06 – Irland / EP und Rat; s. auch die jüngsten Urteile zur Tabakrichtlinie EuGH, Rs C-358/14 – Polen / EP und Rat; Rs C-477/14 – Pillbox; Rs C-547/14 – Philip Morris.

⁹⁷ Vgl für einen Überblick über die in Umweltfragen möglicherweise zur Anwendung kommenden Rechtsgrundlagen *Krämer* EU Environmental Law, 91 ff.

⁹⁸ Darüber hinaus ist noch auf Art 30 ff EAGV hinzuweisen, die den Erlass bestimmter gesundheits- und umweltschützender Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gefährdung durch Radioaktivität ermöglichen; zur Abgrenzung dieser Kompetenzgrundlagen zu denjenigen des AEUV EuGH, Rs C-70/88 – EP / Rat; *Schröer* EuZW 1992, 207 ff; *Montjoie* RDUE 2012, 471 ff.; s a EuGH, Rs C-48/14 – EP / Rat. Für die RL 2013/51/Euratom zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch sei Art 31 EAGV die zutreffende Rechtsgrundlage: Denn die RL 2013/51 verfolge gerade das Ziel des Schutzes der Gesundheit vor den Gefahren ionisierender Strahlen, und auch ihr Inhalt sei dementsprechend ausgestaltet, so dass sie die im Verhältnis zu Art. 192 AEUV spezifischere Bestimmung des Art 31 EAGV zum Zuge komme. Zu diesem Urteil *Epiney* EurUP 2016, 2 f.

⁹⁹ Zu dieser Vorschrift etwa *Nettesheim* JZ 2010, 19 ff; *Frenz/Kane* NuR 2010, 464 ff; *Gundel* EWS 2011, 25 ff; *Kahl* EuR 2009, 601 ff; *Baur/Schmidt-Preuß/Moraing* RdE 3/2010, 77 ff; *Calliess/Hey* JEEPL 2013, 87 ff; *Peeters* MJ 2014, 39 ff; *Reins* RECIEL 2014, 125 ff; *Granás* EuR 2013, 619^{ff}. Aus der Rspr EuGH, Rs C-490/10 – EP / Rat: Der Gerichtshof hielt hier nach ausführlicher Analyse von Ziel und Inhalt der streitigen Verordnung (die die Mitteilung von Investitionsvorhaben für Energieinfrastrukturen in der EU betrifft) fest, die Verordnung habe im Wesentlichen die Verwirklichung von Zielen im Energiebereich zum Gegenstand und wolle zu diesem Zweck ein System der Erhebung bestimmter Informationen einführen. Daher sei Art 194 II AEUV (Energiepolitik), und nicht der allgemeine, vom Rat herangezogene Art 337 AEUV, die einschlägige Rechtsgrundlage für die streitige

Die in Art 194 II AEUV zu findende Rechtsgrundlage kann insbesondere im Zusammenhang mit Klimaschutzpolitischen Maßnahmen relevant werden. Allerdings fallen (nur) die „Förderung“ der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie die „Entwicklung“ neuer und erneuerbarer Energiequellen unter diese Vorschrift. Denn ihr Anwendungsbereich ist insofern beschränkt, als es um die Verfolgung der in Art 194 I AEUV genannten Ziele gehen muss, die – in Bezug auf klimapolitische Maßnahmen – eben entsprechend eingegrenzt werden. Vieles (insbesondere auch die unterschiedliche Formulierung in Bezug auf die verschiedenen, in Art 194 I lit c AEUV genannten Aspekte) spricht hier dafür, dass in Bezug auf die Energieeffizienz und Energieeinsparungen demnach (nur) Fördermaßnahmen erfasst werden und in Bezug auf neue oder erneuerbare Energiequellen die technologische Entwicklung, nicht aber die Förderung an sich, einbezogen ist; letztere müsste demnach weiterhin auf Art 192 I, II AEUV gestützt werden.¹⁰⁰

#44 Zudem dürfen die auf Art 194 II AEUV gestützten Maßnahmen nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen, „berühren“ (Art 194 II UAbs 2 AEUV). Daher dürfen die ergriffenen Maßnahmen zumindest **keine zwingend vorzunehmende Modifikation des Energiemix der Mitgliedstaaten** nach sich ziehen.¹⁰¹ Damit sind jedenfalls gewisse **regulatorische Maßnahmen** – die zB verpflichtend einen bestimmten Prozentsatz des Anteils erneuerbarer Energie am Energiemix der Mitgliedstaaten vorsehen, oder die Verwendung bestimmter Techniken (etwa in Bezug auf die Energieeffizienz) vorschreiben – ausgeschlossen. Allerdings können solche Maßnahmen ggf auf **andere Rechtsgrundlagen**, wie insbesondere Art 192 I, II AEUV und Art 114 AEUV, gestützt werden.¹⁰² Insofern kann aus dem Umstand, dass in Bezug auf eine bestimmte (auch)

Verordnung.

100 Ebenso Schulze-Fielitz/Müller/Kahl S 21 (60 f); ihm folgend Calliess/Ruffert/Calliess Art 192 AEUV Rn 15; Frenz UPR 2010, 293 (295). AA aber etwa Streinz/Bings Art 194 AEUV Rn 28; Gundel EWS 2011, 25 (29).

101 Dieser Vorschrift ist nämlich eine materielle Vorgabe bzw Schranke in Bezug auf den möglichen Inhalt der Sekundärrechtsakte zu entnehmen. IErg ebenso zB Streinz/Bings Art 194 AEUV Rn 40.

102 Ebenso etwa Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus Art 192 AEUV Rn 47. Auch die Rechtsprechung des EuG geht in diese Richtung: So hielt das Gericht in EuG, Rs T-370/11 – Polen / Kommission, fest, Art 194 II UAbs 2 AEUV stelle kein allgemeines, auch z.B. auf dem Gebiet der Umweltpolitik der Union anwendbares Verbot auf. Für die hier vertretene Sicht spricht auch der ausdrückliche „Vorbehalt“ des Art 192 II lit c AEUV in Art 194 II UAbs 2 AEUV. Dieser wird teilweise aber auch so ausgelegt, dass auch im Rahmen des Art 194 II AEUV einstimmige Beschlüsse möglich wären. Zur Problematik Gundel EWS 2011, 25 (27 f).

die Energiepolitik betreffende Klimaschutzmaßnahme der Anwendungsbereich des Art 194 AEUV nicht eröffnet ist, nicht geschlossen werden, dass der Union für diese Maßnahme keine Kompetenz zustünde, kann sich diese doch aus anderen Rechtsgrundlagen (insbesondere Art 192 AEUV) ergeben.

2. Zur Abgrenzung der Rechtsgrundlagen

#45 Die Vielzahl der für EU-Maßnahmen mit (auch) umweltpolitischem Charakter in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen wirft die Frage nach der **Abgrenzung der verschiedenen Handlungsbefugnisse** auf. Diese sich durchaus auch allgemein stellende Frage ist im Umweltbereich vor dem Hintergrund von besonderem Interesse, weil umweltpolitische Rechtsakte aufgrund des Querschnittscharakters der Umweltpolitik besonders häufig verschiedene Sachbereiche betreffen bzw verschiedene Zielsetzungen verfolgen.

#46 Diese Problematik ist nicht nur vor dem Hintergrund ggf **unterschiedlicher Rechtsetzungsverfahren** von Bedeutung (wobei mittlerweile das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Regel ist), sondern auch angesichts der je nach der einschlägigen Rechtsgrundlage variierenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zum „**nationalen Alleingang**“ (spezifisch in Bezug auf Art 192 I, II AEUV ist jedoch zu beachten, dass im Falle der Einschlägigkeit dieser Bestimmungen ggf – falls die Voraussetzungen des Abs 2 vorliegen – eine einstimmige Beschlussfassung notwendig ist, die im Falle des Rückgriffs auf eine andere Rechtsgrundlage nicht zum Zuge käme). Dabei unterscheiden sich nicht nur die diesbezüglichen Vorgaben des Art 193 AEUV einerseits sowie der Art 114 IV–VI AEUV andererseits; vielmehr ist darüber hinaus zu beachten, dass im Falle der Abstützung der jeweiligen Maßnahme auf eine andere Rechtsgrundlage grundsätzlich kein nationaler Alleingang möglich ist.¹⁰³

#47 Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH hat die **Wahl der Rechtsgrundlage** auf der Grundlage **objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände** zu erfolgen, zu denen insbesondere das (objektiv erkennbare) **Ziel und der Inhalt** des Rechtsakts gehören.¹⁰⁴ Grundsätzlich ist auf dieser Grundlage für einen Rechtsakt **nur eine Rechtsgrundlage** heranzuziehen; eine **Doppelabstützung** ist nach der

103 S noch Rn 77 f.

104 EuGH, Rs C-176/03 – Kommission / EP und Rat; Rs C-178/03 – Kommission / EP und Rat; Rs C-94/03 – Kommission / Rat; Rs C-155/07 – EP / Rat; Rs C-42/97 – EP / Rat, Rn 38 ff; Rs C-36/98 – Spanien / Rat, Rn 54 ff; Gutachten 2/00 – Cartagena-Protokoll; Rs C-411/06 – Kommission / EP und Rat; Rs C-490/10 – EP / Rat; vgl die Zusammenfassung zahlreicher umweltrelevanter Urteile bei Lenz/Borchardt/*Breier* Art 192 AEUV Rn 20.

Rechtsprechung aber dann geboten, wenn ein Rechtsakt gleichzeitig zwei Zielsetzungen verfolgt und / oder mehrere Komponenten aufweist, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist, wobei allerdings der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtsetzungsverfahren nicht beeinträchtigt werden dürfe.¹⁰⁵ Im Einzelnen erscheint die Rechtsprechung nicht immer ganz überzeugend und dürfte insbesondere dem Ausnahmecharakter der Doppelabstützung mitunter nur unzureichend Rechnung tragen (wenn sie auch in jüngerer Zeit diesen Ausnahmecharakter stärker betont).¹⁰⁶ Noch nicht geäußert hat sich der Gerichtshof zur Frage, ob eine artikelweise Zuordnung der Bestimmungen eines Rechtsakts zu jeweils unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zulässig ist (wie dies gelegentlich praktiziert wird, so etwa in der RL 2009/28); Zweifel sind hier angebracht.¹⁰⁷

#48 Wendet man diese Grundsätze auf umweltpolitische Rechtsakte an, so können folgende Fallgruppen gebildet werden:¹⁰⁸

- **Produktbezogene Maßnahmen** sind wegen des sehr engen Bezugs zum Binnenmarkt grundsätzlich auf Art 114 I AEUV zu stützen, auch wenn mit der Festlegung bestimmter Standards umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt werden (wie etwa bei Emissionsvorschriften für Kfz). Denn letztlich geht es hier in jedem Fall darum, den freien Warenverkehr zu verwirklichen. Eine Ausnahme besteht in den Fällen, in denen die eigentliche Zielsetzung der Maßnahme und ihr Schwerpunkt klar im Bereich des Umweltschutzes liegen, wie in der Regel bei das Abfallrecht betreffenden Rechtsakten:¹⁰⁹ Bei diesen geht es nämlich gerade nicht in erster Linie um die Verwirklichung des Binnenmarkts, sondern – im Gegenteil – eher darum, den freien Warenverkehr aufgrund umweltpolitischer Erwägungen einzuschränken, so dass der Schwerpunkt im Bereich der Umweltpolitik liegt und damit Art 192 I AEUV heranzuziehen ist.
- **Produktionsbezogene Maßnahmen** sind je nach ihrem Schwerpunkt in der Regel

105 S zB EuGH, Rs C-491/01 – British American Tobacco, Rn 94; Gutachten 2/00 – Cartagena-Protokoll, Rn 23; Rs C-178/03 – Kommission / EP und Rat, Rn 42 f; Rs C-94/03 – Kommission / Rat, Rn 35 f; Rs C-155/07 – EP / Rat; Rs C-301/06 – Irland / EP und Rat; Rs C-411/06 – Kommission / EP und Rat; Rs C-130/10 – EP / Rat.

106 ZB EuGH, Rs C-377/12 – Kommission / Rat. Vgl im Einzelnen *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 11.

107 Hierzu mwN *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 12.

108 Ausführlich *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 15 ff; s ansonsten auch den Überblick über die Praxis der Unionsorgane bei *Krümer* Droit de l'environnement S 37 f.

109 So auch EuGH, Rs C-155/91 – Kommission / Rat; Rs C-411/06 – Kommission / EP und Rat.

auf Art 114 I oder Art 192 AEUV zu stützen. Das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung beider Rechtsgrundlagen dürfte in dem (mehr oder weniger engen) Bezug der Maßnahme zum Abbau von Wettbewerbsbeeinträchtigungen zu sehen sein. So wurde etwa die neue IVU- bzw IE-Richtlinie (RL 2010/75)¹¹⁰ wegen ihres umweltpolitischen Schwerpunkts (geht es doch in erster Linie um die Reduktion bzw Begrenzung von Industrieemissionen) auf Art 192 AEUV gestützt.

- Für **genuin umweltschützende Vorschriften**, wie etwa solche zum Schutz von Fauna und Flora, sowie **bereichsübergreifende Vorschriften zum Schutz der Umwelt** (wie zB den Zugang zu Umweltinformationen betreffende Regeln) ist Art 192 AEUV einschlägig, fehlt doch der für Art 114 AEUV notwendige Binnenmarktbezug.
- **Rechtsgrundlagen in anderen Politikbereichen** können dann heranzuziehen sein, wenn der objektive Schwerpunkt einer umweltpolitisch motivierten Maßnahme in dem jeweiligen anderen Politikbereich liegt und untrennbarer Bestandteil desselben ist, wie dies zB bei Vorschriften über Maut- oder Benutzungsgebühren für Straßen anzunehmen sein kann.

3. Außenkompetenzen

#49 Die Union hat (auch) auf dem Gebiet der Umweltpolitik zahlreiche völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen, denen eine große Bedeutung zukommt.¹¹¹ Art 191 IV AEUV erwähnt denn auch ausdrücklich die Zusammenarbeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene und im Rahmen internationaler Organisationen. Verwiesen wird sodann auf die Befugnis der Union zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, und in UAbs 2 werden die den Mitgliedstaaten verbliebenen Kompetenzen betont. Auf dem Gebiet der Umweltpolitik sollen also die allgemeinen Grundsätze der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der völkerrechtlichen Vertragsschlussbefugnisse Anwendung finden.¹¹²

#50 Die **Außenkompetenzen** der Union ergeben sich daher nicht aus Art 191 IV AEUV, sondern – in Anwendung der sog AETR-Rechtsprechung,¹¹³ die nunmehr in Art 216 I AEUV aufgegriffen wird – aus Art 192 AEUV, so dass sich die Bedeutung

110 Zu dieser noch unten Rn 104 f.

111 S insoweit auch schon oben Rn 26 ff.

112 Zu diesen *Cremer* § 22 (in diesem Band).

113 EuGH, Rs 22/70 – AETR.

des Art 191 IV AEUV in einer Klarstellung erschöpft.¹¹⁴

#51 Aus Art 192 I AEUV lässt sich auf dieser Grundlage eine **umfassende Kompetenz der Union zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge** ableiten, wobei die Union diese häufig nur zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen **gemischter Verträge** ausüben kann, da die Voraussetzungen für eine ausschließliche Zuständigkeit der Union¹¹⁵ nicht vorliegen. Dies ändert aber nichts daran, dass die Union in den internationalen Verhandlungen häufig als solche auftritt und die Mitgliedstaaten keine eigenständigen Verhandlungspositionen vertreten.¹¹⁶

V. Inhaltliche Vorgaben der EU-Umwelt- und Energiepolitik

#52 Die Umweltpolitik der Union hat sich an einer Reihe **inhaltlicher Vorgaben** zu orientieren, die in Art 191 I–III AEUV formuliert werden. Dabei dürfte die relative Präzision sowie die Bandbreite dieser Grundsätze durchaus eine Besonderheit des EU-Umweltrechts darstellen. In anderen Politiken finden sich regelmäßig keine oder erheblich weniger zahlreiche und weniger präzise gefasste Prinzipien, die bei der Ausgestaltung der jeweiligen Politik zu beachten sind. Insbesondere werden im Rahmen der anderen Unionspolitiken zwar in der Regel auch die Ziele festgelegt, jedoch wird die inhaltliche Ausgestaltung und damit der Weg zu ihrer Erreichung regelmäßig nicht oder allenfalls begrenzt durch „**Handlungsgrundsätze**“ vorgegeben. Nicht zu verkennen ist aber, dass auch die in Art 191 I–III AEUV verankerten Vorgaben dem Unionsgesetzgeber einen beachtlichen Gestaltungsspielraum einräumen. Im Einzelnen kann bei den inhaltlichen Vorgaben – in Anknüpfung an die vertragliche Systematik – zwischen den Zielen und Aufgaben der Umweltpolitik der Union (1.), den umweltpolitischen Handlungsprinzipien (2.) sowie den Leitlinien oder Abwägungskriterien (3.) unterschieden werden, bevor auf die rechtliche Verbindlichkeit dieser Vorgaben einzugehen ist (4.).¹¹⁷

114 Zu den Umweltaußenkompetenzen der Union *Epiney/Gross* UTR 2004, 27 ff; *Steyrer* ZUR 2005, 343 ff; *Rodenhoff* passim; *D Thieme* passim. Aus der Rechtsprechung EuGH, Gutachten 2/00 – Cartagena-Protokoll; Rs C-36/98 – Spanien / Rat; Rs C-281/01 – Kommission / Rat, Rn 33 ff.

115 Zu diesen im Zusammenhang mit dem Umweltrecht *Epiney* Umweltrecht der EU 4. Kap Rn 26 ff; allgemein *Cremer* § 22 (in diesem Band).

116 Vgl hierzu, mwN, *Epiney/Gross* NuR 2005, 353 (356 ff).

117 Auch der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung, der in den Zielbestimmungen des EU-Vertrages (Art 3 III, V EUV) sowie in Art 11 AEUV figuriert, ist in diesem Zusammenhang insofern relevant, als sich die Umweltpolitik der Union an seinen Zielsetzungen zu orientieren hat. Allerdings bleibt seine rechtliche Präzision weit hinter derjenigen der anderen hier behandelten Grundsätze zurück, zumal seine

1. Ziele und Aufgaben

#53 Art 191 I AEUV nennt – in Konkretisierung der Art 3 III EUV, Art 4 II lit e AEUV, die den Umweltschutz als eigenständige Zielsetzung und die Umweltpolitik als eigene Politik aufführen – die **Ziele und Aufgaben** der Umweltpolitik der Union; der Vertrag von Lissabon führte hier noch ausdrücklich die Bekämpfung des Klimawandels ein. Inhaltlich umfassen die Ziele die Erhaltung und den Schutz der Umwelt, die Verbesserung ihrer Qualität, den Gesundheitsschutz, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung globaler Umweltprobleme.¹¹⁸

#54 Diese Zielsetzungen umschreiben und begrenzen in verbindlicher Weise das **Tätigkeitsfeld der Union**; allerdings sind sie insgesamt sehr weit formuliert, so dass sich hieraus in der Praxis keine wesentlichen Einschränkungen der EU-Aktionen ergeben werden. Im Übrigen dürfte aus Art 191 I AEUV die Pflicht der Union und damit der am Rechtssetzungsprozess beteiligten Organe abzuleiten sein, eine eigene **EU-Umweltpolitik** (neben derjenigen der Mitgliedstaaten) zu verfolgen, die auf einem in sich stimmigen Gesamtkonzept beruht. Hierbei wird man den Unionsorganen aber einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumen müssen.¹¹⁹

2. Umweltpolitische Handlungsprinzipien

#55 Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien stellen letztlich – im Gegensatz zu Art 191 I AEUV, dem (nur, aber immerhin) Zielsetzungen der EU-Umweltpolitik zu entnehmen sind – **inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Umweltpolitik** und damit auch an die in diesem Zusammenhang einzusetzenden Mittel. Die diesbezüglichen Grundsätze finden sich häufig auch im nationalen Umweltrecht oder / und auf völkerrechtlicher Ebene, wenn auch mitunter in einem anderen Kontext und mit leicht abweichenden Inhalten.

a) Hohes Schutzniveau

#56 Nach Art 191 II 1 AEUV hat die Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung

Konturen sehr vage bleiben, so dass hier auf seine Erörterung verzichtet werden soll. Vgl zu diesem Grundsatz im EU-Recht, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 31 ff.

118 Vgl im Einzelnen zum Inhalt der einzelnen Ziele *Meßerschmidt* S 264 ff; *Streinz/Kahl* Art 191 AEUV Rn 51 ff; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 66 ff; mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsetzung auch *Jans/Vedder* S 32 ff.

119 Im Einzelnen hierzu, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 4.

der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen auf ein **hohes Schutzniveau** abzielen, ein Anliegen, das auch in Art 114 III AEUV aufgegriffen wird. Da es nicht um ein höchstmögliches Schutzniveau geht, können bei der Definition des Schutzniveaus auch wirtschaftliche, politische oder sonstige Aspekte berücksichtigt werden. Allerdings dürfte die Vorschrift auch implizieren, dass bei der Festlegung des Schutzniveaus ein Bezug zum Schutzniveau in Staaten mit anerkannt hohem Niveau und zu internationalen Standards herzustellen ist, so dass bei einem (zumindest deutlichen) Unterschreiten einer dieser Standards Vieles für einen Verstoß gegen diese Vorgabe spricht. Daher dürfte etwa eine Harmonisierung auf dem niedrigsten mitgliedstaatlichen Schutzniveau oder das grundsätzliche Anlegen eines Durchschnittsniveaus der Mitgliedstaaten nicht mit dieser Vorgabe vereinbar sein.¹²⁰ Dies ändert aber nichts an dem dem Unionsgesetzgeber hier zukommenden **weiten Gestaltungsspielraum**, so dass es nur in Ausnahmefällen denkbar ist, dass die Nichtbeachtung des hohen Schutzniveaus gerichtlich festgestellt werden kann,¹²¹ zumal gerade auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs von einem sehr (zu?) weiten Spielraum ausgeht.¹²² Im Übrigen erscheint es nicht überzeugend, aus der Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau ein „absolutes« Verbot, den einmal erreichten Schutzstandard abzusenken, abzuleiten,¹²³ deutet doch in der Vorgabe selbst nichts auf eine solch weitreichende Verpflichtungswirkung hin, ganz abgesehen davon, dass es mitunter schwierig sein kann zu bestimmen, ob eine bestimmte Maßnahme eine Absenkung des Schutzniveaus bewirkt oder nicht.

#57 Die ebenfalls in Art 191 II 1 AEUV erwähnte **Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der EU** kann angesichts der nochmaligen Erwähnung der Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen als Leitlinie für die Erarbeitung einer EU-Umweltpolitik in Art 191 III 2. Spiegelstrich nur so

120 *Meßerschmidt* S 279.

121 S auch *Krämer* ZUR 1997, 303 (308), der trotz der von ihm angenommenen rechtlichen Verbindlichkeit der Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau davon ausgeht, dass diese „de facto gerichtlich nicht kontrollierbar“ sei. Ähnlich *Schroeder* DVBl 2002, 213 (220 f), der aber eine Verdichtung der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH fordert.

122 Vgl EuGH, Rs C-284/95 – *Safety Hi-Tech*, Rn 48 f; s insoweit auch EuGH, Rs C-233/94 – *Deutschland / EP und Rat*, Rn 48, allerdings in Bezug auf ein hohes Schutzniveau im Verbraucherschutzrecht. Aus der jüngeren Rechtsprechung EuGH, Rs C-444/15 – *Associazione Italia Nostra Onlus*.

123 In diese Richtung aber *Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus* Art 191 AEUV Rn 53 unter Verweis auf entsprechende Pläne der Kommission. IERG wie hier *vdGroeben/Schwarze/Hatje/Krämer* Art 191 AEUV Rn 18.

ausgelegt werden, dass bereits das Schutzniveau selbst unter Einbezug der Bedingungen in den verschiedenen Regionen der Union zu definieren ist. Dies kann sowohl (etwa in ökologisch sensiblen Regionen) zu einer Erhöhung als auch einer Absenkung des Schutzniveaus führen.¹²⁴ Dabei ist freilich keine Kompensation von Umweltverschmutzungen in verschiedenen Gebieten möglich und im Übrigen darüber hinaus jedenfalls das Vorsorgeprinzip zu beachten. Deutlich wird damit aber, dass dem Begriff des hohen Schutzniveaus kein absoluter, sondern ein relativer Charakter zukommt.

#58 In Bezug auf die Verpflichtungswirkung handelt es sich insofern um eine **Ergebnisverpflichtung**, als sich zumindest in denjenigen Konstellationen, in denen die Union tätig wird, das hohe Schutzniveau in dem letztlich erlassenen Sekundärrechtsakt niedergeschlagen haben muss. Es geht also nicht nur darum, auf ein hohes Schutzniveau „abzuzielen“, sondern darum, es auch in den Sekundärrechtsakten zu verankern.¹²⁵ Weiter dürfte sich die Verpflichtung eines hohen Schutzniveaus auf jede einzelne Maßnahme, nicht nur auf eine Politik insgesamt beziehen.¹²⁶ Schließlich handelt es sich bei dieser Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, da aufgrund des Art 11 AEUV¹²⁷ die Grundsätze des Art 191 I–III AEUV auch in anderen Politikbereichen zu beachten sind.

b) Vorsorgeprinzip

#59 Grundgedanke des in Art 191 II 2 AEUV verankerten Vorsorge- und Vorbeugeprinzips (wobei im Folgenden nur noch von Vorsorgeprinzip gesprochen werden soll)¹²⁸ ist die Erkenntnis, dass Umweltbelastungen prioritär mit **präventiven**

124 Ähnlich Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 34.

125 So wohl auch EuGH, Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech, wenn er prüft, ob eine bestehende sekundärrechtliche Bestimmung ein hohes Schutzniveau anlegt; nicht ganz klar hingegen *Meßerschmidt* S 281, der davon spricht, dass die EU zu einem „Bemühen“ verpflichtet werde, sich aber auch entsprechende Ergebnisse einstellen müssten.

126 So wohl auch EuGH, Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech; ebenso Streinz/*Kahl* Art 191 AEUV Rn 69; Grabitz/*Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 132; Calliess/*Ruffert/Calliess* Art 191 AEUV Rn 15; aA etwa *Jans/von der Heide* S 34 ff.

127 Zu diesem auch noch unten Rn 67 ff.

128 Zwar nennt die Bestimmung beide Prinzipien nebeneinander; im Ergebnis kommt einer Abgrenzung beider Grundsätze jedoch keine wirkliche praktische Bedeutung zu, geht es doch in jedem Fall um eine vorausschauende Vermeidung von Umweltbelastungen, dies im Sinne des Präventionsgedankens, der letztlich durch die Möglichkeit bzw ggf die Pflicht zum Handeln bei wissenschaftlicher Unsicherheit ergänzt bzw erweitert wird. Auch der EuGH unterscheidet nicht zwischen Vorsorge- und

Maßnahmen zu begegnen ist, so dass Umweltschäden schon zu verhindern und nicht erst zu bekämpfen sind, wobei dies auch dann gilt, wenn die genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (noch) nicht mit letzter Sicherheit klar sind, also eine gewisse **wissenschaftliche Unsicherheit** besteht. Damit einher geht auch eine Herabsetzung der Eingriffsschwelle, da umweltpolitische Maßnahmen – die ggf auch Grundrechte Einzelner beeinträchtigen können – schon dann ergriffen werden können, wenn die genauen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht eindeutig wissenschaftlich geklärt sind und / oder es lediglich um Gefahren oder Risiken geht,¹²⁹ wobei aber immer der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist. Dieser Präventionsgedanke impliziert auch ein grundsätzliches Gebot der Schadensminimierung, so dass etwa Belastungsgrenzen nicht ausgeschöpft werden dürfen und grundsätzlich die technisch möglichen und wirtschaftlich tragbaren Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von Umweltbelastungen zu ergreifen sind.¹³⁰

#60 Der EuGH¹³¹ sieht das Vorsorgeprinzip als einen der **tragenden Grundsätze des EU-Umweltrechts** – aber auch des Unionsrechts insgesamt – an,¹³² wobei er das Prinzip insbesondere auch im Bereich des **Gesundheitsschutzes** fruchtbar macht.¹³³ Das Vorsorgeprinzip wird in der Rechtsprechung sowohl in Bezug auf die Prüfung der Primärrechtskonformität von Sekundärrecht¹³⁴ als auch im Zusammenhang mit der

Vorbeugeprinzip, vgl zB EuGH, verb Rs C-175, 177/98 – Lirussi, Rn 51 ff; Rs C-318/98 – Fornasar, Rn 37; verb Rs C-418/97, C-419/97 – ARCO, Rn 99; vgl zur Problematik, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 15 ff.

129 Vgl ausdrücklich EuGH, Rs C-236/01 – Monsanto, Rn 111; Rs C-473/98 – Toolex; Rs C-77/09 – Gowan Comercio Internacional; EuG, Rs T-201/13 – Rubinum / Kommission; in Bezug auf mitgliedstaatliche Maßnahmen auch EuGH, Rs C-333/08 – Kommission / Frankreich.

130 Zum Vorsorgeprinzip im EU-Recht mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 14 ff. S auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM(2000) 1, in der die Kommission den Aussagegehalt des Vorsorgeprinzips präzisiert und insbesondere betont, dass die auf seiner Grundlage getroffenen Abwägungsentscheidungen auf einer im Einzelnen konkretisierten Risikoanalyse beruhen sowie verhältnismäßig, nicht diskriminierend, kohärent und transparent sein müssten. Zu dieser Mitteilung *Rengeling* DVBl 2000, 1473 ff; *Appel* NVwZ 2001, 395 ff; *Corcelle* RMCUE 2001, 447 ff; *Daemen* EELR 2003, 6 (9 ff); *Falke* ZUR 2000, 265 f.

131 Zur Rechtsprechung des EuGH zum Vorsorgeprinzip etwa *de Sadeleer* RECIEL 2009, 3 ff.

132 EuGH, Gutachten 2/00, Rn 29; Rs C-180/96 – Großbritannien / Kommission, Rn 98 ff.

133 EuGH, Rs C-157/96 – National Farmers' Union; Rs C-236/01 – Monsanto, Rn 111.

134 S etwa EuGH, Rs C-331/88 – Fedesa; Rs C-157/96 – National Farmers' Union; EuG, Rs T-13/99 – Pfizer; Rs T-70/99 – Alapharma.

Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit den Grundfreiheiten¹³⁵ oder mit sekundärrechtlich vorgesehenen „Schutzklauseln“¹³⁶ sowie der Auslegung sekundärrechtlicher Bestimmungen¹³⁷ herangezogen. Dabei variieren die sich aus der Relevanz bzw der Anwendung des Vorsorgeprinzips gezogenen rechtlichen Schlussfolgerungen bzw die Bedeutung des Prinzips durchaus: Während das Prinzip in Bezug auf die Prüfung der Primärrechtskonformität sekundärrechtlicher Maßnahmen eher den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers stützt und somit eine Erweiterung seiner Möglichkeiten bewirkt, geht es bei der Prüfung der Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit den Grundfreiheiten oder mit sekundärrechtlich vorgesehenen Schutzklauseln eher darum, den Spielraum der Mitgliedstaaten durch entsprechende Anforderungen insbesondere an eine Risikoprüfung zu präzisieren bzw zu beschränken. Bei der Auslegung des Sekundärrechts führt der Rückgriff des EuGH auf das Vorsorgeprinzip dazu, dass die Anforderungen der einschlägigen sekundärrechtlichen Vorgaben häufig eher streng gefasst werden, jedenfalls soweit es um die Frage geht, ob bestimmte verfahrensrechtliche Pflichten in Bezug auf (potentiell) schädigende Vorhaben greifen, wie die Rechtsprechung zur Pflicht, eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne der RL 92/43 (Habitatrichtlinie) durchzuführen, zeigt.¹³⁸ Eine solche strenge Auslegung lässt sich über die Habitatrichtlinie hinaus sicherlich auf parallel ausgestaltete Pflichten übertragen.

#61 Das Vorsorgeprinzip liegt im Übrigen einer Reihe **sekundärrechtlicher Rechtsakte** zugrunde, die seinem Grundanliegen Rechnung tragen und es letztlich operationalisieren sollen. Neben gewissen Verbotsnormen und diversen Genehmigungsverfahren und -anforderungen sind hier insbesondere die sog UVP-Richtlinie und die SUP-Richtlinie zu nennen.¹³⁹ Bezug genommen werden kann aber auch auf die Klimaschutzmaßnahmen der Union, sind hier doch – trotz gewisser Evidenzen – alle Ursache-

135 S schon EuGH, Rs 174/82 – Sandoz; Rs 178/84 – Kommission / Deutschland. S sodann zB EuGH, Rs C-333/08 – Kommission / Frankreich.

136 Vgl zB EuGH, Rs C-236/01 – Monsanto.

137 Vgl zB EuGH, Rs C-127/02 – Waddenzee, Rn 58, wo der Gerichtshof in Bezug auf die Frage, ob ein Plan oder Projekt Auswirkungen auf ein Natura 2000-Schutzgebiet im Sinne des Art 6 III RL 92/43 hat, unter Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip darauf abstellte, dass diesbezüglich aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel bestehen dürfe. S ansonsten aus der Rspr EuGH, Rs C-258/11 – Sweetman u.a.; Rs C-534/13 – Fipa Group.

138 S insbesondere EuGH, Rs C-127/02 – Waddenzee, Rn 58. S sodann zB EuGH, verb Rs C-387/15, C-388/15 – Grüne Liga Sachsen.

139 Zu diesen Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung noch unten Rn 96 ff.

Wirkungs-Zusammenhänge noch nicht restlos geklärt.¹⁴⁰

c) Ursprungsprinzip

#62 Nach dem Ursprungsprinzip¹⁴¹ haben umweltpolitische Maßnahmen vorzugsweise dort anzusetzen, wo die entsprechenden Belastungen entstehen, also am **Ursprung oder an der Quelle der entsprechenden Umweltbeeinträchtigungen**. Umweltbelastungen ist damit grundsätzlich zum frühest möglichen Zeitpunkt nach ihrer Entstehung und (aus geographischer Sicht) so nah wie möglich an ihrer Quelle zu begegnen.¹⁴² Auch bei der Anwendung dieses Grundsatzes ist jedenfalls das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten, so dass nicht jede „Quelle“ von Umweltbelastungen unter Berufung auf das Ursprungsprinzip schlicht verboten werden kann. Ebenso wenig kann aus dem Ursprungsprinzip die Wahl der umweltpolitischen Instrumente zwingend abgeleitet werden, etwa in dem Sinn, dass statt Immissionsnormen eher Emissionsnormen zu setzen wären, da letztere an der „Quelle“ der Belastung ansetzen.¹⁴³

#63 Das Ursprungsprinzip spielt insbesondere im **Abfallrecht** eine gewisse Rolle, wobei es einerseits um gewisse Regelungen der einschlägigen sekundärrechtlichen Rechtsakte selbst,¹⁴⁴ andererseits um die Frage nach nationalen Alleingangsmöglichkeiten geht.¹⁴⁵

d) Verursacherprinzip

140 Zu einzelnen, das Vorsorgeprinzip umsetzenden Rechtsakten unter diesem Aspekt etwa *Cheyne* JEEPL 2007, 468 ff; s auch *Heyvaert* ELRev 2006, 185 ff.

141 Das Ursprungsprinzip steht in engem Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip: Während diesem zu entnehmen ist, unter welchen Voraussetzungen eine umweltpolitische Maßnahme (schon) ergriffen werden kann oder soll, gibt das Ursprungsprinzip darüber Auskunft, wann und wo die Maßnahme ansetzen soll.

142 Zu dieser „doppelten“ Komponente des Ursprungsprinzips Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 42; *Kahl* S 22 f.

143 Vgl insoweit auch etwa *Krämer* Droit de l'environnement S 61.

144 Etwa die Abfallhierarchie in Art 4 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie); s. auch Art 11 I 1 lit a, g VO 1013/2006 (Abfallverbringungsverordnung).

145 ZB EuGH, Rs C-2/90 – Kommission / Belgien; Rs C-422/92 – Kommission/Deutschland; Rs C-209/98 – Sydhavnens; Rs C-203/96 – Dusseldorp.

#64 Nach dem Verursacherprinzip¹⁴⁶ soll derjenige, der Umweltbelastungen (potenziell) verursacht, grundsätzlich die Kosten ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen. Damit handelt es sich im Wesentlichen¹⁴⁷ um einen die **Kostentragung** betreffenden Grundsatz.¹⁴⁸ Das Verursacherprinzip ist insofern im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip zu sehen, als durch die Inpflichtnahme der „Verschmutzer“ zur Kostentragung diese auch zur Verringerung oder gar Vermeidung von Umweltbelastungen angeregt werden sollen. Vor diesem Hintergrund bezieht sich das Verursacherprinzip sowohl auf „legale“ als auch auf „illegale“ **Umweltbeeinträchtigungen**.¹⁴⁹ Auch kann der Verschmutzer auf seiner Grundlage nicht nur zur **Kostentragung für bereits eingetretene Umweltschäden**, sondern auch zur Übernahme der Aufwendungen für die **Vermeidung von Umweltbelastungen**, die von ihm ausgingen, verpflichtet werden.¹⁵⁰

#65 Das Verursacherprinzip ist als solches **nicht operationell**.¹⁵¹ Denn für seine Heranziehung in einer konkreten Konstellation ist es zu wenig präzise. Insbesondere ist klarzustellen, wie weit die Kostentragungspflicht gehen soll, wie die Kausalitätsprobleme zu lösen sind¹⁵² und wie die Berechnung und Verteilung der zu tragenden Kosten

146 Zum Verursacherprinzip im EU-Recht etwa *Mossoux* EELR 2010, 279 ff; *de Sabran Ponteves* REDE 2008, 21 ff.

147 *Streinz/Kahl* Art 191 AEUV Rn 98, weist aber zutreffend darauf hin, dass damit auch die materielle Verantwortlichkeit für die Vermeidung oder Beseitigung von Umweltverschmutzungen umfasst ist, so dass es sich nicht um ein reines Kostentragungsprinzip handelt. Ebenso etwa *Dauses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 45.

148 *Rengeling/Schröder* Umweltrecht S 218 f; *Calliess/Ruffert/Calliess* Art 191 AEUV Rn 35 f; *Jans/von der Heide* S 42; so wohl auch EuGH, Rs C-293/97 – *Standley*, Rn 51.

149 So schon, mit ausführlicher Begründung *Kahl* S 23 ff; ebenso etwa *Rengeling/Schröder* Umweltrecht S 219 f.

150 Ebenso etwa *Meßerschmidt* S 308.

151 Vgl nur *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 110.

152 Im Falle einer hinreichend homogenen Gruppe von Verursachern einer Umweltverschmutzung kann auch eine Art Gruppenverantwortlichkeit vorgesehen werden, vgl EuGH, Rs C-254/08 – *Futura Immobiliare*; Rs C-335/16 – *Cistoca*. Zu den Anforderungen an die Kausalität auch EuGH, Rs C-378/08 – *Raffinerie Mediterranée* (es könne ausreichen, wenn die Nähe der Anlagen des Betreibers einen ursächlichen Zusammenhang vermuten lasse, wobei aber plausible Anhaltspunkte hierfür vorliegen müssten und es dem Anlagenbetreiber frei stehen müsse, die Vermutung zu widerlegen); s in eine ähnliche Richtung EuGH, Rs C-534/13 – *Fipa Group*.

erfolgen soll. Insofern bedarf das Prinzip rechtlicher Konkretisierungen (die auf Unionsebene oder auf mitgliedstaatlicher Ebene geleistet werden können), bei denen dem Unionsgesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen ist, so dass er auf verschiedene Steuerungsinstrumente zurückgreifen kann. Dieser **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers** bedeutet jedoch nicht, dass ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip nicht festgestellt werden könnte; jedenfalls unter der Voraussetzung, dass der Verursacher einer Umweltbelastung feststeht und nicht oder jedenfalls eindeutig unzureichend für die aufkommenden Kosten zur Verantwortung gezogen wird, dürfte ein Verstoß gegen diesen Grundsatz vorliegen.

#66 Im **Sekundärrecht** ist insbesondere die sog Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35) vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips zu sehen.¹⁵³ Aber auch bei anderen sekundärrechtlichen Regelungen spielt das Verursacherprinzip eine gewisse Rolle. So nehmen zB Art 9 Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60) in Bezug auf die Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen¹⁵⁴ oder Art 14 Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98) in Bezug auf die Tragung der Kosten der Abfallbewirtschaftung auf das Verursacherprinzip Bezug. Sodann spielt es im Verkehrsbereich (grundsätzlich) eine große Rolle: Denn das Verursacherprinzip legt es nahe, dass die sog externen Kosten (zB die durch den Verkehr verursachten und auf die Luftverschmutzung oder den Lärm zurückgehenden Kosten) zu internalisieren, also von den Verursachern zu tragen sind. Ansätze hierfür gibt es jedoch beim derzeitigen Stand des Unionsrechts kaum, womit sich die Frage aufdrängt, ob angesichts der praktisch völligen Außerachtlassung dieses Grundsatzes in der Verkehrspolitik der Union der dem Unionsgesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum nicht überschritten ist.¹⁵⁵

e) Zur „Querschnittsklausel“

153 Zu dieser Richtlinie noch unten Rn 102.

154 Zur Auslegung dieser Bestimmung EuGH, Rs C-686/15 – Vodoopskrba.

155 Hierzu, mwN, *Epiney/Heuck* NuR 2012, 169 ff.

#67 Nach der heute¹⁵⁶ in Art 11 AEUV¹⁵⁷ verankerten sog „Querschnittsklausel“ sind Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen zu berücksichtigen.¹⁵⁸ Hintergrund dieser Bestimmung ist der **Querschnittscharakter der Umweltpolitik**:¹⁵⁹ Diese kann nicht als isolierte Politik neben anderen verfolgt werden, sondern effektiv kann sie von vornherein nur unter der Voraussetzung sein, dass ihre Belange auch und gerade im Rahmen anderer Politiken mitbedacht und mitberücksichtigt werden.¹⁶⁰ Insofern lässt die Querschnittsklausel auch erkennen, dass Rechtsakte mit (auch) umweltpolitischem Charakter nicht nur auf die umweltpolitische Kompetenz des Art 192 I, II AEUV, sondern auch auf andere Rechtsgrundlagen gestützt werden können.¹⁶¹

#68 Die inhaltliche Tragweite des Art 11 AEUV kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Querschnittsklausel bezieht sich nach dem Wortlaut der Bestimmung einerseits auf alle **Unionspolitiken**, andererseits aber auch auf alle **Maßnahmen**. Allerdings wäre es wenig schlüssig zu verlangen, dass bei jeder einzelnen Maßnahme

156 Ursprünglich wurde die umweltpolitische Querschnittsklausel 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte im Umweltkapitel aufgeführt, bevor sie mit dem Vertrag von Amsterdam durch ihre Verankerung im Ersten Teil „Grundsätze“ (ex-Art 6 EGV) eine Aufwertung und mit der Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung eine inhaltliche Neuorientierung erfuhr; heute hat sie unter dem Titel „Allgemein geltende Bestimmungen“ in Art 11 AEUV ihren Platz. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Grundgedanke der Querschnittsklausel mit den verschiedenen Vertragsmodifikationen auch Eingang in andere Politiken fand (Art 8 ff AEUV).

157 Art 37 GRCh postuliert ebenfalls den Einbezug umweltpolitischer Anliegen in andere Politiken, wobei die Formulierung etwas von Art 11 AEUV abweicht. IERG dürften sich aus dieser Bestimmung keine über Art 11 AEUV hinausgehenden Pflichten der Union oder ihrer Mitgliedstaaten ergeben, vgl *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 38.

158 Zur Querschnittsklausel schon (auf der Grundlage der jeweils geltenden Versionen) *Scheuing* EuR 1989, 152 (177); *Hailbronner* EuGRZ 1989, 101 (103 ff); *Grabitz/Zacker* NVwZ 1989, 297 (300); *Bleckmann/Koch* UTR 1996, 33 ff; *Calliess* DVBl 1998, 559 ff; *Kahl* S 26 f; *Breier* NuR 1992, 174 ff; *Pernice* NVwZ 1990, 201 (203); *Jahns-Böhm/Breier* EuZW 1992, 49 ff; umfassend *Dhondt* S 15 ff; s auch den Überblick bei *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 36 ff.

159 Zu diesem Querschnittscharakter etwa *Jahns-Böhm/Breier* EuZW 1992, 49 ff; *Kahl* S 26 f, 58 ff; *Rengeling/Huber* Umweltrecht S 608.

160 S insoweit auch EuGH, Rs C-176/03 – Kommission / Rat, Rn 42, wonach Art 11 AEUV den Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung des Umweltschutzes verdeutliche.

161 EuGH, Rs C-62/88 – Griechenland / Rat, Rn 16; Rs C-300/89 – Kommission / Rat, Rn 22 ff; Rs C-405/92 – Mondiet; zu den Rechtsgrundlagen oben Rn 29 ff.

in dieser selbst Anliegen des Umweltschutzes Rechnung getragen wird; vielmehr ist dieser Bezug auf die Maßnahmen so zu verstehen, dass keine Unionsmaßnahme erlassen werden darf, ohne dass nicht gleichzeitig auch – soweit erforderlich – Anliegen des Umweltschutzes berücksichtigt werden, wobei dies entweder in der betreffenden Maßnahme selbst oder in einem anderen Rechtsakt erfolgen kann.

- Unter „Erfordernissen des Umweltschutzes“ iSd Art 11 AEUV sind alle in **Art 191 AEUV formulierten Grundsätze bzw Ziele** zu verstehen, formuliert doch diese Bestimmung die für die Gesamtheit der Umweltpolitik der Union – auch soweit sie auf der Grundlage und im Rahmen anderer Politiken verfolgt wird – maßgeblichen Grundsätze. Dieser Ansatz impliziert insbesondere, dass die Handlungsprinzipien des Art 191 II AEUV auch in anderen Politiken – soweit umweltpolitische Konsellationen betroffen sind – zu beachten sind.
- Art 11 AEUV ist insofern als **Ergebnisverpflichtung** zu verstehen, als sich die Berücksichtigung der umweltpolitischen Anliegen im Inhalt und damit im Ergebnis der betreffenden Politik niederschlagen muss. Daher dürfte dieser Vorgabe jedenfalls dann nicht entsprochen werden, wenn die Politikgestaltung in einem Bereich erhebliche Umweltbeeinträchtigungen mit sich bringt oder sich in dem betreffenden Gebiet ins Gewicht fallende Umweltprobleme stellen, ohne dass den umweltpolitischen Anliegen mit entsprechenden Maßnahmen Rechnung getragen wird.¹⁶²
- Allerdings impliziert Art 11 AEUV nicht, dass dem **Umweltschutz im Vergleich zu anderen vertraglichen Zielsetzungen ein besonderes Gewicht** beizumessen wäre. Vielmehr folgt aus dieser Bestimmung lediglich, dass die Belange des Umweltschutzes in andere Politiken bzw Maßnahmen in anderen Politikbereichen einzubeziehen sind, wobei sie ggf mit anderen, gegenläufigen Interessen abzuwägen sind.¹⁶³

162 S schon *Epiney* NuR 1995, 497 (502).

163 Ebenso *Kahl* S 178; *Frenz* NuR 2011, 103 (104); *Jans/von der Heide* S 19 f; *Jahns-Böhm/Breier* EuZW 1992, 49 (51 f); *Breier* NuR 1992, 174 (180); nicht ganz klar jedoch *Hailbronner* EuGRZ 1989, 101 (104); *Scheuing* EuR 1989, 152 (176 f). Allerdings wird unter Bezugnahme auf den von *Zuleeg* (NVwZ 1987, 280 ff) geprägten „Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes“ (der aus der Gesamtheit der umweltbezogenen Bestimmungen des Vertrages abzuleiten sei) teilweise vertreten, dem Umweltschutz komme ein besonderes und relativ größeres Gewicht als anderen vertraglichen Zielsetzungen zu. Selbst wenn man diesem Ansatz folgt (wofür durchaus einige Gründe sprechen, wobei aber darauf hinzuweisen ist, dass er bislang keine Stütze in der Rechtsprechung des EuGH findet und auch in der nicht deutschsprachigen Literatur nicht thematisiert wird), kommt ihm jedoch jedenfalls nur ein sehr beschränkter Aussagegehalt zu. Vgl zur Problematik, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 55 ff.

#69 Zwar spielt die Querschnittsklausel in politischen Programmen und konzeptionellen Stellungnahmen immer wieder eine wichtige Rolle;¹⁶⁴ allerdings dürfte die Berücksichtigung der Anliegen des Umweltschutzes in anderen Politiken auf der Ebene der **Rechtsetzung** jedenfalls häufig zumindest **defizitär** sein, wenn nicht gar mit den vertraglichen Vorgaben im Widerspruch stehen. Ein systematischer Einbezug dieser Anliegen findet jedenfalls nicht statt.¹⁶⁵

3. Umweltpolitische Leitlinien und Abwägungskriterien

#70 Art 191 III AEUV enthält eine ganze Reihe von Leitlinien, die bei der **Entwicklung der EU-Umweltpolitik zu berücksichtigen** sind.¹⁶⁶ Aus dieser Berücksichtigungspflicht kann kein bestimmtes Ergebnis abgeleitet werden; vielmehr erschöpft sich die Tragweite der Leitlinien darin, dass ihnen bei der Erarbeitung der Umweltpolitik Rechnung zu tragen ist, was sich ggf auch im Ergebnis der umweltpolitischen Maßnahmen niederschlagen muss. Insofern sind auch die Berücksichtigungsgebote als **rechtsverbindliche Abwägungsleitlinien** verbindlich,¹⁶⁷ lassen jedoch nur einen allgemeinen Rahmen erkennen, so dass ein Verstoß gegen sie nur schwer nachweisbar bzw. vorstellbar sein dürfte.¹⁶⁸

164 Vgl die Zusammenstellung bei *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 41 f; *Meßerschmidt* S 67 f.

165 Vgl insoweit auch den Überblick bei *Krämer* Droit de l'environnement S 295 ff; s auch, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 41 ff; *Krämer* JEEPL 2014, 201 ff.

166 Es handelt sich dabei um die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung der Regionen. Zur inhaltlichen Tragweite der Leitlinien im Einzelnen *Meßerschmidt* S 316 ff; *Calliess/Ruffert/Calliess* Art 191 AEUV Rn 39 ff; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 134 ff; *Rengeling/Schröder* Umweltrecht S 222 ff; *Streinz/Kahl* Art 191 AEUV Rn 119 ff; *vdGroeben/Schwarze/Hatje/Krämer* Art 174 AEUV Rn 60 ff.

167 So wohl auch EuGH, Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech, Rn 36.

168 S aus der Rechtsprechung EuGH, Rs C-343/09 – Afton Chemical: Danach komme dem Unionsgesetzgeber in einem komplexen, technischen und sich ständig weiterentwickelnden Rahmen bei der Festlegung von Grenzwerten für metallische Zusätze in Kraftstoffen ein weiter Gestaltungsspielraum zu; dieses weite Ermessen beziehe sich nicht nur auf die Art und Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten; immerhin sei jedoch zu belegen, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass des Rechtsakts sein Ermessen auch tatsächlich ausgeübt hat, was voraussetze, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit dem betreffenden Rechtsakt geregelt werden sollten, berücksichtigt worden sind, womit letztlich die prozedurale Komponente hervorgehoben wird.

4. Rechtliche Tragweite und Bedeutung

#71 Die genannten umweltpolitischen Handlungsgrundsätze – einschließlich der Querschnittsklausel – sind **rechtlich verbindlich**.¹⁶⁹ In Bezug auf den Adressaten ist zu unterscheiden:

- Primär richten sie sich an den **Unionsgesetzgeber**, dem bei ihrer Verwirklichung aber ein weiter **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist,¹⁷⁰ wobei er sie aber jedenfalls bei der **Begründung** der Rechtsakte berücksichtigen muss. So prüfte der Gerichtshof denn auch verschiedentlich die Primärrechtskonformität von Sekundärrecht auch unter dem Gesichtspunkt der Beachtung der umweltpolitischen Handlungsprinzipien,¹⁷¹ wobei die Vereinbarkeit der Unionsmaßnahmen mit den Handlungsprinzipien (die jeweils in Bezug auf jede einzelne Maßnahme gegeben sein muss)¹⁷² allerdings bislang immer bejaht wurde. Im Übrigen hielt der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Ursprungsprinzip fest, eine Unionsregelung verstoße nicht allein deshalb gegen das Ursprungsprinzip, weil sie die Mitgliedstaaten nicht selbst explizit zu seiner Verwirklichung verpflichtet, solange sie hinreichend flexibel ist, damit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieses Prinzip verwirklichen (können) und ihnen damit eine nach dem Ursprung der Belastung differenzierende Handhabung ermöglicht wird.¹⁷³ Es ist zweifelhaft, ob dieser Ansatz den Anforderungen des Art 191 II AEUV Rechnung trägt, impliziert er doch zumindest in

169 HM, vgl etwa Calliess/Ruffert/*Calliess* Art 11 AEUV Rn 21 ff, Art 191 AEUV Rn 48; ebenso auch die Rechtsprechung des EuGH, vgl Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech; Rs C-293/97 – Standley; Rs C-180/96 – Großbritannien / Kommission.

170 Vgl insoweit auch EuGH, Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech; ausdrücklich auf den Gestaltungsspielraum hinweisend EuGH, Rs C-444/15 – Associazione Italia Nostra Onlus.

171 S hinsichtlich des hohen Schutzniveaus EuGH, Rs C-284/95 – Safety Hi-Tech; in Bezug auf das Vorsorgeprinzip EuGH, Rs C-331/88 – Fedesa; Rs C-157/96 – National Farmers' Union; EuG, Rs T-13/99 – Pfizer; Rs T-70/99 – Alapharma; s auch EuGH, Rs C-180/96 – Großbritannien / Kommission, Rn 100: Hier begründete der EuGH die Rechtmäßigkeit von EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von BSE (die angesichts noch teilweise unsicherer Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge ergriffen wurden) ua damit, dass auch beim Schutz der menschlichen Gesundheit vor umweltbedingten Gefahren im Agrarsektor aufgrund der Querschnittsklausel ua das Vorsorgeprinzip einzubeziehen sei. Letztlich wird die Querschnittsklausel hier also im Zusammenhang mit der Primärrechtskonformität von Sekundärrecht herangezogen, wobei es hier weniger bzw nicht um fehlendes Tätigwerden der Union, sondern um die Begründung der Rechtmäßigkeit einer unionsrechtlichen Maßnahme mit Blick auf das Vorsorgeprinzip ging.

172 EuGH, Rs C-444/15 – Associazione Italia Nostra Onlus.

173 EuGH, Rs C-293/97 – Standley, Rn 29 ff.

- dieser Allgemeinheit letztlich eine Art Freibrief für den Unionsgesetzgeber, die Handlungsprinzipien doch nicht selbst zu verankern, ganz abgesehen von der Gefahr unterschiedlicher und ungenügender Umsetzung in den Mitgliedstaaten.
- Da sich somit der Unionsgesetzgeber beim Erlass von Sekundärrecht an die Handlungsprinzipien zu halten hat, sind diese auch bei der **Auslegung von Sekundärrecht** heranzuziehen. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind hier zahlreiche Beispiele zu entnehmen,¹⁷⁴ und der Gerichtshof neigt hier insgesamt zu einer relativ „strengen“ Auslegung des Sekundärrechts, dies mit Blick auf eine größtmögliche Wirksamkeit der umweltpolitischen Handlungsprinzipien.
 - Aber auch die **Mitgliedstaaten** sind – letztlich parallel zur Rechtslage in Bezug auf die Unionsgrundrechte – insoweit an die Handlungsgrundsätze gebunden, als sie Unionsrecht anwenden oder durchführen.¹⁷⁵ Denn soweit die Mitgliedstaaten Unionsrecht umsetzen, durchführen oder anwenden, sind sie an die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben gebunden. Diese umfassen zunächst unbestrittenermaßen die „direkt“ maßgeblichen Vorschriften (etwa die umzusetzende Richtlinie). 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, sollen diese nicht letztlich leer laufen, da die Unionspolitiken in aller Regel durch die Mitgliedstaaten durchgeführt und vollzogen werden. Daher haben die einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben – unter ihnen eben auch die Umweltprinzipien –, die vom Unionsgesetzgeber zu beachten sind, sozusagen Teil an den für die Mitgliedstaaten maßgeblichen unionsrechtlichen Vorgaben bzw sind Bestandteil derselben. Sie sind somit nicht nur bei der Auslegung des Unionsrechts selbst zu beachten, sondern als ggf ungeschriebener Teil der unionsrechtlichen Vorgaben von den Mitgliedstaaten bei Umsetzung, Durchführung und Anwendung des Unionsrechts zu verwirklichen.¹⁷⁶ So

174 Vgl EuGH, Rs C-127/02 – Waddenzee, Rn 58, wo der Gerichtshof in Bezug auf die Frage, ob ein Plan oder Projekt Auswirkungen auf ein Natura 2000-Schutzgebiet im Sinne des Art 6 III RL 92/43 (Habitatrichtlinie) hat, unter Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip darauf abstellte, dass diesbezüglich aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel bestehen dürfe. S sodann EuGH, Rs C-9/00 – Palin Granit, Rn 23; Rs C-1/03 – van de Walle (weite Auslegung des Abfallbegriffs mit Blick auf das sicherzustellende hohe Schutzniveau); Rs C-528/16 – Confédération paysanne (weite Auslegung des Begriffs der GVO unter Hinweis auf das Vorsorgeprinzip); in Bezug auf das Verursacherprinzip EuGH, Rs C-378/08 – Raffinerie Mediterranée; verb Rs C-379/08, C-380/08 – Raffinerie Mediterranée; Rs C-254/08 – Futura Immobiliare; Rs C-188/07 – Commune de Mesquer; in Bezug auf die Querschnittsklausel EuGH, Rs C-513/99 – Concordia Bus, Rn 55 ff; Rs C-428/07 – Horvath; Rs C-17/90 – Pinaud Wieger.

175 So wohl auch EuGH, Rs C-293/97 – Standley; Rs C-237/12 – Kommission/Frankreich.

176 Ausführlich hierzu, mwN, *Epiney* FS Zuleeg, 2005, S 633 ff; in diese Richtung wohl auch EuGH,

zieht der EuGH denn auch regelmäßig die Handlungsprinzipien heran, um die Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit den Grundfreiheiten oder mit sekundärrechtlich vorgesehenen „Schutzklauseln“¹⁷⁷ oder die korrekte Umsetzung von Richtlinienbestimmungen¹⁷⁸ zu prüfen.

#72 Die Heranziehung der Handlungsprinzipien im Zusammenhang mit der Frage nach der grundsätzlichen Rechtfertigungsmöglichkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen, die die Grundfreiheiten beschränken, durch den EuGH vermag jedoch nicht zu überzeugen: So griff der Gerichtshof auf das Ursprungsprinzip im Zusammenhang mit der Frage nach dem diskriminierenden Charakter einer nationalen, den Warenverkehr beschränkenden Maßnahme zurück.¹⁷⁹ Ebenso begründete der EuGH die Möglichkeit der Rechtfertigung einer formell diskriminierenden nationalen Maßnahme, die den freien Warenverkehr beschränkt, durch das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes mit dem Hinweis auf die Querschnittsklausel.¹⁸⁰ Dogmatisch überzeugt dieser Ansatz nicht wirklich, geht es doch letztlich um die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der zwingenden Erfordernisse.

VI. Mitgliedstaatliche Handlungsspielräume: zur „Schutzverstärkung“ nach Art 114 IV–VI, 193 AEUV

1. Überblick und Anwendungsbereich

#73 Art 114 IV–VI, 193 AEUV eröffnen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auch im Falle der Existenz sekundärrechtlicher Regelungen sog **verstärkte Schutzmaßnahmen** zu ergreifen. Diese Bestimmungen stellen somit eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass im Falle einer abschließenden sekundärrechtlichen Regelung ein

Rs C-378/08 – Raffinerie Mediterranee, wo der Gerichtshof festhält, bei der Umsetzung der Umweltaftungsrichtlinie hätten die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen der Kausalität von Verschmutzungen das Verursacherprinzip zu beachten.

177 S in Bezug auf das Vorsorgeprinzip schon EuGH, Rs 174/82 – Sandoz; Rs 178/84 – Kommission / Deutschland; s sodann zB EuGH, Rs C-333/08 – Kommission / Frankreich; Rs C-236/01 – Monsanto (letzteres Urteil zu einer sekundärrechtlichen Schutzverstärkerklausel); in Bezug auf das Ursprungsprinzip EuGH, Rs C-422/92 – Kommission / Deutschland; Rs C-209/98 – Sydhavnens; Rs C-203/96 – Dusseldorf; in Bezug auf das hohe Schutzniveau EuGH, Rs C-318/98 – Fornasar, Rn 46.

178 Vgl zB EuGH, Rs C-98/03 – Kommission / Deutschland.

179 EuGH, Rs C-2/90 – Kommission / Belgien, Rn 36.

180 EuGH, Rs C-379/98 – PreussenElektra, Rn 76.

Abweichen von dem in diesen vorgesehenen Schutzniveau unzulässig ist,¹⁸¹ so dass allein dieses maßgeblich ist.¹⁸² Damit sind diese Alleingangsmöglichkeiten vor dem Hintergrund eines gewissen **Spannungsverhältnisses** zwischen dem Anliegen einer harmonisierenden Regelung auf Unionsebene einerseits (besteht das Ziel einer unionsrechtlichen Vorgabe doch idR auch und gerade darin, ein einheitliches Schutzniveau festzulegen) und andererseits dem durchaus möglicherweise berechtigten Interesse der Mitgliedstaaten, jedenfalls im Bereich des Umweltschutzes ein strengeres Schutzniveau als dasjenige, das auf unionsrechtlicher Ebene verankert ist, anzulegen, zu sehen. Denn das unionsrechtlich vorgesehene Schutzniveau mag bestimmten Mitgliedstaaten nicht weit genug gehen (weisen die unionsrechtlichen Vorgaben doch mitunter einen gewissen Kompromisscharakter auf), und es erscheint auch denkbar, dass in bestimmten Mitgliedstaaten bzw. Regionen besondere Umweltprobleme bestehen, denen mit spezifischen Maßnahmen begegnet werden soll.

#74 Dabei ist ein Rückgriff auf Art 114 IV–VI, 193 AEUV nur dann notwendig, wenn tatsächlich eine abschließende sekundärrechtliche Regelung für die betreffende Frage – die von der jeweiligen nationalen Bestimmung geregelt ist bzw. werden soll – vorliegt und damit der sog. **harmonisierte Bereich** betroffen ist. Soweit es hingegen um Aspekte geht, die nicht Gegenstand sekundärrechtlicher Regelungen sind (sog. **nicht harmonisierter Bereich**), dürfen die Mitgliedstaaten die betreffende Frage regeln, wobei sie allerdings die Vorgaben des Primärrechts zu beachten haben. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem Umweltrecht sind Art 34–36 AEUV (Grundsatz des freien Warenverkehrs), wobei die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine umweltpolitische Ziele verfolgende nationale Maßnahme in den Schutzbereich der Art 34 ff AEUV eingreift und ggf. gerechtfertigt werden kann, nach den allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen ist.¹⁸³

181 Insofern sind diese Vorschriften zwingenden Charakters, und sie kommen gerade dann zum Zuge bzw. sind auch nur dann relevant, wenn die betreffende Frage (die Gegenstand einer nationalen Maßnahme ist bzw. sein soll) abschließend durch Sekundärrecht geregelt ist. Vgl. ausführlich Oexle/Epiney/Breuer/Epiney Einführung Rn 48; ebenso Jarass NVwZ 2000, 529 (530); Winter DÖV 1998, 377 (380); Calliess/Ruffert/Calliess Art 193 AEUV Rn 5; Meßerschmidt S 161; Streinz/Kahl Art 193 AEUV Rn 2. AA Krämer EU Environmental Law S 123 ff; Jans/Vedder S 104 ff, 119 ff, die im Falle einer „total harmonisation“ die Berufung zumindest auf Art 193 AEUV ausschließen möchten. Auch die Rspr dürfte in die hier vertretene Richtung gehen, vgl. EuGH, Rs C-203/96 – Dusseldorp; Rs C-209/98 – Sydhavnens, Rn 32 ff; Rs C-318/98 – Fornasar; besonders deutlich EuGH, Rs C-6/03 – Deponiezwergverband Eiterköpfe. Im Einzelnen zu dieser Rspr im vorliegenden Zusammenhang Epiney Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 98.

182 Zu diesem Grundsatz der „Sperrwirkung“ des Sekundärrechts etwa Jans/von der Heide S 119 ff.

183 Vgl. insoweit Blanke/Böttner § 13 (in diesem Band); s. ansonsten ausführlich mit besonderem Bezug zu umweltpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten Epiney Umweltrecht der EU 5. Kap

#75 Nicht immer einfach zu beantworten ist allerdings die Frage, ob eine **abschließende sekundärrechtliche Regelung** für den relevanten Bereich vorliegt oder nicht, dies jedenfalls in den Fällen, in denen das Gebiet, auf dem ein Mitgliedstaat eine nationale Maßnahme erlassen hat oder möchte, in irgendeiner Form Gegenstand sekundärrechtlicher Vorgaben ist.¹⁸⁴ Denn der Umstand, dass eine sekundärrechtliche Regelung existiert, bedeutet noch nicht, dass sie in Bezug auf alle mit ihr im Zusammenhang stehenden Fragen auch als abschließend anzusehen ist. Vielmehr ist jeweils in jedem Einzelfall durch Auslegung der möglicherweise einschlägigen sekundärrechtlichen Regelung zu ermitteln, ob diejenige Frage, die durch den mitgliedstaatlichen Rechtsakt geregelt wird bzw werden soll, tatsächlich auch Gegenstand einer abschließenden sekundärrechtlichen Vorgabe ist. Dies ist jedenfalls dann zu verneinen, wenn das Sekundärrecht nur Mindestvorschriften enthält oder wenn die mitgliedstaatliche Regelung außerhalb des Anwendungsbereichs des Sekundärrechtsakts liegt. Aber auch wenn die relevanten unionsrechtlichen und nationalen Vorschriften gänzlich andere Zielsetzungen verfolgen, kann die Abgeschlossenheit der unionsrechtlichen Regelung in Bezug auf die (geplante) nationale Maßnahme zu verneinen sein. So dürften zB Freiverkehrsklauseln für Produkte nur insoweit als abschließend anzusehen sein, wie es um den grundsätzlichen Marktzugang der Produkte geht, nicht hingegen hinsichtlich der Frage, wo und ggf unter welchen Voraussetzungen diese Produkte verwendet werden dürfen (sofern die Verwendung nicht völlig ausgeschlossen wird).¹⁸⁵ Auf der anderen Seite kann die Abgeschlossenheit einer unionsrechtlichen Vorgabe dann zu bejahen sein, wenn die nationale Maßnahme ihre Zielsetzungen vereitelte, wie dies zB bei durch die EU vorgesehenen Zulassungsverfahren in Bezug auf verfahrensrechtliche Anforderungen häufig der Fall sein wird.

#76 Im Folgenden sollen nun die den Mitgliedstaaten im Falle einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung gleichwohl zustehenden „Alleingangsmöglichkeiten“ oder Möglichkeiten „nationaler Schutzverstärkung“,¹⁸⁶ die Art 114 IV–VI, 193 AEUV eröffnen, erörtert werden, wobei zwischen den für beide Kategorien geltenden Grundsätzen (2.) und den jeweils spezifischen Aspekten (3., 4.) unterschieden werden kann.

Rn 67 ff.

184 Vgl im Einzelnen zur Problematik, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 65 ff.

185 Vgl ausführlich im Zusammenhang mit GVO-freien Zonen *Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck* S 48 ff.

186 Die beiden Ausdrücke werden idR synonym verwendet.

2. Allgemeine Grundsätze

#77 Art 114 IV–VI, 193 AEUV können von vornherein nur in Bezug auf solche Rechtsakte zur Anwendung kommen, die auf **Art 114 I bzw Art 192 I, II AEUV** gestützt wurden. Eine Art analoge Anwendung der in Art 114 IV–VI, 193 AEUV vorgesehenen Alleingangsmöglichkeiten auf im Rahmen **anderer Politiken** (etwa der Agrar- oder Verkehrspolitik) erlassene Maßnahmen ist damit ausgeschlossen, so dass diesfalls die „Sperrwirkung“ des Unionsrechts vollumfänglich zum Zuge kommt.¹⁸⁷ Falls ein Rechtsakt (ausnahmsweise) auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt wurde („**Doppelabstützungen**“),¹⁸⁸ sprechen die besseren Gründe dafür, einen Rückgriff auf die jeweilige „Alleingangsklausel“ in Bezug auf den gesamten Rechtsakt (und nicht etwa nur in Bezug auf diejenigen Teile, für die Art 114 I bzw Art 192 einschlägig wäre) zu erlauben. Denn bei einer Doppelabstützung geht es ja grundsätzlich um die Verfolgung gleichwertiger und untrennbar miteinander verbundener Ziele bzw Inhalte, so dass eine irgendwie geartete Aufteilung des Rechtsakts grundsätzlich¹⁸⁹ nicht möglich sein dürfte und jedenfalls mit großen Unsicherheiten verbunden wäre.¹⁹⁰ Soweit eine Doppelabstützung auf Art 114 I, 192 AEUV erfolgt, sollte mE die in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Alleingangsmöglichkeiten weniger „strenge“ Vorschrift des Art 193 AEUV zum Zuge kommen, geht es doch jedenfalls auch um einen „echten“ umweltpolitischen Rechtsakt.¹⁹¹

#78 Die Möglichkeit, sich auf Art 114 IV–VI bzw Art 193 AEUV zu berufen, steht **allen Mitgliedstaaten** offen, auch denjenigen, die beim Erlass der Maßnahme für diese gestimmt haben.¹⁹² Denn die nationalen Alleingangsmöglichkeiten sollen nicht (nur)

187 S aber im Zusammenhang mit Art 114 IV–VI AEUV das Plädoyer für eine „allgemeine Supplementierungsregel“, wonach auch in Politikbereichen ohne eine entsprechende Schutzverstärkerklausel zumindest ein analoger Rückgriff auf Art 114 IV–VI AEUV möglich sein soll, bei Calliess/Ruffert/*Kahl* Art 114 AEUV Rn 48.

188 Hierzu oben Rn 45 ff.

189 Allenfalls abgesehen von der Konstellation, dass in einem Rechtsakt ausdrücklich für jede einzelne Bestimmung die Rechtsgrundlage klargestellt wird.

190 Zur Problematik, mwN und iErg wie hier, Streinz/*Kahl* Art 193 AEUV Rn 13; *Kahl* FS Scheuing, 2011, S 92 (104 f); *Wenneras* CMLRev 2008, 1645 (1671); s aber auch Dausen/Ludwigs/*Scherer/Hesselhaus* O Rn 164, die generell differenzieren wollen, je nachdem, ob die betreffende Bestimmung auf Art 114 I oder auf Art 192 AEUV gestützt werden konnte; ähnlich Grabitz/Hilf/*Nettesheim/Nettesheim* Art 193 AEUV Rn 8.

191 In diese Richtung auch *Krämer* Droit de l’environnement S 95 f.

192 Heute soweit ersichtlich einhellige Meinung, vgl nur, mwN, *Meßerschmidt* S 160; s auch schon

„unterlegenen“ Mitgliedstaaten eine Abweichung vom auf Unionsebene festgelegten Standard nach oben erlauben, sondern vielmehr einen möglichst effektiven Umweltschutz garantieren.¹⁹³ Auch der Wortlaut der Vorschriften spricht (mittlerweile eindeutig¹⁹⁴) für diese Sicht, ist doch ganz allgemein von „Mitgliedstaat“ die Rede.

#79 Art 114 IV–VI, 193 AEUV erlauben nur eine „**Schutzverstärkung**“, so dass die mitgliedstaatlichen Maßnahmen das unionsrechtlich vorgesehene Umweltschutzniveau nur überschreiten, nicht hingegen unterschreiten¹⁹⁵ dürfen.¹⁹⁶ So müssen die auf Art 114 IV–VI, 193 AEUV gestützten nationalen Vorschriften jedenfalls **Anliegen des Umweltschutzes / und Gesundheitsschutzes** (bzw – für Art 114 IV, V AEUV – Anliegen des Art 36 AEUV oder des Schutzes der Arbeitsumwelt) verfolgen, so dass andere Erwägungen nur insoweit statthaft sind, als auch Umwelthanliegen verfolgt werden.¹⁹⁷ Eine „schutzverstärkende“, und keine „andere“ Maßnahme liegt immer (schon) dann vor, wenn die nationale Maßnahme dieselben Ziele wie die unionsrechtliche Regelung verfolgt und eine parallele „Ausrichtung“ aufweist.¹⁹⁸ Zu bejahen ist dies grundsätzlich zB bei einer Erweiterung

Albin/Bär NuR 1999, 185 (186); *Sevenster* YEEL 2000, 291 (300); *Schröder* NuR 1998, 1 (3); *Scheuing* EuR 1989, 152 (172); *Pernice* NVwZ 1990, 201 (207).

193 Vgl insoweit schon *Zuleeg* NVwZ 1987, 280 (284).

194 Die ursprüngliche Fassung des Art 114 IV–VI AEUV war hier hingegen nicht ganz klar.

195 Eine Unterschreitung des unionsrechtlich vorgesehenen Schutzstandards ist somit nur im Falle einer entsprechenden sekundärrechtlichen Ermächtigung zulässig, so dass diesfalls bereits die Abgeschlossenheit des Sekundärrechtsakts insoweit zu verneinen wäre. Art 192 V AEUV erwähnt denn auch ausdrücklich diese Möglichkeit, wobei einer solchen Abweichungsmöglichkeit gewisse Grenzen gesetzt werden. Vgl zu Art 192 V AEUV, mwN, Landmann/Rohmer/*Epiney* Art 192 AEUV Rn 2.

196 Insoweit liegt es also in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, über das Schutzniveau zu entscheiden, wie auch der Gerichtshof betont, vgl in Bezug auf Art 193 EuGH, Rs C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe; in Bezug auf Art 114 IV AEUV (und den Gesundheitsschutz) EuGH, Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission), Rn 63 f; Rs C-360/14 P – Deutschland / Kommission.

197 So wohl auch EuGH, verb Rs C-379/08, C-380/08 – Raffinerie Mediterranee. Hier betonte der Gerichtshof, die durch die Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35) den Mitgliedstaaten eröffnete Möglichkeit, Umweltsanierungsmaßnahmen zu definieren, impliziere nach den Vorgaben der Richtlinie eine vorherige Anhörung der Betroffenen sowie die Beachtung gewisser weiterer verfahrensrechtlicher Anforderungen, wobei von diesen Vorgaben nicht aufgrund der Möglichkeit des Ergreifens verstärkter Schutzmaßnahmen abgesehen werden könne.

198 Ausdrücklich auf das Erfordernis hinweisend, dass die nationale Maßnahme dieselbe Zielsetzung wie die unionsrechtliche Maßnahme verfolgen müsse, EuGH, Rs C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica; Rs C-43/14 – SKO-ENERGO (im zuletzt genannten Urteil schloss der EuGH die Einschlägigkeit der in Frage stehenden nationalen Maßnahme von vornherein deshalb aus, weil sie andere Ziele als diejenigen

des Anwendungsbereichs von Richtlinien oder Verordnungen bzw gewisser ihrer Bestimmungen, der Anlegung strengerer Grenzwerte, der Anwendung kürzerer Fristen, der Formulierung zusätzlicher bzw strengerer Genehmigungsvoraussetzungen oder der Erweiterung bestimmter umweltpolitischer Ausnahmegründe zu gewissen Grundsätzen (etwa des freien Warenverkehrs).¹⁹⁹ Bei den Grenzfällen sind jedenfalls die Umstände des Einzelfalls maßgeblich, wobei nach der hier vertretenen Ansicht der Begriff der Schutzverstärkung nicht zu eng verstanden werden sollte. So dürfte – auch vor dem Hintergrund, dass die Mitgliedstaaten mit verstärkten Schutzmaßnahmen jedenfalls die unionsrechtlichen Konzepte und Schutzansätze nicht unterlaufen dürfen – immer schon dann eine Schutzverstärkung vorliegen, wenn die Wirksamkeit des jeweiligen Unionsrechtsakts bzw seiner Instrumente durch die in Frage stehenden nationalen Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird.²⁰⁰

#80 Die praktische Bedeutung der Schutzverstärkerklauseln ist zwar im Laufe der Jahre gestiegen; nichtsdestotrotz sollte sie aber nach wie vor nicht überschätzt werden.²⁰¹ Insofern überrascht es auch nicht, dass die bisherige Rechtsprechung des EuGH zu Art 114 IV–VI, 193 AEUV nicht sehr zahlreich ist.²⁰²

des Sekundärrechtsakts, von dem abgewichen werden sollte (die RL 2003/87), verfolge.

199 Vgl aus der Rspr EuGH, Rs C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe; Rs C-318/98 – Fornasar; Rs C-232/97 – Nederhoff; Rs C-378/08 – Raffinerie Mediterranee; Rs C-219/07 – Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers; Rs C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica; Rs C-203/96 – Dusseldorp; s auch EuGH, Rs C-534/13 – Fipa Group, wo der Gerichtshof betont, es stehe mit der RL 2004/35 (Umwelthaftungsrichtlinie) in Einklang, wenn eine Haftung für Umweltschäden auch für andere Verantwortliche als in der Richtlinie aufgeführt vorgesehen werde; ähnlich EuGH, Rs C-129/16 – Turkevei Tejtermelő (in Bezug auf die Verpflichtung von Grundstückseigentümern neben den Betreibern).

200 Zur Problematik, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 98.

201 S insoweit auch die Untersuchung zum Rückgriff auf Art 114 IV–VI, 193 AEUV in den verschiedenen Mitgliedstaaten bei *Jans et al* JEEPL 2009, 417 ff.

202 Bis jetzt sind folgende Urteile zu Art 114 IV–VI AEUV zu verzeichnen: EuGH, Rs C-512/99 – Deutschland / Kommission; Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission; EuG, verb Rs T-366/03, T-235/04 – Oberösterreich und Österreich / Kommission; EuGH, verb Rs C-439/05 P, C-454/05 P (das Berufungsurteil zum Urteil des EuG in den verb Rs T-366/03, T-235/04, wobei das Urteil des EuG bestätigt wurde); EuG, Rs T-182/06 – Niederlande / Kommission; Rs T-234/04 – Niederlande / Kommission; EuGH, Rs C-405/07 P – Niederlande / Kommission (das Berufungsurteil zur Rs T-182/06, vgl noch Rn 84, 87); EuG, Rs T-69/08 – Polen / Kommission; Rs T-198/12 - Deutschland / Kommission; EuGH, Rs C-360/14 P - Deutschland / EU (das Rechtsmittelurteil zur Rs T-198/12, in dem das Urteil des Gerichts bestätigt wird). S sodann noch EuGH, Rs C-319/97 – Kortas, das allerdings in unserem Zusammenhang von beschränkter Relevanz ist, da es um die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie im Zusammenspiel mit Art 114 IV–VI AEUV in der damaligen Fassung ging, eine Problematik, die sich heute

3. Art 114 IV–VI AEUV

#81 Die durch den Vertrag von Amsterdam grundlegend neu formulierten Art 114 IV–VI AEUV²⁰³ unterscheiden in Bezug auf die nationalen Alleingangsmöglichkeiten zwischen der **Beibehaltung nationaler Vorschriften** und ihrer **Neueinführung**, wobei der maßgebliche Zeitpunkt das Erlassdatum des betreffenden Rechtsakts (nicht etwa sein Inkrafttreten oder der Ablauf der Umsetzungsfrist bei Richtlinien) ist.²⁰⁴

#82 Bei beiden Konstellationen darf die Maßnahme kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen; zudem darf das Funktionieren des Binnenmarktes nicht behindert werden (Art 114 VI AEUV). Diese Anforderungen verweisen letztlich auf den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**.

#83 Die **Beibehaltung nationaler Vorschriften** ist auch (neben Anliegen des Umweltschutzes) unter Berufung auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder wichtige Erfordernisse im Sinne des Art 36 AEUV zulässig, wobei es sich um unionsrechtliche Begriffe handelt.²⁰⁵ Dabei kann – wie auch der EuGH festgehalten hat²⁰⁶ – der betroffene Mitgliedstaat die Gefahr oder das Risiko für die erfassten Schutzgüter anders bewerten als dies der Unionsgesetzgeber getan hat. Insofern ist es auch nicht notwendig, dass die Situation in dem betreffenden Mitgliedstaat im Vergleich zu derjenigen in anderen Mitgliedstaaten Besonderheiten aufweist, wogegen im Übrigen auch der systematische Zusammenhang mit Art 114 V AEUV, der ausdrücklich ein „spezifisches Problem“ verlangt, spricht.²⁰⁷ Allerdings haben die Mitgliedstaaten nachzuweisen, dass die betreffenden nationalen Vorschriften ein höheres Schutzniveau als die unionsrechtlichen

zudem aufgrund der Neugestaltung des Art 114 VI AEUV anders als in dem Urteil darstellt. Zu Art 193 AEUV sind in erster Linie folgende Urteile zu verzeichnen: EuGH, Rs C-203/96 – Dusseldorp; Rs C-209/98 – Sydhavnens Sten; Rs C-318/98 – Fornasar; Rs C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe; Rs C-2/10 – Azienda Agro Zootecnica; Rs C-281/11 – Kommission/Polen; Rs C-129/16 – Turkevei Tejtermelő; s a EuGH, Rs C-219/07 – Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers.

203 Die Verträge von Nizza und Lissabon brachten hier keine Modifikationen.

204 Calliess/Ruffert/Kahl Art 114 AEUV Rn 46; Streinz/Schröder Art 114 AEUV Rn 87; Dausies/Ludwigs/Scherer/Heselhaus O Rn 149.

205 Für ihre Auslegung kann an die einschlägige Rechtsprechung zu Art 36 AEUV sowie zu den in den jeweiligen Rechtsgrundlagen verwandten Begriffen angeknüpft werden.

206 S insbesondere EuGH, Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission, wo der EuGH betont, dass ein Mitgliedstaat die Gefahr für die öffentliche Gesundheit anders bewerten könne als es der Unionsgesetzgeber im Harmonisierungsverfahren getan hat. Ebenso EuGH, Rs C-360/14 P – Deutschland / EU.

207 So auch ausdrücklich EuGH, Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission, Rn 56 ff; s auch EuGH, Rs C-360/14 P – Deutschland / EU.

Vorgaben gewährleisten und dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird.²⁰⁸ Die bisherige Rechtsprechung legt hier einen ausgesprochen strengen Maßstab an, wobei sie sich im Wesentlichen auf den Gesundheitsschutz bezog.²⁰⁹

#84 In Bezug auf die **Neueinführung nationaler Vorschriften** formuliert Art 114 V AEUV wesentlich **strengere Voraussetzungen**: So sind schon die statthaften Gründe beschränkt (nämlich auf Anliegen des Umweltschutzes und des Schutzes der Arbeitsumwelt). Weiter muss sich die entsprechende Maßnahme auf „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ stützen,²¹⁰ wobei solche jedenfalls vorliegen, wenn neue Stellungnahmen wissenschaftlicher Gremien ergangen sind, wenn die neuen Erkenntnisse auch auf andere Weise nachgewiesen werden können. Jedenfalls wird man – auch unter Anknüpfung an das Vorsorgeprinzip – nicht verlangen können, dass die Erkenntnisse völlig unumstritten sein müssen; ausreichend sind daher auch fundierte bzw. vertretbare und damit wissenschaftlich belegte Zweifel bzw. Annahmen.²¹¹ Schließlich muss für die Umwelt des betreffenden Mitgliedstaats ein spezifisches Problem bestehen, das zudem nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme aufgetreten ist. Eine Spezifität in diesem Sinn ist nicht nur dann zu bejahen, wenn das Problem sozusagen einzigartig ist, sondern bereits dann, wenn es in einem Mitgliedstaat besonders virulent oder sonstwie im Vergleich zum Unionsdurchschnitt ungewöhnlich ist.²¹² Dabei hat der betreffende Mitgliedstaat das Vorliegen dieser Voraussetzungen darzulegen.²¹³

#85 Für beide Varianten des in Art 114 IV, V AEUV vorgesehenen nationalen All-
eingangs ist das in Art 114 VI AEUV geregelte **Verfahren** zu durchlaufen: Die Mitgliedstaaten haben der Kommission die entsprechenden Maßnahmen mitzuteilen. Sechs Monate nach Eingang dieser Mitteilungen fasst die Kommission einen Beschluss über die Zulässigkeit der mitgliedstaatlichen Maßnahme; dieser Zeitrahmen kann von der Kommission selbst bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen²¹⁴ um nochmals sechs

208 EuGH, Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission.

209 S insbesondere EuGH, Rs C-3/00 – Dänemark / Kommission; Rs C-360/14 P – Deutschland / EU. S im Einzelnen *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 102.

210 Wobei sich die „Neuheit“ wohl auf den Erlass der Harmonisierungsmaßnahme bezieht.

211 Ähnlich auch *Sevenster* YEEL 2000, 291 (304); *Albin/Bär* NuR 1999, 185 (187 f); *Richter* S 177 ff.

212 So wohl auch die Rspr, vgl EuGH, verb Rs C-439/05 P, 454/05 P – Österreich / Kommission; EuG, Rs T-182/06 – Niederlande / Kommission.

213 EuG, verb Rs T-366/03, T-235/04 – Oberösterreich und Österreich / Kommission; Rs T-182/06 – Niederlande / Kommission.

214 Nämlich, wenn der Sachverhalt schwierig ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit

Monate verlängert werden. Trifft die Kommission in diesem Zeitrahmen keine Entscheidung, so gilt die nationale Regelung als gebilligt.²¹⁵ Dem Kommissionsbeschluss kommt somit konstitutiver Charakter zu. Er kann von dem betreffenden Mitgliedstaat auf dem Weg der Nichtigkeitsklage (Art 263 AEUV) angefochten werden.²¹⁶

#86 Schließlich sei ganz grundsätzlich darauf hingewiesen, dass nach der hier vertretenen Ansicht nicht davon ausgegangen werden kann, dass Art 114 IV, V AEUV „Ausnahmen“ vom „Grundsatz“ der Abgeschlossenheit der unionsrechtlichen Regelungen darstellten und insoweit eng auszulegen seien. Denn im Vertrag finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Zielsetzung des Umweltschutzes grundsätzlich hinter derjenigen der Verwirklichung des Binnenmarktes zurücktreten müsse; vielmehr sind beide Zielsetzungen – auch und gerade auf der Grundlage von Art 11, 114 III AEUV – als gleichwertig anzusehen,²¹⁷ was sich auch in der Auslegung der Art 114 IV, V AEUV widerspiegeln sollte. Zwar ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH nicht ausdrücklich ein anderer Ansatz; jedoch dürfte die Rechtsprechung insgesamt über eine weitgehende Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten zu einer sehr engen Auslegung ihrer „Alleingangsmöglichkeiten“ neigen,²¹⁸ was bedauerlich ist.

4. Art 193 AEUV

#87 Art 193 AEUV eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in Bezug auf unionsrechtliche Vorgaben, die auf der Grundlage von Art 192 AEUV erlassen wurden,

besteht. Gerade bei der Beurteilung der „Schwierigkeit“ des Sachverhalts dürfte der Kommission aber ein beträchtlicher Beurteilungsspielraum zustehen.

215 Dabei ist darauf abzustellen, dass dem betreffenden Mitgliedstaat keine anderslautende Entscheidung der Kommission innerhalb der Frist bekanntgegeben wurde, unabhängig davon, ob dem Mitgliedstaat die Kommissionsentscheidung faktisch bekannt war oder nicht. Vgl EuG, Rs T-69/08 – Polen / Kommission.

216 Allerdings ist die Klage nur insoweit zulässig, als es um das (Nicht-)Vorliegen der Voraussetzungen des Art 114 IV–VI AEUV geht, so dass Fragen zur Auslegung des relevanten Sekundärrechtsakts nicht geltend gemacht werden können, vgl EuG, Rs T-234/04 – Niederlande / Kommission. Daher kann im Rahmen der Nichtigkeitsklage insbesondere nicht geltend gemacht werden, die Kommissionsentscheidung sei deshalb aufzuheben, weil die fragliche unionsrechtliche Maßnahme die Thematik nicht abschließend regelt. Vgl hierzu (teilweise kritisch) *Epiney* EurUP 2008, 84 (85 f).

217 Vgl insoweit auch die Bemerkungen bei *Kahl* ZUR 2006, 86 (88).

218 Vgl ausführlich *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 99 ff.

weitergehende Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Diese Bestimmung stellt wesentlich weniger weitgehende Anforderungen an den nationalen Alleingang als Art 114 IV–VI AEUV, sowohl in materieller als auch in prozessualer Hinsicht:²¹⁹

- **Beibehaltung und Neueinführung** nationaler Bestimmungen sind möglich, wobei für beide Varianten parallele Zulässigkeitsanforderungen zur Anwendung kommen.
- Der erforderlichen Notifikation an die Kommission kommt nur ein **deklaratorischer Charakter** zu,²²⁰ so dass im Falle einer unterlassenen Notifizierung Art 193 AEUV gleichwohl herangezogen werden kann, um die Zulässigkeit der entsprechenden nationalen Maßnahme zu begründen.
- Allerdings müssen die nationalen Bestimmungen mit den **Verträgen vereinbar** sein. Hierunter ist nach der Rechtsprechung des EuGH sowohl das Primärrecht als auch das Sekundärrecht – unter Einschluss der auf Art 192 gestützten Rechtsakte – zu verstehen,²²¹ dies allerdings – soll Art 193 AEUV eine eigenständige Bedeutung zukommen – mit Ausnahme des Rechtsakts, auf den sich die verstärkte Schutzmaßnahme bezieht.²²² Besondere Bedeutung kommt im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit mit dem Vertrag dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu.²²³

219 Vgl ausführlich zu dieser Bestimmung *Epiney* Umweltrecht der EU 5. Kap Rn 118 ff; im Zusammenhang mit dem Abfallrecht *Oexle/Epiney/Breuer/Epiney* Einführung Rn 37 ff.

220 Vgl EuGH, Rs C-2/10 – *Azienda Agro-Zootecnica*, wonach die Nichteinhaltung der Notifizierungspflicht für sich allein nicht die Rechtswidrigkeit der erlassenen verstärkten Schutzmaßnahme nach sich zieht. Ebenso EuGH, Rs C-129/16 – *Turkevei Tejtermelő*.

221 EuGH, Rs C-2/10 – *Azienda Agro-Zootecnica*. Hier prüfte der Gerichtshof die Vereinbarkeit einer über die RL 92/43 (Habitatrichtlinie) hinausgehenden nationalen Vorschrift auch am Maßstab zweier anderer Sekundärrechtsakte, die (auch) auf der Grundlage des Art 192 AEUV (bzw der Vorläuferbestimmung) erlassen worden waren. Allerdings ging es bei dieser Prüfung der nationalen Vorschrift am Maßstab des Sekundärrechts einerseits um das dort verankerte (allgemeine) Diskriminierungsverbot, andererseits um den ebenfalls sekundärrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, so dass auch vertreten werden könnte, dass hier letztlich primärrechtliche Grundsätze herangezogen wurden. Gleichwohl deuten die Formulierungen des Gerichtshofs darauf hin, dass er umfassend von der Notwendigkeit der Vereinbarkeit mit Sekundärrecht ausgeht.

222 Wobei jedoch jedenfalls dessen Mindeststandards zu beachten sind, vgl EuGH, Rs C-281/11 – *Kommission / Polen*.

223 Vgl insoweit auch EuGH, Rs C-2/10 – *Azienda Agro-Zootecnica*, wo klargestellt wird, dass die nationalen Schutzverstärkungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen. Zumindest missverständlich noch hingegen EuGH, Rs C-6/03 – *Deponiezweckverband Eiterköpfe*.

- Den Mitgliedstaaten obliegt grundsätzlich die **Beweislast**, so dass sie das Vorliegen der erwähnten Voraussetzungen darlegen müssen.

#88 Art 193 AEUV kommt grundsätzlich auch in den **Außenbeziehungen** zum Zuge.²²⁴ Abgesehen von der für diese Sicht sprechenden systematischen Stellung der Bestimmung am Ende des Umwelttitels entspricht dieser Ansatz auch Sinn und Zweck der Bestimmung, der den Mitgliedstaaten im Falle des Bestehens unionsrechtlicher Standards das „Weitergehen“ erlaubt; ob diese Standards in einem internen Rechtsakt oder einem für die EU verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag verankert sind, ist vor diesem Hintergrund letztlich ohne Relevanz. Damit kann Art 193 AEUV im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen herangezogen werden, um die Zulässigkeit einer mitgliedstaatlichen Maßnahme, die über den in einem völkerrechtlichen Vertrag geregelten Standard hinausgeht, zu begründen. Aber auch eine einseitige Bindung eines Mitgliedstaates auf völkerrechtlicher Ebene, durch die ein Mitgliedstaat sich zur Einhaltung eines Standards verpflichtet, der über denjenigen eines Unionsrechtsakts oder eines von der EU abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrags hinausgeht, kann auf Art 193 AEUV gestützt werden. Hierbei ist allerdings Art 4 III EUV zu beachten, so dass durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigt werden darf. Eine derartige Beeinträchtigungsfahr – die auch in Bezug auf zukünftigen EU-Besitzstand²²⁵ bejaht werden kann – muss hinreichend konkretisierbar sein, und ihr Vorliegen ist in jedem Einzelfall zu eruieren.²²⁶

#89 Im Übrigen kann Art 193 AEUV in den Außenbeziehungen nach der zutreffenden Rechtsprechung des EuGH jedenfalls dann nicht zum Zuge kommen, wenn ein einzelner Mitgliedstaat im Rahmen eines auch die Union bindenden völkerrechtlichen Abkommens die Verschärfung eines in dem Abkommen geregelten Standards beantragt und die Union die Verschärfung nicht verhindern kann, da die Zahl der auf die Union entfallenden Stimmen hierfür nicht ausreicht. In einem solchen Fall wäre nämlich, im

224 Zur Erstreckung des Art 193 AEUV auf die Außenbeziehungen auch etwa Streinz/*Kahl* Art 193 AEUV Rn 14; *Rodenhoff* S 123 ff; *Krämer* Droit de l'environnement S 337 f; *Steyrer* ZUR 2005, 343; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 191 AEUV Rn 168; aus der Rechtsprechung EuGH, Rs C-459/03 – *Kommission / Irland*, Rn 92; Rs C-246/07 – *Kommission / Schweden*.

225 Also insbesondere der möglicherweise erfolgende Erlass neuer Sekundärrechtsakte.

226 S aus der Rspr insbesondere EuGH, Gutachten 2/91 – ILO; s auch EuGH, Rs C-246/07 – *Kommission / Schweden*. Im Einzelnen ist die genaue Tragweite des Art 4 III EUV in den Außenbeziehungen jedoch noch nicht abschließend geklärt. Vgl hierzu, mwN, *Epiney* FS Ress, 2005, 441 ff; *Epiney/Gross* UTR 2004, 27 (43 f); ebenfalls für die grundsätzliche Möglichkeit der EU-Mitgliedstaaten, auch auf internationaler Ebene strengere Vorgaben anzustreben als die EU, *Krämer* Droit de l'environnement S 337 f.

Gegensatz zu einer rein nationalen Schutzverstärkungsmaßnahme, die Union insgesamt auf internationaler Ebene gebunden;²²⁷ in einer solchen Konstellation geht es maW nicht mehr allein um eine nationale schutzverstärkende Maßnahme, sondern um das Initiieren eines für die EU als ganzer verbindlichen Beschlusses. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so kann Art 193 AEUV nicht die Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen begründen, die zu einer **Bindung der EU auf völkerrechtlicher Ebene** führen könnten.

VII. Zum Sekundärrecht – ein Überblick

#90 Das EU-Sekundärrecht im Bereich der Umweltpolitik hat mittlerweile ein **beachtliches Ausmaß** angenommen.²²⁸ Zahlreiche umweltrechtliche Sekundärrechtsakte wurden bereits vor längerer Zeit erlassen und dann oft immer wieder modifiziert, was zu einer gewissen Unübersichtlichkeit führte, so dass insbesondere in den letzten Jahren einige umweltrechtliche²²⁹ Rechtsakte neu gefasst bzw kodifiziert wurden. Inhaltlich kann das EU-Sekundärrecht im Umweltbereich²³⁰ (grob) in **vier große Kategorien** unterteilt werden: allgemeine bzw bereichsübergreifende Vorschriften, medien-schützendes Umweltrecht, Schutz vor bestimmten gefährlichen Tätigkeiten oder Stoffen sowie Bewirtschaftung und Umweltressourcen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Rechtsakte skizziert bzw erwähnt werden, wobei auf weitere Nachweise aus Literatur und Rechtsprechung schon aus Platzgründen weitgehend verzichtet werden muss.²³¹

227 EuGH, Rs C-246/07 – Kommission / Schweden.

228 Vgl schon oben Rn 4.

229 Wobei dies aber auch in einigen anderen Rechtsgebieten geschah bzw geschieht.

230 Ausgespart werden hier die „Querschnittsbereiche“, wie zB Verkehr oder Landwirtschaft. Vgl zu einigen dieser Politiken aus umweltpolitischer Sicht *Krämer Droit de l’environnement* S 295 ff. Einbezogen wird hier aber das umweltrelevante Energierecht, was in erster Linie den Klimaschutz betrifft. Vgl noch unten Rn 133 ff.

231 Für einen ausführlichen Überblick über das Sekundärrecht etwa *Jans/Vedder* S 339 ff; *Dau-ses/Ludwigs/Scherer/Heselhaus* O Rn 197 ff; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim* Art 192 AEUV Rn 120 ff; *Meßerschmidt* §§ 8 ff; *Epiney* Umweltrecht der EU 6.–9. Kap (die beiden zuletzt genannten auch mit zahlreichen weiteren Nachweisen aus Literatur und Rechtsprechung).

1. Allgemeine Regelungen

#91 Eine Reihe **allgemeiner Regeln** enthält **bereichsübergreifende bzw. allgemeine Vorschriften**. Sie finden unabhängig von der Betroffenheit eines bestimmten Umweltmediums Anwendung und regeln auch nicht primär den Schutz vor bestimmten gefährlichen Tätigkeiten oder gewisse umweltrelevante Aktivitäten. Diese allgemeinen Bestimmungen zeichnen sich häufig durch einen stark verfahrensrechtlich geprägten Ansatz aus, der weniger über die Setzung präziser materieller Standards, denn mit **verfahrensrechtlichen Anforderungen** operiert. Einher geht mit dieser Konzeption – die mittlerweile auch allgemein das EU-Umweltrecht zunehmend prägt – ein **integrierter Ansatz** in dem Sinn, dass nicht mehr nur einzelne Umweltmedien, sondern gesamthaft der Zustand der Umwelt in den Blick genommen werden soll. Zudem orientieren sich gerade diese allgemeinen Rechtsakte – aber auch zahlreiche sektorielle Rechtsakte – am Anliegen der **Transparenz** und einer insgesamt recht weitgehenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

a) Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

#92 Die Unionsregelungen im Bereich Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlicher Zugang sind (mittlerweile) vor dem Hintergrund der sog **Aarhus-Konvention**²³² zu sehen, die auf völkerrechtlicher Ebene erstmals rechtsverbindliche Vorgaben in diesen Bereichen verankerte.²³³ Soweit unionsrechtliche Regelungen deren Vorgaben umsetzen sollen, sind sie denn auch konventionskonform im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen.²³⁴

#93 Auf dem Gebiet der **Umweltinformation** sind in erster Linie zwei Rechtsakte von Bedeutung, die Gegenstand zahlreicher Urteile des EuGH waren:²³⁵

– Nach der sog **Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4)**²³⁶ ist den Einzelnen

232 UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), ILM 38 (1999), 517 ff; BGBl 2006 II 1252; BGBl 2009 II 794.

233 Vgl insoweit die instruktiven Ausführungen von *Scheyli* ArchVR 2000, 217 ff, der die Konvention in das umweltvölkerrechtliche Umfeld einbettet und ihren innovativen Charakter herausarbeitet. Allgemein zur Aarhus-Konvention vgl den Überblick bei *Epiney* Umweltrecht der EU 6. Kap Rn 4 ff.

234 EuGH, Rs C-115/09 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Trianel.

235 Vgl insoweit ausführlich, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 6. Kap Rn 16 ff.

236 ABI 2003 L 41/26.

grundsätzlich – vorbehalten sind abschließend formulierte Ausnahmen, die angesichts des Grundsatzes des Zugangs eng auszulegen sind – das Recht auf Zugang zu bei mitgliedstaatlichen Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewähren, dies unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse. Darüber hinaus regelt sie gewisse Aspekte der aktiven Umweltinformation durch die Behörden. Auf diese Weise sollen Private in die Lage versetzt werden, Anstöße zur Beanstandung der unzureichenden Beachtung und Anwendung des EU-Umweltrechts geben zu können.

- Den **Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Unionsorganen** regeln die **VO 1049/2001** über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission²³⁷ und (ergänzend) die **VO 1367/2006** über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Union.²³⁸ Die VO 1049/2001 räumt allgemein einen Anspruch Einzelner, unabhängig von einem irgendwie gearteten individuellen Interesse, auf Zugang zu bei den Unionsbehörden befindlichen Umweltinformationen ein. Dabei ergibt sich auch in Bezug auf Umweltinformationen der grundsätzliche Zugangsanspruch aus der VO 1049/2001; soweit aber Umweltinformationen betroffen sind, bleiben die in der VO 1367/2006 – die die erwähnte Aarhus-Konvention umsetzen sollte – enthaltenen Sonderbestimmungen bzw weitergehenden Vorgaben vorbehalten. Auch die VO 1049/2001 geht von einem Grundsatz des Zugangs aus, so dass die auch in diesem Rechtsakt vorgesehenen abschließenden Ausnahmen eng auszulegen sind.

#94 Die RL 2003/35 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme²³⁹ soll – ebenfalls im Zuge der Umsetzung der Anforderungen der Aarhus-Konvention – die frühzeitige und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme sicherstellen; die in geeigneter Weise zu informierende Öffentlichkeit muss Gelegenheit zur Stellungnahme haben, die bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen ist. Weitere Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich in besonderen Richtlinien, insbesondere in der UVP-Richtlinie und in der RL 2010/75 (IVU- oder IE-Richtlinie).

237 ABI 2001 L 145/43.

238 ABI 2006 L 264/13.

239 ABI 2003 L 156/7.

#95 Hingegen konnte eine von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie über den **Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**, die bereichsübergreifend (in die UVP- und IVU-Richtlinie wurden Bestimmungen über den Rechtsschutz eingeführt) eine Reihe von Mindestanforderungen für die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs formulieren soll, nicht verabschiedet werden,²⁴⁰ und der Vorschlag wurde inzwischen zurückgezogen.²⁴¹ Vieles spricht dafür, dass hiermit den Vorgaben des Art 9 III Aarhus-Konvention, der die Vertragsparteien dazu verpflichtet, ein Überprüfungsverfahren für die Verletzung umweltrechtlicher Vorgaben vorzusehen, nicht Rechnung getragen wird. Denn abgesehen von den in spezifischen Richtlinien vorgesehenen Bestimmungen über den gerichtlichen Zugang regelt die Union nicht allgemein, dass in Bezug auf die Verletzung von EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten der Rechtsweg eröffnet sein muss.²⁴² Soweit der Rechtsschutz auf Unionsebene betroffen ist, bestehen ebenfalls Zweifel an der Vereinbarkeit der engen Grenzen, unter denen Einzelne und Verbände nach Art 263 IV AEUV gerichtlichen Zugang im Hinblick auf die Anfechtung von Unionsrechtsakten gewährt ist.²⁴³

b) Umweltverträglichkeitsprüfung

#96 Grundidee der Umweltverträglichkeitsprüfung ist das Anliegen, im Sinne des Vorsorgeprinzips vor der Durchführung bestimmter größerer und damit potentiell Umweltauswirkungen entfaltender Projekte sowie vor der Annahme von Plänen und Programmen mit einer gewissen Tragweite deren genaue Umweltauswirkungen zu ermitteln, damit diese bei der Genehmigung bzw der Annahme der Projekte bzw Pläne oder Programme berücksichtigt werden können.²⁴⁴ Insofern handelt es sich um primär verfahrensrechtliche Vorgaben, die aber über die Berücksichtigungspflichten auch eine

240 Vgl den Vorschlag der Kommission, KOM(2003) 624.

241 ABI 2014 C 153/3.

242 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Gerichtshof aus Art 9 III Aarhus-Konvention recht weitgehende Verpflichtungen abgeleitet hat, vgl EuGH, Rs C-240/09 – Lesoochranárske. Zu diesem Urteil *Epiney* EurUP 2012, 88 (89); *Schlacke* ZUR 2011, 312 ff; *Krämer* JEEPL 2011, 45 ff; *Klamert* ELRev 2012, 340 ff. Vgl auch die Bestätigung und Präzisierung dieser Rechtsprechung in EuGH, Rs C-664/15 – Protect.

243 Vgl, mwN, *Epiney* Umweltrecht der EU 6. Kap Rn 60 ff (wo auch auf die entsprechende Spruchpraxis des *Compliance Committee* zur Aarhus-Konvention eingegangen wird).

244 Zum Grundgedanken der UVP, mwN, *Meßerschmidt* S 519 ff.

gewisse materiell-rechtliche Komponente enthalten. In der Union²⁴⁵ wird eine derartige **Umweltverträglichkeitsprüfung** einerseits für bestimmte Projekte, andererseits für bestimmte Pläne und Programme vorschrieben.

#97 Die RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten²⁴⁶ verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass vor der Genehmigung bestimmter, in den Anhängen aufgeführter Großprojekte²⁴⁷ eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, deren Ergebnisse bei der Genehmigung des Projekts²⁴⁸ zu „berücksichtigen“ sind.²⁴⁹ Bezugspunkte der UVP sind die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna und Flora, auf verschiedene Umweltressourcen,²⁵⁰ auf Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren (Art 3 RL 2011/92).

245 Die UVP ist aber auch auf internationaler Ebene verankert, nämlich in der Espoo-Konvention (Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, ILM 1991, 517, ABI 1992 C 104/7), allerdings nur soweit grenzüberschreitende Auswirkungen zu gewärtigen sind. Ein Protokoll zu dieser Konvention (ABI 2008 L 308/33) dehnte die UVP auch hier auf gewisse Pläne und Programme aus. In der RL 2011/92 haben die Vorgaben der Konvention insbesondere in der Regelung der grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung Niederschlag gefunden (Art 7 RL 2011/92), hierzu *Meßerschmidt* S 550 ff.

246 ABI 2012 L 26/1. Die RL 2011/92 kodifizierte die bereits 1985 erstmals verabschiedete RL 85/337, welche im Jahr 1997 einer grundlegenden Revision unterzogen wurde.

247 Dabei unterscheidet die Richtlinie zwischen solchen im Anhang I aufgeführten Projekten, bei denen jedenfalls eine UVP durchzuführen ist, und solchen im Anhang II figurierenden Projekten, bei denen dies nur dann zu erfolgen hat, wenn die Mitgliedstaaten aufgrund einer Einzelfalluntersuchung und/oder aufgrund von festzulegenden Schwellenwerten oder sonstiger Kriterien zum Schluss kommen, dass bei diesen mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Dabei dürfen die Mitgliedstaaten nicht „global“ ganze Kategorien von Projekten vom Anwendungsbereich der UVP ausschließen, es sei denn, es stehe von vornherein fest, dass sie keinesfalls erhebliche Umweltauswirkungen entfalten können. Vgl aus der Rspr EuGH, Rs C-301/95 – Kommission / Deutschland; Rs C-87/02 – Kommission / Italien; Rs C-484/99 – Kommission / Spanien; Rs C-427/07 – Kommission / Irland; Rs C-50/09 – Kommission / Irland. Im Übrigen sind die Kriterien des Anhangs III zu beachten; hierzu EuGH, Rs C-2/07 – Abraham; Rs C-66/06 – Kommission / Irland.

248 Zum Projektbegriff vgl die Legaldefinition in Art 1 II RL 2011/92. Aus der Rspr EuGH, Rs C-484/04 – Kommission / Italien; Rs C-2/07 – Abraham; Rs 275/09 – Brussels Hoofdstedelijk.

249 Zur zunächst unzureichenden Umsetzung dieser Richtlinie durch Deutschland EuGH, Rs C-301/95 – Kommission / Deutschland; zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinie EuGH, Rs C-431/95 – Kommission / Deutschland.

250 Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft.

Damit geht die UVP-Richtlinie von einem **umfassenden und medienübergreifenden Ansatz** aus.²⁵¹ Die Richtlinie sieht in Art 5 ff relativ präzise Vorgaben hinsichtlich des zu durchlaufenden Verfahrens vor, wobei auch und gerade die Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Rolle spielt, ein Umstand, der auch vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention zu sehen ist. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bei der Genehmigung des Projekts ist insofern materiell-rechtlich zu verstehen, als sich die zuständigen Behörden inhaltlich mit den Ergebnissen der UVP auseinanderzusetzen haben und die Ergebnisse der UVP bei der Genehmigungsentscheidung eine Rolle spielen müssen, so dass grundsätzlich auch eine Verweigerung der Genehmigung möglich sein muss. Im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention wurde mit Art 11 RL 2011/92 eine neue Bestimmung betreffend den Rechtsschutz eingeführt, die sich im Wortlaut an Art 9 II Aarhus-Konvention anlehnt. Der Gerichtshof hatte sich in verschiedenen Urteilen zur Auslegung dieser Bestimmung zu äußern²⁵² und insbesondere festgehalten, dass der gerichtliche Zugang unabhängig von einer vorherigen Verfahrensbeteiligung zu gewähren sei²⁵³ und dass sich aus Art 11 RL 2011/92 eine Verpflichtung zur Einführung einer altruistischen Verbandsklage ergebe, die unabhängig davon zulässig sein müsse, ob auch Einzelne klagen können.²⁵⁴ Im Falle einer fehlerhaft oder nicht durchgeführten UVP muss die letztlich getroffene Entscheidung grundsätzlich aufgehoben werden, wobei aber von einer Aufhebung dann abgesehen werden dürfe, wenn das Gericht oder die zuständige Stelle feststellt, die Entscheidung wäre auch ohne den Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen.²⁵⁵

#98 Die sog **SUP-Richtlinie** (RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme)²⁵⁶ greift den Ansatz der RL 2011/92 in

251 Hierzu etwa *Näckel* S 142 ff; *Erbguth* UPR 2003, 321; *Martini* VerwArch 2009, 40 (44); *Schink* NuR 1998, 173 (179 f), der auch auf die mit diesem Ansatz verbundenen Schwierigkeiten hinweist.

252 Vgl zu dieser Rspr *Epiney* EurUP 2012, 88 ff.

253 EuGH, Rs C-263/08 – Djurgarden-Lilla.

254 EuGH, Rs C-115/09 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Trianel. Zur Reichweite der von Art 9 II AK zu erfassenden Klagegegenstände EuGH, Rs C-243/15 – Lesoochranarske.

255 EuGH, Rs C-72/12 – Altrip; Rs C-137/14 – Kommission/Deutschland. Zur Problematik zB *Kment/Lorenz* EurUP 2016, 47 ff; *Gärditz* EurUP 2015, 196 (198 ff); *Hofmann* EurUP 2015, 266 (267 ff). Zur Frage der Legalisierung einer trotz fehlerhafter oder nicht durchgeführter UVP genehmigten Anlage EuGH, verb Rs C-196/16, C-197/16 – Comune di Corridonia; Rs C-117/17 – Commune di Castellbellino.

256 ABI 2001 L 197/30.

Bezug auf Pläne und Programme,²⁵⁷ bei denen mit ins Gewicht fallenden Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, auf. Auch die RL 2011/42 geht von einem medienübergreifenden Grundsatz aus, so dass die Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt zu berücksichtigen sind und die Umweltimplikationen nicht (nur) für einzelne Umweltmedien, sondern auch unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen diesen zu eruieren ist. Auch darüber hinaus lehnt sich die RL 2001/42 konzeptionell an die RL 2011/92 an. So enthält auch die RL 2001/42 umfangreiche Vorschriften über das zu durchlaufende Verfahren (unter Einbezug der Öffentlichkeitsbeteiligung) und schreibt die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms vor. Auch dieser Berücksichtigungspflicht dürfte insoweit eine materielle Komponente zu entnehmen sein, als die Möglichkeit bestehen muss, dass die Ergebnisse in den Plan oder das Programm einfließen können und bei der Abwägung auch inhaltlich einzubeziehen sind. Im Übrigen hat der Gerichtshof klargestellt, dass in den Fällen, in denen ein Plan oder ein Programm gemäß den Anforderungen der RL 2001/42 einer SUP zu unterziehen gewesen wäre, dies aber unterblieben ist, die zuständigen Behörden verpflichtet sind, alle (allgemeinen oder besonderen) Maßnahmen zu ergreifen, um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuwehren; dies impliziere insbesondere (von Ausnahmefällen abgesehen²⁵⁸) die Pflicht, die zur Aussetzung oder Aufhebung des entsprechenden Plans oder Programms notwendigen Maßnahmen auf der Grundlage des nationalen Rechts zu ergreifen,²⁵⁹ ein Grundsatz, der wohl auch auf die RL 2011/92 übertragen werden kann.

c) Umweltzeichen

257 Zur Begrifflichkeit vgl die Legaldefinition in Art 2 lit a RL 2001/42. Aus der Rspr EuGH, verb Rs C-105/09, C-110/09 – Terre Wallonie und Inter-Environnement Wallonie (Anwendungsbereich der RL).

258 Die dann anzunehmen seien, wenn ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit dem Umweltschutz vorliegt; diesfalls könne das zuständige nationale Gericht ausnahmsweise bestimmte Wirkungen des für nichtig erklärten nationalen Rechtsakts aufrecht erhalten, falls eine solche Aufrechterhaltung für die ordnungsgemäße Umsetzung einer anderen Richtlinie notwendig ist, die Verabschiedung und der Erlass eines neuen Rechtsakts die schädigenden Umweltauswirkungen nicht vermeiden könnte, die Nichtigerklärung ein rechtliches Vakuum schüfe, das zu einem noch größeren Schaden an der Umwelt als die Aufrechterhaltung der Wirkungen führe, und diese Aufrechterhaltung der Wirkungen nur für den Zeitraum vorgenommen wird, der für die Verabschiedung eines neuen Rechtsakts benötigt wird, vgl EuGH, Rs C-41/11 – Inter-Environnement Wallonie.

259 EuGH, Rs C-41/11 – Inter-Environnement Wallonie.

#99 Auf der Grundlage der **VO 66/2010 über das Umweltzeichen**²⁶⁰ können EU-Umweltzeichen vergeben werden. Das Umweltzeichen ist produktbezogen und insofern relativ, als es immer nur die Umweltfreundlichkeit eines bestimmten Produkts im Vergleich zu anderen Produkten derselben Kategorie belegt. Die Teilnahme an dem System – das sich auf alle Produkte sowie auf Dienstleistungen erstreckt – ist freiwillig, und bei der Evaluierung der „Umweltleistung“ der Produkte oder Dienstleistungen ist auf den gesamten Lebenszyklus abzustellen. Die hier maßgeblichen Kriterien werden auf EU-Ebene durch Beschlüsse für bestimmte Produkt- oder Dienstleistungsgruppen (zB Geschirrspüler, Allzweckreiniger oder Druckerzeugnisse) definiert, während die eigentliche Vergabe des Umweltzeichens durch mitgliedstaatliche Behörden erfolgt. Ggf existierende nationale Umweltzeichen können neben dem EU-Umweltzeichen fortbestehen, wobei im Falle der Existenz von Umweltkriterien für eine bestimmte Produktgruppe nach der VO 66/2010 die für die Vergabe eines nationalen Zeichens maßgeblichen Kriterien mindestens ebenso streng sein müssen wie die auf EU-Ebene definierten.

d) Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung („EMAS“)

#100 Der sog **EMAS-Verordnung** (VO 1221/2009 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftsprüfungssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung)²⁶¹ sind Vorgaben für ein umweltgerechtes Management zu entnehmen; durchläuft ein Unternehmen das vorgesehene Verfahren, kann es öffentlich eine Teilnahmebestätigung verwenden. Die Beachtung und Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes soll also nicht mehr nur über den staatlichen Vollzugsapparat laufen, sondern die Unternehmen selbst werden eingebunden. Dabei geht es auch bei der VO 1221/2009 darum, einen verbesserten Umweltschutz über die Beachtung bestimmter Verfahrensvorschriften zu erreichen.

#101 Das System kann auf alle Organisationen Anwendung finden, so dass nicht nur industrielle Betriebe, sondern allgemein Gesellschaften, Körperschaften, Betriebe, Behörden oder sonstige Einrichtungen einbezogen sind. Die Beteiligung ist freiwillig und zielt auf die Steigerung der Eigenverantwortung der Organisationen. Inhaltlich geht es um eine integrierte Berücksichtigung aller von einer Organisation verursachten Umweltbeeinträchtigungen, wobei im Verhältnis zu den gesetzlichen Vorgaben ein „Übervollzug“ angestrebt wird. Im Übrigen ist die Öffentlichkeit in angemessener Weise zu unterrichten. Das zu durchlaufende Verfahren ist in der Verordnung relativ detailliert geregelt, wobei die unternehmensinterne Phase (Umweltprüfung,

260 ABI 2010 L 27/1.

261 ABI 2009 L 342/1.

Umweltmanagementsystem, Umweltbetriebsprüfung und die nach außen kommunizierte Umwelterklärung) von der betriebsexternen Phase (Begutachtung und Validierung der Umwelterklärung durch einen sog Umweltgutachter) unterschieden werden kann. Im Rahmen der VO 1221/2009 können auch auf der Grundlage entsprechender internationaler Normen durchgeführte Verfahren anerkannt werden.

e) Umwelthaftung und Umweltstrafrecht

#102 Die RL 2004/35 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden²⁶² sieht – letztlich im Bestreben, das Verursacherprinzip umzusetzen – bereichsübergreifend die Einführung des Grundsatzes der Haftung für Umweltschäden vor. Im Einzelnen sollen die Betreiber im Falle drohender Umweltschäden (wobei der Anwendungsbereich hier durchaus beschränkt ist²⁶³) unverzüglich die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen treffen, und im Falle eines bereits eingetretenen Schadens sind die „praktikablen“ Maßnahmen zu ergreifen, um den Schaden unverzüglich zu kontrollieren, einzudämmen, zu beseitigen oder auf sonstige Weise zu behandeln, um weitere Umweltschäden zu verhindern; auch sind bestimmte Sanierungsmaßnahmen zu treffen. Die Kosten für diese Maßnahmen sind durch die Betreiber zu tragen, wobei im Falle abschließend aufgeführter riskanter Wirtschaftstätigkeiten eine echte Gefährdungshaftung greift, während in Bezug auf die Haftung für Umweltschäden durch sonstige Tätigkeiten vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten vorausgesetzt wird.²⁶⁴

#103 Die RL 2008/99 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt²⁶⁵ verpflichtet die Mitgliedstaaten, bestimmte umweltschädliche Verhaltensweisen unter

262 ABI 2004 L 143/56.

263 Art 4 RL 2004/35 nimmt einige Konstellationen von vornherein aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie aus, so Umweltschäden aufgrund nuklearer Risiken und bewaffneter Auseinandersetzungen. Weiter wird das Schutzobjekt der Richtlinie in Art 2 Nr 2 umschrieben, wonach bestimmte Arten und natürliche Lebensräume, Gewässer und der Boden erfasst sind. Nachteilige Veränderungen der Luft und des Klimas sind somit nicht als Umweltschäden iSd RL 2004/35 anzusehen.

264 Zur RL 2004/35 aus der Rechtsprechung EuGH, Rs C-378/08 – Raffinerie Mediterranee (zeitlicher Anwendungsbereich der Richtlinie, Reichweite der Pflicht zur Kostenanlastung, kein Erfordernis vorsätzlichen oder fahrlässigen Handelns, Kausalität); verb Rs C-379/08, C-380/08 – Raffinerie Mediterranee (Reichweite der Auferlegung von Sanierungsmaßnahmen); Rs C-534/13 – Fipa Group (keine Verpflichtung zur Auferlegung von Kosten an Grundstückseigentümer, wenn diese nicht für die Verunreinigungen verantwortlich sind).

265 ABI 2008 L 328/28.

Strafe zu stellen.²⁶⁶ Die erfassten Verhaltensweisen betreffen verschiedene Bereiche: Emissionen, Abfallentsorgung und -verbringung, den Betrieb gewisser gefährlicher Anlagen, den Umgang mit radioaktiven Materialien, den Arten- und Habitatschutz sowie die Schädigung der Ozonschicht. Rechtswidrig im Sinne der RL 2008/99 ist ein Verhalten nur, wenn es gegen EU-Recht (wobei die erfassten Rechtsakte in den Anhängen aufgeführt sind) oder gegen nationales Recht, das unionsrechtliche Vorgaben umsetzt oder durchführt, verstößt, vgl die Begriffsdefinition in Art 2 lit a RL 2008/99. Art 5 RL 2008/99 verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen im Falle der Begehung der von der Richtlinie erfassten Verhaltensweisen vorzusehen, ohne dass jedoch Art und Höhe präzisiert werden,²⁶⁷ womit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum verbleibt. Die in Art 6, 7 RL 2008/99 ebenfalls vorgesehene grundsätzliche Verantwortlichkeit juristischer Personen schließt die Strafbarkeit natürlicher Personen nicht aus.

f) Industrieemissionen (IE) bzw integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU)

#104 Die sog **IVU- oder IE-Richtlinie (RL 2010/75 über Industrieemissionen** (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung))²⁶⁸ bezweckt in erster Linie den Schutz vor negativen Umweltauswirkungen bestimmter (großer) industrieller Anlagen. Die Richtlinie schreibt nicht nur die vorher in der RL 2008/1 enthaltenen Vorgaben fort, sondern integriert diverse anlagenbezogene Vorgaben, die bislang in einer Reihe weiterer Richtlinien enthalten waren und durch die RL 2010/75 aufgehoben wurden, so die RL 2001/80 (Großfeuerungsanlagenrichtlinie), die RL 2000/76 (Abfallverbrennungsrichtlinie), die RL 1999/13 (Lösemittelrichtlinie) und Regelungen über die Titandioxidproduktion (insbesondere die RL 78/176).

#105 Schlüsselement der Richtlinie ist die **Genehmigungspflicht**: Die Inbetriebnahme bestimmter Anlagen bedarf einer Genehmigung, die lediglich unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden darf. Bei der Formulierung dieser Voraussetzungen verwendet die RL 2010/75 (ebenso wie bereits die Vorgängerrichtlinie, auch wenn die neue IVU-Richtlinie hier in bestimmten Bereichen Abhilfe schafft, so insbesondere

266 Zur Frage der Kompetenz der Union zum Erlass dieser Richtlinie EuGH, Rs C-176/03 – Kommission / Rat; s auch Art 83 II AEUV.

267 Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Gerichtshof hier die Kompetenz der Union verneinte, vgl EuGH, Rs C-440/05 – Kommission / Rat.

268 ABI 2010 L 334/17.

indem der Begriff der besten verfügbaren Techniken präzisiert wird) teilweise (insbesondere bei den sog IVU-Anlagen) sehr offene Formulierungen, die den Mitgliedstaaten damit bei der Frage, ob eine Genehmigung erteilt werden darf oder nicht, sowie im Vorfeld im Rahmen der Umsetzung einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumen. Auch diese Richtlinie geht – ebenso wie die UVP-Richtlinie – von einem integrierten Ansatz aus. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang und daran anschließend auch, dass die Anforderungen an die durch die Richtlinie erfassten Anlagen in der Regel durch individuell-konkrete Vorgaben festgelegt werden können, auch wenn es den Mitgliedstaaten freisteht, generell-abstrakte Vorschriften zu erlassen (Art 6 RL 2010/75). In Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Zugang enthält die Richtlinie – im Anschluss an die Aarhus-Konvention – parallele Vorschriften wie die UVP-Richtlinie,²⁶⁹ so dass auch die zu dieser ergangene Rechtsprechung auf die RL 2010/75 übertragen werden kann.

2. Medienschützendes Umweltrecht

#106 Das medienschützende Umweltrecht zielt auf den **Schutz einzelner Umweltmedien** vor Gefährdungen unterschiedlicher Art ab. Die hier erlassenen Rechtsakte betreffen in erster Linie den Gewässerschutz und die Luftverschmutzung. Einige wenige Regelungen sind sodann in den Bereichen des Bodenschutzes und des Lärmschutzes zu verzeichnen.

a) Gewässerschutz

#107 Aus dem Bereich des Gewässerschutzes ist die sog **Wasserrahmenrichtlinie** (RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Union im Bereich der Wasserpolitik)²⁷⁰ von zentraler Bedeutung. Diese sieht insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der geographischen Gegebenheiten Einzugsgebiete und Flussgebietseinheiten festzulegen, in diesen die Gewässerqualität und -quantität zu analysieren und zu überwachen sowie das Verschlechterungsverbot zu beachten²⁷¹ und eine Reihe sog „Umweltziele“ zu verwirklichen haben, letzteres insbesondere mittels der Aufstellung angemessener Maßnahmenprogramme. Der Beteiligung der

269 Vgl oben Rn 97.

270 ABI 2000 L 327/1.

271 Zur Reichweite dieses Verbots insbesondere EuGH, Rs C-461/13 – Bund für Umwelt und Naturschutz (Weservertiefung).

Öffentlichkeit wird breiter Raum eingeräumt. Der Richtlinie selbst sind in materieller Hinsicht in der Regel nur eher allgemein formulierte Zielsetzungen zu entnehmen, wenn auch die Umweltziele teilweise durch gewisse qualitative Kriterien in den Anhängen präzisiert werden,²⁷² während die prozeduralen Verpflichtungen recht detailliert beschrieben sind. Aufgrund des einzugsgebietsbezogenen Ansatzes sind der Richtlinie auch einige Verpflichtungen im Hinblick auf die Sicherstellung einer gewissen Koordinierung verschiedener Gebietskörperschaften oder Verwaltungseinheiten zu entnehmen, ohne dass dies allerdings die Schaffung neuer Behörden impliziert; vielmehr genügt eine prozedurale und ergebnisorientierte Koordination den diesbezüglichen Anforderungen der Richtlinie.

#108 In Anknüpfung an Art 16 der Richtlinie können in Einzelrichtlinien über die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie hinaus auch Emissions- und Immissionsgrenzwerte festgelegt werden, und im Übrigen geht die Richtlinie von einer Gesamtkonzeption des Gewässerschutzes aus, so dass sie an mehreren Stellen auf weitere EU-Rechtsakte verweist, die nicht nur (selbstverständlich) ebenfalls zu beachten sind, sondern deren Anforderungen (teilweise) in den Rahmen der RL 2000/60 integriert werden, so dass zB Maßnahmenprogramme auch eine Reihe sonstiger Rechtsakte zu berücksichtigen haben oder dass sich die einzuhaltenden Grenzwerte aus **anderen Rechtsakten** ergeben. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende **sonstige gewässerschutzrechtliche Rechtsakte**:

- Die **RL 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik**²⁷³ definiert **Umweltqualitätsnormen für prioritäre Stoffe** und bestimmte andere Schadstoffe (insgesamt 45 Stoffe) im Sinne des Art 16 RL 2000/60, dies mit dem Ziel, einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen. Weiter werden die Mitgliedstaaten in Art 5 RL 2008/105 zu einer umfassenden Bestandsaufnahme der Emissionen, Einleitungen und Verluste für jede Flussgebietseinheit verpflichtet. Daneben kennt die Union eine Reihe von Richtlinien, die die Anforderungen an die Gewässerqualität in Abhängigkeit von der **Nutzung der Gewässer** definieren, so die **RL 2006/7 über die Qualität der Badegewässer** und deren Bewirtschaftung²⁷⁴ und die **RL 98/83 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch**.²⁷⁵

272 Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass von der Verwirklichung der Umweltziele auch Ausnahmen möglich sind, hierzu aus der Rspr EuGH, Rs C-43/10 – Nomarchiaki Aaftodioikisi.

273 ABI 2008 L 348/84.

274 ABI 2006 L 64/37.

275 ABI 1998 L 330/32.

- Die **RL 2006/118 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung**²⁷⁶ definiert Grundwasserqualitätsnormen für Nitrate und für Wirkstoffe aus Pestiziden und enthält eine Reihe präzisierender Vorgaben zur Durchführung der das Grundwasser betreffenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie. Diese Richtlinie läuft 13 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie aus.
- Die **RL 91/671 über die Behandlung von kommunalem Abwasser**²⁷⁷ bezweckt den Schutz der Gewässer und der Umwelt vor der Verunreinigung durch kommunale Abwässer und Abwässer bestimmter Industriebranchen; sie verpflichtet die Mitgliedstaaten insbesondere, dafür zu sorgen, dass alle Gemeinden über Kanalisationen verfügen, die bestimmten Anforderungen genügen, und dass kommunale Abwässer vor ihrer Einleitung in Gewässer einer sog Zweitbehandlung unterzogen werden.
- Die **RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen**²⁷⁸ soll die Nitrateinleitung aus landwirtschaftlichen Quellen begrenzen. Die Mitgliedstaaten haben sog nitratgefährdete Gebiete anhand der in der Richtlinie formulierten Vorgaben auszuweisen und zur Erreichung des Ziels der Richtlinie Aktionsprogramme aufzustellen sowie Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufzustellen.
- Nach der **VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln**²⁷⁹ werden Pflanzenschutzmittel vor ihrem Inverkehrbringen einem Genehmigungsverfahren unterworfen, in dessen Rahmen auch Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes (insbesondere des Gewässerschutzes) zu berücksichtigen sind.
- Die sog Klärschlamm-Richtlinie (**RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft**)²⁸⁰ soll eine aus ökologischer Sicht unbedenkliche Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft sicherstellen, wobei der Boden- und Grundwasserschutz im Vordergrund steht.

#109 Speziell den **Meeresschutz** bezweckt die der Wasserrahmenrichtlinie im Ansatz

276 ABI 2006 L 372/19.

277 ABI 1991 L 135/40.

278 ABI 1991 L 375/1.

279 ABI 2009 L 309/1.

280 ABI 1986 L 191/23.

und in der Vorgehensweise nachgebildete RL 2008/56 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Union im Bereich der Meeresumwelt (**Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie**).²⁸¹

#110 Die sog Hochwasserschutzrichtlinie (**RL 2007/60 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken**)²⁸² schafft einen Rahmen für die Bewertung und den Umgang mit Hochwasserrisiken, wobei die Richtlinie auf die Wasserrahmenrichtlinie abgestimmt ist. Dabei beschränkt sich die Richtlinie im Wesentlichen auf die Definition eines eher allgemein formulierten Ordnungsrahmens, während sie kaum konkrete inhaltliche bzw materielle Vorgaben enthält.

b) Luftreinhaltung

#111 Die Anfänge des unionsrechtlichen Luftreinhaltrechts reichen bis Ende der 1970er / Anfang der 1980er Jahre zurück, als Immissionsstandards sukzessive für Schwefeldioxid, Schwebestaub, Stickstoffdioxid und Blei verabschiedet wurden. Inhaltlich können heute im Bereich der **Luftreinhaltung** (ebenfalls) **Immissions- und Emissionsnormen** unterschieden werden. Darüber hinaus gibt es noch **Qualitätsanforderungen an Produkte**.

#112 Die Unionspolitik im Bereich der Luftreinhaltung wurde mit der **RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa**²⁸³, die die bisherige Luftqualitätsrahmenrichtlinie (RL 96/62) ablöste, auf eine neue Grundlage gestellt. Die RL 2008/50 bezweckt, über die Definition und Festlegung von **Luftqualitätszielen** für die Union schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu vermeiden bzw zu verringern. Für bestimmte Schadstoffe werden Immissionsgrenzwerte definiert, und die Mitgliedstaaten haben im Falle des Überschreitens der Grenzwerte Luftqualitätspläne zu formulieren. Darüber hinaus sind der Richtlinie spezifische Vorgaben betreffend die Reduktion der Exposition gegenüber Feinstaub und betreffend die Limitierung der Ozonkonzentration zu entnehmen. Damit fasst die Richtlinie die bislang geltenden Umweltqualitätsstandards in einem Rechtsakt zusammen, wobei allerdings auf die Festlegung von Grenzwerten für Schwermetalle verzichtet wird.

#113 Die **RL 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe**²⁸⁴ verpflichtet die Mitgliedstaaten, den jährlichen

281 ABI 2008 L 164/19.

282 ABI 2007 L 288/27.

283 ABI 2008 L 152/1.

284 ABI 2016 L 344/1.

Gesamtausstoß bestimmter Schadstoffe auf bestimmte, im Anhang I ausgewiesene nationale Emissionshöchstmengen zu begrenzen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung haben die Mitgliedstaaten entsprechende nationale Programme zu formulieren, in denen die Maßnahmen und Politiken aufzuführen sind, die sich im Hinblick auf die Einhaltung dieser Grenzwerte als notwendig erweisen. Weiter sind jährlich sog Emissionskataster zu erstellen.²⁸⁵

#114 Eigentliche Emissionsnormen gibt es einerseits für **Emissionen aus beweglichen Quellen**, wobei die **Kraftfahrzeuge** eine besondere Rolle spielen,²⁸⁶ und andererseits für **ortsfeste Quellen**. Bei letzteren bestehen in erster Linie Richtlinien zur Begrenzung von Emissionen aus Industrieanlagen. Entsprechende Vorgaben finden sich heute im Wesentlichen in der RL 2010/75,²⁸⁷ wobei diese durch sektorspezifische Rechtsakte ergänzt wird, so insbesondere durch die RL 2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft.²⁸⁸

#115 Mit Qualitätsanforderungen an Produkte wird durch die Begrenzung des Schadstoffgehalts in bestimmten Produkten schon die Entstehung von Emissionen verhindert oder verringert. Von Bedeutung ist dies insbesondere bei Benzin und flüssigen Brennstoffen.²⁸⁹

c) Bodenschutz

#116 Ein eigentliches Bodenschutzrecht der Union existiert bislang *de lege lata* noch nicht. Im verbindlichen Unionsrecht weist lediglich die **Klärschlammrichtlinie** (RL 86/278)²⁹⁰ als primäres Schutzgut neben der Fauna, Flora und den Menschen auch die Erhaltung und die Verbesserung der Qualität des Bodens aus. Allerdings ist der **Boden**

285 Vgl zur RL 2001/81 (der Vorgängerrichtlinie der RL 2016/2284) und ihrem Verhältnis zur RL 2008/1 bzw der RL 2010/75 (IVU-Richtlinie) aus der Rspr EuGH, verb Rs C-165-167/09 – Stichting Natuur en Milieu.

286 Vgl zB die VO 715/2007 über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen, ABI 2007 L 171/1.

287 IE- bzw IVU-Richtlinie, zu dieser Rn 104 f.

288 ABI 2015 L 313/1.

289 Vgl denn auch RL 98/70 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen, ABI 1998 L 340/58, und RL 2016/802 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe, ABI 2016 L 132/58.

290 Rn 108.

auch Schutzgut einiger (weiterer) Richtlinien, die jedoch primär eine andere Ausrichtung aufweisen. Zu nennen sind hier insbesondere die Nitrat-Richtlinie,²⁹¹ verschiedene Richtlinien, die allgemein den Schutz vor bestimmten gefährlichen Stoffen bezwecken,²⁹² einige Rechtsakte des Abfallrechts²⁹³ sowie die medienübergreifenden Richtlinien (insbesondere RL 2010/75, IE- bzw IVU-Richtlinie, und RL 2011/92, UVP-Richtlinie).²⁹⁴ Insofern griffe es also zu kurz, aus dem Fehlen eines eigentlichen Bodenschutzrechts darauf zu schließen, dass Böden gar nicht oder weitgehend nicht vom Unionsrecht geschützt wären.

#117 Insgesamt ist der Bodenschutz in der Union aber auf dieser Grundlage derzeit nur **partiell** durch spezifische oder auch bereichsübergreifende Rechtsakte geregelt, die Einzelprobleme des Bodenschutzes betreffen oder diesen im Rahmen des sog integrieren Ansatzes (mit-)berücksichtigen. Häufig dienen diese Rechtsakte (auch bzw mitunter primär) dem Schutz anderer Umweltmedien bzw der Erfüllung anderer Zielsetzungen und vermögen schon aus diesem Grund keine kohärente Bodenschutzpolitik zu gewährleisten. Daher werden derzeit bei weitem nicht alle Böden und festgestellten Bodenbelastungen durch unionsrechtliche Regelungen erfasst, und die Degradation der Bodenqualität setzt sich fort.²⁹⁵

#118 Vor diesem Hintergrund unterbreitete die Kommission einen **Vorschlag für eine Boden(schutz)rahmenrichtlinie**.²⁹⁶ Diese sollte eine weitere Degradation der Böden verhindern, die Erhaltung ihrer Funktionen sicherstellen und die Wiederherstellung (zu sehr) geschädigter Böden ermöglichen. Allerdings wurde der Entwurf inzwischen zurückgezogen, was auf grundsätzliche Bedenken einiger Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich und das Vereinigte Königreich) zurückzuführen war.

d) Lärmschutz

#119 Im Bereich des Lärmschutzes hat die Union bislang im Wesentlichen Regelungen

291 Rn 108.

292 Rn 123 ff.

293 Rn 144 ff.

294 Rn 97, Rn 104 f.

295 Vgl KOM(2006) 231, 4.

296 KOM(2006) 232.

über die zulässigen **Lärmmissionen bestimmter Erzeugnisse** erlassen. Diese Rechtsakte zeichnen sich grundsätzlich durch die Besonderheit aus, dass sie ausschließlich auf Produkte Anwendung finden, die im grenzüberschreitenden Verkehr zirkulieren, so dass es den Mitgliedstaaten weiterhin überlassen bleibt, wie sie die im innerstaatlichen Bereich anwendbaren Lärmmissionen begrenzen.

#120 Von besonderer Bedeutung ist hier die **RL 2000/14 über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten**,²⁹⁷ wonach das Inverkehrbringen und der Betrieb zahlreicher Geräte (ua eine Reihe von Baumaschinen, Rasenmäher) ua von der Einhaltung von Geräuschemissionsnormen abhängig zu machen ist. Daneben existieren im Verkehrssektor für **Kraftfahrzeuge** und **Flugzeuge** Geräuschemissionsgrenzwerte.

#121 Die **RL 2002/49 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm**²⁹⁸ hingegen geht über diesen produktbezogenen Lärmschutz hinaus. Sie bezweckt die Festlegung eines gemeinsamen Konzepts, um schädliche Auswirkungen durch Umgebungslärm zu verhindern, zu lindern und ihnen vorzubeugen. Dabei geht die Richtlinie – insofern ähnlich wie die RL 2008/50 für die Luftreinhaltung²⁹⁹ – von einem immissionsbezogenen Ansatz aus. Berücksichtigt werden sollen alle Lärmquellen, und nach einer Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm an Hand von Lärmkatastern sollen die Mitgliedstaaten Aktionspläne aufstellen mit dem Ziel, den Umgebungslärm soweit wie erforderlich zu verringern, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Wirkungen zu entfalten vermag.

3. Gefährliche Stoffe und Tätigkeiten

#122 Eine weitere Gruppe sekundärrechtlicher Vorschriften umfasst den Schutz vor bestimmten Tätigkeiten oder Stoffen und soll weniger ein bestimmtes Medium schützen, denn alle **Gefahren** erfassen, die von **bestimmten Stoffen oder Tätigkeiten** ausgehen. Von besonderer Bedeutung sind hier das gefährliche Stoffe betreffende Recht (insbesondere das Chemikalienrecht), der Schutz vor industriellen Risiken (und hier insbesondere die sog Seveso-Richtlinie) sowie das Gentechnikrecht.

297 ABI 2000 L 162/1.

298 ABI 2002 L 189/12.

299 Rn 112.

a) Gefährliche Stoffe, insbesondere Chemikalien

#123 Soweit die Regelung gefährlicher Stoffe betroffen ist, ist in erster Linie das Chemikalienrecht von Bedeutung. Dieses wurde durch die sog **REACH-Verordnung** (VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe und zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur)³⁰⁰ grundlegend umgestaltet. Die auch für „alte“³⁰¹ chemische Stoffe geltende Verordnung führte die bislang bestehenden, mehr als 40 Richtlinien und Verordnungen auf diesem Gebiet zusammen. Ihr Herzstück ist das sog **REACH-System** („*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*“), ein integriertes System zur Registrierung (bzw Anmeldung), (Risiko-)Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe, wodurch die bisherigen Verfahren vereinfacht und damit effizienter werden sollen. Unternehmen, die Chemikalien herstellen oder importieren, werden auf diese Weise verpflichtet, die mit ihrer Verwendung verbundenen Risiken zu bewerten und Maßnahmen zur Beherrschung der von ihnen erkannten Risiken zu treffen. Auf dieser Grundlage soll eine Anmeldung erfolgen, und in einem letzten Schritt geht es um die Zulassung bzw die Vorgaben bei der Verwendung der Stoffe. Mittelfristig soll die Unterscheidung zwischen alten und neuen Stoffen wegfallen.

#124 Einige weitere Rechtsakte ergänzen die REACH-Verordnung, so die **VO 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen**³⁰² und die **VO 649/2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien**³⁰³.

#125 Neben den durch die REACH-Verordnung erfassten Chemikalien kennt das Unionsrecht für eine Reihe **besonders gefahrstoffhaltiger Produkte** besondere Regelungen, die dem besonderen Gefährdungspotential solcher Produkte Rechnung tragen sollen. Zu erwähnen sind hier insbesondere folgende Rechtsakte:

- RL 87/217 zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Asbest;³⁰⁴
- VO 2003/2003 über Düngemittel;³⁰⁵

300 ABI 2006 L 396/1.

301 Wenn auch für diese gewisse besondere Regelungen zum Zuge kommen.

302 ABI 2008 L 353/1.

303 ABI 2012 L 210/60.

304 ABI 1987 L 85/1.

305 ABI 2003 L 304/1.

- VO 850/2004 über persistente organische Schadstoffe;³⁰⁶
- VO 648/2004 über Detergentien;³⁰⁷
- VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln;³⁰⁸
- RL 2009/128 über einen Aktionsrahmen für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden;³⁰⁹
- RL 2011/65 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten;³¹⁰
- VO 528/2012 über Biozid-Produkte;³¹¹
- VO 2017/852 über Quecksilber.³¹²

b) Industrielle Risiken

#126 Neben den erwähnten, insgesamt recht zahlreichen produktbezogenen Vorschriften zum Schutz vor bestimmten Stoffen finden sich im Unionsrecht auch einige Rechtsakte, die eher tätigkeitsbezogen sind und Mensch und Umwelt vor **bestimmten als gefährlich eingestuften Tätigkeiten** schützen sollen, indem sie diese bestimmten Anforderungen unterwerfen.

#127 Von besonderer Bedeutung ist hier die **RL 2012/18 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen**. Diese Richtlinie – die die RL 96/82 ablöst, die ihrerseits die RL 82/501, welche im Anschluss an die Dioxin-Katastrophe in Seveso 1976 erlassen wurde, ersetzte und deshalb auch als Seveso-Richtlinie bezeichnet wird – soll schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen verhindern oder zumindest die Unfallfolgen für Mensch und Umwelt begrenzen, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten. Die neue RL 2012/18 war bis 2015 umzusetzen; sie knüpft zwar in weiten Teilen an die RL 96/82 an, erhöht jedoch in Bezug auf einige Aspekte auch das Schutzniveau, insbesondere in Bezug auf die Verhütung schwerer Unfälle.

306 ABI 2004 L 158/7.

307 ABI 2004 L 104/1.

308 ABI 2009 L 309/1.

309 ABI 2009 L 309/71.

310 ABI 2011 L 174/88.

311 ABI 2012 L 167/1.

312 ABI 2017 L 137/1.

#128 Der **Anwendungsbereich** der Richtlinie erstreckt sich grundsätzlich auf alle Betriebe, in denen bestimmte gefährliche Stoffe in einer bestimmten Menge vorhanden sind, wobei die Betriebe neu je nach der vorhandenen Menge derartiger Stoffe in solche der unteren und solche der oberen (gefährlicheren) Klasse eingeteilt werden; für letztere gelten teilweise weitergehende Verpflichtungen. Materiell sieht die Richtlinie insbesondere vor, dass die Betreiber die **erforderlichen Maßnahmen** zur **Verhütung schwerer Unfälle** und ggf zur Begrenzung ihrer Folgen für Mensch und Umwelt zu ergreifen haben, wobei sie insbesondere zur Ausarbeitung eines **umfassenden Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle** und zur Erstellung sog Notfallpläne zu verpflichten sind. Weiter sind ihnen umfassende Informationsverpflichtungen aufzuerlegen (insbesondere die Erstellung eines ausführlichen sog Sicherheitsberichts), und die Mitgliedstaaten haben für einen geeigneten Austausch sachdienlicher Information zu sorgen sowie die Überwachung der Vorgaben der Richtlinie zu gewährleisten. Sind die Maßnahmen eines Unternehmens zur Verhütung schwerer Unfälle eindeutig unzureichend, haben die Mitgliedstaaten die Weiterführung bzw die **Inbetriebnahme des betreffenden Unternehmens zu untersagen**. Schließlich haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten sowie einigen anderen Nutzungsarten andererseits angemessene Abstände gewahrt werden.³¹³

c) Bio- und Gentechnologie

#129 Im **Gentechnikrecht** ist die Union im Vergleich zu den meisten Mitgliedstaaten schon recht früh (1990) durch den Erlass von zwei Richtlinien aktiv geworden, die inzwischen neu gefasst wurden. Daneben wurde die Union auch im Bereich des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der grenzüberschreitenden Verbringung genetisch veränderter Organismen tätig. Deutlich wird damit, dass die unionsrechtlichen Regelungen einerseits produktions- bzw anlagenbezogene Vorschriften zum Umgang mit genetisch veränderten Organismen, andererseits verschiedene Arten primär produktbezogener Vorschriften enthalten.

#130 Im Einzelnen ist auf folgende, das Gentechnikrecht betreffende Rechtsakte hinzuweisen:

- Die **RL 2009/41 über die Anwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen**³¹⁴ enthält anlagenbezogene Vorschriften, die

313 Hierzu EuGH, Rs C-53/10 – Misch, wo der Gerichtshof aus den relativ allgemein formulierten Vorgaben der Richtlinie recht konkrete Pflichten der Mitgliedstaaten und insbesondere auch der für Planung und Genehmigung zuständigen Behörden ableitet.

314 ABI 2009 L 125/75.

die Entstehung von Gefahren für Mensch und Umwelt im Gefolge der Verwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen verhindern sollen.

- Der **RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt**³¹⁵ liegt ein produktbezogener Ansatz zugrunde. Jede Freisetzung und Inverkehrbringung gentechnisch veränderter Organismen ist einer Genehmigung zu unterwerfen, deren Erteilung ua von einer umfassenden Risikobewertung und der Entwicklung von Vorsorgeplänen und damit der Durchführung einer umfassenden gentechnikspezifischen Verträglichkeitsprüfung abhängig gemacht wird. Ansonsten sind die Zulassungsverfahren für die Freisetzung und das Inverkehrbringen unterschiedlich ausgestaltet: Während die **Genehmigung der Freisetzung** allein auf mitgliedstaatlicher Ebene (allerdings, mit einem Konsultationsverfahren, auch unter Einbezug der anderen Mitgliedstaaten) nach den im Einzelnen in der Richtlinie festgelegten Vorgaben erfolgt, sieht die RL 2001/18 in Bezug auf das **Inverkehrbringen** als Produkte oder in Produkten ein besonderes Verfahren der Zulassung vor: Die mitgliedstaatliche Behörde darf das Inverkehrbringen nur gestatten, wenn sie vorher die Akte der Kommission übermittelt hat, die sie ihrerseits den übrigen Mitgliedstaaten weiterleitet. Diese können zusätzliche Maßnahmen oder Prüfungen vorschlagen. Will die mitgliedstaatliche Behörde diese nicht berücksichtigen, entscheidet die Kommission in einem Ausschussverfahren verbindlich über die Zulassung (Art 18 RL 2001/18). Gibt es hingegen keine Einwände, so erteilt die nationale Behörde die Zulassung. Die Zulassung über das Inverkehrbringen entfaltet ihre Wirkung grundsätzlich im gesamten Unionsgebiet, so dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen solcher gentechnisch veränderter Organismen als Produkte oder in (anderen) Produkten grundsätzlich nicht einschränken dürfen.³¹⁶
- Die **RL 2002/53 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten**³¹⁷ findet auf die Zulassung von Sorten von Betarüben, Futterpflanzen, Getreide, Kartoffeln sowie Öl- und Faserpflanzen Anwendung. **Gentechnisch veränderte Sorten** dürfen nur zugelassen werden, wenn alle entsprechenden Maßnahmen getroffen wurden, um nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden; zudem ist eine Verträglichkeitsprüfung gemäß der RL 2001/18 durchzuführen. Sind die Sorten einmal

315 ABI 2001 L 106/1.

316 Hierzu aus der Rspr EuGH, Rs C-165/08 – Kommission / Polen. Zum (weiten) Begriff der GVO EuGH, Rs C-528/16 – Confédération paysanne.

317 ABI 2002 L 193/1.

- zugelassen, dürfen sie **keinen Verkehrsbeschränkungen** mehr unterliegen.
- Die **VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel**³¹⁸ dient in erster Linie dem freien Warenverkehr; als weiteres Ziel wird jedoch auch der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier genannt. Sie regelt insbesondere die Zulassung von zur Verwendung als Lebens- oder Futtermittel bestimmten gentechnisch veränderten Organismen, von Lebens- oder Futtermitteln, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen, sowie von aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellten Lebens- oder Futtermitteln.
 - Die **VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebens- und Futtermitteln**³¹⁹ regelt umfassend Kennzeichnungspflichten sowie die Pflicht zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit genetisch veränderter Organismen durch eine entsprechende Dokumentation.
 - Die **VO 1946/2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen** etabliert – in Anknüpfung an das sog Cartagena-Protokoll,³²⁰ das diese Fragen auf völkerrechtlicher Ebene regelt – ein umfassendes Anmelde- und Informationssystem für die grenzüberschreitende Verbringung gentechnisch veränderter Organismen.

4. Bewirtschaftung und Umweltressourcen

#131 Die letzte große Kategorie des Umweltsekundärrechts betrifft die Bereiche **Bewirtschaftung und Umweltressourcen**, wobei die geregelten Bereiche vom Schutz der Erdatmosphäre und des Klimas über die Bewahrung der natürlichen Umwelt bis zur Abfallwirtschaft gehen.

a) Schutz der Erdatmosphäre

#132 Die **VO 1005/2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen**³²¹ (die die VO 2037/2000 ablöste bzw neu fasste), ist vor dem Hintergrund der entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu sehen, wonach Stoffe, die den Abbau der für die

318 ABI 2003 L 269/1.

319 ABI 2003 L 268/24.

320 ABI 2002 L 201/48.

321 ABI 2009 L 286/1.

Erdatmosphäre zentralen Ozonschicht bewirken, zu verbieten oder zumindest zu beschränken sind. Sie verbietet bestimmte Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen bzw schränkt deren Verwendung ein und stellt damit aus systematischer Sicht (auch) eine Regelung über besonders gefährliche Stoffe dar. Im Einzelnen enthält sie Produktions- und Inverkehrbringungsverbote bzw -beschränkungen für die erfassten Stoffe und regelt den Handel mit ihnen.

b) Klimaschutz

#133 Die dem „**Klimaschutzrecht**“ – ein relativ neuer Ausdruck, der letztlich all diejenigen Rechtsakte bzw Vorschriften bezeichnet, deren Ziel darin besteht, die Erwärmung des Klimas zu verringern – zuzuordnenden Rechtsakte betreffen grundsätzlich zahlreiche Bereiche und letztlich auch verschiedene Rechtsgebiete. Von besonderer Bedeutung dürfte jedoch das Emissionshandelssystem für Treibhausgase sein, das durch einige Regelungen insbesondere (aber nicht nur) im Bereich Energieeffizienz und des verstärkten Einsatzes erneuerbarer Energien ergänzt wird. Hinzu kommen die hier nicht berücksichtigten Maßnahmen im Bereich des Kraftfahrzeugverkehrs.

#134 Die **RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** in der Union³²² führte einen Emissionshandel für Treibhausgase bzw Treibhausgaszertifikate ein. Damit soll zur Erfüllung der sich aus dem sog Kyoto-Protokoll³²³ ergebenden Pflichten der Union zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen, insbesondere CO₂, beigetragen werden. Die Richtlinie wurde durch die RL 2009/29 in wichtigen Punkten modifiziert, und im Jahr 2018 wurde sie im Zuge der Umsetzung des Pariser Abkommens durch die RL 2018/410 erneut revidiert. Das **Grundkonzept der RL 2003/87** geht dahin, dass einerseits bestimmte Anlagen – wobei die vom Emissionshandelssystem erfassten Sektoren beschränkt sind³²⁴ – einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen, damit sie Treibhausgase emittieren können. Andererseits soll diese Genehmigung nur (ua) unter der Voraussetzung erteilt werden, dass sich die Unternehmen verpflichten, quantifizierte Emissionsrechte („Zertifikate“) zur Emission von in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Treibhausgasen in der Höhe des Ausstoßes zurückzugeben. Die handelbaren Berechtigungen sollen von den Mitgliedstaaten nach bestimmten Kriterien an die Unternehmen verteilt werden,

322 ABI 2003 L 275/32.

323 ILM 1998, 32.

324 So dass zahlreiche Tätigkeiten, die ebenfalls viele Treibhausgase emittieren, nicht erfasst werden. Vgl zur Zulässigkeit derartiger Beschränkungen EuGH, Rs C-127/07 – Arcelor.

wobei diese Verteilung zunächst kostenlos erfolgte. Mit den Revisionen der Richtlinie sollen die Berechtigungen grundsätzlich versteigert werden, wobei hier einige Ausnahmen vorgesehen sind. Weiter wurde eine stärkere **Zentralisierung der Definition der Obergrenzen und der Verteilung** eingeführt: Seit 2013 gibt es eine EU-weite Obergrenze für CO₂-Emissionen bzw die unionsweite Menge der Zertifikate (für die zudem gewisse Kriterien zu beachten sind, vgl Art 9 RL 2003/87) sowie ein zentrales System zur Registrierung der Zertifikate (Art 19 I, IV RL 2003/87). Art 10 II RL 2003/87 sieht den Schlüssel vor, nach dem die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat zu versteigernden Zertifikate auf die Mitgliedstaaten zu verteilen ist. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die letzte Revision zwar einige bemerkenswerte Änderungen enthält (insbesondere eine stärkere Reduktion der Menge der Zertifikate, eine unbeschränkte zeitliche Gültigkeit der Zertifikate sowie gewisse Anpassungen in den Berechnungen für die kostenlose Zuteilung), das Grundkonzept jedoch unverändert beibehalten wird.

#135 Der Handel mit Treibhausgaszertifikaten dürfte nach wie vor das zentrale Instrument der Klimapolitik in der Union darstellen, dies obwohl **hier durchaus gewichtige Probleme zu verzeichnen** sind, insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich der RL 2003/87, das Verhältnis der RL 2003/87 zur RL 2010/75 (IE- bzw IVU-Richtlinie³²⁵) und die Sanktionen im Falle der Nichtbeachtung der Vorgaben der Richtlinie, ganz abgesehen davon, dass nach wie vor nicht klar ist, ob die geltend gemachten Effizienzgewinne tatsächlich derart bedeutend sind, dass sie ein doch sehr komplexes und kostspieliges System zu rechtfertigen vermögen.³²⁶

#136 Neben dem Emissionshandel umfasst das Klimaschutzrecht der Union noch einige weitere Maßnahmen, wobei der Akzent auf der **Förderung erneuerbarer Energiequellen** (bei gleichzeitiger möglichst weitgehender Vermeidung unerwünschter negativer Effekte der Nutzung erneuerbarer Energiequellen) sowie der **Energieeffizienz** liegt. Von Bedeutung sind in erster Linie folgende Rechtsakte:

- RL 2012/27 zur Energieeffizienz;³²⁷
- RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen;³²⁸

325 Rn 104 f.

326 Vgl zu den möglichen Problemen der RL 2003/87, mwN, *Epiney* ZUR 2010, 236 ff.

327 ABI 2012 L 315/2. Diese Richtlinie wird die RL 2006/32 und die RL 2004/8 ablösen. Die neue Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Festlegung nationaler Energieeffizienzziele, ohne dass hierfür jedoch konkrete Vorgaben formuliert werden. Präziser formuliert sind allerdings die Vorgaben für die öffentliche Hand.

328 ABI 2009 L 140/16.

- RL 2009/31 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid;³²⁹
- RL 2009/125 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchender Produkte („Ökodesign-Richtlinie“);³³⁰
- RL 2010/30 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etikettierung und Produktinformationen;³³¹
- RL 2010/31 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden;³³²
- VO 2017/1369 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung;³³³
- Entscheidung 406/2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Union zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.³³⁴

#137 Trotz der breiten Palette der eingesetzten Instrumente und der zahlreichen Rechtsakte, die verschiedene Bereiche umfassen, bleiben gewisse **Zweifel an der Effektivität des Klimaschutzrechts in der EU**. Dies liegt einerseits daran, dass die normative Dichte der Regelungen doch beträchtlich variiert: Während sie bei produktbezogenen Regelungen in der Regel relativ hoch ist, sind bei produktions- oder standortbezogenen Regelungen häufig erheblich weniger präzise Vorgaben zu verzeichnen. So beschränken sich insbesondere einige Regelungen im Bereich der Energieeffizienz und der Förderung erneuerbarer Energien in der Regel darauf, Zielsetzungen durchaus beziffert zu formulieren, wobei diese aber teils schon ausdrücklich als lediglich anzustrebende Größen ausgestaltet sind (wie in der RL 2012/27), teilweise zwar verpflichtend formuliert sind (wie in Bezug auf die erneuerbaren Energien in der RL 2009/28), ohne dass im zuletzt genannten Fall jedoch klar ist, auf welche Weise die Einhaltung dieser „Quoten“ tatsächlich sichergestellt werden soll. Auch ganz allgemein fehlen in den relevanten Rechtsakten griffige Sanktionen im Falle der Verfehlung der Zielsetzungen; dies gilt auch etwa für die Entscheidung 406/2009, die den Mitgliedstaaten bestimmte

329 ABI 2009 L 140/114.

330 ABI 2009 L 285/10.

331 ABI 2010 L 153/1.

332 ABI 2010 L 153/13.

333 ABI 2017 L 198/1.

334 ABI 2009 L 140/136.

(Reduktions-)Ziele im Zusammenhang mit den Treibhausgasemissionen aufgibt. Vor diesem Hintergrund spielt der Emissionshandel in der Klimapolitik der Union nach wie vor eine zentrale Rolle, wobei dessen Effektivität aber mit guten Gründen in Zweifel gezogen werden kann.³³⁵ Insgesamt erscheinen – soll das 2°-Ziel erreicht werden³³⁶ – weitere substantielle Anstrengungen und Maßnahmen notwendig, womit auch zumindest teilweise neue Ansätze und Konzepte verbunden sein sollten. So sollte vermehrt direkt bei den Emissionen selbst angesetzt werden, die bislang in der Klimapolitik wenig beachteten Politiken, in deren Rahmen der Treibhausgasausstoß jedoch von Bedeutung ist, sollten stärker einbezogen werden (was insbesondere für den Verkehr gilt); der schrittweise Ersatz fossiler Energiequellen ist weiter zu forcieren, die unionsrechtlichen Vorgaben sollten möglichst klar und präzise ausgestaltet werden und schließlich sollten im Falle ihrer Nichteinhaltung greifbare Sanktionen vorgesehen werden.

c) Naturschutz

#138 Mehrere EU-Rechtsakte haben den **Schutz der natürlichen Umwelt als solchen** zum Gegenstand. Diese Regelungen weisen – jedenfalls soweit ihre Zielsetzungen betroffen sind – keinerlei Verbindungen zum Binnenmarkt auf und verfolgen Umweltschutzanliegen grundsätzlich „um ihrer selbst willen“. Strukturell kann zwischen artenbezogenen und raumbezogenen Regelungen unterschieden werden.

#139 Bei den artenschutzbezogenen Regelungen kommt zweifellos der **VO 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten und zur Überwachung des Handels**³³⁷ besondere Bedeutung zu. Die Verordnung bezweckt – ebenso wie das ihr letztlich zugrunde liegende Washingtoner Artenschutzübereinkommen,³³⁸ wobei die Verordnung jedoch teilweise über die völkerrechtlichen Vorgaben hinausgeht – den Schutz bestimmter freilebender Tierarten und Pflanzen über eine Regelung des internationalen Handels. Die Verordnung findet nur auf den Handel mit Drittländern Anwendung, so dass sie nicht für den Handel innerhalb der Union gilt. Im Wesentlichen sind für die erfassten Arten Einfuhrkontrollen, Einfuhrverbote, Besitzverbote und Verkaufsverbote vorgesehen, wobei verschiedene Schutzregimes je nach dem Bedrohungsgrad der Arten gelten. Die Entscheidungen der einzelnen

335 Vgl schon Rn 135.

336 Die Zielsetzungen der EU-Umweltpolitik sind durchaus ehrgeizig und auch beziffert. S etwa KOM(2011) 122. Zusammenfassend hierzu *Calliess/Hey* JEEPL 2013, 87 (106 ff).

337 Sog CITES-Verordnung, AB1 1997 L 61/1.

338 CITES-Übereinkommen, BGBl 1975 II 777.

Mitgliedstaaten sind von den jeweils anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen.

#140 Darüber hinaus kennt das Unionsrecht – neben den artenschutzrechtlichen Regelungen, die in primär raumbezogenen Rechtsakten, nämlich der **Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie**,³³⁹ enthalten sind – noch einige weitere punktuelle Regelungen, wobei insbesondere auf folgende Rechtsakte hinzuweisen ist:

- Die **VO 3254/91 zum Verbot von Tellerreisen in der Union und der Einfuhr von Pelzen und Waren von bestimmten Wildtierarten aus Ländern, die Tellerreisen oder den internationalen humanen Fangnormen nicht entsprechende Fangmethoden anwenden**,³⁴⁰ verbietet allgemein die Einfuhr der erfassten Erzeugnisse wegen der zu ihrer Produktion verwendeten Methoden.
- Die **VO 348/81 über eine gemeinsame Regelung für die Einfuhr von Walerzeugnissen**³⁴¹ sieht im Wesentlichen eine Genehmigungspflicht für die im Anhang aufgeführten Erzeugnisse vor, die nicht erteilt wird, wenn es um Waren für kommerzielle Zwecke geht.
- Durch die **RL 83/129 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobber und Waren daraus**³⁴² werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einfuhr von Jungrobber und aus ihnen hergestellten Pelzen zu unterbinden.
- Die sog **Zoo-Richtlinie** (RL 1999/22 über die Haltung von Wildtieren in Zoos),³⁴³ die bestimmte Anforderungen für die Tierhaltung der erfassten Tiere in Zoos vorsieht, weist insofern einen Bezug zum Artenschutz auf, als die Tierhaltung in Zoos durchaus für die Arterhaltung von Bedeutung sein kann.
- Schließlich enthält die **VO 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen**³⁴⁴ handelsrelevante Vorgaben in Bezug auf die erfassten Produkte, dies im Hinblick auf den Artenschutz.

#141 Darüber hinaus ist der **Waldschutz** in der Union Gegenstand verschiedener unionsrechtlicher Regelungen, wobei insbesondere auf die VO 2151/2003 für das

339 Rn 142, 143.

340 ABI 1991 L 308/1.

341 ABI 1981 L 39/1.

342 ABI 1983 L 91/30.

343 ABI 1999 L 94/24.

344 ABI 2009 L 286/36.

Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Union (Forest Focus)³⁴⁵ hinzuweisen ist.

#142 Die ursprünglich aus dem Jahr 1979 stammende und 2009 neu gefasste Vogelschutzrichtlinie (**RL 2009/147 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten**)³⁴⁶ bezweckt den **Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten**, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf die der Vertrag anwendbar ist, beheimatet sind. So verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, im Interesse einer wirksamen Schutzregelung die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die in ihren Anwendungsbereich fallenden Vogelarten auf einen Stand gehalten oder gebracht werden, der ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei allerdings auch den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Interessen Rechnung zu tragen ist. Zu diesen Maßnahmen gehört insbesondere die Erhaltung der Lebensräume der Vögel durch die **Einrichtung von Schutzgebieten**. Dabei sind für die in Anhang I RL 2009/147 aufgeführten (besonders bedrohten) Arten spezifische Schutzmaßnahmen in Bezug auf ihre Lebensräume zu ergreifen, wozu die Einrichtung von Schutzgebieten, die flächen- und zahlenmäßig am geeignetsten sind, gehört. Für nicht in Anhang I aufgeführte Zugvogelarten sind entsprechende Gebiete insbesondere zur Vermehrung und Überwinterung einzurichten. Der mit der Ausweisung als Schutzgebiet einhergehende Status muss hinreichend effektiv sein. Insgesamt stellt die Rechtsprechung hohe Anforderungen an die Unterschutzstellung und damit die Umsetzung, denen regelmäßig nur dann entsprochen wird, wenn der Schutzstatus ein eindeutiger ist, der verbindlich und rechtlich durchsetzbar ist.³⁴⁷ Weiter sind neben der Schutzgebietsausweisung Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die sich auf den **direkten Schutz der Vogelarten** – und nicht auf deren Lebensräume –, die von der Richtlinie erfasst werden, beziehen. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere das absichtliche Töten oder Fangen, die absichtliche Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern sowie die Entfernung von Nestern, das Sammeln und Besitzen der Eier, die absichtliche Störung sowie die Haltung der erfassten Vogelarten zu verbieten. Zudem ist der Verkauf der Vögel oder ihrer Teile zu verbieten. Diese Verbote sind insofern „absoluter“ Natur, als Ausnahmen nur unter den in der Richtlinie selbst genannten Voraussetzungen bzw Fallgestaltungen möglich sind, wobei in der Rechtsprechung bislang insbesondere die Reichweite der

345 ABI 2003 L 324/1.

346 ABI 2010 L 20/7.

347 Vgl aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs C-334/89 – Kommission / Italien; Rs C-166/97 – Kommission/Frankreich; Rs C-96/98 – Kommission / Frankreich; aus der Literatur ausführlich Epiney/Gammenthaler/*Epiney* S 11 (12 ff).

Ausnahmen für die Jagd relevant geworden ist.³⁴⁸

#143 Der Ansatz der **RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen**³⁴⁹ („Habitatrichtlinie“) ist insofern weiter als derjenige der RL 2009/147, als nicht nur der Schutz bestimmter Arten, sondern allgemein die Erhaltung natürlicher Räume und des europäischen Naturerbes insgesamt bezweckt ist. Wesentliches Ziel der RL 92/43 ist damit die Sicherung der biologischen Vielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume. Konzeptionell greift die RL 92/43 den Ansatz der RL 2009/147 auf, indem die Zielsetzungen der Richtlinie durch ein **„zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz“** (Erw 6 Präambel RL 92/43) besonderer Schutzgebiete erreicht werden sollen. Kernelement der Richtlinie ist die Errichtung eines **„kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung Natura 2000“** (Art 3 Abs 1 RL 92/43). Dieses Netz soll aus natürlichen Lebensraumtypen, die in Anhang I näher umschrieben sind, und sog Habitaten für bestimmte Arten im Sinne des Anhangs II bestehen. Ziel ist die Sicherung des Fortbestandes oder ggf die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der so erfassten und geschützten natürlichen Lebensraumtypen und Arten. Die Ausweisung der Schutzgebiete erfolgt in einem Verfahren, an dem Mitgliedstaaten und Union zusammenwirken. Die Aufnahme von Gebieten in die EU-Liste bzw ihre Ausweisung als besondere Schutzgebiete ziehen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Ergreifung von **Schutzmaßnahmen** nach sich (vgl Art 6 RL 92/43): Für die besonderen Schutzgebiete sind die **notwendigen Erhaltungsmaßnahmen** festzulegen, die den ökologischen Erfordernissen in den bezeichneten Gebieten Rechnung tragen. Darüber hinaus treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in diesen besonderen Schutzgebieten die **Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten sowie Störungen** von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken können. Spezifische Vorgaben finden für **Pläne oder Projekte** Anwendung, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind. Solche Pläne oder Projekte sind einer **Verträglichkeitsprüfung** im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, sofern sie ein Schutzgebiet einzeln oder aber zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten.³⁵⁰ Weiter darf keine

348 Vgl zB EuGH, Rs C-157/89 – Kommission / Italien; Rs 435/92 – Association pour la protection des animaux sauvages; Rs C-38/99 – Kommission / Frankreich; Rs C-344/03 – Kommission / Finnland.

349 ABI 1992 L 206/7.

350 Vgl aus der Rechtsprechung hierzu EuGH, Rs C-127/02 – Waddenzee; Rs C-6/04 – Kommission / Vereinigtes Königreich. Fällt diese Prüfung negativ aus, dürfen die Projekte nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses verwirklicht werden, hierzu aus der Rechtsprechung

Alternativlösung möglich sein, und der betreffende Mitgliedstaat hat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, die die Wahrung der „globalen Kohärenz“ von Natura 2000 sicherstellen. Neben den Pflichten zur Ausweisung von Schutzgebieten und zur Ergreifung entsprechender Schutzmaßnahmen in diesen, enthält die Richtlinie schließlich auch genuin oder direkt **artenschutzrechtliche Maßnahmen**, unabhängig davon, ob die betroffenen Arten in einem Natura 2000-Gebiet leben oder nicht, wobei je nach dem Gefährdungsgrad verschiedene Kategorien von Schutzregimes zum Zuge kommen. Weiter erlaubt die Richtlinie bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Abweichungen von diesen artenschutzrechtlichen Vorgaben.

d) Abfallrecht

#144 Zentrales Element des EU-Abfallrechts ist die sog **Abfallrahmenrichtlinie** (RL 2008/98).³⁵¹ Diese enthält neben Definitionen (wobei die Definition des Abfallbegriffs zweifellos von besonderer Bedeutung ist, ist sie doch für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des EU-Abfallrechts ausschlaggebend) einige abfallrechtliche Grundprinzipien und allgemeine Vorschriften (die auch im Rahmen anderer abfallrechtlicher Rechtsakte relevant sein können), Vorgaben bezüglich der Abfallbewirtschaftung (Abfallhierarchie, Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, Entsorgungsaufartik und Entsorgungsnähe), Genehmigung und Registrierung von Anlagen und Unternehmen mit abfallwirtschaftlicher Tätigkeit sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen. Darüber hinaus enthält die RL 2008/98 auch Vorgaben bezüglich einiger besonderer Abfallarten (**gefährliche Abfälle, Altöl und Bioabfälle**).

#145 Die **Behandlung (weiterer) besonderer Abfallarten** ist Gegenstand einer Reihe weiterer EU-Rechtsakte, wobei insbesondere auf folgende Rechtsakte hinzuweisen ist:

- Der RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft³⁵² sind gewisse Mindestanforderungen an die Verwendung von Klärschlämmen in der Landwirtschaft zu entnehmen.³⁵³

EuGH, Rs C-209/02 – Kommission / Österreich; EuGH, Rs C-44/95 – Royal Society for the Protection of Birds.

351 Ausführlich zu dieser Fluck/*Epiney/Heuck* 9313.

352 ABI 1986 L 181/6.

353 Zu dieser Richtlinie bereits Rn 108.

- Die RL 2006/66 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakumulatoren³⁵⁴ stellt Regeln für die Beseitigung der erfassten Produkte auf und verbietet die Verwendung bestimmter Batterien.
- Die RL 94/62 über Verpackungen und Verpackungsabfälle³⁵⁵ dient insbesondere der Vermeidung von Verpackungsabfall sowie – subsidiär – der möglichst umweltgerechten Verwertung dieser Abfälle. Hierzu sieht sie ua bestimmte Wiederverwertungsquoten vor.
- Die RL 96/59 über die Beseitigung von PCB und PCT³⁵⁶ sieht eine Pflicht zur Beseitigung dieser Stoffe in dafür zugelassenen Anlagen bzw Einrichtungen und durch zugelassene Unternehmen vor.
- Der RL 2000/53 über Altfahrzeuge³⁵⁷ sind besondere Anforderungen für die Verwertung von Altfahrzeugen (ua das Prinzip der kostenlosen Rücknahme von Altfahrzeugen) zu entnehmen; sie enthält aber auch eine Einschränkung der Zulässigkeit der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Fahrzeugen.
- Ebenfalls spezifische Vorgaben für bestimmte Abfälle sieht die RL 2000/59 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände³⁵⁸ vor.
- Die RL 2012/19 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie)³⁵⁹ sieht ua eine getrennte Sammlung von Altgeräten sowie eine besondere Behandlung dieser Geräte bei der Entsorgung vor, wobei die Sammlung und Verwertung von Altgeräten durch die Hersteller zu finanzieren ist.
- Für Abfälle aus der mineralölgewinnenden Industrie enthält die RL 2006/21 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralölgewinnenden Industrie³⁶⁰ besondere Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Entsorgungsanlagen und die Bewirtschaftungspläne.

#146 Schließlich ist noch auf die **RL 1999/31 über Abfalldeponien**,³⁶¹ die die

354 ABI 2006 L 266/1.

355 ABI 1994 L 365/10.

356 ABI 1996 L 243/31.

357 ABI 2000 L 269/34.

358 ABI 2000 L 332/81.

359 ABI 2012 L 197/38.

360 ABI 2006 L 102/15.

361 ABI 1999 L 182/1.

längerfristige Lagerung von Abfällen in Deponien regelt, und die **VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen**³⁶² hinzuweisen. Letztere sieht für die Abfallverbringung eine umfassende und grundsätzlich abschließende Regelung vor und regelt einerseits die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten, andererseits die Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten und enthält auch (sehr rudimentäre) Vorgaben für die Verbringungen innerhalb der Mitgliedstaaten. Von besonderer Bedeutung ist das für Verbringungen zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehene Notifizierungssystem (das jedoch für Abfälle der sog Grünen Liste nicht anwendbar ist), in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten auch bestimmte Einwände gegen eine Verbringung erheben dürfen.

VIII. Schlussbemerkung

#147 Die Union stellt sich insgesamt durchaus der Herausforderung des Umweltschutzes. Sie hat hierfür auch weitreichende primärrechtliche Befugnisse, und die dem Vertrag zu entnehmenden inhaltlichen Vorgaben sind in der Tat darauf ausgerichtet, effektive umweltpolitische Maßnahmen nicht nur zu ermöglichen, sondern auch soweit wie möglich anzuregen bzw gar zu verlangen. So sind denn auch im EU-Sekundärrecht – etwa soweit verfahrensrechtliche Aspekte sowie der Rechtsschutz betroffen sind – innovative und weiterführende Ansätze zu verzeichnen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten – auch in Deutschland – zu wegweisenden Weiterentwicklungen führten. Auch trug und trägt das Sekundärrecht maßgeblich dazu bei, dass es zu einer gewissen Harmonisierung der Umwelt- und Lebensbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten gekommen ist, so dass die Entwicklung des EU-Umweltrechts insgesamt bedeutende Erfolge aufzuweisen hat.

#148 Nichtsdestotrotz weist die EU-Umweltpolitik nach wie vor beachtliche Defizite auf, die sich auch und gerade in ihrer mangelnden Effektivität niederschlagen. So stellte die Kommission in ihrer Zwischenbilanz zum 6. Umweltaktionsprogramm folgendes fest: „Die EU ist noch nicht auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Es gab nur begrenzte Fortschritte bei den grundlegenden Fragen der Einbeziehung von Umwelterfordernissen in andere Politikbereiche und bei der Verbesserung der Durchsetzung der EU-Gesetzgebung. Viele Umweltprobleme verschärfen sich: die globalen Emissionen von Treibhausgasen nehmen zu, der Verlust der biologischen Vielfalt beschleunigt sich, Umweltverschmutzung hat nach wie vor einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Gesundheit, in der EU fällt mehr und mehr Abfall an, und unser

362 ABI 2006 L 190/1.

ökologischer Fußabdruck wird ständig größer.“³⁶³

#149 Die Ursachen dieser nach wie vor mangelnden Effektivität des EU-Umweltrechts – wobei hinzuzufügen ist, dass die Situation ohne ein EU-Umweltrecht um einiges schlechter wäre³⁶⁴ – sind zweifellos auf verschiedenen Ebenen anzusiedeln und komplex. Sicherlich mag die – etwa im Vergleich zur Verpflichtung der Verwirklichung des Binnenmarktes – teilweise fehlende Präzision der vertraglichen Vorgaben eine gewisse Rolle spielen. Zentral erscheint aber der Umstand, dass ein politischer Wille zur Setzung eines wirklich griffigen EU-Umweltrechts in den Unionsorganen teilweise fehlt, wobei sich auch die Kommission in den letzten Jahren hier – auch im Vergleich zu früheren Jahren – durch eine gewisse Zurückhaltung auszeichnet, wenn auch das zentrale Problem in dieser Beziehung beim Rat liegen dürfte. Zentral wäre es mE die durchaus zielführenden konzeptionellen Ansätze im EU-Sekundärrecht, die sich in vielen Bereichen auf verfahrensrechtliche Regelung auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes sowie Zielvorgaben konzentrieren, vermehrt durch präzise materiellrechtliche Vorgaben zu ergänzen. Weiter müsste das Umsetzungs- und Vollzugsproblem angegangen werden; neben einer vermehrten Aktivität der Kommission wäre hier auch über neue Mechanismen nachzudenken.

363 KOM(2007) 225, Abschnitt 6.

364 Denn das EU-Umweltrecht bzw die nationale Umsetzungsgesetzgebung stellen in einer beträchtlichen Anzahl von Mitgliedstaaten – *Krämer* Droit de l'environnement XI spricht von mehr als der Hälfte – praktisch die einzige Rechtsquelle des Umweltrechts dar.

Aarhus-Konvention 17, 20, 60, 61, 62, 64, 69	
Aarhus-Verordnung	6
Abfallarten	89
Abfallbegriff	89
Abfallbewirtschaftung	89
Abfallrahmenrichtlinie	39, 41, 89
Abfallrecht	2, 10, 31, 39, 56, 88
Abgrenzung der Rechtsgrundlagen ..	1, 18, 29
Aktionsprogramm(e) 1, 3, 6, 7, 10, 11, 12, 20, 71	
Altöl	89
Artenschutz	8, 86
Auslegung 7, 8, 13, 19, 22, 23, 37, 41, 46, 49, 54, 55, 56, 64	
Außenkompetenzen	1, 9, 18, 31, 32
Binnenmarkt	3, 25, 26, 30, 85
Bioabfälle	89
Bodennutzung	23, 24
Bodenschutz	2, 74
Chemikalien	2, 76, 77
CITES	85
Doppelabstützung	30, 50
Durchführung	4, 10, 11, 18, 20, 42, 46, 62, 71, 79
Einheitliche Europäische Akte 1987	3
Emissionshandel	22, 81, 83, 84
Energieeffizienz	28, 81, 83, 84
Energiepolitik	1, 3, 27, 29, 32
Entscheidungsverfahren 19, 20, 60, 61	
Freisetzung	7, 79
Futtermittel	80
gefährliche Abfälle	89
gemischte Verträge	32
Gentechnikrecht	76, 78, 79
Gentechnologie	2, 78
Gestaltungsspielraum ...	12, 19, 33, 34, 38, 40, 41, 44, 45, 68, 69
Gewässerschutz	2, 69
Grundfreiheiten	25, 27, 37, 47
Grundrechtecharta	4
GVO	46
Habitatrichtlinie 37, 38, 46, 57, 85, 87	
Handlungsprinzipien ..	1, 5, 33, 34, 43, 45, 46, 47
harmonisierte Bereich (Harmonisierung)	48
Hohes Schutzniveau	1, 34
Klärschlammrichtlinie	74
Klimaschutz	2, 59, 81
Kompetenzgrundlage	12, 13, 22, 27
Kyoto-Protokoll	81
Landwirtschaft	27, 59, 71, 72, 89
Lärmschutz	2, 75
Leitlinien	1, 33, 44
Lissabonner Vertrag	3
Luftreinhaltung	2, 72, 75
Maastrichter Vertrag	3, 11
nachhaltige Entwicklung	4, 91
Natura 2000	37, 46, 87
natürliche Umwelt	8
Naturschutz	2, 20, 60, 64, 70, 85
Ozonschicht	68, 81
Produktbezogene Maßnahmen	30
Querschnittscharakter	42
Querschnittsklausel 1, 4, 9, 41, 42, 43, 45, 46, 47	
Raumordnung	21, 23
REACH	76
Rechtssetzungsverfahren	12, 29, 30
Rechtsgrundlagen ...	1, 3, 8, 13, 18, 19, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 42, 50, 54
Rechtsquellen	1, 9, 15
RL 2010/75 über Industrieemissionen (IVU- oder IE-Richtlinie)	68
RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung	63
Schutz der Erdatmosphäre	2, 81
Schutzklausel	37, 38, 47
Schutzverstärkung	1, 47, 50, 51
Sekundärrecht ..	1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 37, 41, 45, 46, 48, 49, 57, 58, 59, 91, 92
Seveso-Richtlinie	76, 78
Sperrwirkung	48, 50
Steuer	22
Subsidiaritätsprinzip	18, 20
Tierschutz	4, 5, 8
Umweltbegriff	5, 6, 7, 8, 19
Umweltinformation	31, 60, 61
Umweltkapitel	3, 41

Umweltpolitik	1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 18, 20, 25, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 44, 58, 84, 91
Umweltqualität.....	4, 7
Umweltvereinbarungen	14, 15
Umweltverschmutzung ..	7, 40, 68, 77, 91
Umweltziele	70
unmittelbare Wirkung	16, 17, 53
Unverbindliche Handlungen	1, 13
Ursprungsprinzip.....	1, 38, 39, 45, 47
UVP	
Umweltverträglichkeitsprüfung ..	6, 7, 38, 61, 62, 63, 64, 69, 74
Verminderung	37, 68
Verminderung der	
Umweltverschmutzung	2
Verschlechterungsverbot.....	69
Vertrag von Amsterdam.....	3, 41, 53
Vertrag von Nizza.....	3, 23
Verträglichkeitsprüfung	38, 79, 80, 88
Verursacherprinzip... ..	1, 39, 40, 41, 46, 47, 67
Vogelschutz	3, 85
Völkerrecht	1, 9, 15, 16
Vollzug	
(der EU-Umweltrechts).....	20
Vorsorgeprinzip .	1, 35, 36, 37, 38, 40, 45, 46, 47, 54
Warenverkehr.....	30, 47, 80
Weißbücher	13, 14
Zielsetzungen	
(der Union)..	4, 5, 6, 11, 14, 19, 25, 29, 30, 33, 34, 43, 49, 56, 70, 74, 84, 85, 87