

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 202**

**Netzwerke als Ergänzung  
des Vollzugskontrollinstrumentariums  
im EU-Umweltrecht**

**Von**

**Kaja Rothfuß**



**Duncker & Humblot · Berlin**

KAJA ROTHFUSS

Netzwerke als Ergänzung  
des Vollzugskontrollinstrumentariums im EU-Umweltrecht

# **Schriften zum Umweltrecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 202**

# Netzwerke als Ergänzung des Vollzugskontrollinstrumentariums im EU-Umweltrecht

Von

Kaja Rothfuß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen  
hat diese Arbeit im Jahre 2022 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D21

Alle Rechte vorbehalten

© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18921-2 (Print)

ISBN 978-3-428-58921-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbst/Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis einschließlich März 2022 berücksichtigt. Onlinequellen wurden zuletzt im Februar 2023 abgerufen, soweit sich aus der jeweiligen Quellenangabe nichts anderes ergibt.

Mein herzlichster Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Johannes Saurer, LL.M. (Yale), der mich bei der Themenfindung und Anfertigung dieser Arbeit allzeit hervorragend wissenschaftlich betreut hat. Durch seine wertvollen Ratschläge und anregende Diskussionen hat Herr Professor Dr. Saurer maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Die Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht, Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung in Tübingen war für mich in fachlicher und persönlicher Hinsicht eine große Bereicherung, an die ich mich immer gerne erinnern werde. Auch hierfür möchte ich ihm danken. Weiterhin danke ich Herrn Prof. Dr. Stefan Thomas für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ich bedanke mich außerdem bei all meinen Kolleginnen und Kollegen, die mit mir am Lehrstuhl von Herrn Professor Dr. Saurer tätig waren. Nicht zuletzt wegen des angenehmen und produktiven Arbeitsklimas am Lehrstuhl und des persönlichen Zusammenhalts werde ich stets gerne an die Anfertigung dieser Arbeit zurückdenken.

Besonderer Dank gilt schließlich meiner Mutter Gesine, meinem Vater Walter und meinem Partner David für den Rückhalt und die bedingungslose Unterstützung, nicht nur beim Transport großer Mengen schwerer Bücher sowie durch die kritische Durchsicht des Manuskripts, sondern durch zahllose kleine und große Beiträge im privaten Bereich, ohne die ein Gelingen dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Horb, im Mai 2023

*Kaja Rothfuß*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	23
I. Der Vollzug des EU-Umweltrechts als neuralgischer Punkt .....	24
II. Die Entwicklung des EU-Vollzugskontrollsysteams als dynamischer Prozess .....	26
III. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchungen .....	30
<i>1. Teil</i>	
<b>Grundlagen</b>	32
A. Terminologische Klarstellungen .....	34
I. Der Begriff des „Unionsrechtsvollzugs“ als Gegenstand der Vollzugs- kontrolle .....	34
1. Terminologie im rechtswissenschaftlichen Diskurs .....	34
2. Definition am Maßstab des Vollzugskontrollauftrags der Kommis- sion .....	36
3. „Vollzug“ und Synonyme im Sinne dieser Arbeit .....	38
II. Der Begriff des „Vollzugsdefizits“ .....	39
III. Der Begriff der „Vollzugskontrolle“ im Sinne dieser Arbeit .....	41
1. „Kontrolle“ als Tätigkeitsbeschreibung .....	41
2. „Kontrolle“ und „Kooperation“ in der EU: Systemtheoretische Grundlagen und Beschreibungskategorien .....	42
3. Die Compliance-Assurance-Strategie der Kommission: Drei Dimensionen der Vollzugskontrolle .....	46
B. Vollzugsdefizite im Umweltsektor .....	48
I. Vorteile des effektiven EU-Umweltrechtsvollzugs .....	51
1. Auswirkungen auf den Haushalt .....	52
2. Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts .....	53
3. <i>Green Tech</i> als ökonomische Perspektive .....	53
II. Ursachenforschung: Sektorspezifische und allgemeine Vollzugsschwie- rigkeiten .....	56
1. Ressourcen- und Informationsdefizite in der Verwaltung .....	57
2. Geringer Vollzugswille und fehlendes Umweltbewusstsein .....	58
3. Inkohärenz und Komplexität des EU-Umweltrechts .....	61
4. Kooperations- und Koordinationsaufwand: Umweltschutz als grenz- überschreitende Herausforderung .....	62
5. Das umweltrechtliche Repräsentationsdefizit .....	63

III. Auswertung .....	64
C. Rahmenbedingungen der Vollzugskontrolle .....	65
I. Vollzugskontrolle in den Mitgliedstaaten .....	65
II. Vollzugskontrolle auf EU-Ebene .....	68
1. Die Schlüsselrolle der Kommission im Vollzugskontrollsyste der EU .....	68
a) Die Kommission als „Motor der Integration“ .....	68
b) Der Vollzugskontrollauftrag gemäß Art. 17 I 2 EUV .....	70
aa) Beschränkung des Kontrollgegenstands auf Maßnahmen vorlagepflichtiger Akteure? .....	71
bb) Beschränkung des Kontrollmaßstabs auf „spezifisches Unionsrecht“? .....	74
cc) Auswertung .....	75
2. Der Gerichtshof der Europäischen Union als oberste Kontrollinstanz .....	76
3. Unterstützung durch Agenturen .....	78
a) Errichtung und Organisation der Europäischen Umweltagentur ..	79
b) Aufgabenbereich und Kompetenzen .....	80
4. Ergänzung des EU-Vollzugskontrollsyste durch Netzwerke .....	82
D. Rahmenbedingungen des Unionsrechtsvollzugs .....	83
I. Der legislative Vollzug des Unionsrechts .....	85
II. Der administrative Vollzug des Unionsrechts .....	88
1. Verwaltungsvollzug im europäischen Verwaltungsverbund .....	89
2. Die institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie der Mitgliedstaaten .....	91
3. Vollzugsföderalismus nach Maßgabe des Art. 291 AEUV .....	93
a) Grammatische Auslegung .....	94
b) Die systematische Stellung des Art. 291 AEUV innerhalb des Vertragsgefüges .....	94
c) Die norminterne Systematik des Art. 291 AEUV .....	95
aa) Bezug zum vertikalen Kompetenzverhältnis .....	96
bb) Art. 291 II AEUV als verwaltungskompetenzregelnde Ausnahme .....	97
cc) Art. 291 AEUV als kompetenzschützende Vorrangentscheidung .....	100
d) Auswertung .....	103

*2. Teil***Das Vertragsverletzungsverfahren als „klassisches“ Vollzugskontrollinstrument und seine Fortentwicklung** 104

A. Die Rolle des Vertragsverletzungsverfahrens für die Durchsetzung des EU-Umweltrechts: Fallbeispiele und empirischer Befund .....	105
B. Funktionsweise und Durchsetzungskraft des Vertragsverletzungsverfahrens	113
I. Das Vertragsverletzungsverfahren als Kontrollinstrument der Kommission .....	113
II. Verfahrensstruktur .....	114
1. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV: Das <i>Erstverfahren</i> .....	115
a) Die außergerichtliche Verfahrensphase: Das formelle Vorverfahren .....	115
b) Die gerichtliche Verfahrensphase .....	118
2. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 260 II AEUV: Das <i>Zweitverfahren</i> .....	120
3. Stoßrichtung und Funktionen .....	122
III. Instrumenteller Zuschnitt und funktionale Grenzen .....	125
1. Der Kontrollmaßstab .....	126
2. Der Kontrollgegenstand .....	127
3. Auswertung .....	128
IV. Rechtliche und politische Durchsetzungskraft des Vertragsverletzungsverfahrens .....	129
1. Das Vertragsverletzungsurteil .....	130
a) Umfang der Befolgungspflicht .....	131
b) Das Behauptungsvermögen unionsrechtlicher Korrekturpflichten gegenüber mitgliedstaatlichen Einwänden .....	133
2. Finanzielle Sanktionen im Vertragsverletzungsverfahren .....	135
a) Pauschalbetrag und Zwangsgeld i. S. v. Art. 260 II AEUV .....	135
b) Berechnungsmethode .....	139
c) General and persistent infringements .....	142
3. Die Vollstreckung unionsgerichtlicher Vertragsverletzungs- und Sanktionsurteile .....	143
4. Staatshaftung als Sanktionsmittel .....	147
5. Effektivitätspolitische Bewertung .....	148
a) Das Vertragsverletzungsverfahren als politisches und rechtliches Durchsetzungsinstrument .....	148
c) Praktische Eignung für die Durchsetzung des EU-Umweltrechts .....	150
V. Die Rolle der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren .....	151
1. Einfluss auf den Verfahrensverlauf .....	152
a) Initiativfunktion .....	152
b) Die Kommission als Herrin des Verfahrens .....	152

c)	Rechtliche Rahmenbedingungen .....	153
aa)	Rechtspflicht zur Verfolgung einer Vertragsverletzung .....	153
bb)	Prozessuale Durchsetzungsmöglichkeiten und gerichtliche Überprüfbarkeit .....	156
cc)	Ermessensreduktion und Selbstbindung .....	158
d)	Exkurs: Die Rolle der Kommission im Verfahren nach Art. 259 AEUV .....	162
2.	Einfluss auf den Entscheidungsinhalt .....	163
a)	Einfluss auf den Inhalt des Vertragsverletzungsurteils nach Art. 260 I AEUV .....	163
b)	Einfluss auf den Inhalt des Sanktionsurteils gemäß Art. 260 II AEUV .....	164
3.	Auswertung .....	167
a)	Investigationsaufgabe .....	168
b)	Kommunikationsaufgabe .....	168
c)	Selektionsaufgabe .....	169
VI.	Schwachstellen des Vertragsverletzungsverfahrens .....	169
1.	Informations- und Überwachungsdefizite .....	170
a)	Aktive Investigation: Auskunftsrechte und Inspektionsbefugnisse .....	170
b)	Passive Investigation: Die Kommission als Informationsempfängerin .....	173
aa)	Mitteilungspflichten .....	174
(1)	Unterrichtungspflichten .....	174
(2)	Berichtspflichten .....	174
(3)	Richtlinienbezogene Mitteilungspflichten .....	176
bb)	Informationsbeschaffungspflichten: Staatliche Umweltüberwachungs- und Inspektionspflichten .....	177
cc)	Bewertung mit Blick auf das Vertragsverletzungsverfahren .....	181
2.	Verfahrensbedingte Schwächen: Der Zeitfaktor .....	183
3.	Kapazitätsgrenzen .....	186
C.	Fortentwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens .....	187
I.	Die Vertragsverletzungsbeschwerde .....	189
1.	Die Vertragsverletzungsbeschwerde in der Praxis: Empirischer Befund .....	191
2.	Funktionsweise .....	194
3.	Die Rolle der Kommission im Verhältnis zu Beschwerdeführenden .....	197
a)	Rechtliche Grundlagen des Beschwerdeverfahrens .....	198
b)	Die Vertragsverletzungsbeschwerde im Spannungsfeld zwischen Partizipationsrechten und Kommissionsermessens .....	200
c)	Die Bedeutung der Vertragsverletzungsbeschwerde für die Entwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens .....	203
4.	Auswertung .....	204
II.	Das EU-Pilot-Verfahren .....	205

1. Funktionsweise und Kernelemente des EU-Pilot-Verfahrens . . . . .	207
a) Strukturierung der informellen Vorverfahrensphase . . . . .	207
b) Digitalisierung und Technisierung . . . . .	208
c) Organisatorische Restrukturierung: Die zentralen Kontaktstellen .	209
d) Auswertung . . . . .	212
2. Einsatzbereich und Entwicklungsgeschichte . . . . .	213
3. Auswertung . . . . .	217
III. Die Einführung des verkürzten Verfahrens gemäß Art. 260 III AEUV .	218
1. Funktionsweise . . . . .	219
2. Instrumenteller Zuschnitt . . . . .	221
a) Anwendungsbereich des Art. 260 III AEUV . . . . .	222
aa) Auslegungsschwierigkeiten und formalistische Betrachtungs- weise . . . . .	222
bb) Anwendbarkeit auf Fälle der fehlerhaften Richtlinienum- setzung . . . . .	224
cc) Anwendbarkeit auf Fälle der unvollständigen Richtlinienum- setzung . . . . .	225
(1) Die Argumentation der Kommission . . . . .	225
(2) Die Gegenposition: Rechtssicherheits- und Verhältnis- mäßigkeitssbedenken . . . . .	227
(3) Auswertung und Beurteilung durch den EuGH . . . . .	229
b) Pflichtverletzung: „Maßnahmen zur Umsetzung [...] mitzuteilen“	231
3. Die Rolle der Kommission: Rechtliche Grenzen der Ermessensaus- übung . . . . .	233
4. Auswertung . . . . .	234
IV. Die einstweilige Anordnung, Art. 279 AEUV . . . . .	236
1. Die Zulässigkeit einstweiliger Anordnungen in Vertragsverletzungs- angelegenheiten . . . . .	238
2. Finanzielle Sanktionen zur Durchsetzung einstweiliger Anordnungen	241
3. Auswertung . . . . .	242
D. Auswertung . . . . .	242
I. Das Vertragsverletzungsverfahren als imperativ-kooperatives Instrument	243
II. Das Vertragsverletzungsverfahren als rechtlich-politisches Instrument .	244
III. Das Vertragsverletzungsverfahren als Ausgangspunkt der Vollzugskont- rolle . . . . .	246
<i>3. Teil</i>	
<b>Netzwerke im Bereich der Vollzugskontrolle</b>	247
A. Grundlagen der Netzwerkanalyse . . . . .	251
I. Rezeptionsschwierigkeiten in der Rechtswissenschaft . . . . .	252
II. Netzwerke als Bestandteil der Compliance-Assurance-Strategie der Kommission . . . . .	254

1. Vorteile der Zusammenarbeit in Netzwerken: Kooperationsbedürfnisse von Kommission und Mitgliedstaaten .....	254
a) Grenz- und kompetenzüberschreitende Koordination .....	255
b) Informationelle Zusammenarbeit .....	256
c) Austausch von Fachwissen .....	258
2. Rechtliche Rahmenbedingungen: Verortung im europäischen Verwaltungssystem .....	259
a) Das Kooperationsprinzip in der EU .....	259
b) Verwaltungskooperation – Verwaltungsverbund – Netzwerk .....	263
III. Charakteristika europäischer Netzwerkstrukturen .....	266
1. Organisatorische Merkmale .....	267
a) Polyzentrität .....	267
b) Hierarchie .....	268
2. Akteursbezogene Merkmale .....	269
a) Entwicklungsoffenheit .....	269
b) Repräsentation .....	270
3. Tätigkeitsbezogene Merkmale .....	271
a) Informalität .....	271
b) Kontinuität .....	272
c) Interdependenz .....	273
d) Technische Komponente .....	273
4. Auswertung .....	275
B. Netzwerke im Bereich <i>Compliance Promotion</i> .....	276
I. Compliance Promotion als Teil der Vollzugssicherungsstrategie der Kommission .....	276
II. Der Begriff des „Practitioner Networks“ i. S. d. EU-Kommission .....	279
III. Practitioner Networks im Bereich der EU-Umweltpolitik .....	281
1. IMPEL: Der Prototyp .....	283
a) Grundlagen: Von Chester nach Brüssel .....	285
b) Aufbau und Funktionsweise .....	287
aa) Die IMPEL a.i.s.b.l. .....	288
(1) Die Generalversammlung .....	289
(2) Der Vorstand .....	289
(3) Expertenteams .....	289
bb) Netzwerkmitglieder .....	292
cc) Die Europäische Kommission .....	293
(1) Das Verhältnis zwischen Kommission und IMPEL .....	293
(2) Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses .....	295
c) Arbeitsweise und Einsatz digitaler Hilfsmittel .....	297
aa) Arbeitsschwerpunkt und Projektorganisation .....	297
bb) Projektbeispiele .....	298
(1) „Sharing best practice“: Informations- und Erfahrungsaustausch .....	298

(2) „Capacity building“ durch Wissensvermittlung . . . . .	300
(3) „Coordinated actions“: Rechtsvollzug durch gemeinsames Vorgehen . . . . .	302
cc) Wirkungsdimensionen der Netzwerkzusammenarbeit . . . . .	304
(1) IMPEL aus Perspektive der Mitgliedstaaten . . . . .	304
(2) IMPEL aus Perspektive der Kommission . . . . .	306
(a) IMPEL als Compliance-Promotion-Mechanismus . .	307
(b) IMPEL als Compliance-Monitoring-Mechanismus .	308
(c) IMPEL als Mechanismus zur Unterstützung der Compliance Promotion . . . . .	309
2. NEPA: Das Netz europäischer Umweltbehörden . . . . .	310
a) Aufbau und Verhältnis zur EU-Kommission . . . . .	311
b) Zielsetzung und Arbeitsweise . . . . .	312
c) Wirkungsdimension: NEPA aus Perspektive der Kommission . . . . .	313
3. EUFJE: Das Richterforum . . . . .	314
a) Aufbau und Verhältnis zur EU-Kommission . . . . .	315
b) Zielsetzung und Arbeitsweise . . . . .	316
c) Wirkungsdimension: EUFJE aus Perspektive der Kommission . . . . .	316
4. EnviCrimeNet und ENPE: Netzwerke im Bereich der Umweltstrafverfolgung . . . . .	317
a) EnviCrimeNet: Europäische Polizeibeamte gegen Umweltkriminalität . . . . .	320
b) ENPE: Europäische Staatsanwälte gegen Umweltkriminalität . . . . .	321
5. Bestandsaufnahme: Practitioner Networks als heterogene Materie . . . . .	323
IV. Auswertung . . . . .	325
1. Practitioner Networks als kompetenz- und ressourcenpolitische Kompromisslösung . . . . .	326
2. Practitioner Networks als selbsttätige Vollzugsunterstützungsinstrumente . . . . .	328
3. Practitioner Networks als „quasi-marktwirtschaftliche“ Mechanismen: Angebot und Nachfrage als effektivitätsbestimmender Faktor .	330
4. Kompensationspotenzial gegenüber Kompetenz- und Ressourcendefiziten der Kommission . . . . .	331
C. Netzwerke im Bereich <i>Compliance Monitoring</i> . . . . .	333
I. Compliance Monitoring als Teil der Vollzugssicherungsstrategie der Kommission . . . . .	333
II. EIONET: Das Europäische Umweltinformations- und Beobachtungsnetzwerk . . . . .	334
1. Aufbau und Funktionsweise . . . . .	335
a) Die Europäische Umweltagentur . . . . .	335
b) Themenspezifische Ansprechstellen . . . . .	337
c) Innerstaatliche Anlaufstellen . . . . .	338
d) Die wichtigsten Bestandteile innerstaatlicher Umweltnetzwerke und nationale Referenzzentren . . . . .	338

2. Tätigkeit und Relevanz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien .....	340
3. Eingliederung in das gemeinsame Umweltinformationssystem (SEIS) .....	343
4. Rechtliche Grundlagen des EIONET: Entscheidungs- und Daten-erhebungsbefugnisse der EUA .....	345
5. Wirkungsdimensionen der Netzwerkzusammenarbeit .....	347
a) EIONET als Compliance-Promotion-Mechanismus .....	349
b) EIONET als Mechanismus zur Unterstützung des Compliance Monitorings .....	350
6. Auswertung .....	352
<b>D. Bewertung am Maßstab primärrechtlicher Grundsätze .....</b>	<b>355</b>
I. Netzwerke im Lichte der Kompetenzordnung .....	357
1. Verstoß gegen den Grundsatz des dezentralen Vollzugs .....	357
2. Vollzugssteuerung durch Practitioner Networks: Eine Umgehung des Grundsatzes der beschränkten Einzelermächtigung? .....	360
a) Vollzugssteuerung durch verbindliche EU-Rechtsakte .....	362
b) Vollzugssteuerung durch Soft Law .....	363
c) Die Übertragbarkeit kompetenzrechtlicher Anforderungen: Netzwerk Output als verdecktes Soft Law? .....	366
d) Faktische Bindungskraft des Netzwerk Outputs .....	370
II. Legitimität und Legalität in Netzwerken .....	371
1. Demokratische Legitimationsanforderungen .....	372
a) Das Demokratieprinzip in der EU .....	372
b) Demokratische Legitimationskonzepte vor dem Hintergrund Staaten und Ebenen übergreifender Behördenkooperation .....	373
c) Demokratische Legitimation in Practitioner Networks .....	377
d) Demokratische Legitimation im EIONET .....	379
aa) Weisungsabhängigkeit als notwendige Legitimationsvoraussetzung .....	379
bb) Andere legitimationsstiftende Faktoren .....	381
(1) Input-Legitimation .....	381
(2) Output-Legitimation .....	383
cc) Ergebnis .....	385
2. Rechtsstaatliche Legalitätsanforderungen .....	386
a) Das Rechtsstaatsprinzip in der EU .....	386
b) Rechtsstaatliche Legalität als Problem in der Netzwerkdebatte ..	388
c) Rechtsstaatliche Legalität in Practitioner Networks .....	390
d) Rechtsstaatliche Legalität im EIONET .....	391
3. Perspektiven und Grenzen .....	392
a) Practitioner Networks als langfristig vollzugsharmonisierende Kraft .....	392
b) Vollzugsregulierung als Entwicklungsperspektive .....	394

c) Rechtliche Bedenken: Das Problem der „auswärtigen Verselbstständigung“ .....	397
d) Netzwerkformalisierung am Beispiel des Gremiums Europäischer Regulierungsbehörden für Elektronische Kommunikation (GEREK).....	399
E. Auswertung .....	404

*4. Teil*

**Imperative und kooperative Kontrollen  
als Träger des Vollzugskontrollsysteins im EU-Umweltrecht:  
Beschreibungsmodell und Thesen** 406

A. Herausbildung einer imperativ-kooperativen Zwei-Säulen-Struktur .....	406
I. Imperative Durchsetzung und kooperative Problembewältigung als Säulen der Vollzugskontrolle .....	407
II. Wesensmerkmale imperativer und kooperativer Kontrollen im Vergleich	408
1. Vollzugskontrolle in hierarchischen und heterarchischen Strukturen .	409
2. Monopolisierte und partizipative Vollzugskontrolle .....	411
3. Formelle und informelle Vollzugskontrolle .....	412
III. Ausbau kooperativer Elemente innerhalb der ersten Säule .....	414
1. Partizipation durch Vertragsverletzungsbeschwerden .....	415
2. Kooperation im informellen Vorverfahren .....	416
3. Auswirkungen auf die Zwei-Säulen-Struktur der supranationalen Vollzugskontrolle im EU-Umweltrecht .....	418
B. Technisierung und Digitalisierung als Triebfeder beider Säulen supranationaler Vollzugskontrolle im EU-Umweltrecht .....	419
I. Technisierung und Digitalisierung als Voraussetzung für die Entstehung und Funktionalität kooperativer Problembewältigungsmechanismen ...	420
1. Erschließung schneller Kommunikationswege über das Internet ....	420
2. Informationsdistribution an eine Adressatenvielzahl .....	421
3. Entwicklung innovativer technischer Hilfsmittel .....	421
II. Technisierung und Digitalisierung als Antrieb des Ausbaus des Vertragsverletzungsverfahrens .....	422
C. Wechselwirkungen zwischen der Entstehung von Netzwerken und der Technisierung und Digitalisierung des Vollzugskontrollsysteins im EU-Umweltrecht .....	423
I. Stärkung des Kooperationsgedankens .....	424
II. Stärkung der Bedeutung von Technisierung und Digitalisierung .....	425

<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	427
I. 1. Teil – Grundlagen . . . . .	428
II. 2. Teil – Das Vertragsverletzungsverfahren als klassisches Vollzugskontrollinstrument und seine Fortentwicklung . . . . .	430
III. 3. Teil – Netzwerke im Bereich der Vollzugskontrolle . . . . .	432
IV. 4. Teil – Imperative und kooperative Kontrollen als Träger des Vollzugskontrollsyste ms im EU-Umweltrecht: Beschreibungsmodell und Thesen . . . . .	437
V. Ausblick . . . . .	438
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	440
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	461

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Der Verwaltungsvollzug des Unionsrechts . . . . .	89
Abbildung 2:	Zum Jahresende offene Vertragsverletzungsverfahren nach Jahren . . . . .	110
Abbildung 3:	Neu eröffnete Vertragsverletzungsverfahren nach Jahren . . . . .	111
Abbildung 4:	Ende 2020 offene Vertragsverletzungsverfahren nach Mitgliedstaaten . . . . .	113
Abbildung 5:	Vertragsverletzungsverfahren nach Beendigungsstadium . . . . .	125
Abbildung 6:	Wirkungsdimension finanzieller Sanktionen nach Art. 260 II AEUV . . . . .	137
Abbildung 7:	Neue Beschwerden nach Jahren . . . . .	192
Abbildung 8:	Entwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens mit dem EU-Pilot-Projekt . . . . .	214
Abbildung 9:	Wirkungsdimension finanzieller Sanktionen nach Art. 260 III AEUV . . . . .	221
Abbildung 10:	Organisationsstruktur der IMPEL a.i.s.b.l. . . . .	288
Abbildung 11:	EIONET-Struktur . . . . .	339

## Abkürzungsverzeichnis

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AECEN	Asian Environmental Compliance and Enforcement Network
AELERT	Australasian Environmental Law Enforcement and Regulators Network
a.i.s.b.l.	associacion internationale sans but lucratif
ANECE	Arab Network for Environmental Compliance and Enforcement
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BISE	Biodiversity Information System for Europe
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CEC	Commission for Environmental Cooperation
CHAP	Complaint handling/Accueil des plaignants
CMLR	Common Market Law Review
DG IPOL	Directorate-General for Internal Policies
DNR	Deutscher Naturschutzring
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EANECE	East African Network for Environmental Compliance and Enforcement
EASME	Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises
EBA	European Banking Authority
ECAS	European Citizen Action Service
ECENA	Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession
ECN	European Competition Network
EEB	European Environmental Bureau
EEELRev	European Energy and Environmental Law Review
EFEH	European Federation of Environmental Health
EFTA	European Free Trade Association

EIONET	European Environment Information and Observation Network
EIPPCB	European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau
EJPR	European Journal of Political Research
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
Elni	Environmental Law Network International
ELRev	European Law Review
ENPE	European Network of Prosecutors for the Environment
EnviCrimeNet	European Network for Environmental Crime
EnvPL	Environmental Policy and Law
EP	Europäisches Parlament
EPA	Environmental Protection Agency
EPL	European Public Law
ERA	Europäische Rechtsakademie
ERG	European Regulators Group
ESMA	European Securities and Markets Authority
ETC	European Topic Center
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUFJE	European Union Forum of Judges for the Environment
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUROJUST	European Union Agency for Criminal Justice Cooperation
Europol	Europäische Polizeiamt
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
EUROSTAT	European Statistical Office
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FRONTEX	frontières extérieures
GD CLINA	Generaldirektion Klimapolitik
GD ENTR	Generaldirektion für Unternehmen und Industrie
GD ENV	Generaldirektion Umwelt
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsbehörden für Elektronische Kommunikation

HanseLRev	Hanse Law Review
ICG	IMPEL Communications Group
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IG	Interest Groups
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IMPEL-ESIX	IMPEL-Enforcement and Stakeholders Information exchange
INECE	International Network for Environmental Compliance
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IO	International Organization
IPEC	Intelligence Project on Environmental Crime
IRG	Independent Regulators Group
IRI	IMPEL Review Initiative
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JEI	Journal of European Integration
JEPP	Journal of European Public Policy
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
JPP	Journal of Public Policy
JuS	Juristische Schulung
JWT	Journal of World Trade
JZ	Juristenzeitung
KOM	Europäische Kommission
KONV	Europäischer Konvent
MCE	Main Component Elements
MoU	Memorandum of Understanding
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NECEMA	Maghreb Enforcement Network
NEPA	Network of the Heads of Environment Protection Agencies
NFP	National Focal Points
NGO	Non-Government-Organisation
NJW	Neue Juristische Woche
NL-BzAR	Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht
NRC	National Reference Center
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PREVENT	Portal for Environmental Enforcers
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RED-LAFICA	Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
REPIN	Regulatory Environmental Programme Implementation Network
RFDA	Revue française de droit administratif
RMCEI	Recommendation providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States
ROD	Reporting Obligation Database
Rs.	Rechtssache
SPIDER WEB	Strategic Project to Increase the Detection and Disruption of Environmental Crime in the Western Balkans
StW/StP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SWEAP	Shipment of Waste Enforcement Actions Project
TARN	The Academic Research Network
TJPP	The Journal of Political Philosophy
UAST	Urban Adaption Support Tool
UBA	Umweltbundesamt
ULRev	Utrecht Law Review
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	Judges Programme of the United Nations Environmental Programme
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblatt Baden-Württemberg
VJIL	Virginia Journal of International Law
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WEP	Western European Policy
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WWF	World Wide Fund for Nature
YIEL	Yearbook of International Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## Einleitung

Beinahe ein halbes Jahrhundert ist vergangen, seit die Europäischen Gemeinschaften ihr allererstes Umweltaktionsprogramm<sup>1</sup> verabschiedet haben. Vor mehr als 30 Jahren wurde der Umweltschutz durch die Einheitliche Europäische Akte<sup>2</sup> an exponierter Stelle im primärrechtlichen Rahmen der damaligen EWG verankert (vgl. heute Art. 3 EUV sowie Art. 11, 192–193 AEUV).<sup>3</sup> Seither ist der Umweltschutz kontinuierlich ins Zentrum politischer Aufmerksamkeit vorgerückt. Kaum ein anderes Rechtsgebiet hat auf Rechtssetzungsebene vergleichbar große Fortschritte gemacht. Um die Qualität der Umwelt europaweit zu verbessern, die menschliche Gesundheit zu schützen, einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen zu erreichen und zur Bewältigung globaler Umwelt- und Klimaprobleme beizutragen, haben EU und Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen und politische Initiativen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene ins Leben gerufen.<sup>4</sup> Heute umfasst der EU-Acquis im thematisch weitläufigen Umweltsektor weit mehr als 200 Rechtsakte, u. a. in den Bereichen Gewässerschutz, Abfallwirtschaft, Luftqualität, Klimawandel, Naturschutz und Chemikalienmanagement.<sup>5</sup> Schätzungen der Kommission zufolge bilden diese Rechtsakte die Grundlage für etwa 80 % aller nationalen Umweltschutzbestimmungen.<sup>6</sup> Zu Recht wird das EU-Umweltrecht in der Literatur daher als „Erfolgsgeschichte“ gefeiert, deren normative Entfaltung auf ihrem vorläufigen Höhepunkt steht.<sup>7</sup>

Zwar wurden die Europäischen Gemeinschaften ursprünglich als „Rechtssetzungsgemeinschaften“ konzipiert.<sup>8</sup> Die Schaffung rechtlicher Vorgaben

---

<sup>1</sup> Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, ABl. 1973, Nr. C 112, S. 1 ff.

<sup>2</sup> Einheitliche Europäische Akte, ABl. 1987, Nr. L 169, S. 1 ff.

<sup>3</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (115).

<sup>4</sup> *Zaelke/Markowitz/Koparova*, in: *Hale/Held*, Hdb. of Transnational Governance, 2011, S. 94.

<sup>5</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (115).

<sup>6</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (115); dazu auch: *Hoppe*, EuZW 2009, 168 (168 f.).

<sup>7</sup> *Wegener*, ZUR 2009, 459 (459).

<sup>8</sup> *Ludwigs*, NVwZ 2018, 1417 (1419).

stellt jedoch nur eine Seite der Medaille dar. An den Erlass jedes normativen Rechtsakts schließt sich die Frage an, ob und wie er auf mitgliedstaatlicher Ebene wirksam vollzogen werden kann. Solange Umweltschutzbestimmungen in der Praxis nicht so umgesetzt und angewandt werden, wie vom legislativen Entscheidungsträger vorgesehen, bleiben Gesetze nur Worte auf Papier.<sup>9</sup> Sollen kurz- oder langfristige Verbesserungen der europäischen Umwelt erreicht werden, bedarf es dazu mehr – nämlich der vollständigen Implementation politischer Maßnahmen und der effektiven Einbeziehung von Umweltbelangen in diejenigen Politikbereiche, die am meisten zur Belastung der Umwelt beitragen.<sup>10</sup>

## I. Der Vollzug des EU-Umweltrechts als neuralgischer Punkt

Die den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen aus dem vorrangig geltenden Unionsrecht sind für die Politik und den Bestand der EU von konstitutiver Bedeutung. Ihre Wirksamkeit hängt maßgeblich davon ab, dass alle Mitgliedstaaten dem EU-Recht zuverlässig und unverfälscht mit Wirkung für alle Bürgerinnen und Bürger zur Geltung verhelfen.<sup>11</sup> Zwar mag sich der umweltpolitische Normbestand in den letzten Jahren stark weiterentwickelt haben, der Vollzugsbereich blieb jedoch weit dahinter zurück.<sup>12</sup> Eine 2009 durchgeführte Studie ergab, dass etwa 19 % aller grenzüberschreitenden Abfalltransporte in der Union illegal seien.<sup>13</sup> Angaben der Kommission zufolge lebten 2012 20 % bis 50 % der EU-Bevölkerung in Regionen, in denen die europäischen Luftqualitätsgrenzwerte überschritten werden und Gesundheitsausgaben oder verlorene Arbeitstage Kosten in Milliardenhöhe verursachen.<sup>14</sup> Um ein wirklich neues Problem handelt es sich dabei nicht. Bereits in ihrem *8. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts* aus dem Jahr 1990 musste die Kommission feststellen, dass „eine Umsetzung innerhalb der in den Richtlinien vorgeschriebenen Fristen im Grunde die

---

<sup>9</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (115); *Hedemann-Robinson*, Enforcement of European Union Environmental Law, 2. Edition 2015, S. 44.

<sup>10</sup> *EUA*, Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesebericht, 2015, S. 15, abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/soer/2015/synthesis/die-umwelt-in-europa-zustand> (Stand: 14.2.2023).

<sup>11</sup> *Everling*, in: Depenheuer/Heintzen u. a., FS Isensee, 2007, S. 775.

<sup>12</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (116).

<sup>13</sup> *Hedemann-Robinson*, EEELRev 2015, 115 (116).

<sup>14</sup> *KOM*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörde, 7.3.2012, KOM(2012) 95 final, S. 3.

Ausnahme ist“.<sup>15</sup> 1993 konstatierte *Lübbe-Wolff*, dass Vollzugsdefizite im Umweltrecht zu einem „Kernproblem avanciert“ seien.<sup>16</sup> In der Literatur wurde in diesem Zusammenhang sogar vom „dunkle[n] Kapitel des Vollzugs“<sup>17</sup> als „Schattenseite der Bilanz zur Verwirklichung des Binnenmarktes“<sup>18</sup> gesprochen.

Mit der Identifikation des wirksamen Vollzugs europäischer Umweltbestimmungen als neuralgischen Punkt für die Erreichung der supranationalen Umweltziele gewann auch die Frage nach der Sicherstellung ihrer Umsetzung und Anwendung durch staatliche Vollzugsakteure an Bedeutung. Zwar wurde zutreffend erkannt, dass auch eine Rechtsordnung, die auf dem Willen der Rechtsunterworfenen beruht, ohne Sanktionen nicht überlebensfähig sei.<sup>19</sup> Dennoch begegneten die Mitgliedstaaten dem Ausbau europäischer Überwachungs- und Durchsetzungskompetenzen und dem damit verbundenen Eingriff in den Kern ihrer Souveränität mit Ablehnung,<sup>20</sup> so dass etwa die Einrichtung eines supranationalen Umweltinspektorats scheiterte.<sup>21</sup> Da auf staatlicher Ebene starke politische Kräfte wirken, die Gemeinschaftsinteressen in den Hintergrund zu drängen drohen, lag jedoch auf der Hand, dass die Kontrolle der Einhaltung unionsrechtlicher Umweltvorgaben nicht allein den Mitgliedstaaten überlassen werden konnte. Nicht nur bestünde die Gefahr, dass europäische Interessen nationalen Interessen untergeordnet werden könnten, auch Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten wären vorprogrammiert. Mitgliedstaaten würden die Erfüllung unionsrechtlicher Verpflichtungen möglicherweise vom Verhalten anderer Mitgliedstaaten abhängig machen, so dass letzten Endes sogar der Konsens, auf dem die EU selbst beruht ins Wanken geriete.<sup>22</sup> Art. 17 I 2, 19 I 2 EUV, die den Unionsorganen die Aufgabe zuweisen, für die Durchführung des EU-Rechts aus

---

<sup>15</sup> *KOM*, Achter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1990, 16.10.1991, *KOM(91) 321 final*, S. 283.

<sup>16</sup> *Lübbe-Wolff*, NuR 1993, 217 (217).

<sup>17</sup> *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (423); *Wegener*, ZUR 2009, 459 (463).

<sup>18</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 192 AEUV Rn. 38; *Wegener*, in: *Terhechte*, Verwaltungsrecht in der EU, 2. Auflage 2022, § 36 Rn. 77.

<sup>19</sup> *van Gerven/Zuleeg*, Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 11; *Thiele*, EuR 2008, 320 (320).

<sup>20</sup> *Everling*, in: *Depenheuer/Heintzen u. a.*, FS Isensee, 2007, S. 774; *Martens*, JEI 2008, 635 (640).

<sup>21</sup> Vgl. dazu: *von Borries*, in: *Ipsen/Stürer*, FS Rengeling, 2008, S. 502; *Hedemann-Robinson*, Enforcement of European Union Environmental Law, 2. Edition 2015, S. 73; *Scherer/Heselhaus*, in: *Dausen/Ludwigs*, Hdb. des EU-Wirtschaftsrechts, 53. EL 2021, O. Rn. 204.

<sup>22</sup> *Everling*, in: *Depenheuer/Heintzen u. a.*, FS Isensee, 2007, S. 775.