

2. Teil:

Umweltschutzrecht der Europäischen Union

Das Umweltschutzrecht der Europäischen Union (EU) dringt in zunehmendem Maße in die nationalen Rechtsordnungen ein und überlagert diese auf vielfältige Weise. Dies geschieht sowohl durch primär- als auch durch sekundärrechtliche Vorgaben.

1

I. Primäres Umweltschutzrecht

Das primäre Umweltschutzrecht bildet die Grundlage für das auf sekundärrechtlicher Ebene zu erlassende Umweltschutzrecht. Im Vordergrund steht hierbei das die EU konstituierende Vertragswerk (der Vertrag über die EU [EUV] und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU [VAEU]), auf welches sich die nachfolgende Darstellung beschränkt. Dieses statuiert in gewisser Weise „europäisches Verfassungsrecht“.

2

1. Verhältnis des EU-Umweltschutzrechts zum nationalen Recht

Prägend für das Verhältnis des EU-Umweltschutzrechts zum nationalen Recht ist, dass die Mitgliedstaaten mit den Unionsverträgen unter Beschränkung ihrer Souveränität in bestimmten Bereichen eine gemeinschaftseigene Rechtsordnung geschaffen haben, die in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten eingreift. Insoweit besteht ein **Vorrangverhältnis des Unionsrechts** gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten. Bei einer Kollision von EU-Recht mit nationalem Recht setzt sich Ersteres gegenüber Letzterem durch. Dieser Vorrang erstreckt sich in den Grenzen der Artt. 23, 79 III GG selbst auf konfligierendes Verfassungsrecht und gilt, gleich, ob das nationale Recht vor oder nach dem EU-Recht erlassen wurde oder speziellerer Natur ist.

3

Seiner Bedeutung nach entspricht dieses Vorrangverhältnis demjenigen von deutschem Bundesrecht zu Landesrecht. Allerdings führt der angesprochene Vorrang nicht wie im Falle des Art. 31 GG dazu, dass entgegenstehendes nationales Recht seine Geltung verlöre. Es bleibt vielmehr in Geltung, ohne indes angewendet werden zu dürfen, sodass ein **Anwendungsvorrang** vor mitgliedstaatlichem Recht besteht. D. h. die nationalen Verwaltungen haben insofern ein Normenverwerfungsrecht, als sie ggf. deutsches Recht ohne vorherige gerichtliche Entscheidung unangewendet lassen dürfen.

4

Die Mitgliedstaaten unterliegen zudem – ähnlich wie Gliedstaaten im Bundesstaat – einer grundlegenden Loyalitätspflicht (**Pflicht zur Gemeinschaftstreue**). Diese hatte der EuGH (Slg. 1983, 255 [287]) zunächst aus Art. 5 EGV a. F. entwickelt und ist nunmehr umfassend in den Artt. 4 f. EUV verankert. Hiermit ist jedoch nicht der ohnehin selbstverständlich geltende völkerrechtliche Grundsatz „pacta sunt servanda“ gemeint, sondern es werden auf diese Weise zusätzliche Verhaltenspflichten vergleichbar den zivilrechtlichen vertraglichen Nebenpflichten statuiert. Generalisierend ausgedrückt obliegt es danach den Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen vorzunehmen. Hierzu gehört nicht zuletzt die Pflicht zur ordnungsgemäßen Umsetzung transformierungsbedürftiger EU-Umweltschutz-Rechtsakte. Dafür sind alle Maßnahmen zu treffen, aufrechtzuerhalten oder zu unterlassen, welche die praktische Wirksamkeit („**effet utile**“) des EUV/VAEU erfordert (vgl. insbes. Art. 4 III EUV).

5

2. Umweltschutz als Aufgabe und Ziel der EU

- 6 Bereits dem EUV sind einige für das Umweltschutzrecht bedeutsame Aufgaben und Ziele zu entnehmen. So „wirkt“ die Union gem. Art. 3 III EUV u. a. „auf ... ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin“. Überhaupt kommt ihr mit Blick auf die „Umwelt“ eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit zu (Art. 4 II lit. e VAEU). Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbes. zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (Art. 11 VAEU). Überdies enthält der VAEU in seinem „Titel XX“ (Artt. 191–193) spezifische, die Umweltschutzaufgabe der Union näher ausgestaltende Vorschriften. Durch die zuvor erwähnten vertraglichen Hervorhebungen des Umweltschutzes an derart prominenter Stelle ist die EU letztlich auch als eine „Umweltschutzunion“ angelegt.
- 7 Als **verbindliche Ziele** der gemeinschaftlichen Umweltschutzpolitik benennt Art. 191 I VAEU – insoweit die vorher erwähnten Vertragsbestimmungen konkretisierend – ausdrücklich
- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserungen ihrer Qualität
 - Schutz der menschlichen Gesundheit
 - umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen
 - Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbes. die Bekämpfung des Klimawandels
- 8 Daneben stecken diese Zielsetzungen den sachlichen Umfang der durch Art. 192 I VAEU zwar begründeten, dort aber nicht näher umrissenen **Verbandskompetenz der EU** ab. Das Ausmaß der umweltschutzrelevanten Rechtsetzungszuständigkeit der Union wird somit maßgeblich von der in Art. 191 I VAEU denkbar weit definierten Zielformulierung determiniert.
- 9 Obendrein zielt die EU-Umweltschutzpolitik in Art. 191 II 1 VAEU unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein **hohes Schutzniveau**. Hier muss aber nicht jede einzelne Maßnahme an diesem Ziel ausgerichtet werden, sondern lediglich die Umweltschutzpolitik insgesamt, sodass das Schutzniveau einzelner Maßnahmen durchaus hinter diesem Gesamtziel zurückbleiben darf. Das kann mitunter selbst eine Absenkung der Umweltschutzvorgaben für das nationale Recht zur Folge haben. Die vom EuGH (Slg. 1992-I, 4431 ff.) zu Art. 130r II EGV a. F. (jetzt Art. 191 II VAEU) in einem obiter dictum vertretene anders lautende Auffassung, die dortigen Grundsätze bezögen sich auf jede einzelne Maßnahme, stammt aus einer Zeit, als sich die Vorschrift noch an der (jeweiligen) „Tätigkeit“ der EU orientierte.
- 10 Schließlich muss sich die von der EU praktizierte Umweltschutzpolitik von folgenden in Art. 191 II 2 VAEU verankerten drei tragenden **Prinzipien** leiten lassen: dem Vorsorgeprinzip, dem Ursprungsprinzip und dem Verursacherprinzip. Das **Vorsorgeprinzip** (oben 1/9) verlangt vorbeugende Maßnahmen hinsichtlich möglicher Umweltbeeinträchtigungen, also Prävention statt Repression. Nach dem **Ursprungsprinzip** soll die Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen möglichst an deren Ursachenherd erfolgen, also zeitlich und kausal so früh wie möglich ansetzen. Dieses Prinzip stellt für die europäische Rechtsetzung und für die Mitgliedstaaten ein verbindliches Optimierungsgebot dar. Dem **Verursacherprinzip** zufolge hat jeder zumindest die Folgen einer von seinem Verhalten hervorgerufenen Umweltstörung zu beseitigen (1/10).

3. Kompetenzielle Grundlagen der EU-Umweltschutzpolitik

- 11 Als Grundlage für den Erlass von umweltschutzbedeutsamen Rechtsakten griff man bis zur Vereinbarung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) überwiegend auf die um die sog. „Abrundungsklausel“ des Art. 235 EGV (jetzt Art. 352 VAEU) i. V. m. den Artt. 2, 3 EWGV ergänzte marktbezogene Rechtsangleichungsklausel des Art. 100 EGV (jetzt Art. 122 VAEU)

zurück. Diese primär wirtschafts- und integrationspolitisch motivierten Regelungsermächtigungen erwiesen sich gerade im Hinblick auf künftige Umweltschutzaufgaben als unbefriedigend. Der durch die EEA im 3. Teil des EGV neu geschaffene und nunmehrige „Titel XX Umwelt“ (Artt. 191–193 VAEU = ex Artt. 174–176 bzw. ex Artt. 130r – 130t EGV) sollte in Verbindung mit dem ebenfalls hinzugefügten Art. 100a bzw. ex Art. 95 EGV (jetzt Art. 114 VAEU) eine eindeutige Verankerung des Umweltschutzes dokumentieren. Erst seitdem hat die EG/EU spezifische Rechtsetzungskompetenzen für den Umweltschutz.

Die dafür zentrale Vorschrift ist **Art. 192 VAEU** (ex Art. 175 EGV). Da hierauf gestützte Rechtsakte in der Regel nur Mindeststandards festschreiben, verbieten sie den einzelnen Mitgliedstaaten nicht, im Interesse eines möglichst hohen Schutzstandards verstärkte rechtliche Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen (Art. 193 VAEU [ex Art. 176 EGV] – unten Rn. 22). Grenzen finden solche Regelungen allein durch das Gebot der Vereinbarkeit mit dem übrigen Vertragsrecht. Insbesondere dürfen die Vorschriften nicht gegen Diskriminierungsverbote und die Regeln über den freien Warenverkehr verstoßen.

12

4. Umweltschutzrelevante Rechtsetzungszuständigkeiten der EU

Die EU-Kompetenzen folgen – wie speziell Art. 5 I 1 EUV zu entnehmen ist – durchweg dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**. Demgemäß dürfen die Rechtsetzungsorgane der EU – anders als die mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Legislativorgane eines Staates – **nur innerhalb der ihr im EUV und im VAEU zugewiesenen Zuständigkeiten zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele** tätig werden (Art. 5 II EUV). Das geschieht nur in der Form der in Art. 288 VAEU (ex Art. 249 EGV) vorgesehenen Rechtsakte. Diese grds. Zuständigkeitsbestimmung findet allerdings ihre Auflockerung durch die mit Art. 352 VAEU bestehende Möglichkeit, Vertragslücken schließen und Rechtsangleichungen vornehmen zu dürfen.

13

Das EU-Umweltschutzrecht ist Querschnittsrecht. Dies wird durch die in Art. 11 VAEU (ex Art. 6 EGV) festgeschriebene sog. „**Querschnittsklausel**“ unterstrichen. Hiernach müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbes. zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Auf diese Weise ist die Umweltschutzpolitik nicht nur eine sektorielle Aufgabe neben anderen, sondern **Bestandteil aller Unionspolitiken**. Die EU erlangt damit auf allen ihr zugewiesenen Politikfeldern zugleich auch eine am Umweltschutz ausgerichtete Regelungskompetenz. Diese ist gleichsam als eine Art Annex zu verstehen, weil dadurch alle nicht auf Art. 192 VAEU gestützten Rechtsakte wegen ihrer möglicherweise negativen Auswirkungen auf die Umwelt auch hinsichtlich der dadurch einzubeziehenden Schutzmaßnahmen Regelungen enthalten dürfen.

14

Die Artt. 2–4 VAEU enthalten eine dem GG nicht unähnliche **Kompetenzverteilung** (vgl. 1/51 ff.). Die Frage, welche Zuständigkeiten für die Rechtsetzung in Umweltschutzangelegenheiten wem gebühren, spielt im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedern wegen des aus der Beantwortung zugleich resultierenden Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten eine nicht zu unterschätzende Rolle. In Anlehnung an die im deutschen Recht übliche und vom EuGH (Slg. 1981, 1045 [1072 f.]) adaptierte grds. Differenzierung kann im Folgenden nach ausschließlichen und konkurrierenden Rechtsetzungsbefugnissen der EU unterschieden werden.

15

Soweit die EU in den Artt. 2 I, 3 VAEU **ausschließliche Kompetenzen** besitzt, tritt für die mitgliedstaatliche Rechtsetzung eine absolute Handlungssperre selbst dann ein, wenn die EU keinen Gebrauch von der ihr zugewiesenen Option zur Normierung macht. In diesen Fällen müssen sich die Mitgliedstaaten aller eigenständigen Regelungen enthalten. Davon bestehen nur insofern Ausnahmen, als die Union die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt oder trotz ihres Regelungsauftrags handlungsunfähig ist. Dann dürfen die Mitgliedstaaten sich

16

vorläufig als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“ betätigen. Ausschließliche Kompetenzen für die EU im Bereich des Umweltschutzes im engeren Sinne gibt es indes nicht. Sie existieren aber auf anderen Politikfeldern, wie der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 3 I lit. c VAEU), in die der Umweltschutz wegen der Querschnittsklausel des Art. 11 VAEU (oben Rn. 14) einzubeziehen ist.

- 17 Ganz anders verhält es sich mit der Befugnis der EU zu einer mit derjenigen der Mitgliedstaaten **geteilten Zuständigkeit**. Hier sind sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten zur Normgebung befugt. Das betrifft gem. Art. 4 II VAEU neben dem Kernbereich der Umweltschutzpolitik mit der Landwirtschaft und Fischerei, dem Verbraucherschutz, dem Verkehr oder der Energie eine Reihe weiterer umweltrelevanter Materien. Die Mitgliedstaaten sind auf diesen Gebieten zum Erlass nationaler Regelungen befugt, soweit und solange die EU einen bestimmten Bereich nicht abschließend geregelt hat. Eine **abschließende Regelung** ist regelmäßig anzunehmen, wenn durch eine nationale Maßnahme die Ziele einer bestehenden unionsrechtlichen Normierung beeinträchtigt werden. Für die in Art. 91 I lit. c (Verbesserung der Verkehrssicherheit) u. lit. d VAEU (alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften) sowie für die in Art. 100 II VAEU (ex Art. 80 II EGV – Luft- und Seeverkehr) festgeschriebenen Sachgebiete gilt Entsprechendes. Im Regelungsfall entstehen durch die EU somit punktuelle Handlungssperren für eine ansonsten autonome nationale Gesetzgebung. Obendrein wird entgegenstehendes nationales Recht verdrängt. Als Konsequenz aus dem Tätigwerden des Unionsgesetzgebers ergibt sich für die nationale Rechtsetzung ggf. nur noch die Pflicht zur normativen Ausführung des EU-Rechts. Sofern das Primär- und Sekundärrecht der EU indes Vorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten enthalten (dazu unten Rn. 21 ff.), tritt keine Sperrwirkung ein.
- 18 Klärungsbedarf besteht bezüglich der **Kompetenzen für Umweltschutzbeihilfen** (Art. 107 VAEU = ex Art. 87 EGV). In diesem Rahmen wird zur Erreichung angestrebter Umweltschutzziele auf finanzielle Anreize zurückgegriffen, zu denen jede Form einseitiger Entlastung von Unternehmen mittels Leistungsgewährung oder durch Belastungsverminderung seitens des Staates oder durch staatliche Institutionen zählt, die den Wettbewerb potenziell verzerren. Art. 107 II VAEU gestattet nur die Gewährung bestimmter Beihilfen. Umweltschutzbeihilfen gehören nicht dazu. Doch können nach Art. 107 III VAEU näher bezeichnete Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Für den Umweltschutzsektor stehen „Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ (lit. b) im Vordergrund. Hat die EU ein eigenes Beihilfesystem geschaffen, sind die Mitgliedstaaten zu einer den Zielen des Beihilfesystems widersprechenden Beihilfegewährung nicht befugt.
- 19 Schließlich besitzt die EU konkurrierende Umweltschutzkompetenzen für die **Harmonisierung der indirekten Steuern** in den Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt dafür ist Art. 113 VAEU (ex Art. 93 EGV). Indirekte Steuern sind solche, die nur mittelbar an die Leistungsfähigkeit des Steuerbürgers anknüpfen. Charakteristisch für sie ist ihr starker Produkt- und Konsumausgabenbezug, bei dem über die Preisgestaltung die Steuerlast übergewälzt wird.
- 20 Für die Annahme von den dem längst obsoleten Art. 75 GG a. F. vergleichbaren **Rahmenkompetenzen** zugunsten der EU, bei denen den Mitgliedstaaten nur noch die Präzisierung unionsrechtlicher Rahmenbedingungen verbleibt, ist neben bestehenden konkurrierenden Zuständigkeiten kein Raum.
- 21 Sofern der EU konkurrierende Rechtsetzungskompetenzen zukommen, enthält der VAEU mit Blick auf einen verstärkten Umweltschutz auch **Regelungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten**. Hierzu zählen die Artt. 193 u. 114 IV VAEU.
- 22 **Art. 193 VAEU** gestattet es den Mitgliedstaaten, bei den auf Art. 192 VAEU gestützten Rechtsakten „verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen“. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 193 S. 1 VAEU ist dies nur zulässig, wenn mit diesen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau angestrebt wird. Selbstverständlich müssen die Maßnahmen

mit den Bestimmungen der Unionsverträge vereinbar (Art. 193 S. 2 VAEU), d. h. in erster Linie dem Umweltschutz dienen und weder unverhältnismäßig noch diskriminierend sein. Zudem muss die nationale Festlegung der Kommission notifiziert werden (Art. 193 S. 3 VAEU).

Art. 114 IV VAEU ermöglicht vor dem Hintergrund der Geltung des Mehrheitsprinzips zum Erlass von Rechtsakten zur Binnenmarktverwirklichung und der damit einhergehenden Majorisierbarkeit der Mitgliedstaaten, die bislang für Schutzgüter wie die Umwelt ein höheres als das durch die gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme erreichte Niveau haben, die Beibehaltung nationaler Regelungen. Die Norm ist nicht zuletzt als ein Zugeständnis an jene Mitgliedstaaten zu verstehen, die ihre Interessen wegen des Mehrheitsprinzips nicht durchsetzen konnten. Allerdings knüpft der insoweit dem Art. 95 IV EGV entsprechende Art. 114 IV VAEU anders als noch Art. 100a IV EGV a. F. die Option eines Mitgliedstaats zur Beibehaltung seiner (schärferen) Umweltschutzregelung nicht mehr daran, dass die Harmonisierungsmaßnahme vom Rat mit qualifizierter Mehrheit erlassen wurde, sondern lediglich an die Tatsache des Erlasses der Maßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat bzw. den Rat oder die Kommission. Deshalb ist es für die Weiteranwendung der der EU-Maßnahme entgegenstehenden einzelstaatlichen Bestimmungen längst ohne Bedeutung, ob der betreffende Staat selbst im Rat für die Harmonisierungsmaßnahme gestimmt hat oder nicht. Bis dahin musste ein Mitgliedstaat zur Wahrung seiner Rechte aus Art. 100a IV EGV a. F. eine geplante Maßnahme selbst dann ablehnen, wenn er diese gesamteuropäisch als einen Schritt in die richtige Richtung ansah, gleichwohl auf nationaler Ebene weiterreichende Umweltschutzvorschriften entwickelt hatte, die er nicht aufzugeben gedachte. Mit Art. 114 IV VAEU können also ungeachtet der Harmonisierungsanstrengungen der EU bereits vorhandene nationale Umweltschutzregelungen unter Durchbrechung des Prinzips vom Vorrang des Unionsrechts (oben Rn. 3) Bestandsschutz erlangen. Beibehalten werden dürfen aufgrund dieser Vorschrift auch nationale Vorschriften mit höherem als dem EU-Schutzniveau, die während des Fristlaufes zur Umsetzung für eine Harmonisierungsregelung der EU erlassen worden sind. In der Zeit danach von den Mitgliedstaaten intendierte, von der Harmonisierungsmaßnahme abweichende Umweltschutzregelungen sind nur nach Maßgabe des Art. 114 V VAEU (unten Rn. 24) möglich.

23

Art. 114 V VAEU knüpft die Zulässigkeit der durch die Mitgliedstaaten **neu** zu erlassenden Umweltschutzvorschriften an weitergehende Voraussetzungen als Art. 114 IV VAEU. Die künftigen, ebenfalls ein höheres Schutzniveau als das des mittels gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen erreichten Umweltstandards zu schaffenden nationalen Bestimmungen müssen auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein und zudem auf einem spezifischen Problem für den Mitgliedstaat beruhen, das sich nach dem Erlass der EU-Harmonisierungsmaßnahme ergibt. Diese beiden Voraussetzungen dürften in der Praxis jedoch äußerst selten vorliegen, sodass eine nennenswerte Inanspruchnahme des Art. 114 V VAEU durch die Mitgliedstaaten wohl kaum zu erwarten ist. Überhaupt lassen sich umweltschutzpolitische Innovationen in den Mitgliedstaaten auf diese Weise schwerlich verwirklichen.

24

Art. 114 X VAEU ermöglicht zwar eine weitere Abweichung von der Harmonisierungsmaßnahme, indem er von ihr vorübergehende Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten (Schutzklauseln) vorsieht. Doch ist eine Inanspruchnahme der Schutzklausel nur aus den in Art. 36 VAEU genannten nichtwirtschaftlichen Gründen zulässig. Da die Erfordernisse des Umweltschutzes in Art. 36 VAEU nicht aufgeführt sind, können die Mitgliedstaaten die hier in Rede stehenden Schutzklauseln auch nicht im Bereich des nationalen Umweltschutzes für sich reklamieren.

25

Ein nicht immer ganz einfach zu bewältigendes **Abgrenzungsproblem** besteht **zwischen Art. 193 VAEU und Art. 114 IV u. V VAEU**. Diese Frage ist aus Sicht der Mitgliedstaaten schon deshalb von Relevanz, weil die Möglichkeit eines nationalen Alleingangs zum Zwecke höherer nationaler Umweltschutzstandards nach Art. 114 V VAEU an ungleich strengere

26

Voraussetzungen geknüpft ist als im Falle des Art. 193 VAEU, die einzelnen Staaten somit bei Letzterem für den Erlass von Schutzverstärkungen einen weitaus größeren Handlungsspielraum behalten. Für die Zuordnung wird man grds. auf die **jeweilige Ausrichtung** der in Betracht kommenden einzelstaatlichen Regelung abzustellen haben: Zielt die Regelung auf überwiegend wirtschaftliche Belange, ist Art. 114 IV o. V VAEU einschlägig. Steht hingegen der ökologische Aspekt im Vordergrund, werden die Rechtsakte nach Art. 193 VAEU erlassen.

- 27 Die Verträge enthalten aber auch **Kompetenzausübungsschranken für die Umweltschutzrechtsetzungstätigkeit der EU**. Hier sind in erster Linie zu nennen das Subsidiaritätsprinzip, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.
- 28 **Art. 5 III EUV** enthält eine allgemeine Subsidiaritätsklausel. Danach wird die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können. Dieses **Subsidiaritätsprinzip** ist als Rechtspflicht verankert.
- 29 **Art. 5 IV EUV** überträgt gleichsam in Ergänzung zum Subsidiaritätsprinzip das als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Verhältnis zum betroffenen Bürger seit Langem anerkannte **Prinzip der Verhältnismäßigkeit** auch auf das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten. Danach darf eine EU-Maßnahme inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinausgehen. Dieser Grundsatz gilt sowohl im Bereich der ausschließlichen als auch in dem der konkurrierenden EU-Rechtsetzungskompetenzen.
- 30 Für nationale Maßnahmen soll auf diese Weise der Spielraum so weit wie möglich erhalten bleiben. Unterstützungsakte haben insoweit Vorrang vor Reglementierungen. Bei der Einführung von Unionsstandards sind deshalb nach Möglichkeit Mindeststandards festzulegen, die den Mitgliedstaaten die Option zur Festlegung anspruchsvollerer Niveaus belassen. Eine RL, die den Mitgliedstaaten prinzipiell einen Umsetzungsspielraum zubilligt, hat Vorrang vor dem Erlass einer VO.
- 31 Eine Kompetenzausübungsschranke für Handlungen der Gemeinschaftsorgane kann sich ferner aus **Art. 4 III EUV** ergeben. Insbes. hieraus ergibt sich nämlich nicht nur die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unionstreue (oben Rn. 5), sondern auch umgekehrt die **Pflicht der Unionsorgane zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten**. Diese Verpflichtung verlangt von der EU, keine Rechtsakte zu erlassen, die im Gegensatz zu elementaren Bestandteilen der Verfassung eines Mitgliedstaates stehen. Diesem Gesichtspunkt kommt angesichts des Umstands, dass die Mitgliedstaaten der einheitlichen Wirkung des Unionsrechts grds. nicht entgegenhalten können, die Umsetzung EU-rechtlicher Pflichten bereite ihnen aufgrund ihrer Verfassungsrechtsordnung Schwierigkeiten, in praxi allenfalls marginales Gewicht zu. Lediglich in Extremfällen wird daher eine entsprechende Rücksichtnahme seitens der EU-Organe geboten sein.

II. Sekundäres Umweltschutzrecht

- 32 Das auf dem EUV/VAEU beruhende sekundäre EU-Umweltschutzrecht umfasst entweder unmittelbar oder lediglich mittelbar in den einzelnen Mitgliedstaaten geltende, bei der mitgliedstaatlichen Rechtsetzung zu beachtende Rechtsakte. Art. 288 VAEU differenziert dabei nach VO, RL, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Diese unterscheiden sich in erster Linie in ihrer Rechtswirkung und können sich auch an unterschiedliche Adressaten richten.

1. Verordnungen

VO gelten unmittelbar und allgemein und sind in allen Teilen verbindlich (Art. 288 Uabs. 2 VAEU). Macht die EU von ihrer Kompetenz Gebrauch, bleibt nach Inhalt und Umfang für den Mitgliedstaat kein eigenständiger Regelungsspielraum. Die nationale Rechtsetzung ist wegen der unmittelbaren Geltung der EU-VO und der damit einsetzenden Sperrwirkung insoweit nicht mehr handlungsbefugt. Etwas anderes gilt nur für den Fall, dass die VO der nationalen Ebene ausdrücklich Normierungsmöglichkeiten einräumt. Innerhalb dieses Rahmens dürfen dann, ggf. auch müssen die Mitgliedstaaten Regelungen treffen.

33

2. Richtlinien

Die in den RL formulierten Bestimmungen entfalten keine direkte Bindungswirkung in dem Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind. RL verpflichten diesen unter Überlassung der Wahl von Form und Mittel lediglich zur Transformation ihrer Vorgaben in nationales Recht (Art. 288 Uabs. 3 VAEU). Ungeachtet der bei Erlass der RL bestehenden materiellen Bindung des Mitgliedstaats ist die RL aber auf Aktivitäten durch die nationale Rechtsetzung ausgelegt.

34

Dabei genügt es angesichts der eine effektive Umsetzung von RL verlangenden Rspr. des EuGH (z. B. ZfW 1991, 221 ff.; ZfW 1992, 351 ff.; NVwZ 1997, 369 ff.) für eine **formal ausreichende Implementierung** des RL-Rechts durch den jeweiligen Mitgliedstaat jedoch nicht, wenn sich auf nationaler Ebene lediglich eine richtlinienkonforme, jederzeit änderbare Verwaltungspraxis auf der Grundlage von VwV herausbildet bzw. herausgebildet hat. Denn die verbindliche Geltung des RL-Inhalts im nationalen Recht müsse für den Einzelnen und die mitgliedstaatlichen Vollzugsorgane zweifelsfrei gesichert sein, was nur durch Außenrechtssätze gewährleistet werden könne. Diese wiederum kann es in der deutschen Rechtsordnung nur in Gestalt von Gesetzen, RechtsVO und Satzungen geben. In diesem Rahmen ist es allerdings allein eine Frage der Zweckmäßigkeit, wie die Umsetzung erfolgt.

35

Jenseits dieser formalen Anforderungen ist dennoch unverkennbar, dass die RL den Mitgliedstaaten **inhaltlich** – je nach Detailliertheit ihrer Vorgaben – einen mehr oder minder großen Rechtsetzungsspielraum zu ihrer Umsetzung in die nationale Rechtsordnung einräumt: So gaben etwa die EG-PSM-Verbots-RL und die EG-PSM-RL bis zur Ablösung durch die PSM-VO 2011 das Pflanzenschutzrecht derart detailliert vor, dass der bundesdeutschen Normgebung in Gestalt des PflSchG und seiner AusführungsVO nur noch eine weitgehende – nicht selten wortgetreue – Übernahme ohne eigentlichen Gestaltungsspielraum verbleibt. Hinzu kommt, dass diese auf Art. 100 EGV a. F. (= Art. 115 VAEU) bzw. Art. 43 EGV a. F. (= Art. 43 VAEU) gestützten RL es den Mitgliedstaaten nicht gestatten, Erhöhungen des Schutzstandards (oben Rn. 22) vorzunehmen. Ähnliches gilt für das ursprünglich auf Art. 100 EWGV beruhende EU-Chemikalienrecht (8/4 ff.). Sofern es indes mittlerweile auf Art. 100a EGV a. F. (jetzt Art. 114 VAEU) basiert, verbleibt den Mitgliedstaaten wegen Art. 100a IV EGV a. F. (jetzt Art. 114 IV u. V VAEU) die Möglichkeit zum Erlass nationaler Schutzverstärkungen. Demgegenüber überlässt etwa die auf Art. 130s EGV a. F. (jetzt Art. 192 VAEU) gestützte „EG-IVU-RL“ im Hinblick auf die von ihr medienübergreifend bezweckte Bekämpfung industrianlagenbedingter Umweltverschmutzung der nationalen Rechtsetzung einen sehr weiten Umsetzungsspielraum.

36

Einige RL gestatten den Mitgliedstaaten, zu den EU-seitig vorgesehenen Maßnahmen alternative, in ihren Auswirkungen **gleichwertige Maßnahmen** zu ergreifen. Dies geschieht in zahlreichen Vorschriften, in denen ein Verfahren beschrieben wird, das beim Vollzug der Vorschriften zum Einsatz kommen soll. Die RL benennen dabei in unterschiedlicher Weise die Anforderungen an die alternativ zulässigen Verfahren: So wird etwa verlangt, dass das Alternativverfahren „mindestens ebenso geeignet“ ist (z. B. Art. 3 IV EG-Alkalichloridelektrolyse-RL) oder dass es „nachweislich gleichwertige Ergebnisse“ oder „vergleichbare Ergebnisse“ liefert (z. B. Anh. I Abschn. D EG-Abwasserbehandlungs-RL). In

37

diesen Fällen bleiben den Mitgliedstaaten zwar Regelungsspielräume, doch sind diese deutlich geringer als bei einem vollständigen Verzicht auf die betreffende EU-rechtliche Regelung.

- 38** Im **Außenverhältnis zur EU** ist für die Umsetzung der RL in Deutschland zwar allein der Bund verantwortlich. Gleichwohl erstreckt sich die innerstaatliche Kompetenz des Bundesgesetzgebers **nur auf die vom bundesdeutschen Verfassungsrecht vorgegebenen Zuständigkeiten**. Von einiger Tragweite vermag insoweit der den Bundesländern für die hier thematisch einschlägigen Regelungsmaterien Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, RO sowie Wasserhaushalt eine Abweichungskompetenz einräumende Art. 72 III GG zu sein (vgl. 1/59 ff., insbes. 1/63). Diesbzgl. darf der Bund zwar anders als noch nach der weggefallenen Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 GG a. F.) Vollregelungen enthaltende Gesetze zur Umsetzung der EU-RL erlassen. Gleichwohl dürfen die Länder hiervon abweichen. Sofern dies gegen unionsrechtliche Vorgaben geschieht, zwingen indes der Gesichtspunkt des bundestreuen Verhaltens und die Maßgaben des Art. 23 GG die Länder dazu, die jeweiligen RL-Vorgaben einzuhalten und ihrem inhaltlichen Ziel entsprechend auszuführen. Zudem verpflichtet das in den innerstaatlichen Rechtskreis hineinwirkende EU-Recht alle mitgliedstaatlichen Organe – also auch die der Bundesländer – zur Realisierung des jeweiligen RL-Ziels.
- 39** Zu beachten bleibt, dass RL nach der Judikatur des EuGH (Slg. 1997-I, 7411 ff.) bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist eine gewisse **Vorwirkung** entfalten. Demnach darf ein Mitgliedstaat während der laufenden Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in der RL vorgeschriebenen Ziels ernstlich in Frage zu stellen. Der EuGH leitet dies aus Art. 5 II und Art. 189 III EGV a. F. (jetzt Art. 4 III EUV und Art. 288 Uabs. 3 VAEU) her. Daran gemessen ist es unstatthaft, wenn ein Mitgliedstaat innerhalb der Umsetzungsfrist in zentralen Punkten vom RL-Standard abweichende Regelungen erlässt. Etwas anderes gilt nur für solche nationalen Rechtsakte, die auf eine allmähliche Heranführung des innerstaatlichen Rechts an RL-Standards bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist gerichtet sind.
- 40** Die **nicht oder nur unvollständig erfolgte Umsetzung** kann für den Mitgliedstaat nach Maßgabe des Art. 260 II u. III VAEU als Folge einer ganz oder teilweise ignorierten Verurteilung in einem Vertragsverletzungsverfahren Sanktionen in Form der Zahlung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes nach sich ziehen. Eindeutig favorisiert wird das **Zwangsgeld**, dessen Höhe sich für Deutschland nach den Vorstellungen der Kommission auf Tagessätze von 13.200 bis 792.000 Euro belaufen darf. Solche Sanktionen trafen Deutschland im Bereich des Umweltschutzrechts bereits mehrere Male: So wegen der Missachtung der EuGH-Urteile zur EG-Grundwasserschutz-RL (Slg. 1991-I, 865 ff.), zur EG-Vogelschutz-RL (Slg. 1990-I, 2721 ff.) sowie zur EG-Oberflächenwasserqualitäts-RL (Slg. 1991-I, 4983 [5019 ff.]).
- 41** Überdies gesteht der EuGH den RL unter bestimmten Voraussetzungen aber auch **unmittelbare – begünstigende – Rechtswirkungen für den Einzelnen** zu. Das ist der Fall, wenn ein Bürger aufgrund der nicht, nicht fristgerecht oder nur unzureichend in innerstaatliches Recht umgesetzten Vorschrift Nachteile erleidet, die Vorschrift zudem hinreichend präzise bestimmt ist und ihr Wirksamwerden von keiner weiteren Bedingung abhängt.

3. Sonstige Rechtsakte

- 42** Weniger bedeutsam für die nationale Umweltschutzrechtsetzung als die zuvor behandelten VO und RL sind die übrigen in Art. 288 VAEU aufgeführten Rechtsakte: **Beschlüsse** sind nur für die in ihnen ausdrücklich bezeichneten Adressaten (Mitgliedstaaten, Personen) vollumfänglich verbindlich (Art. 288 Uabs. 4 VAEU). Dagegen haben die grds. an die Mitgliedstaaten gerichteten **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** keinen bindenden Charakter (Art. 288 Uabs. 5 VAEU).

III. Art der umweltpolitischen Rechtsakte

Art. 192 VAEU legt den Rat für den Erlass von Umweltschutzrecht auf keinen der genannten Rechtsakte fest. Gleiches gilt für die Artt. 114 u. 352 VAEU, aber auch für die Artt. 43 u. 91 VAEU; während Art. 115 VAEU den Erlass von RL verbindlich vorschreibt. Als Handlungsform wurde und wird auch über die Bindung des Art. 115 VAEU (ex Art. 100 E[W]GV a. F. bzw. ex Art. 95 EGV) hinaus aus sachlichen Gründen die RL bevorzugt. Sie stellt angesichts des diffusen Umweltschutzrechts in den Mitgliedstaaten, für dessen Ausgestaltung und Vollzug sowie für den daraus resultierenden Angleichungsbedarf zurzeit wohl das praktikabelste Mittel dar. In geeigneten Fällen kommt ansonsten aber auch der Erlass von VO zum Tragen.

43