

§ 3 Umweltrecht

Bernhard W. Wegener

A. Einleitung	1	II. Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsschutzmodells	69
B. Historische Entwicklung – eine Erfolgsgeschichte	2	III. Vorgaben der Aarhus-Konvention	71
C. Ökologische und ökonomische Hintergründe	8	IV. Klagerechte der Umweltverbände nach der „BUND/Trianel“-Entscheidung	72
D. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht	11	V. Konsequenzen des „Braunbär“-Urteils	73
E. Rechtssetzungskompetenzen	18	1. Hintergrund	73
F. Prinzipien des europäischen Umweltrechts	23	2. Inhalt der EuGH-Entscheidung	74
G. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme	27	3. Keine unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ..	78
I. Allgemeines Umweltrecht	29	4. EuGH-Auslegungskompetenz für Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention?	79
1. Genehmigungsverfahren	29	a) Zwei konträre Auffassungen ..	79
2. Umweltinformationen	30	b) Regelungsbereich gemischter völkerrechtlicher Abkommen ..	80
3. Umwelthaftung	33	c) Sachbereich Rechtsschutz – nationale Regelungskompetenz	82
4. Umweltstrafrecht	34	d) Sachbereich Umweltschutz – unionale Regelungskompetenz	85
II. Besonderes Umweltrecht	36	5. Unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts	88
1. Klimaschutz	36	J. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht	95
2. Naturschutz	38	K. Defizite und Reformperspektiven	98
3. Luftreinhalterecht	43	I. Problemlösungsschwächen	99
4. Lärmschutz	44	II. Entdemokratisierung	102
5. Industrielle Risiken	47	III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus	105
6. Wasserrecht	48	IV. Komplexität	106
7. Abfallrecht	52	L. Fazit	108
8. Bodenschutz	53	Verzeichnis wichtiger Entscheidungen	109
9. Gentechnik	54		
10. Produktrecht	59		
11. Umweltschutz in anderen Poli- tiken	60		
H. Vollzug und Vollzugskontrolle	61		
I. Rechtsschutz	68		
I. Unterschiedliche Rechtsschutzkonzeptionen in den Mitgliedstaaten	68		

Literatur: *Appel, Ivo*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, 2005; *ders.*, Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime, ZUR 2001, 129; *Barth, Michael/Demmke, Christoph/Ludwig, Grit*, Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts im Bereich des Umweltrechts, NuR 2001, 133; *Bauch, Bianca/Gruber, Bernd/Henle, Klaus*, Natura 2000 aus Sicht der Naturschutzforschung, EurUP 2008, 175; *Beckmann, Martin A./Fisahn, Andreas*, Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten, ZUR 2009, 299; *Berkemann, Jörg*, Effektive „unionsrechtliche“ Klagebefugnisse bei Verletzung europäischen Umweltverfahrensrechts – Einige deutsche, unionsrechtsbezogene Bausteine, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 71, 2.11.2011; *ders.*, Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt „so nicht“ und in Bedrängnis, DVBl 2011, 1253; *ders.*, Die Umweltverbandsklage nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 – Die „noch offenen“ Fragen, NuR 2011, 780; *Bétaille, Julien*, Accès à la justice droit de l’environnement, Revue juridique de l’environnement 2011, 459; *Bönsel, André/Hönig, Dietmar*, Erhöhung der Darlegungslast für FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung durch das BVerwG, NuR 2007, 796; *Breuer, Rüdiger*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, 1993; *ders.*, Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2007, 503; *Brönneke, Tobias*, Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm, zugleich eine partielle Kritik der Schutznormtheorie, ZUR 1993, 153; *ders.*, Umweltverfassungsrecht, 1999; *Bunge, Thomas*, Die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltverbände aufgrund des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nach dem Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2011, 605; *Burgi*, Das Schutz-

und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, 11; *Calliess, Christian*, Ansätze zur Subjektivierung von Gemeinwohlbelangen im Völkerrecht – Das Beispiel des Umweltschutzes, ZUR 2000, 246; *ders.*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; *ders.*, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, 1; *ders.*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, 3577; *ders.*, Verfahrensrechtliche Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, in: Henderl (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVPP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004, S. 153; *Calliess, Christian/Lais, Martina*, REACH revisited – Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Chemikalienrechts als Beispiel einer neuen europäischen Vorsorgestrategie, NuR 2005, 290; *Calliess, Christian/Korte, Stefan*, Das neue Recht der Grünen Gentechnik im europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2006, 10; *Calliess, Christian/Wegener, Bernhard W.* (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht als Chance, 1992; *Cook, Kate*, Environmental Rights as Human Rights, EHRLR 2002, 196; *Dageförde/Dross*, Reform des europäischen Vergaberechts – Umweltkriterien in den neuen Vergaberichtlinien, NVwZ 2005, 19; *De Witt, Siegfried*, Planfeststellungsbeschluss Waldschlößchenbrücke, LKV 2008, 112, 113 f; *Desgagné, Richard*, Integrating Environmental Values into the European Convention on Human rights, AJIL 89 (1995) 263; *Dolde, Klaus-Peter*, Europarechtlicher Artenschutz in der Planung, NVwZ 2007, 7; *Durner, Wolfgang/Paus, Martin*, Urteilsanmerkung zu EuGH, Rs. C-115/09, DVBl 2011, 757; *Durner, Wolfgang/Walter, Christian* (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Århus-Konvention, 2005; *Ekaradt, Felix*, Zur Europarechtswidrigkeit der deutschen Hindernis-Kaskade für Umweltklagen, Rechtliche Studie im Auftrag des BUND e.V., Fassung v. 26.11.2011; *Epiney, Astrid*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485; *dies.*, Zu den verfahrensrechtlichen Implikationen der Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, NuR 2005, 353; *dies.*, Umweltrecht der EU, 3. Aufl. 2013; *dies.*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, 176; *Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*, Die Aarhus-Konvention – Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Erbguth, Wilfried* (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, 2001; *ders.*, Ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie, (Rechts-)Wirkungen auf die räumliche Gesamtplanung am Beispiel der Raumordnung, NuR 2000, 136; *Ericksen, Hans-Uwe/Scherzberg, Arno*, Die Umwelteinformations-Richtlinie, 1992; *Ewer, Wolfgang*, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267; *Faßbender, Kurt*, Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts, EuR 2009, 400; *Fellenberg, Frank/Schiller, Gernot*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem „Trianel-Urteil“ des EuGH (Rs. C-115/09), UPR 2011, 321 ff; *Frenz, Walter*, Europäisches Umweltrecht, 1997; *Gellermann, Martin*, Habitatschutz in der Perspektive des Europäischen Gerichtshofs, NuR 2005, 433; *ders.*, Natura 2000, 2. Aufl., 2001; *Genth, Mario*, Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?, NuR 2008, 28; *Grabenuarter, Christoph*, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., 2008; *Grohs, Sibylle*, Commission Infringement Procedure in Environmental Cases, in: Onida, Marco (Hrsg.), Europe and the Environment; Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, 2004, 25; *Günes, Mithat/Fisabn, Andreas*, Die Anforderungen des BVerwG an die FFH-Verträglichkeitsprüfung, EurUP 2007, 220; *Hamenstädt, Kathrin/Ehner, Tanja*, Case C-240/09, Maastricht journal of European and comparative law 2011, 359; *Hasbun*, The Precautionary Principle in the SPS Agreement, ZEuS 2009, 455; *Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Casebook Völkerrecht, 2005; *Heintschel, Jochen/Wurzel, Gabriele*, Nochmals Feinstaub: Das Urteil des BVerwG vom 27.9.2007, NVwZ 2008, 165; *Hey, Christian/Jahns-Böhm, Jutta*, Ökologie und Binnenmarkt, 1989; *Holzinger, Katharina*, Aggregation technology of common goods and its strategic consequences: Global warming, biodiversity, and siting conflicts, European Journal of Political Research 2001, Volume 40, Issue 2, S. 117; *Huerta, Timothy R.*, Simulating Institutional Controls on Consumption Patterns in the Commons, Systems Research and Behavioral Science 2009, Volume 26, Issue 4, S. 469; *IUCN (International*

Union for Conservation of Nature), World Conservation Strategy, Gland (Schweiz) 1980, Kap. 18; *Jans, Jan H.*, The effect of ECJ judgements in environmental cases for other areas of EU law, in: Bändi, Gyula (Hrsg.), The impact of ECJ jurisprudence on environmental law, 2009, S. 83; *ders.*, Environmental Spill-Overs into General Community Law, Fordham International Law Journal, Vol. 31, No. 5, 2008; *ders.*, Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order: A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie of 8 March 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834102; *Jans, Jan H./von der Heide, Ann K.*, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003; *Jarass, Hans D.*, Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht, NuR 2007, 371; *ders.*, Verstärkter Umweltschutz der Mitgliedstaaten nach Art. 176 EG, NVwZ 2000, 529; *Jendroska, Jerzy*, Aarhus Convention and Community Law: the Interplay, JEEPL 2005, 12; *Kahl, Wolfgang*, Der EuGH als „Motor des europäischen Umweltschutzes“?, ThürVBl. 1994, 256, 259; *ders.*, Umweltpinzip und Gemeinschaftsrecht: eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, 1993; *Kley-Struller, Andreas*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995, 507; *Klinck, Silke*, Agrarumweltrecht im Wandel, 2012; *Kloepfer, Michael*, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978; *Kment, Martin*, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPg, NVwZ 2007, 274; *Knopp, Günther-Michael*, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland, ZUR 2005, 505; *Koch, Hans-Joachim*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369; *ders.*, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2007, § 4; *Köck, Wolfgang*, Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, 227; *ders.*, Der Eigenwert des Verfahrens in Umweltangelegenheiten, ZUR 2013, 449 f; *Krämer, Ludwig*, Das sechste Umweltaktionsprogramm der EU, EurUP 2003, 1; *ders.*, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübke-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 7; *ders.*, Umweltrecht in der EG, Textsammlung, 1998; *ders.*, Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, 285; *ders.*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1989, S. 353; *ders.*, Das „hohe Schutzniveau“ für die Umwelt im EGV, Industrielle Norm oder politische Vorgabe, ZUR 1997, 303; *ders.*, EC Environmental Law, 2006; *Kremer, Peter*, Erhöhte Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und nachfolgende Abweichungsentscheidungen – das Urteil des BVerwG zur A 143, ZUR 2007, 299; *Leidinger, Tobias*, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz – Das Trianel-Urteil des EuGH und seine Folgen für das deutsche Verwaltungsrechtssystem, NVwZ 2011, 1345; *Lindemann, Hans-Heinrich/Delfs, Stefan*, Vollzug des Europäischen Umweltrechts, Lösungsansätze zur Überprüfung und Verbesserung, ZUR 1993, 256; *Lübke-Wolff, Gertrude* (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996; *dies.*, Präventiver Umweltschutz – Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und im europäischen Recht, in: Bizer, Johannes/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität, 1998; *Lückge, Helen/Bausch, Camilla*, Windfall Profits & Wettbewerb in der 2. Handelsperiode, DowJones TradeNews Emissions, Vol. 2006, No. 24, S. 9; *Markus, Till*, Promotion and Management of Marine Fisheries in the European Community, in: Winter, Gerd (Ed), Towards Sustainable Fisheries Law. A Comparative Analysis, 2009, S. 253; *ders.*, Individual- und Verbandsklagebefugnisse gegen Rechtsakte der Gemeinsamen Europäischen Fischereipolitik, ZUR 2009, 194; *Masing, Johannes*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven Recht, 1997; *Meßerschmidt, Klaus*, Europäisches Umweltrecht, 2011; *Meyer, Kirsten*, Der Wert der Natur, 2003; *Müller, Bilun*, Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law – Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie, Journal of Environmental Law 2011, 505; *Müller-Terpitz, Ralf*, Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Gemeinschaftsrecht, AVR 43 (2005), 466; *Niederstadt, Frank/Weber, Ruth*, Verbandsklagen zur Geltendmachung von Naturschutzbelangen bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, NuR 2009, 297; *Nitschke, Dorothee*, Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht, 2000; *Nolte, Rüdiger*, Bau einer Autobahn durch ein FFH-Gebiet, jurisPR 10/07; *Pache, Eckhard*, EG-rechtliche Möglichkeiten und Grenzen

einer Harmonisierung nationaler Vollzugssysteme, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 177; Paetow, Stefan, Lärmschutz in der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung, NVwZ 2010, 1184; Petersen, Frank/Lorenz, Melanie, Das „Van de Walle“-Urteil des EuGH – Sanierung von Altlasten nach Abfallrecht?, NVwZ 2005, 257; Purps, Thorsten, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991; Quilligan, James Bernard, Making the Great Adjustment – Coalition for the Global Commons, Kosmos Journal 2008, Volume VII / 2; ders., Global Commons Goods – Civil Society as Global Commons Organizations, Kosmos Journal 2008, Volume VIII / 1; Radespiel, Liane, Zur unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention im Unionsrecht sowie zur Auslegung dieser Norm im Sinne eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, EurUP 2011, 283; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005; ders., Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, abrufbar unter www.umweltrat.de; Rengeling, Hans-Werner, (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl. 2003; ders., Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl 2000, 1473; Rossi, Matthias, in: Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian, Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 165; ders., Informationsfreiheitsgesetz, 2006; Ruffert, Matthias, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996; ders., Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, EuR 2009, Beiheft 1, S. 31; ders., Zur Konzeption der Umwelthaftung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hendl (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR 81, 2004, S. 43; Salzwedel, Jürgen/Reinhardt, Michael, Neuere Tendenzen im Wasserrecht, NVwZ 1991, 946; Scheyli, Martin, Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 38 (2000), 217; Schink, Alexander, Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, EurUP 2005, 67; ders., Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwZ 2005, 615; Schlacke, Sabine, Aarhus-Konvention – Quo vadis?, ZUR 2004, 129; dies., Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8; dies., Überindividueller Rechtsschutz – Eine Untersuchung der Phänomenologie und Systematik über individueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, 2008; dies., Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312; Schmalz, Reinhard, Die europäische Umweltrichtsetzung als Arbeitsfeld der Bundesländer?, NdsVBl 2005, 89; Schmidt, Alexander/Kremer, Peter, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2007, 57; Schoch, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, 109; Schrader, Christian, UGB – Nein danke!, ZRP 2008, 60; Schrader, Christian/Hellenbroich, Tobias, Verbandsklage nach dem Umweltschadengesetz, ZUR 2007, 289; Schrader, Thomas/Schomerus, Christian/Wegener Bernhard W., Umweltinformationsgesetz (UIG) – Kommentar, 2. Aufl., 2002; Schulze-Fielitz, Helmut, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, 249; Schwarze, Jürgen, Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages EuR 2009, Beiheft 1, 9; Simon, Denys, Effet direct – Accords Internationaux, Revue Europe 2011, n° 5, com. 147; Storost, Ulrich, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, DVBl 2009, 673; Streppel, Thomas P., Subjektive Rechte im Luftqualitätsrecht – Grundsatzentscheidungen des BVerfG, ZUR 2008, 23; Stüer, Bernhard, Westumfahrung Halle: Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutz-Gebieten?, NVwZ 2007, 1147; ders., Habitat- und Vogelschutz in der Fachplanung – Die niederländische Herzmuschelfischerei und ihre Folgen für die Grünbrücken über deutschen Autobahnen, DVBl 2007, 416; Ssymank, Axel, Fachliche Aspekte der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland, EurUP 2008, 158; v. Danwitz, Thomas, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008; ders., Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, VerwArch 1993, 73; ders., Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Århus-Konvention, Rechtsgutachten für den VDEW, 2005; ders., Århus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272; Vallendar, Willi, Großprojekte und Anforderungen des Europäischen Naturschutzrechts, EurUP 2007, 275; ders., Europäisches Naturschutzrecht: Die Ver-

bandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben, UPR 2008, 1; *ders.*, Die Wand im Groden – Land in Sicht für Infrastrukturvorhaben?, UPR 2010, 1; *Verdure, Christophe*, L'accès à la justice en matière environnementale: examen de l'effet direct de l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus; Note sous Cour de justice de l'Union européenne, 8 mars 2011, Revue Environnement 2011, n° 5, 22; *Wagner, Gerhard*, Die gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung aus der Sicht des Zivilrechts, in: Hendlar, Reinhard (Hrsg.), Umwelthaftung nach neuem EG-Recht, UTR 81, 2004, S. 73; *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge, 1995; *Walter, Christian*, Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Århus-Konvention, EuR 2005, 302; *Wegener, Bernhard W.*, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Lübbecke-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 145; *ders.*, Rechte des Einzelnen, 1998; *ders.*, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, 183; *ders.*, Der geheime Staat, 2006; *ders.*, Familienstreitigkeiten nicht nach außen tragen?! – Irlands Klage gegen die MOX-Anlage in Sellafeld im Kompetenzstreit zwischen EuGH und Internationalem Seegerichtshof, ZUR 2006, S. 582; *ders.*, Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) – Europa –, völker- und verfassungsrechtliche Optionen der Bundesrepublik Deutschland, 2007, abrufbar unter www.gruenebundestag.de; *ders.*, Das neue deutsche Gentechnikrecht in der Landwirtschaft, in: Calliess/Härtel/Veit (Hrsg.), Neue Haftungsrisiken in der Landwirtschaft: Gentechnik, Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Umweltschadensrecht, 2007, S. 79; *ders.*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-)Recht – Richterrechtliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, in Hendlar u.a. (Hrsg.) JUTR 2008 (UTR 98), S. 319; *ders.*, Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne (wieder ein Stück), ZUR 2009, 169; *ders.*, Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems, ZUR 2009, 283; *ders.*, Die Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, ZUR 2009, 459; *ders.*, Umweltschutz und öffentliche Auftragsvergabe; NZBau 2010, 273; *ders.*, Ist die Planung noch rational? – Europäisches Naturschutzrecht und nationale Infrastrukturentwicklung, ZUR 2010, 227; *ders.*, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in: Terhechte, Jörg (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union 2011, S. 1299; *ders.*, Die Umweltverbandsklage vor dem EuGH, in: Müller-Graff, Peter-Christian/Schmahl, Stefanie/Skouris, Vassilios (Hrsg.), Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel, Festschrift Scheuing, 2011, S. 222; *ders.*, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, 363; *ders.*, European Right of Action for Environmental NGOs, JEEPL 2011, 315; *ders.*, Der japanische Realitätsschock, ZUR 2011, 225; *ders.*, Ein Ferrari mit verschlossenen Türen – Die Generalanwältin am EuGH hält das deutsche Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz für unionsrechtswidrig, ZUR 2011, 84; *ders.*, Klagen von Vereinigungen nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2011 – Vorträge auf den 13. Speyerer Planungsrechtstagen, 2012, S. 189; *ders.*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages München 2012, Bd. II/1, 2013, M 59; *ders.*, Umweltinformationsfreiheit – ernst genommen: der Fall Glyphosat, ZUR 2014, 32; *ders./Greenawalt, Tim*, (Umwelt-)Strafrecht in europäischer Kompetenz!, ZUR 2005, 585; *ders./Hahn, Jörg Ludwig*, Ausschreibung von Öko- und Fair-Trade-Produkten mittels Gütezeichen, NZBau 2012, 684; *Winter, Gerd* (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990; *ders.*, Kompetenzen der EG im Verwaltungsvollzug, in: Lübbecke-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 107; *ders.*, Die Sperrwirkung von Gemeinschaftssekundärrecht für einzelstaatliche Regelungen des Binnenmarktes mit besonderer Berücksichtigung von Art. 130 t EGV, DÖV 1998, 377; *ders.*, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR 2003, 137; *ders.*, Das Klima ist keine Ware, ZUR 2009, 289; *Wolfram, Dieter*, „Underground law“? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon, 2009, im Netz abrufbar unter www.cep.eu; *Ziekow, Jan*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259.

A. Einleitung

- 1 Breite, Tiefe und Komplexität des europäischen Umweltrechts lassen sich im hier zur Verfügung stehenden Rahmen nurmehr skizzieren.¹ Statt einer Aufarbeitung der Details insbesondere des medienbezogenen besonderen Umweltrechts bietet die nachfolgende Skizze deshalb eher eine problembezogene Analyse von Grundstrukturen und Problemen des unionalen Umweltrechts. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen, insbesondere zum deutschen Umweltrecht.

B. Historische Entwicklung – eine Erfolgsgeschichte

- 2 Das Umweltrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist heute zu ganz wesentlichen Teilen europäisches Umweltrecht. Die Europäische Union nutzt ihre **konkurrierende Kompetenz** zur Setzung unionsweit einheitlicher umweltrechtlicher Standards in einem Maße, das die originäre eigenständige nationale Rechtssetzung auf diesem Feld auch in den Staaten an den Rand drängt, die ehemals als Vorreiter der Umweltrechtsentwicklung gelten konnten. Auch das Scheitern der lange geplanten nationalen **Kodifikation** des Umweltrechts durch ein **Umweltgesetzbuch** ist nicht zuletzt Ausdruck der Dominanz und sich fortsetzenden Entfaltung des europäischen Umweltrechts.² Eine nationale Kodifikation kann angesichts der eigenständigen Ordnungslogik des vorrangigen Unionsrechts und angesichts der Veränderungsgeschwindigkeit dieses Rechts kaum die Erwartungen an Eigenständigkeit und Beständigkeit erfüllen, die sich mit der Idee der Kodifikation verbinden.
- 3 Ihren Anfang nahm die Entwicklung des europäischen Umweltrechts bereits zu Beginn der 1970er-Jahre des 20. Jahrhunderts und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem auch auf nationaler Ebene die Entfaltung des modernen Umweltrechts einsetzt. Als Ausgangspunkt der Entwicklung kann im Rückblick die **Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972** gelten. In ihrem Umfeld entwickelte die EU-Kommission ein **1. Umweltaktionsprogramm** der Union, das bereits 1973 vom Rat verabschiedet wurde.³
- 4 Die Umweltpolitik der seinerzeit noch als Wirtschaftsgemeinschaft firmierenden EWG stützte sich mangels anderer **Kompetenzgrundlagen** zunächst auf die **Vertragsabbrückungsklausel** des Art. 235 EWGV (heute Art. 352 AEUV). Dies brach-

1 Der folgende Beitrag ist eine stark erweiterte und aktualisierte Fassung meiner eigenen Darstellung in *Terhechte*, VwR der EU, S. 1299 ff. Für eingehendere monografische Darstellungen vergl. insbesondere: *Epiney*, Europäisches Umweltrecht, 2013, und *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011.

2 Mit guten weiteren Gründen skeptisch zum Wert des UGB auch *Schrader*, ZRP 2008, 60 ff.

3 Erstes Aktionsprogramm zum Umweltschutz der Europäischen Gemeinschaften von 1973, ABl. EG 1973, C 112/1 f; für die Zeit bis 2012 läuft derzeit das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft von 2002, ABl. EG 2002, L 242/1 ff; vgl zu letzterem *Krämer*, EurUP 2003, 1 ff.

te neben beständigen Zweifeln an der Legitimität und der Reichweite des Kompetenzrückgriffs vor allem die **Notwendigkeit** ausnahmslos **einstimmiger Ratsentscheidungen** mit sich. Gerade vor dem Hintergrund dieses Einstimmigkeitserfordernisses muss im Rückblick der auf Grundlage der Vertragsabrundungsklausel erreichte Stand des europäischen Umweltrechts als bemerkenswert erscheinen. Erst 1987 konnte dann mit der Verabschiedung der **Einheitlichen Europäischen Akte** ein eigener **Kompetenztitel „Umwelt“** in den EG-Vertrag eingeführt werden (heute Art. 191 ff AEUV). Damit wurde für wesentliche Bereiche des Umweltrechts die **Möglichkeit mehrheitlicher Entscheidungsfindung** im Rat geschaffen (zu den auch heute noch bestehenden Einstimmigkeitserfordernissen in Teilbereichen s. Rn 18).

Die Entwicklung des europäischen Umweltrechts ist insgesamt eine **Erfolgsgeschichte** ohnegleichen. Es hat zur Harmonisierung der Umwelt-, Wirtschafts- und Lebensbedingungen in Europa wesentlich beigetragen. Das dabei erreichte Schutzniveau ist – ungeachtet gewisser Defizite und teilweise erheblicher Unterschiede in der praktischen Umsetzung – beeindruckend. Das in den Anfangsjahren der Entwicklung vielfach prognostizierte **„race to the bottom“**⁴ ist ausgeblieben. Im Gegenteil ist die Union der ihr in Art. 114 Abs. 3 AEUV und Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV aufgetragenen Pflicht zur Erreichung eines **„hohen Schutzniveaus“** zwar nicht durchgängig (zu den systemischen Wirkungsschwächen des europäischen Umweltrechts Rn 98), aber doch zu einem guten Teil gerecht geworden. Vor allem die umweltrechtlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten haben erhebliche Anpassungsleistungen erbracht und müssen sie zum Teil heute noch erbringen.

Auch im deutschen Umweltrecht hat der europarechtlich initiierte Wettlauf um die besten Lösungen erhebliche **Modernisierungen** erzwungen. Zu denken ist etwa an die erhebliche Stärkung individuellen und kollektiven **Rechtsschutzes** im Umweltrecht (näher dazu Rn 68), den (wenigstens teilweisen) Abschied von der Figur der **normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift**,⁵ an die **Aufwertung des Verfahrens** (näher dazu Rn 29), insbesondere durch die Einführung der **Umwelt-**

4 Vgl etwa die Darstellungen in SPIEGEL SPEZIAL 1/1992 v. 1.1.1992: „Europa ohne Grenzen – Alarm für die Umwelt“; vgl auch *Hey/Jahns-Böhm*, 1989. Skeptisch zu den aktuellen Befürchtungen, die mit der Föderalismusreform eingeführten Möglichkeiten der Bundesländer zur Abweichung von bundesumweltrechtlichen Standards könnten zu einem innerstaatlichen „race to the bottom“ führen: *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, 249, 253 f.

5 Entscheidend für diese Entwicklung waren vor allem Entscheidungen des EuGH, nach denen die Umsetzung europäischer Richtlinienvorgaben durch (normkonkretisierende) Verwaltungsvorschriften den gemeinschaftsrechtlichen Forderungen nach Klarheit und Rechtssicherheit nicht genügt; vgl dazu insbesondere EuGH, Rs. C-361/88, Urt. v. 30.5.1991 (Kommission/Deutschland) – Schwefeldioxid/Schwebstaub, Slg 1991, I-2567, 2597 ff; Rs. C-59/89, Urt. v. mmission/Deutschland) – Blei, Slg 1991, I-2607, 2626 ff; ablehnend zu dieser Rechtsprechung *Salzwedel/Reinhardt*, NVwZ 1991, 946, 947; *Breuer*, 1993, S. 11 ff; in der Tendenz ähnlich: v. *Danwitz*, VerwArch 1993, 73 ff; dem EuGH zustimmend dagegen: *Kabl*, ThürVbl. 1994, 256, 259; *Schoch*, JZ 1995, 109, 119; *Wegener*, 1998, S. 278 ff mwN; *Meyer*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 53 (1994), S. 251, sprach in diesem Zusammenhang von einer deutschen „Verwaltungsrechtsunkultur“.

verträglichkeitsprüfung (näher dazu Rn 29), an die **Stärkung des Naturschutzrechts** und an die **Einführung von Informationsfreiheit** und **Verwaltungstransparenz**.

- Das letztgenannte Beispiel der **Informationsfreiheit** illustriert zugleich die für die Entwicklung des europäischen Verbundverwaltungsrechts bis heute stilbildende und maßstabsetzende Qualität des europäischen Umweltrechts.⁶ Zahlreiche hier zu beobachtende Entwicklungen und gefundene Lösungen haben ihren Weg in andere Bereiche des europäisch beeinflussten Verwaltungsrechts gefunden. Man kann insoweit von einem **Vorbild- oder Modellcharakter** des europäischen Umweltrechts sprechen. Dies gilt für die Beeinflussung des auf andere Politikbereiche bezogenen EU-Rechts⁷ ebenso wie für die mitgliedstaatlichen Rechtsgebiete, die (noch) keinen direkten unionsrechtlichen Veränderungen ausgesetzt sind. Die Regelungen der Umweltinformationsrichtlinie (näher dazu Rn 30) etwa haben mit dazu beigetragen, dass sich der Gedanke der Informationsfreiheit sowohl im europäischen Primär- und Sekundärrecht wie auch im deutschen Recht außerhalb des Umweltrechts wenigstens teilweise etabliert hat.⁸ Wie das Beispiel veranschaulicht, sind die Ausstrahlungswirkungen des europäischen Umweltrechts auch dort zu beobachten, wo das Unionsrecht selbst gar keine Vorgaben für das nationale Recht enthält.

C. Ökologische und ökonomische Hintergründe

- Notwendig ist das europäische Umweltrecht aus ökologischen wie aus ökonomischen Gründen.
- Zu den **ökologischen Gründen** zählt in erster Linie der vielfach **grenzüberschreitende Charakter der Umweltverschmutzung**. Als klassische Beispiele⁹ können die Belastung grenzüberschreitender Flüsse und die grenzüberschreitende Luftverschmutzung gelten. So hat etwa die sog. Hochschornsteinpolitik in Deutschland („blauer Himmel über der Ruhr“) und in Großbritannien maßgeblich zur Schädigung von Wäldern und Seen in Skandinavien beigetragen. In jüngerer Zeit wird die regional grenzüberschreitende Dimension der Umweltgefährdung er-

⁶ Vgl dazu etwa *Barth/Demmke/Ludwig*, NuR 2001, 133 ff.

⁷ Vgl dazu *Jans*, in: Bándi, 2009, S. 83 ff; *ders.*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 5, 2008.

⁸ Vgl dazu etwa die Regelungen des fachübergreifend geltenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes v. 5.9.2005, BGBl. I S. 2722; dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006. Näher zur Entwicklung auch *Wegener*, 2006, S. 22 ff.

⁹ Daneben kann etwa auch die häufig zu beobachtende Ansiedlung von Risikotechnologien in Grenzgebieten Fragen nach der Entwicklung und Einhaltung gemeinsamer Sicherheitsstandards aufwerfen, vgl dazu etwa die irisch/britischen Auseinandersetzungen um die Nuklearanlagen im britischen Sellafield oder die Bedenken gegenüber dem Weiterbetrieb von Nuklearanlagen sowjetischer Bauart in Ost- und Mitteleuropa. Die Auseinandersetzungen um Sellafield haben auch den EuGH beschäftigt, vgl dazu EuGH, Rs. C-459/03, Urt. v. 30.5.2006 (Kommission/Irland); *Wegener*, ZUR 2006, S. 582 ff.

gänzt durch die Erkenntnis von der **globalen Dimension** von Umweltproblemen wie etwa dem Klimawandel, der Schädigung der Ozonschicht, dem Artensterben und der Überfischung und Verschmutzung der Meere. Auch diese globalen Probleme bedingen regelmäßig die Schaffung europäischen Umweltrechts, weil es die Europäische Union ist, die (meist begleitet von den Mitgliedstaaten in sog. gemischten Abkommen) die entsprechenden internationalen Schutzabkommen aushandelt, ratifiziert und in Form verbindlicher unionsrechtlicher Vorgaben auf die Mitgliedstaaten „herunterbricht“.¹⁰

Zu den **ökonomischen Gründen** für ein gemeinsames europäisches Umweltrecht **10** zählt vor allem die enge Verknüpfung von **Binnenmarktregulierung und Umweltschutz**. So verlangt die Schaffung eines freien Binnenmarktes für Waren nach der **Setzung einheitlicher Produktstandards** (sog. **positive Harmonisierung**). Wo sie verzichtet wird, können die entsprechenden Produkte grundsätzlich auch dann vermarktet werden, wenn sie dem jeweils niedrigsten in den Mitgliedstaaten der Union geltenden Standard genügen (sog. **negative Harmonisierung** oder **Herkunftslandprinzip**). Die Produktstandards werden damit für ausländische Produkte auf ein national für ungenügend erachtetes Niveau abgesenkt. Zugleich wird die heimische Produktion durch die eigenen höheren Standards diskriminiert, was seinerseits Wettbewerbsnachteile mit sich bringt. Diese Effekte können die Mitgliedstaaten zu einer Schutzgesetzgebung (nach dem sog. **Bestimmungslandprinzip**) auf der Grundlage von Art. 36 AEUV bzw der sog. „**zwingenden Erfordernisse**“¹¹ veranlassen, die ihrerseits den einheitlichen Binnenmarkt für die betroffenen Produkte zerstört. Nur eine gemeinsame europäische Gesetzgebung kann damit einerseits den Erwartungen an die notwendige Produktsicherheit und andererseits den Notwendigkeiten eines von technischen Schranken freien Binnenmarktes gerecht werden. Ähnliche ökonomische Notwendigkeiten einer einheitlichen europäischen ökologischen Standardsetzung ergeben sich auch aus den Regeln zum freien Verkehr von Dienstleistungen und aus der Niederlassungsfreiheit. Letztere ermöglicht es Produzenten, ihre **Produktion** im europäischen Binnenmarkt an **Standorte** mit vergleichsweise geringeren Produktionskosten zu verlagern, ohne dabei Nachteile wie bei einer Verlagerung in Drittstaaten befürchten zu müssen. Für die Mitgliedstaaten könnte sich daraus ein Anreiz ergeben,

10 Typisches Beispiel ist die Umsetzung der von der Union insgesamt übernommenen internationalen Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls durch die – inzwischen bereits novellierte – Emissionshandelsrichtlinie der EG, vgl RL 2009/29/EG v. 23.4.2009 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. EG 2009, L 140/63; und seine anschließende Umsetzung in das mitgliedstaatliche Recht. Näher zur Novelle *Wegener*, ZUR 2009, 283 ff; zu diesem „europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht“: *Rossi*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, 2007, S. 165 ff.

11 Als „**zwingende Erfordernisse**“ werden in Art. 36 AEUV nicht benannte Ausnahmegründe bezeichnet, die den Mitgliedstaaten eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit gestatten. Ihre Anerkennung haben sie erstmals in der „*Cassis de Dijon*“-Entscheidung des EuGH, Rs. 120/78, Urt. v. 20.2.1979, Rn 8 ff gefunden.

durch den Verzicht auf ambitionierte Umweltschutzstandards oder durch den Verzicht auf deren effektive Durchsetzung (sog. Umweltdumping) den jeweils eigenen Standort kostengünstiger erscheinen zu lassen. Das Beispiel macht zugleich deutlich, dass die ökonomisch veranlasste Harmonisierung von Umweltstandards im Binnenmarkt auch den Aspekt der gleichmäßig effektiven Durchsetzung dieser Standards in den Blick nehmen muss.

D. Europäisches Umweltverwaltungs- und Umweltverfassungsrecht

- 11 Das europäische Umweltrecht kennt auch eine verfassungsrechtliche Ebene. In einem weiteren Sinne kann man dazu sämtliche umweltbezogenen Regelungen der EU-Verträge zählen. Zu diesen gehört auch Art. 37 GRCh, der mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages Verbindlichkeit und Primärrechtsrang erlangt hat. Allerdings verbürgt **Art. 37 GRCh** trotz seiner Aufnahme in die Charta der Grundrechte gerade **kein Grundrecht auf Umweltschutz**.¹² Die Norm enthält vielmehr lediglich eine **Unionszielbestimmung**.¹³ Dementsprechend ist ihre Direktionskraft vergleichsweise gering. Inhaltlich wiederholt sie die sog. **Integrations- oder Querschnittsklausel** des Art. 11 AEUV (zu deren Bedeutung sogleich Rn 18 ff).
- 12 Art. 37 GRCh entspricht mit der Formulierung einer **Unionszielbestimmung** in etwa dem Regelungsgehalt der **Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG**. Auch dort wird kein Grundrecht auf Umweltschutz normiert. Ziel der jetzigen Regelung ist es, einerseits den **hohen Rang** zu betonen, der dem Umweltschutz im Laufe der letzten vierzig Jahre in der rechtspolitischen Landschaft der Union und insb. in den EU-Verträgen zugewachsen ist¹⁴ (Stichwort: „*Greening the Treaty*“) und andererseits ein einklagbares Umweltschutzgrundrecht gerade nicht zu schaffen. Mit dem Verzicht auf ein einklagbares Grundrecht auf Umweltschutz sollen **Spielräume** der unionalen und nationalen Legislativen und Exekutiven nach Möglichkeit erhalten und gegenüber einer durch Einzelne oder durch Verbände initiierten gerichtlichen Kontrolle abgeschirmt werden. Zwar normieren das internationale Recht und das Recht der Union bereits heute spezifisch umweltrechtliche Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte. Diese beruhen aber vor allem auf einfachgesetzlicher Normierung. Eine grundrechtliche Verbürgung und damit eine „Heraufzongung“ umweltrechtlicher Verfahrensrechte soll Art. 37 GRCh gerade nicht leisten, sondern verhindern.

12 AllgM, vgl nur: Tettinger/Stern/Rest, GRC, Art. 37 Rn 17; Heselhaus/Nowak/Nowak, § 60, Rn 15; differenzierend lediglich Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, § 2, Rn 40, der unter Hinweis auf die Einordnung in den Katalog der Grundrechte von einem „schwachen individual rechtlichen Bezug“ und einem „diffusen individualnützigen Einschlag“ spricht. Zu Sinn und Möglichkeit eines Umweltgrundrechts: Brönneke, ZUR 1993, 153 ff; ders., 1999; Krämer, EuGRZ 1988, 285 ff; Kloepfer, 1978.

13 Näher dazu Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, 2011, Art. 37 GRCh, Rn 4.

14 Näher zur Entstehungsgeschichte der Norm Orth, Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, S. 59 ff.

In der Sache kann die Funktion der Unionszielbestimmung des Art. 37 GRCh als **„Leistungsgewährleistung in der Variante der Schutzpflicht“** beschrieben werden.¹⁵ Sie enthält **bindendes Recht**, an das sich die aus ihr Verpflichteten nach Art. 51 Abs. 1 GRCh zu halten haben.¹⁶ Aus umweltpolitischer Sicht positive Wirkungen zeitigt die Unionszielbestimmung des Art. 37 GRCh vor allem im Hinblick auf die durch sie **erweiterten Möglichkeiten des Gesetzgebers und der Exekutive**, grundrechtseinschränkende Regelungen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu treffen. Tendenziell gegenläufige grundrechtliche Verbürgungen, insb. der Grundrechte der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, können unter Berufung auf Art. 37 GRCh in ihrer Reichweite relativiert und zugleich materiell beschränkt werden.¹⁷ Art. 37 GRCh fungiert insoweit als **verfassungsrechtliche Ermächtigungsnorm**, die einen weitgehenden, insb. am **Grundsatz der Vorsorge** orientierten Umweltschutz ermöglicht. Art. 37 GRCh kann zudem eine **umweltfreundliche Auslegung** von Normen des EU-Rechts und des nationalen Umsetzungsrechts anleiten.¹⁸ Schließlich kann Art. 37 GRCh Bedeutung auch im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Union erlangen. Er kann insb. zur Rechtfertigung von Maßnahmen eines Mitgliedstaates beitragen, mit denen dieser über das in der Union vorgegebene Maß an Umweltschutz hinausgeht.¹⁹

In Anknüpfung an Art. 11 AEUV formuliert Art. 37 GRCh das Unionsziel Umweltschutz als **Querschnittsaufgabe**. Nach dieser Grundidee ist Umweltschutz nicht allein und nicht einmal in erster Linie durch eine gesonderte Umweltschutzpolitik und durch dafür bestellte Umweltschutzinstitutionen (Kommissare, Generaldirektionen, auf nationaler Ebene Umweltministerien) zu verwirklichen. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen vielmehr bei der Ausgestaltung der gesamten Politik (die ältere Fassung des Art. 37 GRCh sprach insoweit noch treffend von den *Politiken*) der Union von Anfang an einbezogen werden. So muss etwa die Verkehrspolitik der Union auf eine möglichst umweltverträgliche Bewältigung der Verkehrsbedürfnisse ausgerichtet sein und die Landwirtschaftspolitik der Union muss eine umweltverträgliche Landnutzung sicherstellen. In der Praxis wird die Politik der Union diesem Postulat der Querschnittsaufgabe Umweltschutz allerdings vielfach nicht gerecht. So ist etwa die Verkehrspolitik noch zu einseitig auf die Ermöglichung und Bewältigung eines wachsenden Verkehrsaufkommens ausgerichtet und sind die Subventionen des EU-Agrarsystems nur teilweise an ökologischen Kriterien orientiert.²⁰ Gleiche Befunde lassen sich in allen weiteren Politiken der Union ausmachen. Eine weitergehende Ökologisierung der EU-Politik, wie sie Art. 37 GRCh fordert, steht noch aus. Dass Art. 37 GRCh

15 Jarass, ZUR 2011, 563.

16 Meyer/Riedel, GRCh, Art. 37, Rn 2.

17 Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, § 2, Rn 40.

18 Jarass, ZUR 2011, 563.

19 Jarass, ZUR 2011, 563, 565.

20 Vgl dazu Klinck, Agrarumweltrecht, 2012.

diese Ökologisierung wirksam anleiten kann, erscheint wegen des **Prinzipiencharakters** der Vorschrift und den sich daraus ableitenden erheblichen Spielräumen der durch die Norm Verpflichteten ungewiss. Es wird insoweit ganz wesentlich auf die Interpretation der Vorschrift durch den EuGH ankommen, der sich mit ihr aber bislang nur gelegentlich auseinandergesetzt hat.²¹

- 15 **Ziele** der Politik der Union müssen nach Art. 37 GRCh ein **hohes Umweltschutzniveau** und die **Verbesserung der Umweltqualität** sein. Beide Forderungen finden sich auch in Art. 3 Abs. 3 EUV und in Art. 191 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 AEUV. Die in Art. 191 AEUV genannten weiteren Ziele („**Erhaltung und Schutz der Umwelt**“, „**Schutz der menschlichen Gesundheit**“, „**umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen**“, „**Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme** und insbesondere zur **Bekämpfung des Klimawandels**“) können als Unterziele begriffen werden.²²
- 16 Die gleichfalls nach Art. 37 GRCh sicherzustellende **nachhaltige Entwicklung** („*sustainable development*“) meint eine auf die Interessen künftiger Generationen Rücksicht nehmende und erneuerbare Naturgüter nur im Rahmen ihrer Regenerationsfähigkeit nutzende Politik. Nichterneuerbare Naturgüter sind danach sparsam und nur insoweit zu nutzen, als sie nicht durch andere Materialien oder Energieträger ersetzt werden können. Die Freisetzung von Schadstoffen ist an der dauerhaften Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme zu orientieren.²³
- 17 Weil es an einem spezifischen Grundrecht auf Umweltschutz fehlt, bleiben umweltschutzrelevante Gewährleistungen bedeutsam, die sich aus anderen Grundrechten ableiten lassen. Zu den insoweit relevanten unmittelbar einklagbaren Grundrechten gehört insb. das **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** aus Art. 3 GRCh. Relevant werden kann darüber hinaus das Grundrecht auf **Achtung des Privatlebens** aus Art. 7 GRCh. Dieses Grundrecht spielt insb. in der umweltschutzbezogenen Rechtsprechung des EGMR eine Rolle.²⁴ Mit dem bevorstehenden Beitritt der EU zur EMRK könnte diese Rechtsprechung auch für die EU an Bedeutung gewinnen.

E. Rechtssetzungskompetenzen

- 18 Die Art. 191–193 AEUV bieten heute eine umfassende **Kompetenzgrundlage** für das umweltpolitische Handeln der Europäischen Union. Die entsprechenden Ver-

21 Näher dazu: *Wegener*, *EnzEuR* Bd. 8, § 1, Rn. 11 ff.

22 Zur näheren Bedeutung dieser Ziele, insb. in der Rspr des EuGH *Scheuing*, *EuR* 2002, 619 ff.

23 *Jarass*, *ZUR* 2011, 563, 565.

24 Vgl insbesondere EGMR, Urt. v. 21.2.1990 (Powell u. Rayner), Serie A 172, Z. 40, *ÖJZ* 1990, 418; Urt. v. 9.12.1994 (López Ostra), Serie A 303-C, Z. 51, *EuGRZ* 1995, 530; Urt. v. 19.2.1998 (Guerra), *NVwZ* 1999, 57; Urt. v. 8.7.2003 (Hatton u.a.), *ÖJZ* 2003, 72, Z. 96 ff; Urt. v. 9.6.2005 (Fadeyeva), Nr. 55723/00, Z. 79 ff; ausf. zur Rspr *Heselhaus/Marauhn*, *EuGRZ* 2005, 549 ff.

ordnungen und – vor allem – Richtlinien werden nach Art. 192 Abs. 1 AEUV grundsätzlich im jetzt sog. **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** (ehemals Mitentscheidungsverfahren genannt) von Rat und Parlament mit **qualifizierter Mehrheit** beschlossen. Lediglich für bestimmte, die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten in besonderer Weise tangierende Bereiche etwa des Steuer-, Raumordnungs- und Energiestrukturrechts blieb es bis heute bei der Entscheidungshoheit des auf **Einstimmigkeit** verpflichteten Rates. Der Vertrag von Lissabon, der lediglich die ohnehin weit gefasste Zielbestimmung des Art. 191 AEUV um die jetzt ausdrücklich erwähnte Zielsetzung des **Klimaschutzes** ergänzt, lässt diese kompetenziellen Grundlagen der europäischen Umweltpolitik unverändert.

Die spezifisch umweltpolitische Kompetenz der Union wird ergänzt durch die 19 Kompetenzen der Union zur **Harmonisierung** binnenmarktsrelevanter Bestimmungen der Mitgliedstaaten. Art. 14 AEUV erlaubt dabei seinerseits eine Rechtssetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Rat und Parlament. Umweltschutz kann die Europäische Union schließlich auch auf der Grundlage aller sonstigen ihr eingeräumten Kompetenztitel, also etwa in den Bereichen des Agrarrechts, der Verkehrs- oder der Infrastrukturpolitik betreiben. Nach der sog. **Integrations- oder Querschnittsklausel** des Art. 11 AEUV ist sie nämlich im Rahmen der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und Unionsmaßnahmen zur Beachtung der Erfordernisse des Umweltschutzes verpflichtet.

Die sich daraus ergebende Vielzahl potenzieller Kompetenzgrundlagen für das 20 EU-Umweltrecht kann eine **Abgrenzung der verschiedenen Kompetenztitel** erforderlich machen. Zwar ist grundsätzlich auch eine parallele Abstützung eines Rechtsaktes auf mehrere Rechtsgrundlagen zulässig. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die verschiedenen Kompetenztitel ein gleiches Verfahren für den Erlass der Sekundärrechtsakte, insbesondere eine gleiche Form der Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsehen. Die Abgrenzung der Kompetenzen hat nach der Rechtsprechung des EuGH nach dem inhaltlichen **Schwerpunkt**, dem Hauptzweck der beabsichtigten Regelung zu erfolgen.²⁵

Die Abgrenzung der verschiedenen Kompetenztitel ist im Bereich der Rechtssetzung zum Umweltschutz auch deshalb von erheblichem Interesse, weil Art. 114 Abs. 4–10 AEUV – anders als Art. 193 AEUV – den Mitgliedstaaten eine Verschärfung der unionale gesetzten Schutzstandards nur in sehr engen Grenzen erlaubt.²⁶ Insbesondere setzt eine nachträgliche **nationale Verschärfung unionaler Schutzstandards** nach Art. 114 Abs. 5 AEUV „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ und ein „spezifisches Problem“ des jeweiligen Mitgliedstaates voraus. Der 21

25 Vgl. dazu EuGH, Rs. C-300/89, Urt. v. 10.11.1991, Rn 10 ff (Kommission/Rat) – Titandioxid –; Rs. C-94/03, Urt. v. 10.1.2006, Rn 34 ff (Kommission/Rat) – Rotterdamer Chemikalien Abkommen –; eingehend zur Problematik Calliess/Ruffert/*Kahl*, EUV/AUEV, 2011, Art. 114 AUEV, Rn 81 ff mwN.

26 Vgl. dazu nur *Jarass*, NVwZ 2000, 529 ff; *Winter*, DÖV 1998, 377 ff.

EuGH hat im Streit um das regionale **Verbot des Anbaus gentechnisch veränderter Organismen in Oberösterreich** dafür sehr strenge Maßstäbe entwickelt.²⁷ Nach diesen Maßstäben stellt die kleinteilige bergbäuerliche Struktur der oberösterreichischen Agrarwirtschaft kein hinreichendes Spezifikum dar, obwohl diese Struktur – zusammen mit einem hohen Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe – die Verwendung gentechnisch veränderter Organismen und deren drohenden Austrag auf andere Flächen durchaus besonders problematisch macht.

- 22 Ein besonderes kompetenzrechtliches Problem wirft auch die von der EU derzeit sukzessive vorangetriebene Harmonisierung des dem **Vollzug** des Umweltrechts dienenden Rechts auf. Deutlich wird dies etwa an den aktuellen Bestrebungen zur Angleichung des **Umweltstrafrechts**. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verneinte eine entsprechende Kompetenz der Union und betrieb die Harmonisierung deshalb allein im Wege der – Einstimmigkeit voraussetzenden – Koordination nach den Bestimmungen des EU-Vertrages über die Zusammenarbeit in Strafsachen. Auf eine Klage der Kommission hin hob der EuGH den entsprechenden auf ex-Art. 34 EUV iVm ex-Art. 29 (Art. 67 AEUV), 31 lit. e EUV gestützten EU-Rahmenbeschluss²⁸ aber auf, weil nicht der (seinerzeit noch von der EG zu unterscheidenden) EU, sondern der EG als solcher die Kompetenz zur Harmonisierung des Umweltstrafrechts zustehe.²⁹ Diese Kompetenz folge aus der – bloß eine qualifizierte Mehrheit voraussetzenden und die Beteiligung des Parlaments notwendig machenden – Umweltschutzkompetenz nach Art. 192 Abs. 1 AEUV. Unterdessen hat der EuGH die hier getroffenen Aussagen allerdings insoweit modifiziert, als auf der Grundlage des EGV (jetzt AEUV) jedenfalls eine **Totalharmonisierung des (Umwelt-)Strafrechts der Mitgliedstaaten ausgeschlossen** sein soll.³⁰ Die zwischenzeitlich verabschiedete **Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt**³¹ verzichtet deshalb auf die Vorgabe von Strafarten und Strafrahmen. Trotz dieser teilweisen Rücknahme des unionsrechtlichen Regelungsanspruchs zeichnet sich für die Zukunft eine deutliche Verdichtung der europäischen Vorgaben für das dem Vollzug dienende Recht der Mitgliedstaaten ab. Dies erscheint jedenfalls insoweit nachvollziehbar, als die zentralen Vorgaben für den Vollzug tatsächlich auf eine effektive und in den Mitgliedstaaten einheitliche Durchsetzung des europäischen Umweltrechts abzielen (näher dazu Rn 61).

27 EuGH, Rs. C-439 u. 454/05 P, Urt. v. 13.9.2007, Rn 60 ff (Österreich/Kommission) – GVO-Anbau –, vgl auch das erstinstanzliche Urteil in gleicher Sache, EuG, Rs. T-336/03 u. T-235/04, Urt. v. 5.10.2005, Rn 64 ff.

28 Rahmenbeschluss 2003/80/EG des Rates v. 27.1.2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, ABl. 2003, L 29, 55.

29 EuGH, Rs. C-176/03, Urt. v. 13.9.2005, Rn 43, 51-53 (Kommission/Rat) – Umweltstrafrecht –, vgl dazu kritisch *Wegner/Greenawalt*, ZUR 2005, 585 ff.

30 EuGH, Rs. C-440/05, Urt. v. 23.10.2007, Rn 60 – Meeresverschmutzung –.

31 RL 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. 2008, L 328, 28.

F. Prinzipien des europäischen Umweltrechts

Nach Art. 114 Abs. 3 AEUV und Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV zielt die Umweltpolitik der EU auf ein **hohes Schutzniveau** ab. Sie beruht dabei gem. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV auf den **Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung**, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem **Ursprung** zu bekämpfen, sowie auf dem **Verursacherprinzip**. Darüber hinaus müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes nach dem in Art. 11 AEUV normierten **Integrationsprinzip** bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und Unionsmaßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.³²

Unter diesen Grundsätzen oder Prinzipien³³ des europäischen Umweltrechts ist vor allem das **Vorsorgeprinzip** von Relevanz.³⁴ Gemeinsam mit der Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau erweitert es – auch und gerade gegenüber entgegenstehenden grundrechtlichen Umweltnutzungsgarantien – die Rechtssetzungsbefugnisse der EU. Diese kann danach nicht alleine zur Abwehr konkreter Gefahren, sondern schon im Vorfeld zur Abwehr möglicher Risiken und zur Sicherung künftiger Umweltnutzungsspielräume tätig werden.³⁵ Das Vorsorgeprinzip sichert dem Unionsgesetzgeber insoweit einen weiten **Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielraum** bei der Ausgestaltung seiner umweltpolitischen Maßnahmen.³⁶ Allerdings sind die auch unter der Geltung des Vorsorgeprinzips weiter bestehenden Grenzen der solcherart ermöglichten EU-Rechtssetzung Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Kontroversen. Eine besondere Bedeutung hat das Vorsorgeprinzip insoweit auch für die handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen der EU und anderen Vertragsparteien der **WTO** erlangt.³⁷

Einige Bedeutung kommt des Weiteren dem **Verursacherprinzip** zu. Als Prinzip der Kostentragung zielt es auf die Internalisierung sog. externer Kosten, die ohne entsprechende Regelung nicht dem Verursacher einer Umweltbeeinträchtigung,

32 Das insbesondere von *Kahl* aus einer Gesamtschau der Normen des EU-Primärrechts abgeleitete europäische Prinzip des bestmöglichen Umweltschutzes, vgl. *ders.*, 1993, hat bislang lediglich in der deutschsprachigen Literatur, nicht aber in der Rechtsprechung des EuGH oder in der Praxis der anderen Unionsorgane Anerkennung gefunden; ebenso auch *Streinz/Kahl*, EUV/EGV, Art. 174, Rn 19.

33 Vgl zu den Prinzipien zusammenfassend *Winter*, ZUR 2003, 137 ff.

34 Vgl dazu insbesondere *Lübbe-Wolff*, in: *Bizer/Koch* 1998; *Appel*, 2005; *Hasbun*, ZEuS 2009, 455. Der in Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV ergänzend genannten Vorbeugung konnte trotz vielfacher Versuche bislang noch kein gegenüber der Vorsorge eigenständiger Bedeutungsgehalt zugewiesen werden. Sie wird daher im Folgenden nicht eigens behandelt.

35 Für den praktischen Anwendungsfall der REACH-VO *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290 ff.

36 Vgl dazu *Lübbe-Wolff*, 1998; *Rengeling*, DVBl 2000, 1473 ff.

37 Zu den Auseinandersetzungen um das Vorsorgeprinzip im Bereich des vorbeugenden Gesundheitsschutzes vgl. insbesondere *WT/DS26/AB/R* und *WT/DS48/AB/R* EC, Measures Concerning Meat and Meat Products [Hormones], in Auszügen abgedruckt in *EuZW* 1998, 157 (158 ff). Vgl dazu auch *Eggers*, *EuZW* 1998, 147 ff; *Spranger*, in: *Menzel u.a.*, 2005, S. 712 ff.

sondern der Allgemeinheit oder einzelnen Dritten auferlegt würden.³⁸ Noch immer sind die Nutzung und der Verbrauch ökologischer Ressourcen teils kostenlos und teils mit Kosten belastet, die nicht dem eigentlichen Wert der Nutzung oder Schädigung entsprechen. Die explizite primärrechtliche Normierung des Verursacherprinzips in Art. 191 Abs. 2 AEUV verlangt vom Unionsgesetzgeber Anstrengungen zur Korrektur dieses Zustandes. Die Umsetzung des Verursacherprinzips bringt allerdings eine ganze Reihe von Problemen mit sich. Vor allem sind vielfach weder der Wert einer natürlichen Ressource noch der ihrer Schädigung oder ihres Verbrauchs eindeutig zu bestimmen. Zudem kann die Anwendung des Verursacherprinzips mit gegenläufigen Zielsetzungen kollidieren. Ein anschauliches Beispiel für letzteres bietet die Entscheidung des EuGH zur Haftung für die Schiffshavarie des **Öltankers Erika**. Nach dieser Entscheidung steht das Verursacherprinzip einer internationalrechtlichen Vereinbarung zur Begrenzung der Haftung des Schiffseigentümers und des Befrachters nicht entgegen. Der mit dieser Haftungsbeschränkung bezweckte Schutz der Wirtschaftlichkeit des Warentransports über die See soll die Anwendung des Verursacherprinzips insoweit beschränken können. Allerdings muss das nationale Recht nach der Entscheidung des EuGH für diesen Fall nach der in der EU-Abfallrichtlinie normierten Konkretisierung des Verursacherprinzips eine ergänzende Verantwortlichkeit des Herstellers des ausgetretenen Schweröls vorsehen, wenn dieser durch sein Handeln – etwa durch die fahrlässige Auswahl des Schiffes – zu der Gefahr der Umweltverschmutzung beigetragen hat.³⁹

- 26 Neben dem Vorsorge- und dem Verursacherprinzip und neben der **Integrationsklausel** (zur Bedeutung dieser Klausel bereits Rn 11) und der **Verpflichtung auf das hohe Schutzniveau**⁴⁰ haben die anderen primärrechtlichen Umweltpinzipien oder -grundsätze bislang nur eine untergeordnete Bedeutung erlangt. Das **Ursprungsprinzip**⁴¹ hat dem EuGH immerhin bereits einmal zu einer – dogmatisch fragwürdigen – Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit im Bereich der Abfallentsorgung gedient.⁴² Auch das in Art. 11 AEUV erwähnte **Prinzip der nachhaltigen Entwicklung** hat bislang vor allem politische, weniger aber rechtliche Bedeutung erlangt.⁴³

G. Wichtige Regelungsfelder und aktuelle Probleme

- 27 Das europäische Umweltrecht deckt heute nahezu die gesamte Breite umweltrechtlicher Regulierung ab. Es umfasst allgemeine Regelungen zum Genehmigungsverfahren, zum Zugang zu Umweltinformationen und zum Rechtsschutz

38 Vgl *Krämer*, EuGRZ 1989, 353 ff; *Purps*, 1991.

39 EuGH, Rs. C-188/07, Urt. v. 24.6.2008, Rn 69 ff (Commune de Mesquer/Total).

40 Vgl dazu *Krämer*, ZUR 1997, 303 ff; und bereits Rn 5.

41 Näher zu diesem: *Burgi*, NuR 1995, 11 ff.

42 EuGH, Rs. C-2/90, Urt. v. 9.7.1992, Rn 34 f (Wallonien).

43 Zum Nachhaltigkeitsprinzip eingehend *Appel*, 2005.

im Umweltrecht (näher dazu Rn 68), zur Umwelthaftung, sowie zum Umweltstrafrecht.⁴⁴ Daneben enthält es materielle Vorgaben zum Klima- und Naturschutz, zur Luftreinhaltung, zum Abfall-, Wasser-, und Chemikalienrecht, zum Bodenschutz, zum Umgang mit gentechnisch veränderten Stoffen und zum Lärmschutz.

Eine Lücke im umweltrechtlichen Regelungsprogramm der EU besteht – wegen der zwischen den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich unterschiedlichen Bewertung dieser Technologie – noch hinsichtlich der Sicherheit und dem Betrieb von **Nuklearanlagen**.⁴⁵ 28

I. Allgemeines Umweltrecht

1. Genehmigungsverfahren

Europäische Vorgaben für die Verfahren zur Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben ergeben sich insbesondere aus den Richtlinien zur **Umweltverträglichkeitsprüfung**⁴⁶ und aus der **Industrieemissionsrichtlinie**.⁴⁷ Verfahrenrelevanter Kern der Vorgaben ist dabei – neben der Pflicht zur Ermittlung und Bewertung der potenziellen Umweltauswirkungen der jeweiligen Projekte bzw zur Entwicklung von Auflagen zur medienübergreifenden, integrierten Vermeidung und Verminderung der drohenden Umweltverschmutzung – jeweils die Verpflichtung zur Durchführung entsprechender Prüfungs- und **Genehmigungsverfahren** und zur **Beteiligung der Öffentlichkeit** in diesen Verfahren.⁴⁸ Weitere verfahrensrechtliche Anforderungen enthalten sektorale Richtlinien, wie etwa die über den **Naturschutz** (näher dazu Rn 38). Die EU-Richtlinien schaffen damit einen europaweit einheitlichen verfahrensrechtlichen Mindeststandard hinsichtlich der Notwendigkeit und des wesentlichen Inhalts der bei der Zulassung größerer umweltrelevanter 29

44 Weitere allgemeine Regeln betreffen etwa den Gebrauch von Umweltzeichen (VO EG 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.7.2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. 2000, L 237, 1) und die Anwendung von Umweltmanagementsystemen (VO EG 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. 2001, L 114, 1).

45 Vgl zu den Hintergründen eingehender *Wegener*, Kündigung EURATOM, 2007, S. 7 ff.

46 RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985, L 175, 40, zuletzt geändert durch Art. 31 der RL 2009/31/EG v. 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RL 85/337/EWG des Rates sowie der RL 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, ABl. 2009, L 140, 114; RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197, 30.

47 RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2010 über Industrieemissionen. Die RL hat die ältere RL 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.1.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 2008, L 24, 8, zuletzt geändert durch Art. 37 der RL 2009/31/EG v. 23.4.2009, abgelöst.

48 Vgl dazu auch *Callies*, in: Hender, 2004, S. 153 ff.

ter Vorhaben anzuwendenden Verfahren. Besondere Bedeutung hat dieser Mindeststandard als Grenze für die Deregulierung des Verfahrens. Bis heute noch nicht vollständig geklärt ist die Frage nach der Durchsetzung der europäischen Verfahrensanforderungen im Wege des Rechtsschutzes. Allerdings hat der EuGH dem Einzelnen bereits den Anspruch zugesprochen, eine behördliche Entscheidung allein deshalb als rechtswidrig angreifen zu können, weil sie ohne die unionsrechtlich zwingend vorgeschriebene UVP zu Stande gekommen sei.⁴⁹ Auch im Übrigen wird dem Unionsrecht vielfach eine Tendenz zur **Aufwertung des Verfahrens** und seiner gerichtlichen Durchsetzung zugeschrieben.⁵⁰ Nähere Erkenntnisse über die diesbezügliche Direktionskraft des Unionsrechts hat unlängst die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Altrip* gebracht. Grundlage der Entscheidung war ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der **Konsequenzen einer fehlerhaften UVP**.⁵¹ In seinem Urteil hat der EuGH zunächst klargestellt, dass auch eine zwar durchgeführte aber fehlerhafte UVP die behördliche Genehmigungsentscheidung anfechtbar macht. Verfahrensfehler können aber im Ergebnis unbeachtlich bleiben, wenn das Gericht „zu der Feststellung in der Lage ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den vom Rechtsbehelfsführer geltend gemachten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre.“⁵² Dem Kläger darf insoweit allerdings – anders als nach bisheriger Praxis der deutschen Verwaltungsgerichte – in keiner Form die **Beweislast** aufgebürdet werden. Im Gegenteil muss das Gericht auf der Grundlage der vom Projektträger oder von den zuständigen Behörden vorgelegten Beweise entscheiden. Dabei hat es unter anderem den Schweregrad des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und insbesondere zu prüfen, ob dieser Fehler die betroffene Öffentlichkeit eines ihrer **Informations- oder Beteiligungsrechte** beraubt hat.⁵³ Soweit dies der Fall ist, muss der Verfahrensfehler als wesentlich und die **Genehmigungsentscheidung** dementsprechend als **anfechtbar** angesehen werden.

2. Umweltinformationen

- 30 Mit der in ihrer ersten Fassung bereits 1990 verabschiedeten Richtlinie über den **Zugang zu Umweltinformationen**⁵⁴ hat die EU den bereits mit den Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren eingeschlagenen

49 Zum gerichtlich durchsetzbaren Anspruch des Einzelnen auf Durchführung (und ggfs. Nachholung) einer Umweltverträglichkeitsprüfung: EuGH, Rs. C-201/02, Urt. v. 7.1.2004, NVwZ 2004, 593 ff, Rn 54 ff (Wells); vgl zuvor bereits Rs. C-435/97, Urt. v. 16.9.1999, Slg 1999, I-5613, Rn 68 ff (WWF).

50 Näher dazu *Wegener*, in Hendlar u.a., JUTR 2008 (UTR 98), S. 319, 328 ff mwN.

51 BVerwG, 10.1.2012, 7 C 20.11, ZUR 2012, 248 (Altrip).

52 EuGH, Rs. C-72/12, Urt. v. 7.11.2013, Rn 53 (Altrip).

53 EuGH, Rs. C-72/12, Urt. v. 7.11.2013, Rn 57 (Altrip).

54 RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen v. 28.1.2003 ABl. EG 2003, L 41/26. Ersetzt wurde damit die Umweltinformationsrichtlinie vom 7.6.1990 (90/313/EWG) ABl. EG 1990, L 198/56; vgl dazu *Schrader/Schomerus/Wegener*, UIG, 2002; *Erichsen/Scherzberg*, 1992; *Winter*, 1990.

Weg einer **Mobilisierung des Bürgers** für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts fortgesetzt.⁵⁵ Mit dem neuen verfahrensunabhängigen Recht auf Zugang zu den bei den Behörden der Mitgliedstaaten vorhandenen Informationen über die Umwelt wurde auch ein Instrument der bürgerschaftlichen Kontrolle der Einhaltung des europäischen Umweltrechts geschaffen. Die **Umwelthinformationsrichtlinie** ist zugleich ein weiteres und frühes Beispiel für die Inanspruchnahme einer Annexkompetenz zur **Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahrens** durch die EU. Die Umwelthinformationsrichtlinie kann zudem als Vorläufer der heute immer mehr ins Allgemeine ausgreifenden Transparenzgesetzgebung der EU gelten.⁵⁶ In Deutschland ist die Umwelthinformationsrichtlinie zunächst nur sehr verspätet und mit erheblichen unionsrechtswidrigen Restriktionen umgesetzt worden.⁵⁷ Auch hier hat sie allerdings mit dazu beigetragen, den Rechtsgedanken demokratischer Verwaltungstransparenz stärker zu etablieren.⁵⁸

In jüngeren Entscheidungen musste sich der EuGH vor allem mit der Frage auseinandersetzen, wer im Rahmen der nationalen Normsetzung als **informationspflichtige Stelle** anzusehen ist. Dabei verneinte der EuGH zunächst eine Informationspflicht der an der parlamentarischen Gesetzgebung beteiligten Ministerialbehörden. Hier greife die Ausnahmebestimmung des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 UIRL für „Gremien oder Einrichtungen [...], soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln“.⁵⁹ Umgekehrt sollen **Ministerialbehörden** aber informationspflichtig bleiben, soweit sich ihre Tätigkeit nicht auf die parlamentarische Gesetzgebung, sondern auf den **Erlass von Rechtsverordnungen** bezieht.⁶⁰ Noch nicht entschieden hat der EuGH die ihm vorgelegte Frage nach der Informationspflichtigkeit der **Ministerialverwaltung der Länder** hinsichtlich solcher Informationen, die im Zusammenhang mit der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes im Bundesrat angefallen sind.⁶¹ 31

Besondere Bedeutung erlangt der Umwelthinformationsanspruch derzeit im Bereich der **Produktzulassung**. In einer aktuellen, aufsehenerregenden Entscheidung hat das EuG den auch gegenüber den EU-Organen bestehenden Informationsanspruch insoweit in einer besonders öffentlichkeitsfreundlichen Art und Weise interpretiert. Im zugrunde liegenden Verfahren ging es um einen Antrag von Umweltverbänden auf Zugang zu Informationen über die genaue Zusammensetzung des EU-weit zugelassenen Pflanzenschutzmittelwirkstoffs **Glyphosat**. Nach der Entscheidung des EuG sind Informationen über die genaue Zusammensetzung 32

55 Eingehend zu dieser Konzeption *Masing*, 1997.

56 Näher dazu Calliess/Ruffert/*Wegener*, EUV/AEUV, 2011, Art. 15 AEUV Rn 1 ff.

57 Vgl dazu insbesondere EuGH, Rs. C-321/96, Urt. v. 17.6.1998, Rn 19 ff, 30 (Mecklenburg).

58 Vgl die Nachweise in Fn 15.

59 EuGH, Rs. C-204/09, Urt. v. 14.2.2012, Rn 58 (Flachglas Torgau).

60 EuGH, Rs. C-515/11, Urt. v. 18.7.2013, Rn 28 ff (Deutsche Umwelthilfe).

61 Vorlage des VG München v. 22.5.2013, Az M 24 K 12.613, ZUR 2013, 563 (nur LS).

und die Verunreinigungen von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen als Informationen über **Emissionen** in die Umwelt einzuordnen und daher nach der gesetzlichen Regelung in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 VO 1367/2006 grundsätzlich öffentlichkeitsgewidmet.⁶² Eine Geheimhaltung dieser Informationen unter Berufung auf **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** der Hersteller ist daher regelmäßig ausgeschlossen. Die hier konkretisierte Grundentscheidung des Gesetzgebers für die Öffentlichkeit von Informationen über Emissionen sollte zum Anlass genommen werden, die Regelungen über das Zulassungsverfahren für potenziell gesundheitsschädliche Produkte, und insoweit vor allem die einseitige Abhängigkeit dieses Verfahrens von Informationen der Hersteller, grundsätzlich zu überdenken.⁶³

3. Umwelthaftung

- 33 Die praktische Bedeutung von Regeln über die **Umwelthaftung** ist – von Sonderbereichen abgesehen – regelmäßig sehr gering. Ursächlich dafür sind vor allem die Schwierigkeiten bei der haftungsrechtlichen Zuordnung der eingetretenen Schäden zu einzelnen Verursachern. Die Masse der Umweltschäden lässt sich eben nicht auf einzelne, illegal handelnde Verursacher zurückführen, sondern entsteht als Folge **summierter** und legaler **Schadstoffeinträge**. Deshalb wird aller Voraussicht nach auch die entsprechende EU-Richtlinie⁶⁴ über die Umwelthaftung nur geringe Bedeutung erlangen. Allerdings normiert die Richtlinie entgegen ihrem insoweit irreführenden Titel gar keine Haftung im eigentlichen Sinne. Sie erlaubt es vielmehr den Behörden der Mitgliedstaaten, die Verursacher von Schäden an besonders geschützten Teilen der natürlichen Umwelt, von Gewässern oder des Bodens unter bestimmten Voraussetzungen zur Sanierung zu verpflichten bzw die **Sanierung auf Kosten der Verursacher** selbst vorzunehmen. Bemerkenswert ist dabei der Versuch der Richtlinie, die **Umweltverbände** durch die Einräumung von Antrags- und Klagerechten in den Vollzug der Sanierungsverantwortung einzubeziehen und so eine Art „externer Qualitätssicherung“ zu etablieren.⁶⁵

4. Umweltstrafrecht

- 34 Wie die der Umwelthaftung so ist auch die praktische Bedeutung des **Umweltstrafrechts** begrenzt. Es entspricht insoweit dem Ultima-Ratio-Charakter des Strafrechts insgesamt. Dennoch darf vor allem seine präventive Funktion auch nicht unterschätzt werden. Drohende strafrechtliche Verantwortlichkeit ist mit-

62 EuG, Rs. T-545/11, Urt. v. 8.10.2013, Rn 35 ff (Greenpeace u PAN-Europe/Kommission).

63 Näher dazu: *Wegener*, ZUR 2014, 32 ff.

64 RL 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.4.2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004, L 143, 56. Näher zur Richtlinie *Ruffert*, in: Hendlar, UTR 81, 2004, S. 43 ff; *Schink*, EurUP 2005, 67; *Wagner*, in: Hendlar, UTR 81, 2004, S. 73 ff.

65 Näher zu diesem Aspekt *Schrader/Hellenbroich*, ZUR 2007, 289 ff.

unter ein entscheidendes abschreckendes Moment, das individuelle Verantwortungsträger zur Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften anhält.

Vor diesem Hintergrund ist auch die **EU-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt** zu sehen, die wegen der begrenzten EU-Kompetenzen (zur Auseinandersetzung um die Existenz und die Reichweite der EU-Kompetenz zur Harmonisierung des Umweltstrafrechts bereits Rn 22) im Bereich des Strafrechts ohnehin nur als Mindestharmonisierung ausgestaltet ist.⁶⁶ Die Richtlinie formuliert eine Reihe von Umweltstraftatbeständen, für die die Mitgliedstaaten „wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen“ vorsehen müssen. Daneben begründet die Richtlinie auch die Verpflichtung zur Einführung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für juristische Personen.⁶⁷

II. Besonderes Umweltrecht

1. Klimaschutz

Das vergleichsweise junge, sich aber sehr dynamisch entwickelnde Recht des Klimaschutzes wird weitgehend von unionsrechtlichen Vorgaben dominiert. Die sich aus völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere aus dem Kyoto-Protokoll, ergebenden Verpflichtungen zum **Klimaschutz** treffen die EU als Ganzes und werden dementsprechend auch unionsrechtlich umgesetzt. Dies gilt zunächst für das zentrale Instrument des **Emissionshandels**.⁶⁸ Nach dessen Grundkonzeption wird der Betrieb bestimmter besonders klimarelevanter Anlagen vom Erwerb und von der Abgabe entsprechender Emissionsrechte („**Zertifikate**“) abhängig gemacht. Über diese Verpflichtung soll ein marktähnlicher ökonomischer Anreiz zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen geschaffen werden. Hinsichtlich der Effektivität des hier erstmals großflächig eingesetzten hoch komplexen ökonomischen Instrumentariums sind allerdings derzeit noch erhebliche Zweifel angebracht.⁶⁹ Daneben finden sich eine Vielzahl weiterer EU-rechtlicher Regelungen

66 Vgl dazu Erwägungsgrund (12) der RL 2008/99/EG; Fn 31.

67 Vgl Art. 6 und 7 der RL 2008/99/EG; s. Fn 31.

68 Vgl dazu die RL 2009/29/EG über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten; s. Fn 10.

69 Kritisch zur Novelle des EU-Emissionshandels deshalb *Wegener*, ZUR 2009, 283 ff; kritisch zu den bisherigen Ergebnissen des Emissionshandels auch *Winter*, ZUR 2009, 289 ff; *Beckmann/Fisahn*, ZUR 2009, 299 ff; *Epiney*, Umweltrecht, 2013, S. 497.

etwa zur Förderung erneuerbarer Energien,⁷⁰ zur Begrenzung des CO₂-Ausstoßes von PKW⁷¹ und zur Abscheidung und Sequestrierung von CO₂.⁷²

- 37 Trotz der Vielzahl der EU-rechtlichen Regelungen auf dem Gebiet des Klimaschutzes bestehen auch insoweit noch erhebliche Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere, wie das Beispiel der **Förderung erneuerbarer Energien** zeigt, für Rechtsfragen der grundsätzlichen Ausgestaltung der Energieversorgung. Hier verfolgen die Mitgliedstaaten grundsätzlich eigenständige Regelungskonzepte um die EU-rechtlichen Zielerreichungsvorgaben umzusetzen. Allerdings hat die EU-Kommission in jüngster Zeit Bedenken hinsichtlich der beihilferechtlichen Zulässigkeit einzelner dieser Förderinstrumente angemeldet und ein entsprechendes Aufsichtsverfahren eingeleitet.

2. Naturschutz

- 38 Entscheidende Veränderungen hat das europäische Recht für das Recht des **Naturschutzes** bewirkt. Die Regelungen des deutschen Naturschutzrechts setzten und setzen – vor allem im Rahmen der **Eingriffsregelung** – auf eine Abwägung des Naturschutzes mit gegenläufigen Belangen etwa der Bau- und Infrastrukturentwicklung. In der Konsequenz blieb für den Naturschutz regelmäßig nicht mehr als ein – zunehmend monetarisierter – Ausgleich für die rechtlich weithin uneingeschränkt zulässigen Eingriffe in Natur und Landschaft.⁷³
- 39 Demgegenüber setzte zunächst die **EU-Vogelschutzrichtlinie** von 1979⁷⁴ gegenläufige Akzente. In ihrer strikten Auslegung durch den EuGH erwuchs aus ihr zum einen eine grundsätzlich allein an ornithologischen Kriterien zu orientierende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ausweisung entsprechender Schutzgebiete.⁷⁵ Zugleich begrenzte der EuGH für die tatsächlich ausgewiesenen oder EU-rechtlich zwingend auszuweisenden, sog. „faktischen“ Vogelschutzgebiete den Kreis der in die Abwägung mit den Zielen des Vogelschutzes einzustellenden gegenläufigen Belange. Abwägungsrelevant waren danach nurmehr überragend wichtige Interessen des Schutzes der Allgemeinheit. Dagegen sollten wirtschaftli-

70 RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RL 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. 2009, L 140, 16.

71 Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009, L 140, 1.

72 RL 2009/31/EG des EP und des Rates vom 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der RL 85/337/EWG des Rates sowie der RL 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des EP und des Rates sowie der Verordnung (EG), Nr. 1013/2006, ABl. 2009, L 140, 114.

73 Zur Eingriffsregelung im deutschen Naturschutzrecht *Koch*, in: Kerkmann, 2007, § 4.

74 RL 79/409/EWG des Rates v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979, L 103, 1.

75 Vgl auch EuGH, Rs. C-3/96, Urt. v. 19.5.1998, Rn 60 ff (Kommission/Niederlande).

che Interessen oder infrastrukturelle Erfordernisse eine Beeinträchtigung der Vogelschutzgebiete nicht mehr rechtfertigen können.⁷⁶

Der EU-Gesetzgeber hat diese strikte naturschützerische Rechtsprechung des EuGH mit der sog. **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie** (FFH-RL)⁷⁷ zwar relativiert. Danach ist jetzt auch hinsichtlich der Gebiete, die dem unionsrechtlichen Naturschutzregime unterstehen, eine Abwägung mit gegenläufigen wirtschaftlichen und sozialen Belangen grundsätzlich möglich. Entsprechende Beeinträchtigungen stehen aber unter dem Vorbehalt erheblicher – vor allem prozeduraler – Rechtfertigungslasten, die Eingriffe in FFH-Schutzgebiete zumindest im Vergleich zum überkommenen deutschen Naturschutzrecht weiterhin deutlich erschweren.⁷⁸ Zugleich hat der EU-Gesetzgeber mit der FFH-Richtlinie den Kreis der zu schützenden Gebiete und Arten erheblich erweitert und vergleichsweise strenge schutzgebietsunabhängige Vorschriften für den **Artenschutz** eingeführt. Das EU-Naturschutzrecht ist deshalb zu einem entscheidenden Faktor in den Auseinandersetzungen zwischen Naturschutz- und Naturnutzungsbelangen avanciert.⁷⁹ Deutlich wird dies auch anhand der Vielzahl höchstrichterlicher Entscheidungen des EuGH wie des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte gerade zum Naturschutzrecht. Entgegen gelegentlich geäußerter Befürchtungen⁸⁰ ist damit aber keine unzumutbare Einschränkung des Infrastrukturausbaus verbunden. Problematisch erscheint in diesen Auseinandersetzungen vielmehr das Missverhältnis von analytischem und planerischem Aufwand einerseits und naturschützerischem Ertrag andererseits.⁸¹

Mit Blick auf die durch das **Subsidiaritätsprinzip** des Art. 5 Abs. 3 EUV formulierten Grenzen der eigenen Zuständigkeit betont die Union die Bedeutung grenz-

76 Vgl. dazu EuGH, Rs. C-57/89, Urt. v. 28.2.1991, Rn 20 ff (Leybucht); Rs. C-355/90, Urt. v. 2.8.1993, Rn 26 ff (Santoña); Rs. C-44/95, Urt. v. 11.7.1996, Rn 28 ff (Royal Society for the Protection of Birds).

77 RL 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206, 7. Vgl. dazu insbesondere *Gellermann*, Natura 2000, 2001.

78 Vgl. insbesondere Art. 6 FFH-RL. Vgl. dazu aus der umfangreichen einschlägigen Rspr des EuGH, Rs. C-127/02, Urt. v. 7.9.2004, (Herzmuschelfischerei); Rs. C-117/03, Urt. v. 13.1.2005 (Dragaggi); Rs. C-98/03, Urt. v. 10.1.2006 (Kom/D); Rs. C-239/04, Urt. v. 26.10.2006, (Castro Verde); Rs. C-244/05, Urt. v. 14.9.2006 (Bund Naturschutz); Rs. C-304/05, Urt. v. 20.9.2007 (Stilfser Joch); Rs. C-418/04, Urt. v. 13.12.2007 (Kommission/Irland).

79 Vgl. dazu insbesondere die Entscheidung des BVerwG zur Westumfahrung Halle, Urt. v. 17.1.2007, Az 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 ff; vgl. dazu *Bönsel/Hönig*, NuR 2007, 796 ff; *Dolde*, NVwZ 2007, 7; *Gatz*, jurisPR 03/08; *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, 220; *Jarass*, NuR 2007, 371; *Kremer*, ZUR 2007, 299; *Nolte*, jurisPR 10/07; *Stüer*, NVwZ 2007, 1147; zuvor im hier interessierenden Zusammenhang bereits *ders.*, DVBl. 2007, 416.

80 Sehr pointiert etwa der Berichterstatter im Verfahren Westumfahrung Halle *Vallendar*, EurUP 2007, 275 ff; ganz ähnlich auch *ders.*, UPR 2008, 1 ff; kritisch zur BVerwG-Entscheidung auch *De Witt*, LKV 2008, 112, 113 f. Kritisch zu Vallendars Äußerungen *Czybulka*, EurUP 4/2008, Editorial. Mit wesentlich zurückhaltenderer und zu Vallendars Einschätzung tendenziell gegenläufiger Bewertung auch der Vorsitzende des 9. Senats des BVerwG *Storost*, DVBl. 2009, 673 ff.

81 Näher dazu *Wegener*, ZUR 2009, 459 ff.

überschreitend einheitlicher Naturschutzstandards. Die Notwendigkeit eines unionalen Vorgehens auch im Naturschutzrecht soll sich insbesondere aus der Wanderung der Arten und dem folgend aus der Notwendigkeit zur Bereitstellung eines Netzes von „Trittsteinbiotopen“ ergeben. Schlagwortartig wird die Konzeption im Begriff des zu schaffenden Netzes von Naturschutzgebieten („Natura 2000“) zusammengezogen. Nach den aktuellsten verfügbaren Zahlen der EU-Kommission sind aktuell etwa 17,5% der Landfläche der Mitgliedstaaten als Natura-2000-Schutzgebiete ausgewiesen.⁸² Daneben spielen auch die Vorstellung des unionalen Schutzes eines „gemeinsamen Naturerbes“⁸³ und die Vermeidung wenigstens potenzieller Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten eine Rolle bei der Legitimation des gemeinsamen Schutzkonzeptes.

- 42 Wie im internationalen und nationalen Naturschutzrecht, so spielt auch im EU-Naturschutzrecht der **Artenschutz** eine entscheidende Rolle. Spezifische Regelungen zum Artenschutz enthält auch die FFH-RL. Schon in ihrem flächen- oder habitatsbezogenen Ansatz geht es ihr vorrangig auch um den Schutz der Arten. Artenschutz ist heute eine der wesentlichen und in der rechtspolitischen Wirklichkeit vergleichsweise gut zu vermittelnden „harten“ Grundmotive des Naturschutzes. Die weltweite Dezimierung bekannter Arten wie etwa des Blauwals, des Tigers oder des Elefanten hat dem Artenschutz eine besondere Popularität und jedenfalls vordergründige Plausibilität eingetragen. Von naturschützerischer Seite wird dieser Ansatz mit der Erstellung sog. „roter Listen“ bedrohter Arten dokumentarisch begleitet. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass auch und gerade der Artenschutz – jedenfalls jenseits plakativ eindeutiger Fälle – zahlreiche innere Probleme und Widersprüchlichkeiten kennt. So ist schon die Definition der jeweiligen „Art“ keine Selbstverständlichkeit, sondern wenigstens teilweise eine definitorische Frage. Weitere philosophisch unabweisbare Unsicherheiten ergeben sich bei der Ermittlung des in die Abwägung im Rahmen von Naturschutzentscheidungen einzustellenden „Wertes der Natur“.⁸⁴ Aber auch im

82 Natura-2000-Barometer (Stand vom Januar 2011), zuletzt besucht am 29.10.2013, <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/>.

83 Vgl. dazu EuGH, Rs. 262/85, Slg 1987, 3073, Rn 9 (Kommission/Italien); Rs. C-38/99, Slg 2000, I-10941, Rn 53 (Kommission/Frankreich – Basses Corbières); Rs. C-6/04, Slg 2005, I-9017, Rn 25 (Kommission/Vereinigtes Königreich).

84 Vgl. dazu im hier interessierenden Zusammenhang Meyer, Der Wert der Natur, 2003; zu den Debatten um die Begründung teilweise konkurrierender Ziele des Naturschutzes auch SRU-Sondergutachten 2002, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, BT-Drucks. 14/9852, S. 1 (16 ff.). Dem arten- und biotopschutzrechtlichen Ansatz des FFH-Regimes wird teilweise eine Grundentscheidung hinsichtlich einer der zentralen Auseinandersetzungen über die Grundkonzeption des Naturschutzes entnommen. Danach soll es grundsätzlich nicht mehr zulässig sein, Schutzgebiete im Sinne eines „dynamischen“ Schutzkonzeptes weitestgehend sich selbst und damit dem natürlichen Veränderungsprozess zu überlassen. Im Gegenteil soll der vorbefindliche und für die Ausweisung ausschlaggebende Habitat- und Artenbestand durch aktive Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen gesichert werden müssen. Dies soll auch und gerade dann gelten, wenn der zu erhaltende Zustand seinerseits erst das Ergebnis menschlicher Eingriffe ist. Eine Ausnahme soll allein für bestimmte Waldökosysteme denkbar sein, die sich in einem stabilen natürlichen Zustand befinden, in diesem Sinne Ssymank, EurUP 2008, 158 (161 f.).

Detail fehlt es vielfach an rationalen Maßstäben und Erkenntnisverfahren.⁸⁵ Angesichts der Vielzahl der potenziell beeinträchtigten Arten und Habitate⁸⁶ und der ihnen drohenden Veränderungen ist dies auch kein Wunder. Das Beispiel⁸⁷ der als vergleichsweise besterforscht geltenden Fragestellung⁸⁸ nach dem **artenbezogenen Lärmschutz** soll dies veranschaulichen. Schon für den Menschen bestehen erhebliche wissenschaftliche Kontroversen hinsichtlich seiner Belastbarkeit bzw hinsichtlich der Folgen des auf ihn einwirkenden Verkehrslärms. Schwellenwerte sind insoweit erst sehr spät und in einer von vielen Fachleuten bis heute als defizitär bezeichneten Weise festgesetzt worden. Wie vor diesem Hintergrund die Ermittlung von Lärmgrenzwerten für die unterschiedlichsten Tier- (und ggfs. Pflanzenarten) erfolgen können soll, ist zweifelhaft. Als problematisch erweist sich insoweit nicht nur die unterschiedliche Empfindlichkeit der verschiedenen Arten. Problematisch ist auch die Bestimmung der Schwellenwerte für Subjekte, mit denen – anders als mit Menschen – der Naturwissenschaftler nicht direkt kommunizieren kann.⁸⁹

-
- 85 In diese Richtung auch *Vallendar*, EurUP 2007, 275 mit seinem Hinweis, der fachliche Rat der Wissenschaft führe insoweit „ins Nichts“; dazu unter Hinweis auf die angeblich zügige Fortentwicklung der Ökosystemforschung aA *Czybulka*, EurUP 4/2008, Editorial. A. A. auch *Ssymank*, EurUP 2008, 158 (159 ff) nach dessen Meinung die Bewertungsverfahren in den letzten Jahren erheblich verbessert werden konnten; heute stünden zumindest für bestimmte Lebensraumtypen „im Prinzip“ eine bundesweit einheitliche Verfahrensweise zur Verfügung.
- 86 Auch traditionell naturschutzfreundliche Autoren sprechen gelegentlich von der fast unübersehbaren Fülle von Schutzgegenständen des Artenschutzes und fordern den Gemeinschaftsgesetzgeber dazu auf, hier „die wirklich schützenswerten Tatbestände zu identifizieren, dh die Spreu vom Weizen zu trennen“, so *Gassner*, Artenschutzrechtliche Differenzierungen, NuR 2008, 613.
- 87 Vgl im Übrigen etwa *Bauch/Gruber/Henle*, EurUP 2008, 175 (177 f, hinsichtlich der Defizite bei der „systematischen“ Auswahl von Schutzgebieten); *Vallendar*, UPR 2010, 1 (6) für die Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Fledermausvorkommen.
- 88 Vgl dazu *Vallendar*, EurUP 2007, 275 (277) hinsichtlich der Lärmempfindlichkeit von Vögeln.
- 89 Als Beispiel für diese Schwierigkeiten kann auf Ausführungen des OVG Lüneburg, Urt. v. 5.3.2008, 7 MS 114/07 (Jade-Weser-Port) Rn 58, 63 ff hinsichtlich der unklaren Lärmempfindlichkeit der Rohrdommel und den sich daraus ableitenden Notwendigkeiten für den Lärmschutz an einer Eisenbahnstrecke verwiesen werden. Im Ergebnis verlangt das OVG nach einer *worst-case*-Betrachtung, in der eine besondere Lärmempfindlichkeit des Vogels unterstellt wird.

3. Luftreinhalterecht

- 43 Das **Luftreinhalterecht** ist eines der traditionellen Felder europäischer Regelsetzung. Die einschlägige Normsetzung⁹⁰ orientierte sich dabei zunächst stark am Vorbild des auf Emissionsbegrenzung zielenden deutschen Umweltrechts. Auf diese Weise konnten die Emissionen der wichtigsten Luftschadstoffe teilweise deutlich reduziert werden.⁹¹ In den letzten Jahren hat sich die europäische Normsetzung zur Luftreinhaltung verstärkt einem auf die **Luftqualität** bezogenen Immissionskontrollansatz zugewandt. Dessen Umsetzung und Vollzug bereitet dem deutschen Umweltrecht teilweise erhebliche Probleme. Defizitär war und ist insbesondere die Sicherung der Einhaltung der europäisch vorgegebenen **Luftqualitätsstandards** für **Feinstaub** in den Innenstädten.⁹² Der EuGH hat unterdessen entschieden, dass die Einhaltung der entsprechenden Grenzwerte und die Aufstellung der dafür erforderlichen mitgliedstaatlichen **Aktionspläne** von Einzelnen gerichtlich eingeklagt werden können.⁹³

4. Lärmschutz

- 44 **Lärm** beeinträchtigt die Lebensqualität und die Gesundheit eines großen Teils der Bevölkerung. Hauptquellen sind der Straßen-, Flug- und Schienenverkehr, mobile Geräte in der Nachbarschaft sowie Industrie und Gewerbe. Trotz eines medizinisch eindeutig belegten Zusammenhangs zwischen Lärmbelastung und

90 Neben den im Folgenden eigens genannten vor allem: RL 1999/32/EG des Rates v. 22.4.1999 über die Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe, ABl. 1999, L 121, 13; RL 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, ABl. 2000, L 313, 12; RL 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. 2001, L 309, 1; RL 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.2.2002 über den Ozongehalt in der Luft, ABl. 2002, L 67, 14; RL 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296/55; RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/1; Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. L 140/1.

91 Vgl für Deutschland UBA, Entwicklung der Luftqualität in Deutschland, 2009, abrufbar unter www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3760.pdf.

92 Die entsprechenden Vorgaben ergeben sich aus Art. 3 ff der RL 1999/30/EG des Rates v. 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. 1999, L 163, 41; vgl zur Auseinandersetzung *Callies*, NVwZ 2006, 1 ff.

93 Vgl EuGH, Rs. C-237/07, Urt. v. 25.7.2008, Rn 42 (Janecek – Aktionsplan Luftreinhaltung); kritisch zu den zu unkonkreten Forderungen des EuGH hinsichtlich des behördlicherseits geforderten Handelns *Faßbender*, EuR 2009, 400, 405 ff. Das BVerwG hatte zuvor allenfalls einen Anspruch auf den Erlass spezifischer Maßnahmen für gegeben erachtet, vgl BVerwG, Urt. v. 27.9.2007, 7 C 36.07, NVwZ 2007, 1425 ff, vgl dazu *Streppel*, ZUR 2008, 23 ff; *Hentschell/Wurzel*, NVwZ 2008, 165 ff.

Krankheit⁹⁴ sind die einschlägigen Lärmschutznormen vielfach dramatisch veraltet und entsprechen weder den gesundheitspolitischen Notwendigkeiten noch den technischen Möglichkeiten. Auf wohl keinem anderen Gebiet des Umwelt- und Gesundheitsschutzes fällt die Diskrepanz zwischen dem technisch und wirtschaftlich Machbaren und dem tatsächlich Geforderten derart groß aus.⁹⁵

Dies gilt auch und insbesondere für das Recht der lärmbezogenen Produkthanforderungen. Diese werden wegen ihrer Bedeutung für den freien Warenverkehr fast vollständig durch die Union normiert. Von besonderer Relevanz sind dabei die Anforderungen an die Lärmemissionen von Kraftfahrzeugen.⁹⁶ Mit Rücksicht auf die Wünsche der Hersteller und Konsumenten werden dabei die technischen Möglichkeiten der Lärminderungen – etwa im Bereich der Motorräder⁹⁷ – teilweise nicht einmal ansatzweise genutzt. Zu den produktbezogenen Lärmgrenzwerten der Union zählen daneben Vorgaben für Flugzeuge,⁹⁸ für neue Schienenfahrzeuge⁹⁹ und für zur Verwendung im Freien vorgesehene Geräte und Maschinen.¹⁰⁰ Mit Blick auf den Fluglärm kennt das Unionsrecht auch – vor allem verfahrensrechtliche – Vorgaben für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen.¹⁰¹

Einen neuen, produktunabhängigen Ansatz verfolgt seit 2002 die EU-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von **Umgebungsärm**.¹⁰² Hiernach soll Lärm aus der Sicht der Betroffenen und damit erstmalig auch quellenübergreifend kumulativ betrachtet werden. Kern der Richtlinie ist allerdings zunächst die aufwändige Erfassung und Kartierung besonders lärmbelasteter Gebiete. Die anschließende Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen entspricht dem neueren planungsbezogenen Regelungsansatz des EU-Umweltrechts, bleibt hier aber im Einzelnen besonders unverbindlich. Hintergrund ist auch die gerade hinsichtlich

94 Vgl etwa http://www.umweltbundesamt.de/umid/archiv/umid_11_04_01_sonderdruck_laerm.pdf.

95 Vgl dazu auch die Ausführungen von Paetow, NVwZ 2010, 1184 ff.

96 RL 70/157/EWG über den zulässigen Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen, zuletzt geändert durch RL 2007/34/EG.

97 Vgl RL 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, zuletzt geändert durch RL 2006/72/EG.

98 RL 2006/93/EG zur Regelung des Betriebs von Flugzeugen. Vgl dazu auch VO/216/2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt.

99 Vgl zu den entsprechenden Vorgaben im Einzelnen *Lutzenberger/Gutmann*, Ermittlung des Standes der Technik der Geräuschemissionen europäischer Schienenfahrzeuge und deren Lärminderungspotenzial, UBA-Texte 12/2013, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4441.pdf>.

100 RL 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen.

101 RL 2002/30/EG über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft.

102 RL 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungsärm; eingehend und kritisch dazu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 836 ff.

der gebietsbezogenen Lärmbekämpfung nicht unproblematische Regelungskompetenz der Union.

5. Industrielle Risiken

- 47 Zur Bewältigung besonderer industrieller Risiken hat die EU bereits 1982 – im Anschluss an die Dioxin-Katastrophe in Seveso 1976 – eigene Rechtsvorschriften erlassen. Die derzeit geltende Fassung der einschlägigen Richtlinie¹⁰³ enthält dazu für alle Betriebe, in denen gefährliche Stoffe in einer bestimmten Menge vorhanden sind, Vorgaben für Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle, für die Information der Öffentlichkeit, für den Austausch sachdienlicher Informationen und für die Überwachung von Ansiedlungen, insbesondere im Hinblick auf den Abstand zur Wohnbebauung. Zum letztgenannten Aspekt hat der EuGH entschieden, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zu einer angemessenen Berücksichtigung der **Abstandsgebote** auf jeder Ebene in der Lage sein müssen. Dies gelte auch dann, wenn und soweit die Behörde eine gebundene Entscheidung zu treffen habe. Das einschlägige nationale Recht sei insoweit soweit wie möglich unionsrechtskonform auszulegen. Diese unionsrechtskonforme Auslegung könne dem Einzelnen entgegenghalten werden. Zugleich hat der EuGH aber die Entscheidungs- und Abwägungsspielräume der mitgliedstaatlichen Behörden bei Ansiedlungsentscheidungen betont.¹⁰⁴ Die Weiterführung oder Inbetriebnahme eines Unternehmens, dessen Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle eindeutig unzureichend sind, ist von den Mitgliedstaaten zu untersagen.

6. Wasserrecht

- 48 Auch das **Wasserrecht** gehört zu den traditionellen Regelungsfeldern des europäischen Umweltrechts. Hierfür scheint es schon deshalb prädestiniert zu sein, weil Flüsse im Besonderen und der Wasserkreislauf im Allgemeinen nationale Grenzziehungen regelmäßig überwinden. Schon im klassischen Völkerrecht finden sich daher vielfach Regelungen und Entscheidungen zum Umgang mit gemeinsamen Wasserressourcen.¹⁰⁵ Die Regelungen des EU-Wasserrechts gehen allerdings über das für eine gemeinsame Bewirtschaftung und einen gemeinsamen Schutz notwendige hinaus und sind insoweit Ausdruck des europäischen Anspruchs auf Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse.¹⁰⁶

103 RL 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen.

104 EuGH, Rs. C-53/10, Urt. v. 15.9.2011 (Mücksch).

105 Vgl. neben zahlreichen Entscheidungen zum Seerecht, etwa IGH, 25.9.1997 (Gabcíkovo-Nagyymaros – Staudamm); *Menzel/Pierlings/Hoffmann*, Nr. 8; Schiedsgerichtsentscheidung v. 16.11.1957 (Lac Lanoux – Nutzung von Wasserressourcen) *Menzel/Pierlings/Hoffmann*, Nr. 132; zu weiteren Entscheidungen internationaler Gerichte und insbesondere zum bekannten Rio-Grande-Fall vgl. *Drohla*, in: Heintschel von Heinegg, S. 227 ff.

106 Kritisch dazu unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip: *Meßerschmidt*, § 14, Rn 13.

Frühe Einzelregelungen galten etwa dem Schutz der **Oberflächengewässer** für die **Trinkwassergewinnung**,¹⁰⁷ der Beobachtung und Reinhaltung der **Badegewässer**,¹⁰⁸ dem **Grundwasser**,¹⁰⁹ der Behandlung **kommunaler Abwässer**,¹¹⁰ sowie dem **Trinkwasser**.¹¹¹ 49

Seit 2000 versucht der europäische Gesetzgeber – nachdem ein entsprechender **erster Anlauf** in Form der Richtlinie über die Gewässerverschmutzung¹¹² weitgehend gescheitert war – seine entsprechenden Bemühungen im Ansatz durch den Erlass einer sog. **Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**¹¹³ zu koordinieren. Die sich hier entfaltende neue Normlandschaft wird von manchen als überkomplex und in ihren finalen Zielsetzungen als utopisch kritisiert.¹¹⁴ Von anderen wird dagegen die konsequente Neuausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip gelobt.¹¹⁵ Programmatisch setzt die WRRL insbesondere auf einen sog. flussgebietsbezogenen Vollzugsansatz, der die für den Vollzug der Schutzprogramme verantwortlichen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten in eine grenzüberschreitende Kooperation einbinden soll.¹¹⁶ Inhaltlich strebt die WRRL einen sogenannten »guten Zustand« aller Gewässer an. Dieser gute Zustand wird dabei nicht mehr wie in der Vergangenheit nur chemisch, sondern darüber hinaus auch an ökologischen Qualitätskriterien orientiert. Gegenwärtig spielt die WRRL damit insbesondere bei größeren Projekten der Flussvertiefung eine erhebliche Rolle. So hat das Bundesverwaltungsgericht die geplante Vertiefung der Weser einstweilig ausgesetzt und dem EuGH Fragen nach der Vereinbarkeit der Vertiefung mit dem Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 1 lit. a, i WRRL und dem Verbesserungsgebot des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) ii) sowie iii) WRRL vorgelegt.¹¹⁷ 50

107 RL 75/440/EWG des Rates v. 16.6.1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. 1975, L 194, 34.

108 RL 76/160/EWG des Rates v. 8.12.1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. 1976, L 31, 1.

109 RL 80/68/EWG des Rates v. 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980, L 20, 43.

110 RL 91/271/EWG des Rates v. 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991, L 135, 40.

111 RL 98/63/EG des Rates v. 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. 1998, L 45, 55.

112 RL 76/464/EWG des Rates v. 4.5.1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976, L 129, 23.

113 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2001, L 331, 1.

114 Vgl etwa *Salzwedel*, in: Dolde (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, S. 613: Anknüpfung an „vorindustrielle Gewässerzustände“, „unverdienter Rechtfertigungsnotstand“.

115 *Appel*, ZUR 2001, 129, 137.

116 Vgl dazu *Köck*, ZUR 2009, 227 ff; *Knopp*, ZUR 2005, 505 ff; *Breuer*, NuR 2007, 503 ff.

117 BVerwG, Az 7 A 20.11, Beschl. v. 11.7.2013. Vgl auch die einstweilige Aussetzung der Maßnahmen zur Elbvertiefung durch BVerwG, Az 7 VR 7.12, Beschl. v. 16.10.2012.

- 51 Die Wasserrahmenrichtlinie richtet sich nicht allein an die Mitgliedstaaten, sondern auch an den Unionsgesetzgeber selbst. Dieser wird auf die stufenweise Einführung von Tochtrichtlinien und damit auf ein ambitioniertes Gesetzgebungsprogramm verpflichtet. Zwischenzeitlich ist bereits eine Reihe solcher Tochterrichtlinien¹¹⁸ erlassen worden, die die bislang bestehenden Regelungen weitgehend ersetzt haben. Außerhalb des Ordnungs- und Rechtsetzungsprogramms der Wasserrahmenrichtlinie und damit von dieser grundsätzlich unberührt bleiben aber auch weiterhin die Badegewässer-RL,¹¹⁹ die Trinkwasser-RL,¹²⁰ die Richtlinie über kommunale Abwasser,¹²¹ die Nitrat-RL,¹²² die Klärschlamm-RL¹²³ und sonstige Vorschriften, die einen mittelbaren Bezug zum Gewässerschutz haben.¹²⁴

7. Abfallrecht

- 52 **Abfall** ist nach der Rechtsprechung des EuGH und nach ganz herrschender Meinung eine handelbare **Ware** iS der Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV.¹²⁵ Die sich hieraus ableitenden Probleme seiner **grenzüberschreitenden Verbringung** und die Wettbewerbsrelevanz von Regelungen zur Abfallentsorgung haben die EU schon zu einem frühen Zeitpunkt zu einer im weiteren Zeitablauf sich zunehmend verdichtenden Regelsetzung im Abfallrecht veranlasst. Maßgebliche Bestimmungen finden sich in der **Abfall-Rahmenrichtlinie**¹²⁶ sowie in der **Abfallverbringungs-VO**.¹²⁷ Weil das Abfallrecht vergleichsweise strenge stoffbezogene Anforderungen formuliert und den Umgang mit als Abfall einzuordnenden Stoffen teuer macht, versuchen sich Betroffene seinen Regelungen nach Möglichkeit zu entziehen. Die entsprechenden Bemühungen führen bis heute zu vielfältigen

118 RL 2008/105/EG vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG, sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG; EU-Grundwasserrichtlinie 2006/118/EG vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung.

119 RL 2006/7/EG vom 15.2.2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG.

120 RL 98/83/EG vom 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

121 RL 91/271/EWG vom 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser.

122 RL 91/676/EWG vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

123 RL 86/278/EWG vom 12.6.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft.

124 Vgl insoweit etwa die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.11.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. 2009, L 309, 1.

125 EuGH, Rs. C-2/90, Urt. v. 9.7.1992, Rn 28 (Kommission/Belgien); Callies/Ruffert/*Kingreen*, EUV/AEUV, Art. 34–37 AEUV Rn 120.

126 RL 2006/12/EG vom 5.4.2006 über Abfälle, ABl. 2006, L 114, 9 (wird mit Wirkung vom 12.12.2010 aufgehoben durch Art. 41 der RL 2008/98/EG v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. 2008, L 312, 3).

127 VO (EG) 1013/2006 vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006, L 190, 1 (zuletzt geändert durch VO (EG) 308/2009 v. 15.4.2009, ABl. 2009, L 97, 8).

rechtlichen Auseinandersetzungen um den nicht allein europarechtlich nur ungenügend definierten **Abfallbegriff**.¹²⁸

8. Bodenschutz

Ein eigentliches Recht des **Bodenschutzes** kennt das Unionsrecht – ebenso wie die meisten nationalen Rechtsordnungen¹²⁹ – nicht. Ein von der Kommission entwickelter Vorschlag für eine Bodenschutzrahmenrichtlinie¹³⁰ fand im Rat insbesondere wegen kompetenzrechtlicher Bedenken nicht die erforderliche Mehrheit. Dennoch finden sich im Recht der Union eine Vielzahl von Regelungen, die den Schutz des Bodens wenigstens mitberücksichtigen. Ausdrückliches Schutzziel ist der Boden in der EU-Klärschlammrichtlinie.¹³¹ Andere Richtlinien, wie etwa die FFH- und die UVP-Richtlinie, verlangen der Sache nach eine Berücksichtigung auch des Bodenschutzes.

9. Gentechnik

Entscheidende Bedeutung kommt dem Recht der Union für die Regulierung im Bereich der **Gentechnik** zu. 54

Dies gilt wegen seiner Verknüpfung mit dem freien Warenverkehr zunächst für die **Zulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO)** oder von Produkten, die unter Verwendung gentechnischer Verfahren oder von GVO hergestellt worden sind. Für GVO finden deshalb unionsweit einheitlich geregelte transnationale Genehmigungs- bzw Zulassungsverfahren statt.¹³² Die einschlägige **Freisetzungsrichtlinie** enthält unter anderem eigene weitreichende Bestimmungen über den freien Zugang zu Informationen über Ort und Art der Freisetzung.¹³³ 55

128 EuGH, Rs. 206, 207/88, Urt. v. 28.3.1990, Rn 8 ff (Vessoso und Zanetti); Rs. 359/88, Urt. v. 28.3.1990, Rn 12 f (Zanetti); Rs. 422/92, Urt. v. 10.5.1995, Rn 22 ff (Kommission/Deutschland); Rs. C-304, 330, 342/94 und C-224/95, Urt. v. 25.6.1997, Rn 47 (Tombesi); Rs. C-418, 419/97, Urt. v. 15.6.2000, Rn 49, 63 ff (Arco Chemie); Rs. C-9/00, Urt. v. 18.4.2002, Rn 22 ff (Palin Granit); Rs. C-444/00, Urt. v. 9.6.2003, Rn 67 ff (Meyer Parry Recycling); Rs. C-114/01, Urt. v. 11.9.2003, Rn 33 ff (Avesta Polarit); Rs. C-235/02, Beschl. v. 15.1.2004, Rn 33 ff (Marco Antonio Saetti); Rs. C-1/03, Urt. v. 7.9.2004, Rn 45 ff (Van de Walle u.a.); Rs. C-457/02, Urt. v. 11.11.2004, Rn 33 ff (Niselli); Rs. C-416/02 und C-121/03, Urt. v. 8.9.05, Rn 86 ff (Schweinemast). Vgl auch *Petersen/Lorenz*, NVwZ 2005, 257 ff.

129 Vgl für Deutschland aber: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz), vom 17.3.1998, BGBI. I S. 502.

130 Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz, KOM(2006) 232. Vgl dazu *Schrader*, UPR 2008, 415 ff.

131 RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft.

132 Vgl dazu RL 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.3.2001 über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001, L 106, 1, sowie VO 1829/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.9.2003 über gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. 2003, L 268, 1. Kritisch zur Unübersichtlichkeit des hier etablierten Genehmigungsregimes *Wegener*, in: *Calliess/Härtel/Veit*, 2007, S. 79 ff; vgl auch *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10 ff.

133 Vgl Art. 25 RL 2001/18/EG, dazu: EuGH, Rs. C-552/07 (Commune de Sausheim).

- 56 Die Praxis der GVO-Zulassung in der EU ist allerdings bis heute gekennzeichnet von den fundamentalen Meinungsverschiedenheiten bei der Bewertung insbesondere der sog. grünen **Gentechnik**. Weil sich diese innergesellschaftlichen Meinungsverschiedenheiten auch in einem Bewertungsdissens zwischen den Mitgliedstaaten niederschlagen, sind die Zulassung und der Anbau von GVO in der EU bislang im internationalen Vergleich noch sehr beschränkt. Versuche der EU-Kommission, das faktische **Moratorium** vor dem Hintergrund entsprechender Forderungen insbesondere der internationalen Handelspartner und der WTO aufzubrechen,¹³⁴ hatten bislang keinen Erfolg. Einzelne Mitgliedstaaten haben in der Vergangenheit vielmehr auch den Anbau der wenigen EU-weit zugelassenen GVO unter Verstoß gegen das Unionsrecht untersagt oder beschränkt.¹³⁵
- 57 Angesichts der internationalen Verschränkung der Warenströme und der damit einhergehenden „Verunreinigung“ von Lebensmitteln mit GVO oder GVO-Spuren sind auch die EU-rechtlichen Regelungen über die Zulässigkeit und die Grenzen solcher Einträge sowie über die Verpflichtung zur **Kennzeichnung** von GVO-Anteilen in Lebens- und Futtermitteln von Bedeutung für die Lebensmittelindustrie und für den Verbraucherschutz.¹³⁶ Dabei ergeben sich rechtlich bislang unge löste Probleme, wenn Lebensmittel – wie im konkreten Fall Honig – Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden.¹³⁷
- 58 Beachtung finden müssen daneben die unionsrechtlichen Vorgaben für den Umgang mit GVO in geschlossenen Anlagen.¹³⁸ Hier hat die Union ein nach Gefährlichkeitsgraden gestuftes System von Anforderungen entwickelt, denen Anwender in Forschung und Industrie genügen müssen.

10. Produktrecht

- 59 Zunehmende Bedeutung gewinnt das europäische Recht auch durch seine produktbezogenen Vorgaben. Zu diesen überaus vielfältigen und inhaltlich heterogenen Normen zählen Kennzeichnungsvorschriften, Verpflichtungen zur Pro-

134 Vgl dazu KOM(2010) 375, 2010/0208 (COD).

135 Vgl EuGH, Rs. C-165/08, Urt. v. 16.7.2009 (Kommission/Polen); verb. Rs. C-58-68/10, Urt. v. 8.9.2011 (Monsanto, franz. Verbot); auch für Deutschland gilt derzeit aber ein nationalrechtliches Anbauverbot für die EU-rechtlich zugelassene Maissorte MON 810. Das OVG Lüneburg (Beschluss v. 28.5.2009, 13 ME 76/09) hat dieses Verbot im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes aufrechterhalten.

136 VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln.

137 Vgl EuGH, Rs. C-442/09, Urt. v. 6.9.2011 (Bablok) zur Nichtverkehrsfähigkeit von Honig, der mit Pollen von Mais aus GVO-Anbau „hergestellt“ wurde.

138 RL 2009/41 über die Anwendung von gentechnisch veränderten Mikroorganismen in geschlossenen Systemen.

duktbewertung und Produktbeobachtung,¹³⁹ Regelungen zum Inverkehrbringen (etwa von gentechnisch veränderten Organismen), zu bestimmten ökologischen Anforderungen (etwa an Straßenfahrzeuge)¹⁴⁰ und Verbotsnormen. Ein Beispiel für letzteres sind die unlängst auf der Basis der sog. **Ökodesignrichtlinie**¹⁴¹ verabschiedeten Regelungen über das schrittweise Verbot des Inverkehrbringens konventioneller **Glühbirnen**.¹⁴²

11. Umweltschutz in anderen Politiken

Wie bereits erwähnt ist die Europäische Union durch die sog. Integrations- oder **Querschnittsklausel** des Art. 11 AEUV verpflichtet, im Rahmen der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken die Erfordernisse des Umweltschutzes, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, zu beachten. Der rechtlichen Verpflichtung entspricht eine sachliche Notwendigkeit: Effektiver Umweltschutz kann nicht und nicht einmal in erster Linie durch eine isolierte Umweltschutzpolitik betrieben werden. Er ist vielmehr auf seine Integration in die Ausgestaltung aller (Unions-)Politiken angewiesen. Die Entscheidungen etwa des Agrar- und Fischereirechts, der Energie-, Verkehrs-, Regional- oder der Infrastrukturpolitik zeitigen unmittelbare und wesentliche Umweltauswirkungen. Ungeachtet der entsprechenden rechtlichen Verpflichtung entspricht die Ausgestaltung der einschlägigen Politikfelder allerdings bis heute nur sehr unvollkommen den ökologischen Notwendigkeiten. Im Gegenteil ist die Politikgestaltung vielfach noch eher umweltzerstörend ausgerichtet. Dies gilt insbesondere für die Subventionslandschaften der europäischen Agrar- und Fischereipolitik,¹⁴³ aber auch für die auf infrastrukturelle Erschließung setzenden Ziele der Regional- und Infrastrukturpolitik. Im Bereich der Verkehrspolitik kann trotz erheblicher Bemühungen die Anlastung der externen Kosten immer noch als ungenügend gelten. Zumindest normativ Fortschritte hat demgegenüber die Integration des Umweltschutzes in das europäische Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge ge-

60

139 Hingewiesen sei insoweit vor allem auf die Vorschriften der sog. REACH-Verordnung zur Ermittlung und Bewertung des Risikos chemischer Stoffe, vgl VO (EG) 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der RL 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der RL 76/769/EWG des Rates sowie der RL 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. 2007, L 336, 3. Vgl dazu *Calliess/Lais*, NuR 2005, 290 ff.

140 Vgl etwa die RL 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. 2009, L 120, 5.

141 RL 2005/32/EG des Europäischen Parlament und des Rates v. 6.7.2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, ABl. 2005, L 191, 29, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.2008, ABl. 2008, L 81, 48.

142 Kritisch dazu *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

143 Zu letzterer jetzt eingehend *Markus*, in: Winter, 2009, S. 253 ff. Zu den rechtlichen Konsequenzen vgl auch *Markus*, ZUR 2009, 194 ff.

macht. Das europäische **Vergaberecht** war zunächst fast ausschließlich an wettbewerbsrechtlichen Vorgaben ausgerichtet. Dementsprechend wurde die Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge tendenziell ablehnend unter dem Stichwort der „vergabefremden Zwecke“ gesehen.¹⁴⁴ Mit Rücksicht auf die Querschnittsklausel und auf die ökologischen Notwendigkeiten haben aber der EuGH,¹⁴⁵ der Unionsgesetzgeber¹⁴⁶ und die Kommission¹⁴⁷ die rechtlichen Vorgaben in Richtung der breitflächigen Zulässigkeit einer ökologisch orientierten öffentlichen Beschaffung umgestellt.¹⁴⁸

H. Vollzug und Vollzugskontrolle

- 61 Der administrative **Vollzug des europäischen Umweltrechts** kann als dessen dunkle Seite bezeichnet werden. Zum einen, weil über ihn vergleichsweise wenig bekannt ist, zum anderen, weil das wenige Bekannte erhebliche Defizite und Fehlentwicklungen erkennen lässt.¹⁴⁹ Nur zum Teil ist dabei böser Wille oder mangelnde Kapazität im Spiel. Man ist immer wieder erstaunt über den Verständnis-, Auslegungs- und Anwendungsspielraum, den das scheinbar so feinmaschig normierte EU-Umweltrecht auf der Ebene des Vollzugs eröffnet.
- 62 Der Vollzug des europäischen Umweltrechts liegt, wie der Vollzug des Unionsrechts im Allgemeinen, nach Art. 192 Abs. 4 AEUV in den Händen der Mitgliedstaaten. Diese entscheiden grundsätzlich selbst über die Einrichtung der entsprechenden Behörden und das von diesen anzuwendende Verfahren.
- 63 Allerdings muss der mitgliedstaatliche Vollzug seinerseits unionsrechtliche Vorgaben beachten.
- 64 Diese Vorgaben sind teils allgemeiner Natur. Zu ihnen zählen insbesondere die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Forderungen der **Effektivität** und der **Nichtdiskriminierung** (oder **Äquivalenz**).¹⁵⁰ Der mitgliedstaatliche Vollzug des europäischen Umweltrechts muss danach dessen effektive Umsetzung sicherstellen. Zugleich müssen die dafür vorgesehenen nationalen Verfahren auf das Unionsrecht ebenso wie auf vergleichbare rein innerstaatliche Fälle angewendet werden.
- 65 Neben diesen allgemeinen Vollzugsanforderungen kennt das Umweltunionsrecht auch spezielle, sekundärrechtlich normierte Anforderungen an den Vollzug und

144 Vgl etwa *Fischer*, EuZW 2004, 492 ff.

145 Insbesondere in den Entscheidungen EuGH, Rs. C-513/99, Urt. v. 17.9.2002 (*Concordia Bus*); Rs. C-448/01, Urt. v. 4.12.2003 (*Wienstrom*).

146 Insbesondere durch die Vergaberechtsreform 2004, vgl dazu *Dageförde/Dross*, NVwZ 2005, 19 ff.

147 Vgl dazu etwa Mitteilung der Kommission „Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen“, KOM (2008) 400.

148 Vgl dazu eingehender *Wegener*, in: Burgi (Hrsg.) 2009, mwN.

149 Vgl dazu *Lindemann/Delfs*, ZUR 1993, 256 ff; *Lübbe-Wolff*, 1996.

150 Vgl dazu v. *Danwitz*, S. 483 ff.

an das mitgliedstaatliche Umweltverwaltungs Handeln. Zu diesen zählen etwa die Vorgaben der **Umweltinformationsrichtlinie** über die grundsätzliche Öffentlichkeit der von den mitgliedstaatlichen Behörden verwalteten **Umweltinformationen**.¹⁵¹ Zu ihnen zählen aber auch die Vorgaben über die Durchführung der sog. Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigung größerer umweltrelevanter Vorhaben.¹⁵² Vollzugsanforderungen finden sich auch in unionsrechtlichen Vorschriften über die Ausgestaltung und Durchführung von **Genehmigungsverfahren**.¹⁵³ Daneben enthält das Umweltunionsrecht schon traditionell Anforderungen an die mitgliedstaatliche Kontrolle der Einhaltung des Umweltunionsrechts. Hingewiesen werden kann insoweit etwa auf Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung von unionsrechtlichen Maximalquoten zum **Schutz der Fischbestände**. Die Nichtbeachtung dieser Bestimmungen hat bereits zu spektakulären Verurteilungen einzelner Mitgliedstaaten geführt.¹⁵⁴

Wie das Beispiel veranschaulicht, obliegt die Kontrolle der Einhaltung des europäischen Umweltrechts in letzter Instanz dem EuGH. Das für diese Vollzugskontrolle wichtigste Verfahren ist das der **Aufsichtsklage** der EU-Kommission nach Art. 258 AEUV. Entsprechend der ihr in Art. 17 Abs. 1 EUV übertragenen Aufgabe als Hüterin des Unionsrechts hat die Kommission dieses Instrument in der Vergangenheit durchaus entschieden für die Durchsetzung gerade des EU-Umweltrechts eingesetzt.¹⁵⁵ Sie ist dabei rechtlich nicht auf die Rüge der fehlenden oder falschen Umsetzung des EU-Umweltrechts in das nationale Recht beschränkt. Sie kann vielmehr auch die Nichtanwendung EU-umweltrechtlicher Vorgaben im Einzelfall zum Gegenstand der Aufsichtsklage machen und hat dies in der Vergangenheit auch vielfach getan.¹⁵⁶ Informationen über die entsprechenden Rechtsverletzungen erreichen die Kommission auch über das von ihr eigens zu diesem Zweck eingerichtete **Beschwerdeverfahren**, das es Einzelnen ermöglicht, sich wegen konkreter Verletzungen des EU-Umweltrechts direkt an die Kommission zu wenden.¹⁵⁷ Allerdings sind die Ressourcen der Kommission für eine auch nur annähernd systematische und effektive Kontrolle der alltäglichen Anwendung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend.¹⁵⁸

151 Vgl Umweltinformations-RL 2003/4/EG (o. Fn 54).

152 Vgl UVP-RL; s. Fn 46.

153 Vgl hierzu etwa die IVVU-RL; s. Fn 47.

154 Vgl etwa die einschlägigen Verurteilungen Frankreichs durch den EuGH, Rs. C-64/88, Urt. v. 12.6.1991 (Kommission/Frankreich). Weil Frankreich auch nach dieser Verurteilung seine Kontrollpraxis nicht entscheidend verbesserte, wurde es im Verfahren nach Art. 260 AEUV zur Zahlung eines Buß- und eines Zwangsgelds verurteilt, vgl EuGH, Rs. C-304/02, Urt. v. 12.7.2005 (Kommission/Frankreich).

155 Vgl dazu *Grohs*, in: Onida, 2004, S. 25 ff.

156 Siehe nur EuGH, Rs. C-121/03, Urt. v. 8.9.2005 (Kommission/Spanien); Rs. C-502/03, Urt. v. 6.10.2005 (Kom/Griechenland); Rs. C-166/04, Urt. v. 27.10.2005 (Kommission/Griechenland); Rs. C-76/08, Urt. v. 10.9.2009 (Kom/Malta).

157 Näher dazu *Epiney*, Umweltrecht, 2005, S. 160 mwN.

158 Vgl dazu immer noch instruktiv: *Krämer*, in: Lübke-Wolff, 1996, S. 7 (12 ff).

Darüber hinaus werden sie politischer Rücksichtnahme wegen auch nicht immer optimal genutzt. Dies gilt etwa für die immer noch übermäßige **Geheimhaltung der laufenden Aufsichtsverfahren**,¹⁵⁹ die es der interessierten Öffentlichkeit bis heute erschwert, aktuelle Defizite der Umsetzung des EU-Umweltrechts zu erkennen und deren Korrektur anzumahnen.

- 67 In Anerkennung der strukturellen Defizite der von der Kommission zu leistenden zentralen Kontrolle der Einhaltung des EU-Umweltrechts hat der Unionsgesetzgeber eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die der **dezentralen Kontrolle** dienen. Neben den bereits angesprochenen Verbesserungen der **Informationsrechte Einzelner** (vgl dazu Rn 30) sind hier vor allem die **Vorgaben für den mitgliedstaatlichen Rechtsschutz** zu nennen, die es insbesondere **Nichtregierungsorganisationen** ermöglichen sollen, die Einhaltung des EU-Umweltrecht vor den mitgliedstaatlichen Gerichten und – im Wege des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV – vor dem EuGH einzufordern (vgl dazu sogleich Rn 72). Darüber hinaus ist die EU-Kommission seit Jahren mal mehr, mal weniger bemüht, die mitgliedstaatlichen Vollzugsspielräume im Sinne einer einheitlichen Anwendung des europäischen Umweltrechts durch sekundäre Rechtssetzung einzudämmen. Hierzu gehören etwa die bereits erwähnten Bemühungen um eine Vereinheitlichung des **Umweltstrafrechts** (vgl dazu Rn 22). Die Union trifft dabei allerdings auf nicht unberechtigte kompetenzielle Vorbehalte der Mitgliedstaaten. Diese verweisen auf den Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzuges. Die hier aufscheinenden Differenzen werden auch die zukünftigen Diskussionen um die Weiterentwicklung rechtlicher Vorgaben für den mitgliedstaatlichen Vollzug des EU-Umweltrechts prägen.¹⁶⁰

I. Rechtsschutz

I. Unterschiedliche Rechtsschutzkonzeptionen in den Mitgliedstaaten

- 68 Nach wie vor eine der spannendsten und umstrittensten Fragen des europäischen Umweltrechts ist die nach dem **Rechtsschutz**.¹⁶¹ Die Rechtsschutzkonzeptionen der Mitgliedstaaten unterscheiden sich bis heute ganz erheblich. Sie variieren vereinfacht gesagt zwischen den Polen der französischen **Interessentenklage** einerseits und der auf die Geltendmachung subjektiver Rechte beschränkten deutschen **Verletztenklage** andererseits.¹⁶² Gerade im Umweltrecht bringt dies erheblich unterschiedliche Durchsetzungschancen mit sich. Vor allem das deutsche Modell beschränkt die Klagbarkeit im Umweltrecht deutlich.

159 Kritisch dazu Calliess/Ruffert/Wegener, EUV/AEUV, Art. 15 AEUV Rn 28, Fn 84.

160 Pache, in: Lübbe-Wolff, 1996, S. 177 ff; Nitschke, 2000.

161 Vgl dazu grundlegend Masing, 1997; Ruffert, 1996; Wegener, 1998; zusammenfassend Calliess, NJW 2002, 3577 ff; zum Ganzen aktuell und eingehend Schlacke, 2008.

162 Für die theoretische Begriffsbildung und den Gegensatz zwischen den Modellen der Interessenten- und der Verletztenklage grundlegend Skouris, 1979.

II. Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsschutzmodells

Für das EU-Recht fehlte es lange an einer einschlägigen normativen Regelung. Dennoch bestand und besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts nicht allein von dem jeweiligen nationalen Prozessrecht abhängig sein kann. Im System des europäischen Rechtsschutzes sind es nämlich gerade die nationalen Gerichte, die als Unionsgerichte in einem funktionalen Sinne die Einhaltung des Unions(umwelt)rechts sicherzustellen haben. Eine unbesehene Anwendung der jeweiligen nationalen Rechtsschutzkonzeptionen brächte dabei wegen der eben skizzierten Unterschiede erhebliche Gefahren für die einheitliche Durchsetzung des Umweltunionsrechts in den Mitgliedstaaten mit sich.¹⁶³ 69

Der Unionsgesetzgeber und der EuGH entwickeln daher beide Vorgaben für den Rechtsschutz im Umweltrecht. Der EuGH ist dabei seiner Aufgabe als Rechtsprechungsorgan entsprechend auf ein fallweises Vorgehen beschränkt. In seiner Rechtsprechung zeichnete sich dabei aber schon früh eine gegenüber dem restriktiven deutschen Modell deutlich erweiterte Rechtsschutzkonzeption ab.¹⁶⁴ Auch der Unionsgesetzgeber tendiert nach einer langen Phase legislativer Zurückhaltung in jüngerer Zeit in diese Richtung. Noch ist das EU-Legislativprogramm zum Rechtsschutz im Umweltrecht aber sehr lückenhaft. Dies erklärt sich insbesondere aus mitgliedstaatlichen, insbesondere auch deutschen Vorbehalten gegenüber einer unionalen Harmonisierung des Rechtsschutzes. 70

III. Vorgaben der Aarhus-Konvention

Den Anstoß und den normativen Hintergrund sowohl zu der jüngeren Rechtsprechung des EuGH als zur EU-Gesetzgebung zum Rechtsschutz im Umweltrecht ging und geht denn auch bemerkenswerter Weise nicht vom EU-Recht selbst aus. EuGH und EU-Gesetzgeber reagieren vielmehr auf Vorgaben des internationalen Rechts, genauer der **Aarhus-Konvention**.¹⁶⁵ Rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Auslegungskompetenz des EuGH bzw der Umsetzungskompetenz des EU-Gesetzgebers ergeben sich insoweit vor allem aus dem Umstand, dass es sich bei der Aarhus-Konvention um ein sog. gemischtes internationales Abkommen handelt. Vertragsparteien sind neben anderen die Europäische 71

163 Vgl dazu schon *Wegener*, 1998, S. 82 f.

164 Für eine Tendenz zur umweltrechtlichen Interessentenklage vgl *Wegener*, 1998, S. 178 ff. Zur jüngeren Rspr des EuGH zur Einklagbarkeit von EU-Normen über die Luftqualität bereits bei Fn 93.

165 Vgl Gesetz v. 9.12.2006 zu dem Übereinkommen vom 25.6.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil II Nr. 31, v. 15.12.2006, S. 1251. Aus der überaus umfangreichen Literatur zur Konvention: *Epiney*, ZUR 2003, 176; *Epiney/Scheyli*, 2000; *Durner/Walter* (Hrsg.), 2005; *Jendroska*, JEEPL 2005, 12 ff; *Scheyli*, AVR 38 (2000), 217 ff; *Schlacke*, ZUR 2004, 129 ff; *Walter*, EuR 2005, 302 ff.

Union und alle ihre Mitgliedstaaten. Die Vorgaben der Konvention sind demnach für die EU wie für die Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich. Sie sind aber von diesen entsprechend der innerunionalen Kompetenzverteilung umzusetzen. Die genaue Abgrenzung ist dabei, wie die **Kompetenzabgrenzung** zwischen Union und Mitgliedstaaten generell, vielfach umstritten.

IV. Klagerechte der Umweltverbände nach der „BUND/Trianel“-Entscheidung

- 72 Die internationalen und unionssekundärrechtlichen Regelungen zum Rechtsschutz im Umweltrecht setzen zunächst auf eine deutliche Ausweitung der **Klagebefugnis der Umweltverbände**. Der Bundesgesetzgeber hatte diese Vorgaben im **Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz**¹⁶⁶ zunächst nur unzureichend und in einer unionsrechtswidrig restriktiven Form umgesetzt.¹⁶⁷ Die Klagerechte der Umweltverbände sollten danach nicht weiter reichen als die systemimmanent eng begrenzten **Klagerechte Einzelner**.¹⁶⁸ In der Literatur und teilweise auch in der Rechtsprechung war dieser Versuch einer restriktiveren nationalen Umsetzung früh als völker- und unionsrechtswidrig kritisiert worden.¹⁶⁹ In seiner sog. **BUND/Trianel-Entscheidung** hat der EuGH dies bestätigt und eine entsprechende Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes erzwungen.¹⁷⁰ Danach sind Klagen der Umweltverbände nunmehr auch dann zulässig, wenn die geltend gemachte Norm des Umweltrechts als solche nach der deutschen Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht keine Rechte Einzelner begründet. Ob der Bundesgesetzgeber mit dieser ersten Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes an die international- und EU-rechtlichen Vorgaben seinen Umsetzungspflichten nunmehr vollständig und zutreffend nachgekommen ist, muss allerdings weiter bezweifelt werden. Auch weiterhin sollen die Klagerechte der Umweltverbände nämlich auf die **Verletzung spezifisch umweltrechtlicher Vorschriften** beschränkt sein. Demgegenüber sprechen die einschlägigen Bestimmungen sowohl der Aarhus-Konvention als auch

166 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12.2006, BGBl. 2006 Teil I, Nr. 58, v. 14.12.2006, S. 2816.

167 Vgl u.a.: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 2005, insbesondere S. 7 ff; *Koch*, NVwZ 2007, 369 (376 ff); *Ziekow*, NVwZ 2007, 259 (260); *Schlacke*, NuR 2007, 8 (14); *Walter*, EuR 2005, 302 (318 ff); *Wegener*, in: Hendler u.a., JUTR 2008 (UTR 98), S. 319 (339 ff); *Genth*, NuR 2008, 28 (29 f); *Ewer*, NVwZ 2007, 267 (272 f); *Müller-Terpitz*, AVR 43 (2005), 466 (486 f); *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 57 (61); *Scheyli*, AVR 38 (2000), 217 (245); *Kment*, NVwZ 2007, 274 (277); *Niederstadt/Weber*, NuR 2009, 297 (300 ff).

168 Dieser Ansatz geht zurück auf ein entsprechendes Auftragsgutachten von *v. Danwitz*, 2005; vgl auch *ders.*, NVwZ 2004, 272 ff.

169 OVG Schleswig, Urt. v. 12.3.2009, Az 1 KN 12/08 (Port Olpenitz).

170 EuGH, Rs. C-115/09, Urt. v. 12.5.2011 (BUND/Trianel Kohlekraftwerk); zu diesem Urteil aus der Literatur u.a. *Berkemann*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 71, 2.11.2011; *ders.*, DVBl 2011, 1253; *ders.*, NuR 2011, 780; *Bunge*, NuR 2011, 605; *Durner/Paus*, DVBl 2011, 757; *Fellenberg/Schiller*, UPR 2011, 321 ff; *Leidinger*, NVwZ 2011, 1345; *Wegener*, ZUR 2011, 363 ff; vgl auch die englische Fassung dieses Beitrages: *ders.*, JEEPL 2011, 315 ff; vgl auch *Ekardt*, Rechtliche Studie im Auftrag des BUND e.V., Fassung v. 26.11.2011.

der EU-Gesetzgebung von der Möglichkeit zur klageweisen Überprüfung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der angegriffenen Entscheidungen. Kritisch sind auch die Versuche des Bundesgesetzgebers zu beurteilen, die erweiterten Klagemöglichkeiten der Umweltverbände dadurch gewissermaßen wieder „einzufangen“, dass die prozessrechtlichen Anforderungen an die Verbandsklagen erhöht und ihre einstweiligen Wirkungen beschnitten werden. Solche rechtsschutzbeschränkenden Korrekturen des nationalen Rechts können ihrerseits gegen die vom EuGH entwickelten Vorgaben des Unionsrechts verstoßen. Die restriktive Reaktion des deutschen Gesetzgebers dürfte als Verstoß gegen das allgemein bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben zu beachtende Vereitlungsverbot zu werten sein. Dies gilt insbesondere für Veränderungen, die mit dem Ziel vorgenommen wurden, gerade die rechtsschutzfreundlichen Interpretationsvorgaben der EuGH-Rechtsprechung zu beschneiden und die sich dementsprechend nicht als allgemeine, gesamtsystemrelevante Veränderungen, sondern als bereichsspezifische Veränderungen des Rechtsschutzes gerade im Umweltrecht darstellen. Hier sind das **Äquivalenz-**¹⁷¹ und das **Effektivitätsgebot**¹⁷² bei der Umsetzung des Unionsrechts angesprochen.

V. Konsequenzen des „Braunbär“-Urteils

1. Hintergrund

Noch größere Auswirkungen als die vieldiskutierte BUND/Trianel-Entscheidung 73 könnte das sog. „**Braunbär-Urteil**“¹⁷³ des EuGH zeitigen.¹⁷⁴ Anders als das BUND/Trianel-Urteil betraf diese Entscheidung nicht unmittelbar deutsches Recht. Die Entscheidung hat deshalb in Deutschland zunächst nur vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit erfahren.¹⁷⁵ Das Braunbär-Urteil geht zurück auf ein Vorabentscheidungsersuchen des slowakischen Obersten Gerichtshofs. In dem dort anhängigen Rechtsstreit ging es um die Beteiligung einer Umweltschutzvereinigung an verwaltungsbehördlichen Verfahren zur Erteilung von Ausnahmen vom Verbot der Jagd von Braunbären und um den gerichtlichen Rechtsschutz gegen die in diesen Verfahren getroffenen Entscheidungen. Vor diesem Hinter-

171 Zu diesem Gebot etwa EuGH, vb. Rs. 205-215/82, Urt. v. 21.9.1983, Slg 1983, 2633, Rn 19 ff (Milchkontor); Rs. C-343/96, 9.2.1999, Slg 1999, I-579, Rn 34 ff (Dilexport); vgl auch *Hatje*, in: Schwarze, EUV/EGV, ²2009, Art. 10, Rn 17.

172 Zur Effektivität zusammenfassend v. *Danwitz*, 2008, S. 483 ff.

173 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär). Zuvor war bereits das Urteil in der Rs. C-263/08, Urt. v. 15.10.2009 (Djurgården-Lilla) ergangen, welches allerdings für die hier zu behandelnden Fragen von keiner Bedeutung ist.

174 So auch die Vermutung von *Berkemann*, Die Umweltverbandsklage nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 – Die „noch offenen“ Fragen, NuR 2011, 780, 784.

175 Vgl aber *Radespiel*, EurUP 2011, 283; *Schlacke*, ZUR 2011, 312; aus der ausländischen Literatur *Bétaille*, Revue juridique de l'environnement 2011, 459; *Hamenstädt/Ehnert*, Maastricht journal of European and comparative law 2011, 359; *Jans*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834102; *Müller*, Journal of Environmental Law 2011, 505; *Simon*, Revue Europe 2011, n° 5, com. 147; *Verdure*, Revue Environnement 2011, n° 5, 22.

grund fragte der slowakische Oberste Gerichtshof den EuGH nach der unmittelbaren Wirkung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention¹⁷⁶ und den sich aus dieser Norm möglicherweise ergebenden Konsequenzen für die Verfahrensbeteiligung und den Rechtsschutz.

2. Inhalt der EuGH-Entscheidung

- 74 In seinem Urteil trifft der EuGH drei wesentliche Aussagen:
- 75 Danach ist erstens die Europäische Union und damit der EuGH jedenfalls dann für die Umsetzung und Auslegung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zuständig, wenn es um Fragen der Beteiligung und des Rechtsschutzes in Verfahren geht, die inhaltlich die Durchsetzung des EU-Umweltrechts (hier: des Artenschutzes des Braunbären nach der FFH-Richtlinie) zum Gegenstand haben.¹⁷⁷
- 76 Zweitens kommt der Norm des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention wegen des in ihr enthaltenen Ausgestaltungsvorbehalts derzeit keine unmittelbare Wirkung zu.¹⁷⁸
- 77 Drittens sind die nationalen Gerichte verpflichtet, ihr nationales Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht „so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 [Aarhus-Konvention ...] als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung [...] zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten“.¹⁷⁹

3. Keine unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

- 78 Von den eben genannten drei Aussagen des EuGH ist die zweite unstrittig. Auch in der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass der Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention keine **unmittelbare Wirkung** oder – soweit mit Blick auf den Ursprung der Norm eher völkerrechtlich formuliert wird – keine „*self-execu-*

176 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, genehmigt im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit Beschluss 2005/370/EG des Rates v. 17.2.2005 (ABL L 124, S. 1).

177 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 43.

178 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 45.

179 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 51. Mit Urteilen vom 2.8.2011 ist der Slowakische Oberste Gerichtshof dieser Aufforderung nachgekommen und hat entschieden, dass der klagenden Umweltschutzvereinigung in den streitbefangenen Verfahren in unionsrechtskonformer Auslegung des slowakischen Rechts die Stellung eines klagebefugten Beteiligten einzuräumen ist, vgl die Webseite des Gerichtshofs: <http://nssr.blox.sk/>, Urteile Az 3Sžp/49/2009, 3Sžp/50/2009, 3Sžp/48/2009 und 3Sžp/47/2009.

ting“-Qualität zukommt.¹⁸⁰ Die Bestimmung ist in der Normenkaskade der einzelnen Absätze des Art. 9 Aarhus-Konvention als die schwächste und ausfüllungsbedürftigste Teilbestimmung leicht zu identifizieren. Abs. 1 normiert einen spezifischen Tatbestand des Rechtsschutzes bei Informationsansprüchen. Abs. 2 regelt den Rechtsschutz von Einzelnen und – mit besonderen Privilegierungen – von Umweltverbänden in Bezug auf besonders umweltrelevante Vorhaben. Abs. 3 enthält schließlich eine allgemeine Bestimmung über den Rechtsschutz im Umweltrecht in sonstigen Fällen. Anders als die vorangehenden Absätze macht Abs. 3 diesen Rechtsschutz aber abhängig von „etwaige[n im ...] innerstaatlichen Recht festgelegte[n] Kriterien“. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes ist hier in die Hände der jeweiligen Vertragspartei gelegt. Nach soweit erkennbar allgemeiner Meinung sind damit auch Begrenzungen des Rechtsschutzes zulässig. Jedenfalls aber scheitert eine unmittelbare Heranziehung allein dieser Norm zur Begründung konkreter Rechtsschutzbegehren. Der EuGH schließt sich dieser Auffassung ausdrücklich an, wenn er feststellt, „dass die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus keine klare und präzise Verpflichtung enthalten, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könnte.“ Konsequent ist da auch die weitere Feststellung: „Da nur ‚Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige [im] innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen‘, Inhaber der in Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens vorgesehenen Rechte sind, hängen die Durchführung und die Wirkungen dieser Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsakts ab“.¹⁸¹

4. EuGH-Auslegungskompetenz für Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention?

a) Zwei konträre Auffassungen

Sehr umstritten ist dagegen die erste Aussage des EuGH, er selbst sei für die Bestimmung der Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in den nationalen Rechtsordnungen zuständig. Schon Generalanwältin *Sharpston* hatte in ihren Schlussanträgen zur Braunbär-Entscheidung die gegenteilige Auffassung vertreten.¹⁸² Umsetzung und Auslegung und damit zugleich die Entscheidung über die unmittelbare Wirkung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in innerstaatlichen Rechtsordnungen seien – jedenfalls beim derzeitigen Stand des Unionsrechts – noch allein Sache des nationalen Rechts und der nationalen Gerichte. Auch in der Literatur wird diese kritische Auffassung vertreten.¹⁸³ Allerdings finden sich

79

180 *Hamenstädt/Ehnert*, Maastricht journal of European and comparative law 2011, 359, 364; o. Fn 175.

181 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochranárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 45.

182 GAin *Sharpston*, Schlussantr. zu Rs. C-240/09 (Lesoochranárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 63 ff.

183 Vgl etwa *Jans* (Fn 175). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834102; *Hamenstädt/Ehnert*, Maastricht journal of European and comparative law 2011, 359, 362 ff (o. Fn 191).

auch Stimmen, die die EuGH-Entscheidung in diesem Punkt stützen¹⁸⁴ oder zumindest nicht hinterfragen.¹⁸⁵

b) Regelungsbereich gemischter völkerrechtlicher Abkommen

- 80 Die Problematik ist vielschichtig.¹⁸⁶ Dies folgt aus der völkerrechtlichen Qualität des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Es handelt sich um ein sog. **gemischtes Abkommen**. Vertragsparteien sind neben einer Vielzahl weiterer Staaten die Mitgliedstaaten der EU und die Union selbst. Für die Union und ihre Mitgliedstaaten stellt sich daher – wie bei jedem gemischten Abkommen – die Frage nach der Zuständigkeit zu seiner Umsetzung. Die **Zuständigkeit zur Umsetzung** der Vorgaben völkerrechtlicher Abkommen richtet sich nach der ständigen und zu Recht weithin unangefochtenen Rechtsprechung des EuGH¹⁸⁷ nach der allgemeinen internen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten für den jeweils betroffenen Sachbereich. Die entscheidende Frage lässt sich demnach wie folgt formulieren: Liegt die Zuständigkeit zur Regelung der von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention berührten Sachbereiche nach der allgemeinen internen Kompetenzverteilung bei der Union oder bei ihren Mitgliedstaaten? Fällt der Sachbereich in die Zuständigkeit der Union, so ist der Unionsgesetzgeber zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention aufgerufen und der EuGH zur verbindlichen Auslegung der Vorschrift als einer in den Bestand des Unionsrechts aufgenommenen völkerrechtlichen Bestimmung befugt. Fällt der Sachbereich dagegen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, so sind die nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung aufgerufen und die nationalen Gerichte zur Interpretation der Vorschrift befugt.
- 81 Vor diesem noch unstrittigen Hintergrund dreht sich der Streit um die Frage der richtigen **Bestimmung des von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention erfassten Sachbereichs**. Handelt es sich um eine Norm zur Regelung allein oder doch wenigstens primär des Rechtsschutzes im Umweltrecht? Oder kann zur Bestimmung des von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention erfassten Sachbereichs auch auf die im jeweiligen Rechtsstreit streitbefangene Umweltschutznorm abgestellt werden?

184 *Schlacke*, ZUR 2011, 312 (o. Fn 175).

185 Ohne nähere Auseinandersetzung in der Sache: *Müller*, Journal of Environmental Law 2011, 505 (o. Fn 175); *Radespiel*, EurUP 2011, 283 (o. Fn 175); *Simon*, Revue Europe 2011, n° 5, com. 147 (o. Fn 175).

186 Vgl die entsprechenden Bemerkungen in den Schlussantrag der GA *Jacobs*, zu Rs. C-89/99, Urt. v. 13.9.2001 (*Schieving-Nijstad*), und *Colomer*, zu Rs. C-431/05, Urt. v. 11.9.2007 (*Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos*).

187 Vgl die Darstellung des aktuellen Stands der Dogmatik in der Entscheidung EuGH, Rs. C-431/05, Urt. v. 11.9.2007 (*Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos*), Rn 33 ff.

c) Sachbereich Rechtsschutz – nationale Regelungskompetenz

Generalanwältin *Sharpston* hatte in ihren Schlussanträgen zum Braunbär-Fall diese Differenzierung deutlich hervorgehoben. Ihrer Ansicht nach betrifft Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vor allem **Fragen des Rechtsschutzes** vor den Gerichten. Deshalb sei nach der internen Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten die Union lediglich für die Regelung des Rechtsschutzes in den Verfahren vor den Unionsgerichten zuständig. Für die Regelung des Rechtsschutzes gegenüber nationalen Maßnahmen und Entscheidungen vor nationalen Gerichten, soweit ihn Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vorschreibe, seien aber derzeit noch allein die Mitgliedstaaten zuständig. Unzulässig sei es dagegen – so die Generalanwältin – zur Bestimmung des von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention geregelten Sachbereichs auf von ihr sogenannte „nachgelagerte“ Vorschriften¹⁸⁸ abzustellen; also auf solche, denen – wie etwa den Bestimmungen der FFH-Richtlinie zum Schutz des Braunbären – mit den Mitteln des Rechtsschutzes lediglich zur Geltung verholfen werden solle.

Die Generalanwältin kann sich zur Begründung dieser Auffassung nicht zuletzt auf den EU-Gesetzgeber berufen. Dieser hat eine entsprechende Differenzierung im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention wiederholt zum Ausdruck gebracht. So hat die Union selbst im Anhang des Ratsbeschlusses zur Genehmigung der Aarhus-Konvention¹⁸⁹ gegenüber den anderen Vertragsparteien der Konvention erklärt, dass für „die Umsetzung der aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen, [...] soweit] diese sich auf [mitgliedstaatliche] verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, [...] die] Mitgliedstaaten [...] zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft zuständig sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass – bzw bis – die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt“.

Dementsprechend wurde Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nur zum Teil in das Unionsrecht umgesetzt. Die einschlägige Verordnung¹⁹⁰ enthält ausschließlich Vorgaben für die Organe der Union. Auf eine weitergehende Umsetzung hat die Union verzichtet. Ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den

188 Schlussantr. GA *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 67 ff.

189 Beschluss 2005/370/EG des Rates v. 17.2.2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124, S. 1).

190 Vgl. Art. 10–12 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 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 Gemeinschaft (ABl. L 264, S. 13).

Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, der ausdrücklich auch Vorgaben für das nationale Rechtsschutzverfahren enthielt,¹⁹¹ wurde wegen kompetenzieller Vorbehalte der Mitgliedstaaten vom Rat nicht angenommen und wird derzeit nicht mehr verfolgt. Im Übrigen hat die Union bis heute allein Rechtsakte zur Ausgestaltung des spezifischen Rechtsschutzes nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 4 Aarhus-Konvention erlassen. Die sog. Rechtsmittel-RL 2003/35 dient ausdrücklich lediglich zur Umsetzung und Konkretisierung dieser Teilbestimmungen und bezieht sich nicht auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.¹⁹²

d) Sachbereich Umweltschutz – unionale Regelungskompetenz

- 85 Ungeachtet dieser Gesetzgebungsgeschichte und entgegen der in ihr zum Ausdruck kommenden Auffassung zumindest der Ratsmehrheit stellt der EuGH in seiner Begründung des Braunbär-Urteils nicht auf den Charakter des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention als einer Norm primär zur Ausgestaltung des Rechtsschutzes ab. Er betont vielmehr die umweltschützerische Intention der Konvention insgesamt und erklärt Art. 9 Abs. 3 zu einer Norm, die zumindest auch dem Schutz der Umwelt zu dienen bestimmt sei. Im **Bereich des Umweltschutzes** komme der Union aber eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, von der diese zum konkret relevanten Schutz des Braunbären auch Gebrauch gemacht habe. Für die Auslegung von Bestimmungen, die wenigstens teilweise in einen Bereich fielen, der der Zuständigkeit der Union unterliege, sei aber der EuGH selbst allein zuständig, da andernfalls die notwendige einheitliche Auslegung von Bestimmungen völkerrechtlicher Abkommen im Geltungsbereich des Unionsrechts nicht gewährleistet werden könne. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention wird so gewissermaßen als **Norm des erweiterten Artenschutzes** nach der FFH-Richtlinie begriffen und als solche für die unionale Auslegungskompetenz vereinnahmt.
- 86 Auch wenn demnach gute Argumente gegen die **Interpretation des EuGH** sprechen, ist einzuräumen, dass diese Interpretation den Kreis der juristisch noch vertretbaren Argumentationen nicht verlässt. Dies hat zwischenzeitlich auch das **Bundesverwaltungsgericht** so gesehen und deshalb seine eigene Bindung an die Interpretation des EuGH bejaht.¹⁹³ Auch die Literatur geht zu Recht davon aus, dass sich aus der Kompetenz der Union zur Setzung von Umweltschutzbestimmungen als Annexkompetenz auch die Befugnis zur Setzung wenigstens von Mindestvorgaben für deren verfahrensmäßige und gerichtliche Durchsetzung ergeben kann.¹⁹⁴ Zwar hat der EU-Gesetzgeber von dieser Annexbefugnis mit Blick

191 KOM(2003) 624 endg. v. 24.10.2003.

192 Vgl die Erwägungsgründe 9 und 11 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. L 156, S. 17).

193 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12, Rn 22 (Luftreinhalteplan Darmstadt).

194 Vgl nur *Wegner*, 1998, S. 80 ff m. zahlreichen wN.

auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ersichtlich keinen Gebrauch machen wollen. Es hätte deshalb auch für den EuGH nahegelegen, diese negative Normierungsentscheidung zu respektieren und nicht seinerseits ersatzweise richterliche Vorgaben für die Interpretation des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in nationalen Kontexten zu entwickeln. Seine gegenteilige Entscheidung muss aber angesichts der insoweit relativ offenen Rechtslage als vertretbar angesehen werden. Dies gilt umso mehr, als offenbar auch der EuGH die Schwäche einer allein auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention gestützten Argumentation erkannt hat. Jedenfalls in einem Nebensatz seiner Entscheidung begründet er die von ihm aufgestellten Rechtsschutzerfordernisse deshalb nicht allein mit dem Hinweis auf diese Bestimmung, sondern zugleich „auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte“.¹⁹⁵ In dieser Formulierung ist Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nur noch einer von zwei alternativen, sich gegenseitig ergänzenden Begründungspfaden für die allgemein unionsrechtlich geforderte rechtsschutzfreundliche Auslegung des nationalen Verwaltungs- und Prozessrechts im Umweltrecht. Die Aarhus-Konvention dient so gewissermaßen als Legitimationsverstärker für die originär unionsrechtliche **Dogmatik des EuGH zum Rechtsschutz im Umweltrecht**.

Vor diesem Hintergrund ist der Umstand bemerkenswert, dass die Braunbär-Entscheidung – anders als gewöhnlich – von der Großen Kammer des Gerichtshofs getroffen worden ist. Der Gerichtshof maß der Entscheidung demnach selbst eine herausgehobene Bedeutung zu. Angesichts des klar gegenteiligen Votums der Generalanwältin fehlt es dem Urteil insoweit auch an jedem Moment der Ungewissheit. Der Großen Kammer ging es vielmehr offenbar um eine beständige Sicherung und um den Ausbau der eigenen Entscheidungskompetenz für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im unionsrechtlich geprägten Umweltrecht für die Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention als Bestätigung herangezogen wird. Es kann daher ungeachtet der prononcierten Kritik nicht mit einer baldigen Korrektur der Entscheidung gerechnet werden. 87

5. Unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts

Nimmt man die Braunbär-Entscheidung des EuGH deshalb ungeachtet der gegen sie vorzubringenden Einwände als grundsätzliche Rechtsprechungslinie ernst, so muss es um die Interpretation des dritten wesentlichen Entscheidungsinhalts gehen: das Gebot der **unionsrechtskonformen rechtsschutzfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts**. Wie weit reicht dieses Gebot und welche Grenzen sind ihm zu ziehen? 88

Der EuGH formuliert insoweit fast schon überdeutlich. Danach haben die nationalen Gerichte das nationale Recht „so weit wie möglich im Einklang sowohl 89

¹⁹⁵ EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 51.

mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 [Aarhus-Konvention ...] als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung [...] zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten“.¹⁹⁶

- 90 Konsequenzen dürfte das Braunbär-Urteil danach zunächst und vor allem für die Entscheidungspraxis deutscher Gerichte zeitigen. Diese werden wie das vorliegende slowakische Gericht durch die Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts unmittelbar angesprochen.
- 91 Wie wirksam diese Ansprache sein kann, zeigt das unlängst ergangene **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Luftreinhalteplanung**.¹⁹⁷ Das Gericht hat darin dem klagenden Umweltverband ein Klagerecht zur Durchsetzung einer immissionsschutzrechtlichen Luftreinhalteplanung unmittelbar unter Hinweis auf die Braunbär-Entscheidung des EuGH zugebilligt. Nach Lesart des EuGH gebiete das Unionsrecht eine erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen.¹⁹⁸ Die in dieser Weise vom Unionsrecht zugebilligte Rechtsmacht sei in unionsrechtskonformer Auslegung des § 42 Abs. 2 Hs 2 VwGO im Interesse des aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Effektivitätsgebots als subjektives Recht anzuerkennen. Sie bestimme das Verständnis der zur Umsetzung des Unionsrechts erlassenen mitgliedstaatlichen Vorschriften und habe eine Ausdehnung des Begriffs des subjektiven Rechts zur Folge.¹⁹⁹ Auch die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbände gehörten deshalb zu den unmittelbar betroffenen juristischen Personen, denen durch § 47 Abs. 1 BImSchG ein Klagerecht eingeräumt sei.²⁰⁰
- 92 Die Entscheidung macht deutlich, dass sich Ansatzpunkte zu einer stark erweiterten Auslegung der traditionellen deutschen Rechtsschutzkonzeption relativ leicht finden lassen. Die **Dogmatik des subjektiv-öffentlichen Rechts** ist gesetzlich nämlich nur unvollkommen und eher offen gefasst. Die entscheidenden Normen etwa der §§ 42 Abs. 2 und 113 Abs. 1 VwGO machen die Zulässigkeit bzw die Begründetheit der Klage von der Verletzung subjektiver Rechte des Klägers abhängig. Eine gesetzliche Definition des Begriffs der subjektiven Rechte findet sich nicht. Diese Definition ist über weit mehr als ein Jahrhundert von der Rechtsprechung entwickelt und ausgeformt worden. Sie hat dabei schon in der Vergangenheit erhebliche Veränderungen erfahren. Als zwar traditionelle aber von Ansatz

196 EuGH, Rs. C-240/09, Urt. v. 8.3.2011 (Lesoochránárske zoskupenie/Slowakischer Braunbär), Rn 51.

197 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12, Rn 22 (Luftreinhalteplan Darmstadt); vorinstanzlich VG Wiesbaden, Az 4 K 757/11.WI(1) v. 10.10.2011, S. 15 ff.

198 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12 (Luftreinhalteplan Darmstadt), Rn 43.

199 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12 (Luftreinhalteplan Darmstadt), Rn 46.

200 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12 (Luftreinhalteplan Darmstadt), Rn 47.

und Geschichte her entwicklungs-offene Dogmatik kann sich die Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht den zwingenden Interpretationsvorgaben des Unionsrechts vergleichsweise leicht anpassen. Dies gilt umso mehr, als die **unionsrechtskonforme Auslegung** in anderen Zusammenhängen bereits dogmatisch weit komplexere Veränderungen hervorgerufen hat.

Abschließend ist noch auf eine potenzielle Auswirkung der EuGH-Rechtsprechung hinzuweisen, die in den einschlägigen Fallanalysen bislang soweit ersichtlich noch keine Beachtung gefunden hat. Die Braunbär-Entscheidung wird derzeit nämlich vor allem gelesen als Entscheidung zur Notwendigkeit von Klagerechten für Umweltverbände. Auf diese muss und kann sie aber nicht beschränkt sein: Schon Art. 9 Abs. 3 spricht nämlich vom Rechtsschutz für „**Mitglieder der Öffentlichkeit**“. Der Terminus wird in Art. 2 Abs. 4 Aarhus-Konvention weit definiert. Danach „bedeutet ‚Öffentlichkeit‘ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Der in Art. 9 Abs. 3 gebrauchte Begriff der „Öffentlichkeit“ ist dabei der gegenüber der etwa in Art. 9 Abs. 2 in Bezug genommenen „betroffenen Öffentlichkeit“ der weitere.²⁰¹ In seiner Konturlosigkeit entspricht der Begriff des „Mitglieds der Öffentlichkeit“ dem Begriff des „**Jedermann**“, wie er aus dem deutschen Recht vertraut ist. Hinzu kommt, dass der EuGH auch in seiner bisherigen Rechtsprechung zu Klagerechten im Umweltrecht nicht allein – und bis zu Beginn der Diskussion um die richtige Umsetzung der Aarhus-Konvention nicht einmal vorrangig – auf Klagerechte von Umweltverbänden abgestellt hatte. Der von ihm gebrauchte übergreifende Terminus war und ist vielmehr der der „**Rechte Einzelner**“. Auch die Aarhus-unabhängige Entwicklung der sich aus dem Umweltrecht der Union ableitenden Klagerechte spricht daher für eine Berechtigung auch von Individualklägern.

An dieser Stelle zeigt sich allerdings auch eine (weitere) innere Widersprüchlichkeit der Entscheidungspraxis des EuGH. Im BUND/Trianel-Urteil hatte dieser nämlich schutznormtheoretische Beschränkungen der Klagerechte Einzelner unter der Geltung von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und des diese Bestimmung umsetzenden Unionsrechts noch für zulässig angesehen: „Was Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren fraglichen betrifft, steht es dem nationalen Gesetzgeber [...] frei, die Rechte, deren Verletzung ein Einzelner im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung im Sinne von Art. 10 a der Richtlinie 85/337 geltend machen kann, auf subjektiv-öffentliche Rechte zu beschränken“.²⁰² Liest man dagegen das Braunbär-

201 Nicht nachvollziehbar erscheint mir deshalb die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts nach der Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention eine Erweiterung der Klagerechte nur für Mitglieder der „betroffenen Öffentlichkeit“ verlange; vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, Az 7 C 21.12 (Luftreinhalteplan Darmstadt), Rn 49.

202 EuGH, Rs. C-115/09, Urt. v. 12.5.2011 (BUND/Trianel Kohlekraftwerk), Rn 45.

Urteil, so scheint diese Beschränkungsmöglichkeit mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und die aus ihm abgeleitete Notwendigkeit der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Prozessrechts letztlich Illusion zu bleiben. Sollte dies tatsächlich der Fall sein – und die Entscheidung zum slowakischen Braunbären gibt insoweit keine begrenzenden Hinweise – dann ergäbe sich aus der mit Blick auf den Rechtsschutz deutlich restriktiver konzipierten Norm des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention letztlich ein weiterreichender Rechtsschutz als aus der des Art. 9 Abs. 2.²⁰³

J. Einwirkungen und Folgen der Globalisierung für das Europäische Umweltrecht

- 95 Unter den Umweltproblemen finden sich vermehrt auch solche, die nurmehr als globale Phänomene begriffen und angegangen werden können. Dazu zählen neben der teilweisen **Zerstörung der Ozonschicht** vor allem der **Klimawandel**, das **Artensterben**, die übermäßige Nutzung und die **Verschmutzung der Weltmeere** und anderer „*global commons*“²⁰⁴ wie etwa der **Antarktis**.
- 96 Für das europäische Umweltrecht bringt die **globale Dimension der Umweltpolitik** einen weiteren Bedeutungszuwachs im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten mit sich. In globalen Verhandlungsprozessen, wie etwa den Verhandlungen im Kontext des **UN-Klimarahmenabkommens**, tritt regelmäßig die EU als solche als wesentlicher Verhandlungspartner in Erscheinung. Zwar werden die einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen wegen der geteilten Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten im Bereich der Umweltpolitik fast durchgängig als sog. gemischte Abkommen und damit von der EU und von ihren Mitgliedstaaten zugleich abgeschlossen.²⁰⁵ Wie etwa das **Kyoto-Protokoll** belegt, übernimmt dabei aber regelmäßig die EU die wesentliche völkerrechtliche Verpflichtung. Sie koordiniert die Umsetzung und das unionsinterne „*burden-sharing*“ zwischen den Mitgliedstaaten. Auch rechtlich macht sie regelmäßig die entscheidenden Vorgaben für die Umsetzung der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen.
- 97 Im Außenverhältnis bringt die Globalisierung allerdings auch eine Relativierung des EU-Umweltrechts mit sich. Wegen der Notwendigkeit globaler Entscheidungsfindung und der damit einhergehenden Einbindung in globale Normsetzungsprozesse ist die EU bei der Bewältigung globaler Umweltprobleme notwen-

203 Zu der Problematik der relativen Unverträglichkeit der Unionsgesetzgebung zu Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention mit der Dogmatik des Schutzes individueller Rechte in der Rechtsprechung des EuGH eingehender bereits *Wegener*, in: Hendlar u.a., JUTR 2008 (UTR 98) 2008, S. 319 (347 ff).

204 Vgl. IUCN (International Union for Conservation of Nature), 1980, Kap. 18; *Quilligan*, *Kosmos Journal* 2008, Vol. VII / 2; *ders.*, *Kosmos Journal* 2008, Vol. VIII / 1; *Holzinger*, *European Journal of Political Research* 2001, Vol. 40, Issue 2, S. 117 ff; *Huerta*, *Systems Research and Behavioral Science* 2009, Vol. 26, Issue 4, S. 469 ff.

205 Zum Begriff und zur Praxis der gemischten Abkommen: *Calliess/Ruffert/Schmalenbach*, EUV/AEU, Art. 218 AEUV, Rn 27.

digerweise weniger autonom als bei der Regulierung regionaler europäischer Umweltprobleme. So hat sich die EU beispielsweise erst auf US-amerikanischen Druck hin zu einer Klimaschutzstrategie bereit gefunden, die auf den **Emissionshandel** als Hauptinstrument setzt. Bemerkenswerterweise war und ist – wegen des regulatorischen Ausfalls der USA unter der Bush-Administration – inzwischen das europäische Emissionshandelsregime der wesentliche globale Standard für künftige Regulierungsansätze im Klimaschutz.

K. Defizite und Reformperspektiven

Trotz seiner ganz erheblichen institutionellen und auch inhaltlichen Erfolge wird das europäische Umweltrecht auch von signifikanten Defiziten, Lücken und Dekadenzerscheinungen gekennzeichnet. Dabei sind die **Defizite** nur teilweise solche, die speziell das Umweltrecht kennzeichnen. Im europäischen Umweltrecht werden vielmehr Probleme erkennbar, die das Unionsrecht auch sonst kennzeichnen. Es sind diese Schwächen und Gefahren, die den aktuellen und zukünftigen Reformbedarf im europäischen Umweltrecht definieren. 98

I. Problemlösungsschwächen

Wesentlichstes Defizit des europäischen Umweltrechts sind sicherlich seine **Problemlösungsschwächen**. Zwar hat das europäische Umweltrecht – wie oben bereits skizziert – zur Bewältigung einer Reihe lokaler und regionaler Umweltprobleme beigetragen. Diese inhaltlichen Erfolge können jedoch nicht den Blick auf die Vielzahl der Umweltprobleme verstellen, die durch die europäische Rechtssetzung bislang nicht erreicht worden sind. 99

Dazu ist zunächst auf den in der Diskussion regelmäßig vernachlässigten Punkt der **Verschiebung von Umweltproblemen** hinzuweisen. Im Zuge der **Globalisierung** hat sich die EU wesentlicher Quellen der Umweltverschmutzung allein durch die Verlagerung der Produktion in Drittländer entledigt. Zahlreiche besonders umweltbelastende Industriezweige sind heute nicht mehr in der EU, sondern in Staaten etwa des asiatischen Raums angesiedelt. Soweit dort für den europäischen Markt produziert wird, ist die damit einhergehende Umweltbelastung europäisch veranlasst, wird aber von der europäischen Umweltschutzgesetzgebung nicht bzw. (vor allem über Produktstandards) allenfalls in Ansätzen erreicht. 100

Problemlösungsdefizite zeigt das europäische Umweltrecht zudem immer dort, wo die Lösung nicht in der normativen Verpflichtung zur Anwendung bestimmter technischer Verfahren oder Standards liegen kann. Dies gilt etwa für den trotz der europäischen Naturschutzgesetzgebung weiterhin erheblichen **Flächenverbrauch** und die fortschreitende Zerstörung und Zerschneidung der mehr oder weniger unberührten Teile von Natur und Landschaft. Dies gilt auch für andere Umweltprobleme, die wie etwa der **Klimawandel**, der **Ressourcenverbrauch**, der **Lärmschutz** und – eingeschränkt – die **Belastung mit chemischen Stoffen**, mehr 101

oder weniger unmittelbare Folgen eines betont konsumorientierten Lebenswandels und der entsprechenden Anreizsysteme und Strukturentscheidungen sind. An diesen Stellen zeigen sich erhebliche systemische Widersprüche zwischen der auf fortwährendes Wachstum setzenden Wirtschaftspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und den Erfordernissen des Umweltschutzes andererseits. Diese systemischen Widersprüche werden in der offiziellen (Umwelt-)Politik nicht allein der EU heute tabuisiert und geleugnet.

II. Entdemokratisierung

- 102 Keine spezifisch umweltrechtliche aber eine im Umweltrecht besonders deutlich aufscheinende Gefahr ist die der weitergehenden **Entdemokratisierung**. Nicht erst seit der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon²⁰⁶ ist bekannt, dass Entdemokratisierung auch ein europäisches Problem ist.²⁰⁷ Zwar wird das immer wieder beschworene **Demokratiedefizit** der EU gelegentlich systemisch überzeichnet.²⁰⁸ Dennoch muss eingeräumt werden, dass das Projekt der europäischen Integration seiner derzeitigen Anlage nach immer noch ein elitäres und in weiten Teilen ein exekutives ist. Die europäische Regelsetzung ist auch im Umweltrecht gekennzeichnet von einer Dominanz der mitgliedstaatlichen und der europäischen (Ministerial-)Bürokratie. Diese ohnehin systemimmanente Dominanz wird derzeit noch weiter gestärkt durch einen immer stärkeren Ausbau der Delegation von Durchführungsbefugnissen auf die EU-Kommission und die sie begleitenden Ausschüsse und Agenturen.²⁰⁹ Das jüngste Beispiel für die hier bürgerfern stattfindende Regelsetzung ist das europaweite Handelsverbot für **Glühbirnen**.²¹⁰
- 103 Wenigstens teilweise Abhilfe könnte hier insbesondere ein Abschied vom **Initiativmonopol der Kommission** bringen, der es auch dem Parlament und dem Rat bzw den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten erlaubte, Vorschläge in den europäischen Rechtssetzungsprozess einzubringen. Bei allem Gewinn, den dies in demokratischer Hinsicht verspricht, muss man sich allerdings auch über die Gefahren im Klaren sein, die eine solche einschneidende Reform mit sich brächte. Zu diesen Gefahren gehört nicht nur die einer weiter anschwellenden Flut europäischer Normsetzung. Auch die schon heute nicht immer optimale Stimmigkeit europäi-

206 BVerfG, 2 BvE 2/08 v. 30.6.2009, <http://www.bverfg.de>.

207 Vgl dazu u.a. schon *Lübbe-Wolff*, in: VVDStRL (60) 2001, S. 246 ff.

208 Mit Recht sehr kritisch zur Lissabon-Entscheidung des BVerfGs deshalb (statt vieler): *Schönberger*, GLJ 10 (8/2009), 1201 ff. Die systemische Überzeichnung findet sich auch in dem wichtigen, aber zu einseitig auf die Sprachenproblematik setzenden Erklärungsansatz von *Grimm*, JZ 1995, 581 ff.

209 Kritisch zu der mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages drohenden Abschaffung der Einbindung nationaler Experten in den Prozess der untergesetzlichen Regelsetzung durch die EU-Kommission und die von ihr kontrollierten EU-Agenturen *Wolfram*, 2009.

210 Kritisch hierzu *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

scher Regelsetzung würde darunter ebenso leiden, wie deren umweltschützerische Intensität.

Vielversprechender erscheinen deshalb alle Bestrebungen, die auf eine Stärkung der durch das Europäische Parlament und durch die nationalen Parlamente ausgeübten Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Rahmen der europäischen Gesetzgebung und der untergesetzlichen Rechtssetzung abzielen. Der Vertrag von Lissabon verspricht insoweit Verbesserungen,²¹¹ birgt aber auch Risiken.²¹² 104

III. Freiheitsverkürzung und Symbolismus

Mit den Gefahren für die demokratische Regelsetzung verbinden sich die Gefahren der Freiheitsverkürzung und des Symbolismus. Exemplarisch deutlich wird auch dies am bereits erwähnten sukzessiven Handelsverbot für **Glühbirnen**. Das Verbot verkürzt die Freiheit der Verbraucher bei der Wahl ihrer Beleuchtung, obwohl die vorhandenen technischen Alternativen derzeit noch handfeste optische, technische und gesundheitlich/ökologische Nachteile aufweisen. Zugleich ist der zu erzielende Energiespareffekt vergleichsweise gering und ungesichert. Das als Umweltschutzmaßnahme ausgewiesene Verbot erweist sich bei näherem Zusehen (auch) als Ergebnis industriepolitischen **Lobbyismus**.²¹³ Aber auch jenseits dieses vergleichsweise läppischen Beispiels ist die europäische Umweltpolitik – wie im Übrigen jede Umweltschutzpolitik – permanent von diesen Risiken bedroht. So kann man sich etwa mit guten Gründen fragen, ob nicht der Zentralbaustein des europäischen Klimaschutzprojekts, der **EU-Emissionshandel**, trotz aller ernsthaften Bemühungen vor allem seitens der Kommission, bislang vor allem ein großes Stück symbolischer aber kostspieliger Umweltschutzpolitik geblieben ist.²¹⁴ 105

IV. Komplexität

Eine nicht unerhebliche Gefahr ist auch in der immer weiter wachsenden **Komplexität** europäischer Regelsetzung zu sehen. Diese Gefahr ist sicherlich nicht auf den Umweltbereich beschränkt, treibt hier aber einige ihrer übelriechendsten Blüten. Wenn etwa selbst die Kommission einräumen muss, dass sie sich über das für die europäische Genehmigung des Inverkehrbringens eines gentechnisch veränderten Organismus anzuwendende Verfahren nicht im Klaren ist,²¹⁵ liegt – gleich wie man inhaltlich zu entsprechenden Genehmigungen steht – sicher etwas im Argen. Auch andere umweltpolitische Regelungsfelder haben mittlerweile einen Komplexitätsgrad erreicht, der zu vielen auch verfassungsrechtlich relevanten 106

211 Vgl dazu etwa *Schwarze*, EuR 2009, Beiheft 1, 9 (12 f); *Ruffert*, EuR 2009, Beiheft 1, S. 31 (38 f.).

212 Vgl dazu insbesondere die Studie von *Wolfram*, 2009.

213 Vgl dazu *Wegener*, ZUR 2009, 169 f.

214 Vgl die Nachweise in Fn 69.

215 Kritisch dazu *Wegener*, 1998, S. 79 (81 f).

ten Problemen führt. So ist etwa die in jüngerer Zeit auch außerhalb von Fachkreisen kritisch hinterfragte Praxis der Erarbeitung von ganzen Gesetzeswerken durch externe Kräfte, insbesondere durch beauftragte Rechtsanwaltsfirmen,²¹⁶ im Umweltrecht eine nicht seltene Praxis. Diese erscheint umso problematischer, als sich mit der Anwendung der solcherart entstandenen Gesetze selbstverständlich regelmäßig erhebliche Vor- und Nachteile für betroffene Private verbinden, die mit den beauftragten externen „Gesetzesmachern“ ihrerseits in geschäftlichen Beziehungen stehen.²¹⁷ Wegen der besonderen Komplexität der Umweltgesetzgebung sind die genauen Vor- und Nachteile dabei häufig eher von den Betroffenen als von den eigentlich für die Gesetzgebung zuständigen Organen einzuschätzen. Der Gefahr muss durch eine verstärkte kritische Prüfung der jeweiligen Regelungslandschaften auf Notwendigkeit, Transparenz und innere Widerspruchsarmut immer wieder neu begegnet werden.

- 107 Eine grundsätzliche Verschlankung der umweltrechtlichen Regelungslandschaften könnte aber auch auf mitgliedstaatlicher Ebene erreicht werden. Führende Umweltrechtler haben im Rahmen der Diskussion um die **Föderalismusreform** zu Recht, aber in der Sache nur teilweise erfolgreich, darauf hingewiesen, dass eine dritte föderale Regelungsebene angesichts einer weitgehenden europarechtlichen Ausgestaltung des Umweltrechts entbehrlich erscheint.²¹⁸ Auch auf Bundesebene findet sich aber immer noch eine zu barocke Normsetzungspraxis. Das Regelungsinstrument der Richtlinie hat den deutschen Umsetzungsgesetzgeber in der Vergangenheit allzu oft dazu verleitet, eigene Vorstellungen und Sprachgebräuche für wichtiger zu erachten als eine hinreichend sichere und auch hinsichtlich späterer Auslegungsfragen transparente Umsetzung der europäischen Vorgaben. Weniger Nonchalance bei der mitunter bewusst unionsrechtswidrigen Richtlinienumsetzung, weniger nationaler regulatorischer Ehrgeiz und der Mut zu der immer noch zu Unrecht verpönten pauschalen Übernahme europäischer Vorgaben wären insoweit mehr.

L. Fazit

- 108 In den knapp vierzig Jahren seiner Entwicklung hat sich das Umweltrecht der Europäischen Union als eines der dynamischsten und für die Entfaltung des

216 Vgl etwa *Gathmann*, Großkanzlei hilft Wirtschaftsministerium – Kritiker rügen Guttenbergs Gesetz-Outsourcing, in: Spiegel-online v. 12.8.2009.

217 Als besonders eindruckliches Beispiel für mögliche „Gesetzgebungsgewinne“ können die sog. *windfall-profits* gelten, die die großen deutschen Energieversorger unter Ausnutzung einer bestimmten Ausgestaltung des nationalen Emissionshandelsregimes für Treibhausgase gemacht haben; der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) schätzte diese Profite auf über 5 Milliarden Euro jährlich, vgl dazu http://www.vik.de/fileadmin/vik/Pressemitteilungen/JPK2005/VIK_Berechnungen_Windfall_Profits.pdf. Vgl zum Ganzen auch *Lückge/Bausch*, *DowJones TradeNews Emissions*, Vol. 2006, No. 24, S. 9 ff.

218 Vgl dazu die entsprechende Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 2006. Vgl zum Thema auch *Schmalz*, *NdsVBl* 2005, 89 ff; *Schulze-Fielitz*, *NVwZ* 2007, 249 ff.

europäischen Verwaltungsrechts insgesamt zentralen Regelungsfelder erwiesen. Der **Trend zur immer weiteren Europäisierung des Umweltrechts** ist ungebrochen. Er wird ergänzt und verstärkt durch die in jüngerer Zeit zu beobachtende **Globalisierung** wichtiger Regelungsmaterien des modernen Umweltrechts. Trotz zum Teil erheblicher regionaler Erfolge ist (nicht nur) das EU-Umweltrecht aber weiterhin von systemischen **Defiziten** gekennzeichnet. Es versagt immer dort, wo es ihm nicht gelingt, sich angesichts des latenten **Widerspruchs von Wachstum und ökologischer Verträglichkeit** für letztere zu entscheiden. Die deshalb fortbestehende und sich tendenziell eher verschärfende als entspannende Problemlage wird dem europäischen Umweltrecht auch in der Zukunft entscheidende Impulse geben und seine institutionelle Bedeutung weiter stärken.

Verzeichnis wichtiger Entscheidungen

109

Gericht	Datum	Az	Benennung	Fundstelle
EuGH	7.2.1985	Rs. C-240/83	ADBHU	
EuGH	20.9.1988	Rs. C-302/86	Dänische Pfandflaschen	NVwZ 1989, 849
EuGH	28.3.1990	Rs. C-206, 207/88	Vessoso und Zanetti	NVwZ 1991, 661
EuGH	28.3.1990	Rs. C-359/88	Zanetti	NVwZ 1991, 660
EuGH	30.5.1991	Rs. C-361/88	Kommission/ Deutschland	NVwZ 1991, 866
EuGH	28.2.1991	Rs. C-57/89	Leybucht	NVwZ 1991, 55
EuGH	30.5.1991	Rs. C-59/89	Kommission/ Deutschland	NVwZ 1991, 868
EuGH	11.6.1991	Rs. C-300/89	Titandioxid	EuZW 1991, 473
EuGH	9.7.1992	Rs. C-2/90	Wallonien	NVwZ 1992, 871
EuGH	2.8.1993	Rs. C-355/90	Kommission/ Spanien	BeckRS 2004, 76686
EuGH	10.5.1995	Rs. 422/92	Kommission/ Deutschland	NVwZ 1995, 885
EuGH	11.8.1995	Rs. C-431/92	Kommission/ Deutschland	NVwZ 1996, 369
EuGH	25.6.1997	Rs. C-304, 330, 342/94 und C-224/95	Tombesi	BeckEuRS 1997, 221642
EuGH	11.7.1996	Rs. C-44/95	Lappel Bank	BeckRS 2004, 77268
EuGH	2.4.1998	Rs. C- 321/95 P	Greenpeace/ Kommission	BeckRS 2004, 76352
EuGH	18.12.1997	Rs. C-129/96	Inter-Environment Wallonie	NVwZ 1998, 385
EuGH	25.6.1998	Rs. C-203/96	Dusseldorp	EuZW 1998, 529
EuGH	17.6.1998	Rs. C-321/96	Mecklenburg	NVwZ 1998, 945
EuGH	15.6.2000	Rs. C-418, 419/97	Arco Chemie	NVwZ 2000, 1156

Gericht	Datum	Az	Benennung	Fundstelle
EuGH	13.3.2001	Rs. C-379/98	Preussen Elektra	EuR 2001, 405
EuGH	17.9.2002	Rs. C-513/99	Concordia Bus	NVwZ 2002, 1356
EuGH	9.6.2003	Rs. C-444/00	Meyer Parry Recycling	ZUR 2004, 34
EuGH	11.9.2003	Rs. C-114/01	Avesta Polarit	ZUR 2004, 30
EuGH	4.12.2003	Rs. C-448/01	Wienstrom	NVwZ 2004, 201
EuGH	7.1.2004	Rs. C-201/02	Wells	NVwZ 2004, 593
EuGH	Beschl. v. 15.1.2004	Rs. C-235/02	Marco Antonio Saetti	BeckRS 2004, 75304
EuGH	11.11.2004	Rs. C-457/02	Niselli	ZUR 2005, 80
EuGH	8.9.2005	Rs. C-416/02 und C-121/03	Schweinemast	BeckRS 2005, 70679
EuGH	7.9.2004	Rs. C-1/03	Van de Walle u.a.	NVwZ 2004, 1341
EuGH	13.9.2005	Rs. C-176/03	Kommission/Rat	ZUR 2005, 598
EuGH	7.9.2004	Rs. C-127/02	Herzmuschelfischerei	EuZW 2004, 730
EuGH	14.12.2004	Rs. C-309/02	Radlberger Getränkegesellschaft	ZUR 2004, 343
EuGH	10.1.2006	Rs. C-94/03	Kommission/Rat	BeckRS 2006, 70033
EuGH	13.9.2007	Rs. C-439 u. 454/05 P	Österreich/ Kommission	ZUR 2008, 30
EuGH	23.10.2007	Rs. C-440/05	Meeresverschmutzung	ZUR 2008, 312
EuGH	24.6.2008	Rs. C-188/07	Commune de Mesquer/Total	ZUR 2008, 590
EuGH	25.7.2008	Rs. C-237/07	Janecek	ZUR 2008, 418
EuGH	17.2.2009	Rs. C-552/07	Commune de Sausheim	ZUR 2009, 258
EuGH	16.7.2009	Rs. C-165/08	Kommission/ Polen	NVwZ 2009, 1155
EuGH	8.3.2011	Rs. C-240/09	Lesoochranárske zoskupenie VLK, Slowakischer Braunbär	NVwZ 2011, 673
EuGH	12.5.2011	Rs. C-115/09	BUND/ Bezirksregierung Arnsberg	ZUR 2011, 368
EuGH	6.9.2011	Rs. C-442/09	Bablok	ZUR 2011, 530

Gericht	Datum	Az	Benennung	Fundstelle
EuGH	15.9.2011	Rs. C-53/10	Mücksch	ZUR 2011, 586
EuGH	8.9.2011	verb. Rs. C 58-68/10	Monsanto	ZUR 2011, 535
EuGH	18.7.2013	Rs. C-515/11	Deutsche Um- welthilfe	ZUR 2013, 538
EuG	8.10.2013	Rs. T-545/11	Greenpeace u. PAN-Europe/ Kommission	ZUR 2014, 45

