

Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harvard)

Vorlesung Öffentliches Recht II

Umwelt- und Technikrecht

Block 1: Umweltrecht

Datum	Modul	Titel
25.04.2005	2	Strukturen des Europäischen Umweltrechts

E. Strukturen des Europäischen Umweltrechts	2
I. Prinzipien	2
1. Nachhaltige Entwicklung	2
2. Sonstige Prinzipien	2
a) Regionale Differenzierung	2
b) Vorsorge- und Vorbeugeprinzip	3
c) Ursprungsprinzip	3
d) Verursacherprinzip	3
3. Europäische Verfassung (VEV)	4
a) Nachhaltige Entwicklung	4
b) Vorsorge-, Vorbeugungs-, Ursprungs- und Verursacherprinzip	4
c) Kooperationsprinzip	4
II. Kompetenzen	5
1. Europarecht und Grundgesetz	5
a) Anwendungsvorrang	5
b) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	5
aa) Nach geltendem Recht (de lege lata)	5
bb) Europäische Verfassung (de lege ferenda)	6
c) Umweltkompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten	6
2. Europäisches Umweltprimärrecht	6
a) Querschnittsklausel	6
b) Umweltrechtliche Ermächtigungsgrundlagen (Art. 174, 175, 176 EG)	7
c) Wirtschaftsrechtliche Ermächtigungsgrundlagen (Art. 95 EG)	9
3. Schutzklauseln – Verhältnis von mitgliedstaatlichem zu gemeinschaftlichem Umwelt und Wirtschaftsrecht	10
a) Art. 174 Abs.2 UAbs.2 EG	10
b) Art. 176 EG	10
c) Art. 95 Abs. 4 ff. EG	11
III. Instrumente	12
1. Nach geltendem Recht	12
a) Verordnung, Richtlinie, Entscheidung	12
b) Entschließungen und Beschlüsse	13
2. Europäische Verfassung (VEV)	13
3. Internationale Abkommen	14

E. Strukturen des Europäischen Umweltrechts

I. Prinzipien

Die in Modul 1 für das deutsche Recht dargestellten Prinzipien finden sich im Europarecht, das teilweise ein „moderneres“ Recht ist, ausformuliert. Zum Europarecht zählt zunächst das so genannte Primärrecht, also die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft (abgekürzt: EG) und der Europäischen Union (abgekürzt: EU).

1. Nachhaltige Entwicklung

Art. 2 [EU](#)

Die Union setzt sich folgende Ziele:

- die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht auch eine einheitliche Währung nach Maßgabe dieses Vertrags umfasst; (...)

Art. 2 [EG](#)

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Art.n 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, (...), ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität (...)

Art. 6 [EG](#)

Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

Art. 2 EU erwähnt den Umweltschutz nicht ausdrücklich Wie in Art. 2 EG ist jedoch der Grundsatz der „nachhaltigen Entwicklung“ als Zielbestimmung genannt. Dieser - aus dem Völkerrecht stammende - Begriff spiegelt die Idee einer ökonomischen, ökologischen, kulturellen und sozialen Entwicklung, die im Einklang mit der Sicherung der ökologischen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen steht.

2. Sonstige Prinzipien

Art. 174 Abs. 2 EG

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

a) Regionale Differenzierung

Gerade in der Umweltpolitik ist es notwendig, den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Zu den berücksichtigungs-

fähigen Gegebenheiten gehört nicht nur der Umwelt-Status (Klima, Geographie), sondern auch der ökonomische, kulturelle und soziale „Status“. Damit sind nicht nur unterschiedliche klimatische und geographische Gegebenheiten gemeint, sondern auch ökonomische und kulturelle Unterschiede.

b) Vorsorge- und Vorbeugeprinzip

Wie das deutsche verlangt auch das europäische Recht, dass möglichst frühzeitig möglichst allen Umweltgefahren entgegenzuwirken ist. Dabei mag das Prinzip, bereits zu handeln, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist, banal erscheinen. Mit diesem Bild wird indes deutlich, dass die Gemeinschaft im Umweltrecht beansprucht, auch aufgrund „unsicheren“ Wissens vorbeugend tätig zu werden. Damit konnte sich die in der Vergangenheit geäußerte Forderung nicht durchsetzen, nach der Maßnahmen des Umweltschutzes nur bei zweifelsfrei nachgewiesener Ursachenkette zu ergreifen seien.

Die begriffliche Differenzierung zwischen Vorsorge- und Vorbeugeprinzip ist umstritten:

- Einige Autoren sind der Ansicht, dass das Vorbeugeprinzip sich auf die Abwehr von bereits hinreichend konkretisierten Umweltgefahren beziehe, während das Vorsorgeprinzip eine solche Konkretisierung nicht verlange.
- Andere Meinungen können der gesetzlichen Formulierung keinen Unterschied in der Praxis entnehmen.

c) Ursprungsprinzip

Das Ursprungsprinzip wurde zunächst im Zusammenhang mit der Abfallbeseitigung entwickelt. Abfälle sollten möglichst in räumlicher Nähe zum Ursprungsort beseitigt werden und Mülltourismus vermieden werden. Allgemein verstanden liegt diesem Prinzip aber der weitere Gedanke zugrunde, das Übel bereits an der Wurzel zu bekämpfen: Während früher die Schornsteine der Fabriken immer höher wurden, um die Immissionsbelastung der Anlieger zu reduzieren, setzt man heute schon bei der Entstehung der Emissionen an.

d) Verursacherprinzip

Das bereits im deutschen Recht vorgestellte Verursacherprinzip stößt da an Grenzen, wo aufgrund komplexer Kausalketten einer oder mehrere Verursacher nicht zu ermitteln sind oder die Kausalität nur vermutet werden kann.

3. Europäische Verfassung (VEV)

Für die Zukunft von Interesse sind die Umweltschutzbestimmungen des „[Vertrages über eine Verfassung für Europa](#)“¹ zu berücksichtigen, der bislang noch nicht vollständig ratifiziert ist.²

a) Nachhaltige Entwicklung

Art. I-3 VEV³

Die Ziele der Union

(3) Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Art. III-233 VEV

(1) Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- a) Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- b) Schutz der menschlichen Gesundheit;
- c) umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- d) Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

b) Vorsorge-, Vorbeugungs-, Ursprungs- und Verursacherprinzip

Art. III-233 VEV

(2) Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu erlassen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen.

c) Kooperationsprinzip

Art. III-233 VEV

(4) Die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Union können Gegenstand von Übereinkünften zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein. Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Übereinkünfte zu schließen.

¹ Vgl. etwa Artikel I-3 Abs. 3 Satz 1; Artikel I-14 Abs. 2 lit. e); Artikel II-97; Artikel III-119; III-172 Abs.3-5; Artikel III-223 Abs.1; Artikel III-233; Artikel III-234 Abs. 4; Artikel III-256 Abs.1; Artikel III-292 Abs. 2 lit. d) und lit. f) Verfassungsvertrag, EU-Abl. C 310/11 ff. v. 16.12.2004

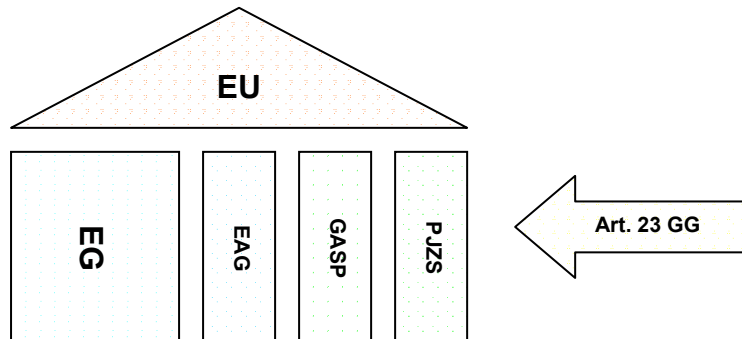
² Vgl. B. *Wägenbaur*, Die EU-Verfassung vor dem Ratifizierungsdilemma, EuZW 2005, 129

³ Im Folgenden: VEV - Vertrag über eine Europäische Verfassung

II. Kompetenzen

1. Europarecht und Grundgesetz

a) Anwendungsvorrang



Art. 23 Abs. 1 GG

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. (...)

Die Bundesrepublik Deutschland hat Hoheitsrechte auf die Europäische Union (EU) übertragen (Art. 23 Abs.1 S. 2 GG). Zentrales Element der Europäischen Union ist die Europäische Gemeinschaft (EG). Mit den Gründungsverträgen der EG wurde eine supranationale Organisation geschaffen, die eine eigene Rechtsordnung neben dem Recht der Mitgliedstaaten darstellt. In den von Art. 23 Abs.1 S.1 und S.2 GG aufgezeigten Grenzen hat das Gemeinschaftsrecht Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht.

Neben der Europäischen Gemeinschaft (EG) „ruht“ die Europäische Gemeinschaft noch auf der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und hauptsächlich zwei weiteren „Politikbereichen“ – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS).

b) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

aa) Nach geltendem Recht (de lege lata)

Art. 5 UAbs. 1 EG

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

Da die EG kein Staat ist, besitzt sie keine „Kompetenz-Kompetenz“. Das heißt, sie darf sich Regelungsbefugnisse nicht selber schaffen. Stattdessen ist sie auf die Kompetenzen beschränkt, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG).

bb) Europäische Verfassung (de lege ferenda)

Artikel I-11 VEV

(2) Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

(3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

c) Umweltkompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten

Art. I-14 VEV

Bereiche mit geteilter Zuständigkeit

(1) Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verfassung außerhalb der in den Art.n I-13 und I-17 genannten Bereiche eine Zuständigkeit überträgt.

(2) Die geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche:

a) Binnenmarkt, (...)

e) Umwelt, (...)

2. Europäisches Umweltprimärrecht

a) Querschnittsklausel

Art. 6

Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

Art. 3

(1) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Art.s 2 umfasst nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge:

- a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) eine gemeinsame Handelspolitik;
- c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;
- d) Maßnahmen hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV;
- e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei;
- f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- g) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt;
- h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie;
- j) eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds;
- k) die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
- l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt;
- m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft;
- n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung;
- o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze;
- p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus;
- q) einen Beitrag zu einer qualitativ hoch stehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten;
- r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit;
- s) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern;
- t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes;
- u) Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.

(2) Bei allen in diesem Art. genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

Art. 6 EG verpflichtet die Gemeinschaft, die Erfordernisse des Umweltschutzes in allen in Art. 3 EG genannten Politikfeldern zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird Art. 6 EG auch als „Querschnittsklausel“ bezeichnet.

b) Umweltrechtliche Ermächtigungsgrundlagen (Art. 174, 175, 176 EG)

Art. 174 EG

(1) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

(2) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen.

(3) Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten;
- die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft;
- die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens;
- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen.

(4) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein, die nach Art. 300 ausgehandelt und geschlossen werden.

Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen.

Art. 175 EG

(1) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Art.s 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Art. 174 genannten Ziele.

(2) Abweichend von dem Beschlussverfahren des Absatzes 1 und unbeschadet des Art.s 95 erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig

a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art;

b) Maßnahmen, die

- die Raumordnung berühren,
- die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen,
- die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung berühren;

c) Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

Der Rat kann nach dem Verfahren des Unterabsatzes 1 festlegen, in welchen der in diesem Absatz genannten Bereiche mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird.

(3) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Art.s 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen in anderen Bereichen allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden.

Der Rat legt nach Absatz 1 bzw. Absatz 2 die zur Durchführung dieser Programme erforderlichen Maßnahmen fest.

(4) Unbeschadet bestimmter Maßnahmen gemeinschaftlicher Art tragen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung und Durchführung der Umweltpolitik Sorge.

(5) Sofern eine Maßnahme nach Absatz 1 mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaats verbunden ist, sieht der Rat unbeschadet des Verursacherprinzips in dem Rechtsakt zur Annahme dieser Maßnahme geeignete Bestimmungen in folgender Form vor:

- vorübergehende Ausnahmeregelungen und/oder
- eine finanzielle Unterstützung aus dem nach Art. 161 errichteten Kohäsionsfonds.

Art. 176 EG

Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art.s 175 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.

Die Art. 174, 175 und 176 EG stellen die primäre Rechtsgrundlage für Rechtsetzungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Umweltrechts dar. Sie wurden erst 1987 durch die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) als Kompetenzgrundlage für eine europäische Umweltpolitik in den EG aufgenommen, d.h. 30 Jahre nach Gründung der Europäischen Gemeinschaften 1957.⁴

Art. 174 EG nennt in Absatz 1 zunächst die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Absatz 2 erwähnt die bereits oben genannten Prinzipien, die es bei der Verfolgung dieser Ziele zu beachten gilt. Eine unterschiedliche rechtliche Bedeutung von „Ziel“ und „Prinzip“ ist nicht feststellbar.

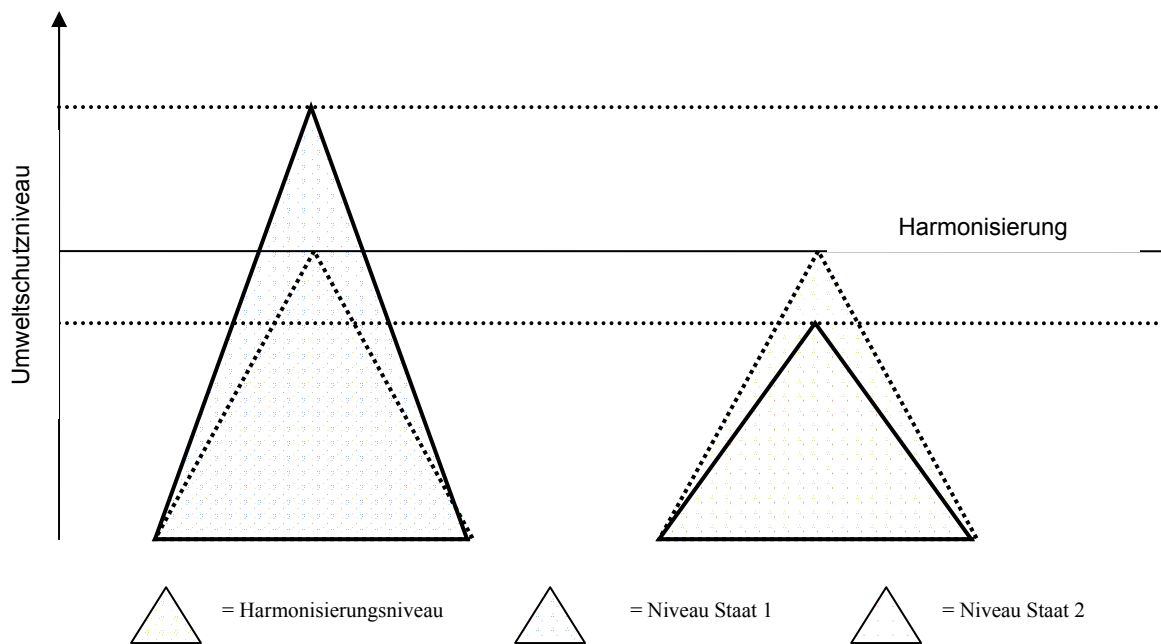
Art 174 Abs. 3 EG ist eine prozessorientierte Vorschrift, die die Qualität gemeinschaftsrechtlicher Umweltpolitik verbessern soll. Der Hinweis auf die „verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten“ bezieht sich auf das Vorsorgeprinzip und stellt klar, dass für das Umweltrecht – so möglich - eine verifizierbare Basis vorhanden sein soll. Die im letzten Spiegelstrich des Abs. 3 erwähnte Berücksichtigungspflicht im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist als einschränkender Abwägungsbelang im Spannungsfeld Ökologie - Ökonomie zu verstehen.

Art. 174 Abs. 4 EG sieht die Möglichkeit vor, internationale Abkommen im Bereich des Umweltschutzes zu schließen.

Während Art. 174 EG „nur“ Ziele, Prinzipien und zu berücksichtigende Belange nennt, stellt Art. 175 EG die eigentliche Ermächtigungsnorm oder Kompetenzgrundlage dar.

Art. 176 EG ermöglicht es einzelnen Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen höhere Umweltstandards beizubehalten oder zu ergreifen. Die nach Art. 175 EG getroffenen Maßnahmen haben demnach zunächst den Charakter von harmonisierenden Mindeststandards.

⁴ R. Streinz, Europarecht, 6. Aufl., S. 400, Rn. 929.



c) Wirtschaftsrechtliche Ermächtigungsgrundlagen (Art. 95 EG)

Art. 95

(1) Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt abweichend von Art. 94 für die Verwirklichung der Ziele des Art.s 14 die nachstehende Regelung. Der Rat erlässt gemäß dem Verfahren des Art.s 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. (...)

(3) Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.

(4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Art.s 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

Art. 14 EG

(2) Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist.

Während Art. 175 EG eine Rechtsgrundlage explizit und speziell für den Umweltschutz darstellt, handelt es sich bei Art. 95 EG um eine Kompetenz zum Erlass von so genannten „Harmonisierungsmaßnahmen“ im Bereich des Binnenmarktes. Harmonisierungsmaßnahmen dienen dazu, unterschiedliche mitgliedstaatliche Regelungen durch eine einheitliche europäische Regelung zu ersetzen („Harmonisierung“). Das Ziel der Harmonisierung ist die Förderung des Binnenmarktes (Art. 14 Abs. 2 EG), weil unterschiedliche rechtliche Standards etwa den freien Warenverkehr zwischen den EU-Staaten behindern können. Gegenstand solcher Rechtsan-

gleichungsmaßnahmen können auch umweltrechtliche Regelungen sein, weshalb sich Abgrenzungsfragen zur Kompetenz des Art. 175 EG stellen, die allerdings bisher weitgehend unklar sind.⁵ Als Faustregel gilt die Frage nach dem Schwerpunkt der Regelung. Liegt der Schwerpunkt im Bereich Umweltpolitik ist Art. 175 EG speziell. Hat die Regelung eher wirtschaftspolitischen Charakter, kann auf Art 95 EG zurückgegriffen werden.

3. Schutzklauseln – Verhältnis von mitgliedstaatlichem zu gemeinschaftlichem Umwelt und Wirtschaftsrecht

a) Art. 174 Abs.2 UAbs.2 EG

Art. 174 EG

(2) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen

Art. 174 Abs.2 UAbs.2 EG ermöglicht die Aufnahme einer Klausel, die den Mitgliedstaaten ein vorläufiges Abweichen vom gemeinschaftsrechtlichen Umweltrecht erlaubt. Die Voraussetzungen sind:

- Die Maßnahme muss befristet sein.
- Sie muss aus umweltpolitischen Gründen erfolgen, nicht aber aus wirtschaftlichen.

b) Art. 176 EG

Art. 176 EG

Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art.s 175 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.

Während die Schutzklausel nach Art. 174 Abs.2 Uabs.2 EG nur vorübergehende von dem Gemeinschaftsrechtsakt abweichende Regelungen erlaubt, dient Art. 176 EG der Zulassung dauerhafter Ausnahmen vom erreichten Harmonisierungsstandard. Die Voraussetzungen sind:

- Die Maßnahme muss ein höheres Umweltschutzniveau beinhalten („verstärkte Schutzmaßnahmen“)

⁵ So auch: R. Streinz, Europarecht, 6. Aufl., S. 400, Rn. 946

- Die Maßnahme muss „mit diesem Vertrag vereinbar sein“. Das heißt, es darf kein Verstoß gegen übrige Normen des EG-Vertrages vorliegen, insbesondere etwa nicht gegen die Warenverkehrsfreiheit, Art. 28 EG.
- Die Maßnahme muss bei der Kommission notifiziert, das heißt angezeigt, werden.

c) Art. 95 Abs. 4 ff. EG

Art. 95 EG

(4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Art.s 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Trifft die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keine Entscheidung, so gelten die in den Absätzen 4 und 5 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird.

Art. 30

Die Bestimmungen der Art. 28 und 29 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Wurde auf Gemeinschaftsebene eine Harmonisierungsmaßnahme auf der Grundlage des Art. 95 EG getroffen, so richten sich die Ausnahmemöglichkeiten nicht nach Art. 174 oder 176 EG, sondern nach den Absätzen 4 ff. des Art. 95 EG.

Während Art. 95 Abs. 4 EG die Beibehaltung von bereits bestehenden abweichenden mitgliedstaatlichen Bestimmungen ermöglicht, gilt Art. 95 Abs. 5 EG für die Einführung neuer Bestimmungen, die nicht im Einklang mit der gemeinschaftlichen Maßnahme stehen. Die Voraussetzungen für eine Maßnahme nach Art. 95 Abs. 4 EG sind:

- Beibehaltung einer bestehenden abweichenden Bestimmung
- Erforderlichkeit zum Schutz der in Art. 30 EG genannten Schutzzwecke oder zum Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz.
- Genehmigungsvorbehalt der Kommission nach Art. 95 Abs. 6 EG.

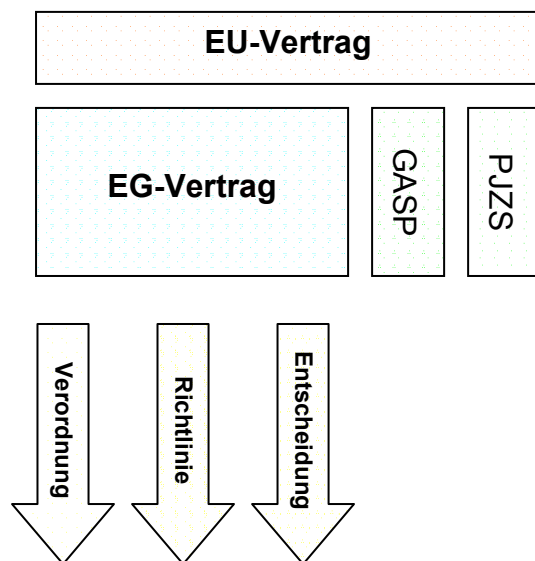
Die Voraussetzungen für eine Maßnahme nach Art. 95 Abs. 5 EG:

- Einführung einer neuen abweichenden Bestimmung.

- Gestützt auf neue wissenschaftlicher Erkenntnisse.
- Erforderlichkeit zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt.
- Spezifisches Problem für diesen Mitgliedstaat (nicht für alle, da sonst Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene vorzuziehen ist).
- Genehmigungsvorbehalt der Kommission nach Art. 95 Abs. 6 EG.

III. Instrumente

1. Nach geltendem Recht



Links: [EU-Vertrag](#), [EG-Vertrag](#)

Art. 249 EG

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

a) Verordnung, Richtlinie, Entscheidung

Die Verordnung kann auch als „Gesetz“ der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet werden.

Dass sie „unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat“ hat, bedeutet, dass kein Transformationsakt in mitgliedstaatliches Recht notwendig ist.

Die Richtlinie hingegen bedarf in der Regel eines solchen Transformationsaktes. Sie muss erst in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt werden, um in den einzelnen Staaten angewendet werden zu können. Sie ist also in erster Linie eine Handlungsanweisung an die Mitgliedstaaten, Gesetze oder andere Maßnahmen zu erlassen, die der Zielvorgabe der Richtlinie entsprechen. Dabei werden den Mitgliedstaaten bei der Wahl der Form und Mittel grundsätzlich Freiräume belassen.

Beispiele:

- Umweltverträglichkeitsprüfung: [UVP-Richtlinie](#) (RL 85/337) → UVP-Gesetz.
- Umweltinformation: [UI-RL](#) (RL 2003/4/EG) → [UI-Gesetz 2005](#)

b) Entschließungen und Beschlüsse

Neben den verbindlichen Rechtsakten nach Art. 249 EG bedienen sich die Gemeinschaftsorgane auch anderer Handlungsformen, die eher vorbereitenden Charakter haben und dazu dienen, innerhalb der Gemeinschaftsorgane gemeinsame Zielvorgaben zu dokumentieren. Diese „unverbindlichen“ Handlungsformen werden im Amtsblatt C veröffentlicht. Hierzu zählen die so genannten „Entschließungen des Rates“ (council resolutions). Als solche Entschließungen sind etwa die Umweltaktionsprogramme bis zum [5. Umweltaktionsprogramm](#) ergangen (Amtsblatt Nr. C 138 vom 17/05/1993 S.1–4). Das bisher letzte, das [6. Umweltaktionsprogramm](#), ist dagegen als „Beschluss“ (decision) verabschiedet worden (Amtsblatt Nr. L 242 vom 10/09/2002 S.1–15). Ein solcher Beschluss ist für die beschließenden Organe verbindlich. Er wird deshalb mit den anderen verbindlichen Rechtsakten im Amtsblatt L veröffentlicht.

2. Europäische Verfassung (VEV)

Der „[Vertrag über eine Verfassung für Europa](#)“ sieht neue Bezeichnungen für die Rechtsakte der Union vor, die u.a. im europäischen Umweltrecht Berücksichtigung finden müssten.

Art. I-33 VEV

Die Rechtsakte der Union

(1) Bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Union bedienen sich die Organe nach Maßgabe von Teil III folgender Rechtsakte: Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme.

Das Europäische Gesetz ist ein Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung. Es ist in allen seinen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Das Europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

Die Europäische Verordnung ist ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung; sie dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und einzelner Bestimmungen der Verfassung. Sie kann entweder in allen ihren Teilen verbindlich sein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten oder für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sein, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen.

Der Europäische Beschluss ist ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der in allen seinen Teilen verbindlich ist. Ist er an bestimmte Adressaten gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

(2) Werden das Europäische Parlament und der Rat mit dem Entwurf eines Gesetzgebungsakts befasst, so nehmen sie keine Akte an, die nach dem für den betreffenden Bereich geltenden Gesetzgebungsverfahren nicht vorgesehen sind.

3. Internationale Abkommen

Gemäß Art. 174 Abs. 4, 175 i.V.m. Art. 300 EG kann die europäische Gemeinschaft auch international im Bereich der Umweltpolitik tätig werden. Es handelt sich dabei um eine Zusammenarbeit sowohl mit Drittländern als auch mit internationalen Organisationen.

Beispiele:

- Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel vom 16.06.1995, ([AEWA - African-Eurasian Migratory Water Bird Agreement](#)).
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 22.05.1992, [Convention on Biological Diversity](#).
- Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989, <http://www.basel.int/>