

**Angaben für die Meldung bei der VG-Wort, Abteilung Wissenschaft
(www.vgwort.de)**

Kategorie: Buch-Beitrag

Hrsg:

Titel:

ISBN:

Auflage:

Jahr:

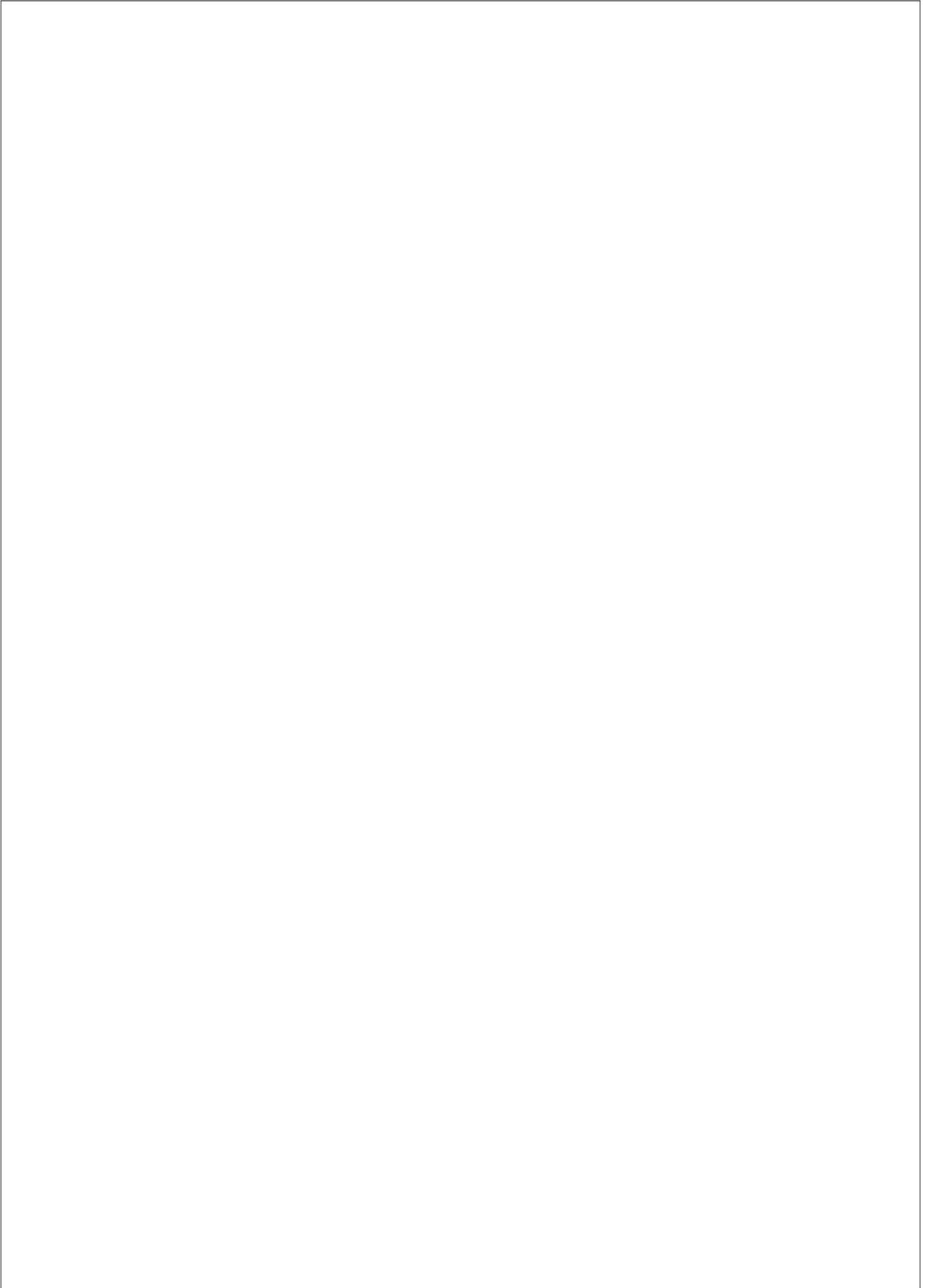
Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Ort: Baden-Baden

Beitrag: § 26 Umweltrecht

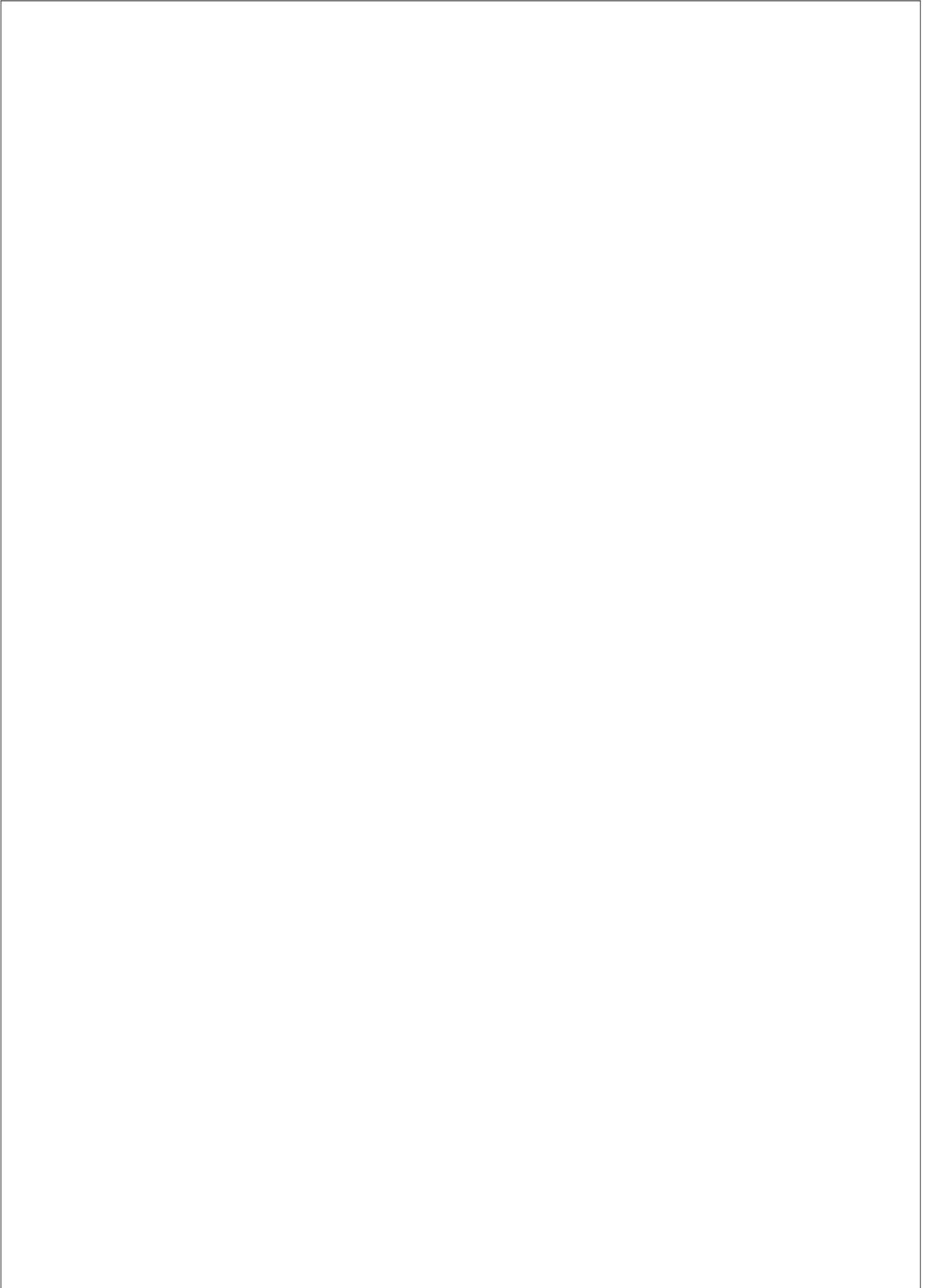
Autor:

Seitenanzahl: (zu 1.500 Zeichen)



Inhaltsübersicht

§ 26 Umweltrecht	5
------------------------	---



§ 26 Umweltrecht

Abschnitt 1:	
Übersicht zu Gesetzgebung und Rechtsprechung	
A. Gesetzgebung	
B. Rechtsprechung	
I. Europäische Gerichte	
II. Vorlagen deutscher Gerichte	
Abschnitt 2:	
Analyse und Darstellung der Einwirkungspraxis des Europarechts auf das Umweltrecht	
A. Umweltrechtliche Gesetzgebungskompe- tenzen der EU und der Mitgliedstaaten.....	1
I. Kompetenzen bei Abwesenheit von Sekundärrecht.....	1
II. Ermächtigungsgrundlagen für Sekundär- recht.....	5
III. Verbleibende Kompetenzen der Mitglied- staaten bei Sekundärrecht.....	11
B. Umsetzungs- und Vollzugspflichten der Mitgliedstaaten.....	21
C. Ziele, Prinzipien und Berücksichtigungsge- bote des Umweltrechts.....	42
D. Instrumente im Überblick.....	59
E. Rechtsschutz.....	73
I. Zugang zu den Gemeinschaftsgerichten	73
II. Zugang zu den deutschen Gerichten.....	81
1. Individualklage.....	81
2. Verbandsklage.....	85
a) Bereiche der UVP- und IVU- Richtlinie.....	86
b) Bereich der Umwelthaftungsricht- linie.....	88
F. Zugang zu Informationen und Verfahrens- beteiligung.....	89
I. Allgemeines.....	89
II. Verhältnis Bürger – Institutionen der EU	90
1. Informationszugang.....	90
2. Verfahrensbeteiligung.....	95
III. Verhältnis Bürger – Mitgliedstaat.....	97
1. Informationszugang.....	97
2. Verfahrensbeteiligung.....	106
G. Umweltverträglichkeitsprüfung und Umwelthaftung.....	111
I. Umweltverträglichkeitsprüfung.....	111
II. Umwelthaftung.....	121
H. Naturschutzrecht.....	126
I. Schutzgebiete.....	127
1. Geltendes Recht.....	127
2. Offene Probleme.....	132
a) Abwägung mit sozialen und wirt- schaftlichen Belangen.....	133
b) Alternativenprüfung.....	143
c) Unmittelbare Anwendbarkeit des gemeinschaftsrechtlichen Schutz- regimes.....	146
II. Artenschutz.....	151
I. Industrieanlagen.....	156
I. Integrierte Vermeidung und Verminde- rung von Umweltbelastungen.....	157
II. Öko-Audit.....	163
III. Unfallverhütung.....	166
IV. Großfeuerungsanlagen.....	169
V. Abfallverbrennungsanlagen.....	172
J. Verkehrsemissionen.....	173
I. Luftverschmutzungnnn#.....	179
1. Allgemeinesnnn.....	179
2. Luftqualität.....	184
II. Umgebungslärmnnn.....	194
K. Klimaschutz und Schutz der Ozonschicht..	203
I. Klimaschutz.....	203
II. Schutz der Ozonschicht.....	216
L. Gewässerschutz.....	218
M. Produktumweltrecht.....	232
I. Integrierte Produktpolitik.....	232
II. Produktregelungen.....	240
III. Chemikalienrecht.....	246
1. Allgemeines.....	246
2. Rechtsgrundlagen.....	251
3. Einstufung, Kennzeichnung, Verpa- ckung, Sicherheitsdatenblätter.....	257
4. Beschränkungen und Zulassung von Herstellung, Vermarktung und Verwendung.....	266
a) Beschränkungen.....	267
b) Zulassungspflicht.....	271
5. Erzeugung, Vorlage und Bewertung von Risikodaten.....	273
a) Allgemeine Registrierungspflicht	275
b) Registrierung der Phase-In-Stoffe	284
6. Aus- und Einfuhr.....	289
IV. Pflanzenschutzmittel und Biozide.....	297
1. Allgemeines.....	297
2. Pflanzenschutzmittel.....	298
3. Biozide.....	311
N. Gentechnikrecht.....	315
I. Allgemeines.....	315
II. Gentechnik in geschlossenen Systemen..	319
III. Freisetzung von GVO.....	326
IV. Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten.....	331
1. Materieller Maßstab.....	332
2. Zulassungsverfahren.....	338
a) Anwendungsbereiche.....	338
b) RL 2001/18/EG.....	340
c) VO (EG) Nr. 1829/2003.....	343
3. Kennzeichnung und Rückführbar- keit.....	346
4. Überwachung.....	349
V. Koexistenz.....	350
V. Ausfuhr zur Freisetzung in Drittstaaten	353
O. Abfallbewirtschaftung.....	356
I. Entwicklung.....	356
II. Der Abfallbegriff.....	373
III. Maßnahmen.....	383
IV. Abfallverbringung.....	386
P. Die Rolle der EU im internationalen Umweltrecht.....	390

■■■((Lektorat: Fn ab 218 prüfen; sind evtl um 1 Position falsch verlinkt – siehe Originaldatei/Rödel))■■■

Literatur: Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., Köln, 2005; Calliess, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.) Grundzüge des Umweltrechts Berlin 2007; Gellermann, Natura 2000, 2. Aufl., Berlin, 2001; Jans/von der Heide, Europäisches Umweltrecht, Groningen, 2003; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., München, 2004; Jans/Vedder European Environmental Law 3. Aufl. Groningen 2008; Krämer, Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH, dargestellt anhand von 50 Urteilen, Wien, 2002; Krämer, EC Environmental Law, 6. Aufl., London, 2007; Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl., Köln, 2003, Bd I, § 9; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg, 2003.

Abschnitt 1: Übersicht zu Gesetzgebung und Rechtsprechung

A. Gesetzgebung

Zugang zu Information und Verfahrensbeteiligung:

Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft [**Informations-RL**], ABl. L 204 v. 21. Juli 1998, S. 37; **Verordnung (EG) Nr. 1049/2001** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission [**Dokumentenzugangs-VO**], ABl. L 145 v. 31. Mai 2001, S. 43; **Richtlinie 2003/4/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates [**Umweltinformations-RL**], ABl. L 41 v. 14. Februar 2003, S. 26; **Richtlinie 2003/35/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337 und 96/61 des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 v. 25. Juni 2003, S. 17; **Verordnung (EG) 1367/2006** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. September 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 v. 25. September 2006, S. 13.

Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltaudit, Umwelthaftung, Umweltbeobachtung, Umweltfinanzierung, Umweltstrafrecht:

Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [**UVP-Richtlinie**], ABl. L 175 v. 5. Juli 1985, S. 40; **Richtlinie 2001/42/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 v. 21. Juli 2001, S. 30; **Verordnung (EG) Nr. 761/2001** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. L 114 v. 24. April 2001, S. 1; **Richtlinie 2004/35/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden [**Umwelthaftungs-RL**], ABl. L 143 v. 30. April 2004, S. 56; **Verordnung (EWG) Nr. 1210/90** des Europäischen Rates v. 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. L 120 v. 11. Mai 1990, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 614/2007** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Mai 2007 über das Finan-

zierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+), ABl. L 149 v. 9. Juni 2007, S. 1; **Richtlinie 2008/99/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. L 328 v. 6. Dezember 2008, S. 28.

Naturschutz:

Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [**Vogelschutzrichtlinie**], ABl. L 103 v. 25. April 1979, S. 1; **Richtlinie 92/43/EWG** des Rates v. 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [**FFH-Richtlinie**], ABl. L 206 v. 22. Juli 1992, S. 7; **Verordnung (EG) Nr. 338/97** des Rates v. 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels [**VO zum Handel mit Arten**], ABl. L 61 v. 3. März 1997, S. 1.

Industrieanlagen:

Richtlinie 96/82/EG des Rates v. 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen [**Seveso-RL**], ABl. L 10 v. 14. Januar 1997, S. 13; **Richtlinie 2001/80/EG** des Rates v. 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft [**Großfeuerungsanlagen-RL**], ABl. L 309 v. 23. November 2001, S. 1; **Richtlinie 2008/1** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [**IVU-Richtlinie**], ABl. L 24 v. 29. Januar 2008, S. 8; **Verordnung (EG) Nr. 761/2001** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) [**EMAS II-VO**], ABl. L 114 v. 24. April 2001, S. 1.

Luftreinhaltung, Lärmschutz:

Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, ABl. L 12 v. 18. Januar 2000, S. 16; **Richtlinie 2002/49/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm [**Umgebungslärm-RL**], ABl. L 189 v. 18. Juli 2002, S. 12; **Richtlinie 2008/50/EG** des europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152 v. 11. Juni 2008, S. 1 (**Luftqualitäts-RL**); **Verordnung (EG) Nr. 443/2009** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. April 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 v. 5. Juni 2009, S. 1.

Klimaschutz und Schutz der Ozonschicht:

Entscheidung des Rates Nr. 2002/358 v. 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. L 130 v. 15. Mai 2002, S. 1; **Richtlinie 2003/87** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft [**Emissionshandels-RL**], ABl. L 275 v. 25. Oktober 2003, S. 32, ergänzt durch Richtlinie 2004/101 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Oktober 2004 über ein System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. L 338 v. 13. November 2004, S. 18 und geändert durch Richtlinie 2009/29 zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 140 v. 5. Juni 2009, S. 63; **Richtlinie**

2009/31 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, ABl. L 140 v. 5. Juni 2009, S. 114 [CGS-RL]; **Richtlinie 2009/28/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 v. 5. Juni 2009, S. 16; **Richtlinie 2009/30/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG, ABl. L 140 v. 5. Juni 2009, S. 88; **Entscheidung des Rates Nr. 406/2009** über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. L 140 v. 5. Juni 2009, S. 136; **Verordnung (EG) Nr. 1005/2009** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. September 2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ABl. L 286 v. 31. Oktober 2009, S. 1 [FCKW-VO].

Gewässerschutz:

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik [**Wasserrahmenrichtlinie**], ABl. L 327 v. 22. Dezember 2000, S. 1; **Richtlinie 2006/118/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. Dezember 2006 zum Schutz der Grundwasser vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. L 372 v. 27. Dezember 2006, S. 19; **Richtlinie 91/271/EWG** des Rates v. 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalen Abwasser, ABl. L 135 v. 30. Mai 1991, S. 40; **Richtlinie 91/676/EWG** des Rates v. 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375 v. 31. Dezember 1991, S. 1; **Richtlinie 98/83/EG** des Rates v. 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 v. 5. Dezember 1998, S. 32; **Richtlinie 2006/7/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG, ABl. L 64 v. 4. März 2006, S. 37; **Richtlinie 2007/60/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288 v. 6. November 2007, S. 2; **Richtlinie 2008/56/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt [**Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie**], ABl. L 164 v. 25. Juni 2008, S. 19; **Richtlinie 2008/105/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 348 v. 24. Dezember 2008, S. 84.

Produktumweltrecht:

Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Juli 2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. L 237 v. 21. September 2000, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 834/2007** des Rates v. 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. L 189 v. 20. Juli 2001, S. 1; **Richtlinie 2009/125/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. L 285 v. 31. Oktober 2009 S. 10 [**Ökodesign-RL**].

Chemikalien/Stoffrecht:

Richtlinie 67/548/EWG des Rates v. 27. Juni 1967 über die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, ABl. L 196 v. 16. August 1967, S. 1; **Richtlinie 91/414/EWG** des Rates v. 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln [Pestizid-RL], ABl. L 230 v. 19. August 1991, S. 51; **Richtlinie 76/769/EWG** des Rates v. 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, ABl. L 262 v. 27. September 1976, S. 201 [**Chemikalienbeschränkungs-RL**]; **Richtlinie 98/8/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Februar 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten, ABl. L 123 v. 24. April 1998 [**Biozid-RL**], S. 1; **Richtlinie 1999/45/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31. Mai 1999 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen, ABl. L 200 v. 30. Juli 1999, S. 1 [**Zubereitungs-RL**]; **Richtlinie 91/414/EWG** des Rates v. 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. L 230 v. 19. August 1991, S. 1 [**Pflanzenschutz-RL**]; **Richtlinie 96/49/EG** des Rates v. 23. Juli 1996 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten für den Gefahrguttransport auf der Schiene, ABl. L 235 v. 17. September 1996, S. 25; **Verordnung (EG) Nr. 166/2006** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinie 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates, ABl. L 33 v. 4. Februar 2006, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1907/2006** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396 v. 30. Dezember 2006, S. 1 [**REACH-VO**]; **Verordnung (EG) Nr. 1272/2008** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, ABl. L 353 v. 31. Dezember 2008, S. 1 [**GHS-Verordnung**]; **Verordnung (EG) Nr. 689/2008** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Juni 2008 über die Aus- und Einfuhr von gefährlichen Chemikalien, ABl. L 204 v. 31. Juli 2008, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1102/2008** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. Oktober 2008 über das Verbot der Ausfuhr von Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber, ABl. L 304 v. 14. November 2008, S. 75.

Biotechnologie:

Richtlinie 2009/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. Mai 2009 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (Neufassung) [**System-RL**], ABl. L 125 v. 21. Mai 2009, S. 75; **Richtlinie 2001/18/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates [**Freisetzungs-RL**], ABl. L 106 v. 17. April 2001, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1946/2003** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen von genetisch veränderten Organismen [**GVO-Export-VO**], ABl. L 287 v. 5. November 2003, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1829/2003** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel

und Futtermittel [Food and Feed-VO], ABl. L 268 v. 18. Oktober 2003, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1830/2003** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG [Rückverfolgbarkeits-VO], ABl. L 268 v. 18. Oktober 2003, S. 24.

Abfallrecht:

Richtlinie 86/278/EWG des Rates v. 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. L 181 v. 4. Juli 1986, S. 6; **Richtlinie 2000/53/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. September 2000 über Altfahrzeuge, ABl. L 269 v. 21. Oktober 2000, S. 34; **Richtlinie 2002/95/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Januar 2003 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, ABl. L 37 v. 13. Februar 2003, S. 19; **Richtlinie 2002/96/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Januar 2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. L 37 v. 13. Februar 2003, S. 24; **Richtlinie 1999/31/EG** des Rates v. 26. April 1999 über Abfalldeponien [Deponie-RL], ABl. L 182 v. 16. Juli 1999, S. 1; **Richtlinie 2000/76/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen [Abfallverbrennungs-RL], ABl. L 332 v. 28. Dezember 2000, S. 9; **Richtlinie 2006/66/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG, ABl. L 266 v. 26. September 2006, S. 1; **Verordnung (EG) Nr. 1013/2006** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen [Abfall-VerbringungsO], ABl. L 190 v. 12. Juli 2006, S. 1; **Richtlinie 2008/98/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. November 2008 über Abfälle [Abfall-Rahmen-RL], ABl. L 312 v. 22. November 2008, S. 3.

B. Rechtsprechung

I. Europäische Gerichte

Bis Ende 2009 haben die Europäischen Gerichte in Umweltfragen etwa 650 Urteile erlassen, die die meisten Vorschriften des primären Umweltrechts sowie zahlreiche Streit- und Auslegungsfragen des sekundären Unionsrechts erörterten. Angesichts dieser Fülle von Rechtsprechung müsste auch eine Darstellung, die sich auf die Leitentscheidungen zum Umweltrecht beschränkt, den Rahmen dieser einleitenden Übersicht sprengen, zumal die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Ausarbeitung und Durchführung der anderen Unionspolitiken berücksichtigt werden müssen (Art. 11 AEUV) und deswegen auch Urteile aus dem Transport-, Agrar-, Energierecht usw. zu erörtern wären. Die nachfolgende Übersicht erfasst daher nur einige, auf Grund subjektiver Entscheidungen ausgewählte Urteile von überragender Bedeutung.

Kompetenzen:

Rs. C-379/92 (Peralta), Slg 1994, I-3453: Eine mitgliedstaatliche Regelung zum Schutz der Umwelt ist nicht schon deswegen diskriminierend, weil andere, dritte Staaten, eine entsprechende Regelung nicht erlassen haben; Rs. C-473/97 (Kemikaliinspektionen) Slg 2000, I-681: Das EU-Recht ist bisher hinsichtlich der Verwendungsbeschränkung für bestimmte chemische Stoffe nicht vollständig harmonisiert. Die Mitgliedstaaten sind daher frei, unter Beachtung der Grundsätze des Vertrages derartige Beschränkungen ein zu führen. Rs. C-176/03 (Umweltstrafrecht) Slg 2005, I-7879: die EU ist zuständig für das Festlegen von Strafen für Verstöße gegen Umweltrecht; Rs. C-440/05 (Meeresverschmutzung), Slg 2007, I-9097: Festlegung von Art und Höhe der Strafe ist Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Ziele und Prinzipien:

Rs. 240/83 (*Procureur de la République v. ADBHU*), Slg 1985, 531: Der Schutz der Umwelt ist ein wesentliches Ziel der Union; Rs. C-284/95 (*Safety Hi-Tech/S&T*), Slg 1998, I-4301: hohes Schutzniveau im Sinne des Art. 130 r EWGV (jetzt Art. 191 AEUV) bedeutet nicht höchstes Schutzniveau; Rs. C-180/96 (*Großbritannien/Kommission*), Slg 1998, I-2265: Das Vorsorgeprinzip des Art. 174 EG ist über Art. 6 EG (nunmehr Art. 11 AEUV) auch im Rahmen anderer EU-Politiken (hier: Agrarpolitik) anzuwenden; Rs. C-293/97 (*Standley*), Slg 1999, I-2603: Das Verursacherprinzip und das Recht auf Eigentum stehen einer Regelung nicht entgegen, die den Viehbestand auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt, um übermäßige Nitrateinträge in Gewässer zu vermeiden; Rs. C-157/96 (*Regina/Ministry of Agriculture*), Slg 1998, I-2211 und Rs. C-180/96 (*Großbritannien/Kommission*), Slg 1998, I-2265: Aus dem Vorsorgeprinzip ergibt sich, dass bei Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen getroffen werden können, ohne dass abgewartet werden müsste, dass das Bestehen und die Schwere der Risiken vollständig dargelegt werden.

Vollzug:

Rs. C-56/90 (*Kommission/Großbritannien*), Slg 1993, I-4109: Eine Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Erreichen des in der Richtlinie festgelegten Ergebnisses, nicht nur zum Bemühen um dieses Ergebnis; Rs. C-387/97 (*Kommission/Griechenland*), Slg 2000, I-5047: Griechenland zahlt einen Betrag von 20.000 € pro Tag, bis es die ungenehmigte Abfalldeponie in Chania/Kreta nicht weiter betreibt; Rs. C-68/88 (*Kommission/Griechenland*), Slg 1989, 2965: Enthält eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen eine Regelung eine Sanktion vorsieht, sind die Mitgliedsstaaten nach Art. 5 EWG-Vertrag verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu erlassen.

Rechtsschutz:

Rs. C-186/91 (*Kommission/Belgien*), Slg 1993, I-851: Die Mitgliedstaaten müssen auch eine Verpflichtung, nach der in Grenzgebieten die örtlichen oder regionalen Verwaltungen die Verwaltungen in benachbarten Mitgliedstaaten zu konsultieren haben, in innerstaatliches zwingendes Recht umsetzen; Rs. T-585/93 (*Greenpeace u.a./Kommission*), Slg 1995, II-2205: Wenn es sich bei Einzelpersonen um eine allgemein und abstrakt beschriebene Personengruppe handelt, führt auch die Einreichung einer Beschwerde bei der Kommission, mangels spezifischer Verfahrensrechte, nicht zur Individualisierung im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV. Gleiches gilt für Umweltschutzgruppen, da auch ihren Mitgliedern die Klagebefugnis aus oben genannten Gründen fehlt; EuG Rs. T-260/94 (*Air Inter v. Kommission*), Slg 1997, II-997: Das Recht auf Gehör ist ein elementarer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, auch dann sichergestellt werden muss, wenn es an einer Regelung für das betreffende Verfahren fehlt; Rs. C-321/95P (*Greenpeace u.a./Kommission*), Slg 1998, I-1651: Von Entscheidungen der Kommission in Umweltfragen sind einzelne Personen und Umweltverbände grundsätzlich nicht direkt und unmittelbar betroffen; Rs. C-321/96 (*Mecklenburg/Kreis Pinneberg*), Slg 1998, I-3809: das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt ist nicht durch jedes Widerspruchsverfahren, sondern nur durch solche Vorverfahren beschränkt, die einem gerichtlichen Verfahren unmittelbar vorangehen; Rs. C-3/96 (*Kommission/Niederlande*), Slg 1998, I-3031: Auch wissenschaftliche erstellte Listen privater Vereinigungen (hier: Listen geschützter Habitats) können zum Nachweis einer Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates dienen; Rs. C-64/05P (*Schweden/Kommission*), Slg 2007, I-11389: Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person

mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedsstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Natur- und Artenschutzrecht:

Rs. C-57/89 (Leybucht), Slg 1991, I-883: Mitgliedsstaaten dürfen ein besonderes Schutzgebiet nur dann flächenmäßig verkleinern, wenn dafür außerordentliche Gründe vorliegen; Rs. C-118/94 (Associazione Italiana per il World Wildlife Fund u.a. v. Regione Veneto), Slg 1996, I-1223: Voraussetzungen für die Zulassung von Ausnahmen von den Verboten der RL 79/409, sind nur gegeben, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, da es sich um einen Bereich handelt, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes der Mitgliedsstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut wurde; Rs. C-44/95 (Lappel Bank), Slg 1996, I-3805: Die Mitgliedstaaten dürfen die Benennung eines Habitats nicht auf einen Teil des Habitats beschränken, weil sie in dem verbliebenen Teil eine wirtschaftliche Tätigkeit vorgesehen haben; Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg 1999, I-8531: Die Unterchutzstellung von Habitaten muss durch ausdrücklichen, bindenden Rechtsakt erfolgen; Rs. C-371/98 (WWF v. UK), Slg 2000, I-924: In der ersten Phase des Gebietsausweisungsverfahrens sind gem. Art. 4 I FFH-RL wirtschaftliche und infrastrukturelle Belange außer Acht zu lassen; Rs. C-374/98 (Basses Corbières), Slg 2000, I-10837: Solche Gebiete, die nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen dennoch der Regelung des Art. 4 Abs. 2 S. 1 der Vogelschutzrichtlinie; Rs. C-127/02 (Muschelfischerei), Slg 2004, I-7405: Eine Verträglichkeitsprüfung RL 92/43/EWG Art. 6 Absatz 3 ist erforderlich, wenn sich nicht anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass ein Plan oder Projekt das Gebiet erheblich beeinträchtigen kann; Rs. C-98/03 (Kommission v. Deutschland) Slg 2006, I-53: Art. 12 Abs. 1 Buchst. d RL 92/43 bezieht sich auf absichtliche wie auch unabsichtliche Handlungen; Rs. C-117/03 (Dragaggi) vom 13. Januar 2005: ein Gebiet, dass nach der FFH-RL der Kommission gemeldet, von ihr aber noch nicht auf die Auswahlliste gesetzt worden ist, muss de facto so geschützt werden, dass der endgültige Schutz nicht verhindert wird; Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg 2005, S.I-9017: Die FFH-Richtlinie ist einschließlich ihrer Artenschutzvorschriften auf die ausschließliche Wirtschaftszone anwendbar; Rs. C-239/04 (Alternativenprüfung), Slg 2006, I-10183: Der Mitgliedstaat muss beweisen, dass eine alternative Trassenführung für eine Autobahn nicht möglich war, falls er ein geschütztes Habitat durchquert; Rs. C-362/06P (Sahlstedt), Urteil v. 23. April 2009: Die Aufnahme eines Habitats in eine EU-Liste beschwert den Eigentümer nicht persönlich und unmittelbar.

Gewässerschutz:

Rs. C-340/96 (Kommission/Großbritannien), Slg 1999, I-2023: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, legislative Maßnahmen zu ergreifen, um die Konzentrationswerte der Richtlinie einzuhalten; Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg 2008, I-4501: Bei einer unabsichtlichen Ausbringung von Kohlenwasserstoffen ins Meer, die eine Verunreinigung der Küsten eines Mitgliedsstaates verursachen, kann Art. 15 der RL 75/442/EWG angewendet werden, da diese Abfälle im Sinne von Art. 1 Buchst. a der RL 75/442/EWG sind.

Luftverschmutzung:

Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg 1991, I-825: Die BRD muss Richtlinien zum Schutz der Luft vollständig in nationales Recht umsetzen. Ein Verweis auf das BImSchG ist nicht ausreichend. Überdies bezwecken Vorschriften über die Luftverschmutzung auch den Schutz der menschlichen Gesundheit; Rs. 361/88 (Kommission/Deutschland), Slg 1991, I-2567: Immissionsnormen der EU bezwecken auch den Schutz von Personen. Damit sich der einzelne Bürger vor Gericht auf sie berufen kann, sind sie grundsätzlich durch Gesetz oder Verordnung in innerstaatliches Recht zu überführen; Rs. C-164/97 und C-165/97 (Europäisches Parlament/Rat), Slg 1999, I-1139: Maßnahmen zum Schutz der Wälder gegen

Waldbrände und gegen Luftverschmutzung sind auf Art. 175 EG (nunmehr Art. 192 AEUV) zu stützen; Rs.C-237/07 (Janecek) Slg 2008, I-622: Der Einzelne hat auf Grund des Gemeinschaftsrechts einen Rechtsanspruch auf Erstellung eines Aktionsplans zur Luftreinhaltung.

Produktrecht:

Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), Slg 1986, 4607: Der Schutz der Umwelt ist ein zwingendes Erfordernis im Sinne des Art. 28 EG (nunmehr Art. 34 AEUV), das Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen kann; Rs.C-284/95 (Safety Hi-Tech/S&T), Slg 1998, I-4301: Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann ein Umweltproblem sukzessive lösen und muss nicht alle Schadstoffe auf einmal regeln; hohes Schutzniveau im Sinne des Art. 130 r EWGV (jetzt Art. 191 AEUV) bedeutet nicht höchstes Schutzniveau; Rs. C-100/96 (British Agrochemicals), Slg 1999, I-1521: Eine Genehmigung für ein importiertes Pflanzenschutzmittel muss nicht eingeholt werden, wenn dieses im Ausfuhrmitgliedstaat genehmigt worden ist und ein vergleichbares Pflanzenschutzmittel im Einfuhrmitgliedstaat bereits genehmigt ist (sog. Parallelimport); Rs. C-473/98 (Kemikalieninspektionen) Slg 2000, I-5681: Eine nationale Regelung fällt dann nicht unter die Ausnahme des Art. 36 EG-Vertrag, wenn die Gesundheit oder das Leben von Menschen genauso wirksam durch Maßnahmen geschützt werden könnten, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränken; Rs. C-6/99 (Greenpeace), Slg 2000, I-1651: Der Mitgliedsstaat, der die Inverkehrbringensgenehmigung für einen GVO auf Grund eigener Risikobewertung verweigern will, obwohl die Kommission eine positive Entscheidung getroffen hat, ist an die Entscheidung gebunden und muss den EuGH um Vorabentscheidung ersuchen, wenn er die Entscheidung für rechtswidrig hält; Rs. C-552/07 (Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandre) v. 17. Februar 2009: Nach Art. 25 Abs. 4 erster Gedankenstrich der RL 2001/18 darf der Ort der Freisetzung eines GVO nicht geheimgehalten werden; Rs. C-165/08 (Kommission v. Polen) v. 16. Juli 2009: Nationale Rechtsvorschriften, die den freien Verkehr von GVO, deren Inverkehrbringen genehmigt war, aus ethischen Gründen verbieten, müssen im Einzelnen begründet werden.

Abfallrecht:

Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg 1992, I-4431: Abfälle sind Waren nach Art. 28, 30 EG (nunmehr Art. 34,36 AEUV); Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg 1993, I-939: EU-Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung unterfallen grundsätzlich Art. 175, nicht Art. 95 EG (nunmehr Art. 192 und 114 AEUV); Rs. 365/97 (Kommission/Italien), Slg 1999, I-7773: Das Schließen einer ungenehmigten Abfalldeponie allein genügt nicht, um den Erfordernissen von RL 75/442, Art. 4 nachzukommen. Vielmehr sind die ungenehmigten Ablagerungen auch zu entfernen; Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg 2003, I-1439: Die Verbrennung von Abfällen stellt eine Verwertungsmaßnahme dar, wenn es ihr Hauptzweck ist, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck, nämlich zur Energieerzeugung einzusetzen und dadurch eine Primärenergiequelle zu ersetzen, die sonst für diesen Zweck hätte eingesetzt werden müssen; Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Slg 2004, I-11705: Rücknahmepflichten und Pfandpflichten stellen kein europarechtliches Handelshemmnis dar; Rs. C-254/08 (Futura), Urteil vom 16. Juli 2009: Einer innerstaatlichen Regelung, die zur Finanzierung einer Dienstleistung der Bewirtschaftung und Beseitigung von Siedlungsabfällen eine Abgabe vorsieht, die auf der Grundlage einer geschätzten Menge basiert und entsprechend berechnet wird, ist zulässig und stellt keinen Verstoß gegen Art. 15 Buchst. a der RL 2006/12/EG dar.

Internationale Aspekte:

Rs. 239/03 (Kommission/Frankreich): Ein internationales Übereinkommen, das die EU ratifiziert hat, ist auch für die Mitgliedstaaten bindend. Sofern der Sachbereich in die Zustän-

digkeit der Union fällt, kann die Kommission wegen Verletzung des EU-Rechts auch gegen einen Mitgliedstaat vorgehen, der den Vorschriften des Übereinkommens nicht nachkommt.

II. Vorlagen deutscher Gerichte

EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorf), Slg 1998, I-4075; EuGH, C-396/92 (Bund Naturschutz Bayern/Freistaat Bayern), Slg 1994, I-3717; EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneneberg), Slg 1998, I-3824; EuGH, Rs. C-389/96 (Ahern/Deutschland), Slg 1998, I-4483; EuGH, Rs. C-127/97 (Burstein/Bayern), Slg 1998, I-6024; EuGH, C-379/98 (Preussen Elektra), Slg 2001, I-2159; EUGH Rs. C-309/02 (Radlberg/Baden-Württemberg) Slg 2004, I-11763; EuGH, Rs. C-6/03 Deponiezweckverband Eiterköpfe/Rheinland-Pfalz) Slg 2005, I-2753; EUGH Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz Bayern/Freistaat Bayern) Slg 2006, S.I-8445; EUGH Rs. C-237/07 Janecek/Freistaat Bayern) Slg 2008, I-622.

Abschnitt 2: Analyse und Darstellung der Einwirkungspraxis des Europarechts auf das Umweltrecht

A. Umweltrechtliche Gesetzgebungskompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten

I. Kompetenzen bei Abwesenheit von Sekundärrecht

- 1 Art. 4 AEUV (bisher Art. 3 EGV) sieht zum Erreichen der in Art. 3 EUV (bisher Art. 2 EGV) festgelegten Ziele unter anderem vor, dass die Union eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt führt. Nach Art. 191 AEUV (bisher Art. 174 EGV) soll diese Politik zur Verfolgung bestimmter umweltpolitischer Ziele beitragen. Dies bedeutet, dass die gemeinschaftliche Umweltpolitik nicht an die Stelle der Umweltpolitik der Mitgliedstaaten, sondern lediglich neben diese tritt. Gemäß der allgemeinen Subsidiaritätsklausel des Art. 5 EUV nF (bisher Art. 5 EGV) steht damit fest, dass bei Fehlen gemeinschaftlichen Sekundärrechts die Mitgliedstaaten für Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zuständig sind.
- 2 Anders als die **Kompetenz der Union** ist die Kompetenz der Mitgliedstaaten für den Schutz, die Erhaltung und die Verbesserung der Umwelt unbegrenzt. Solange die Union in einem bestimmten Bereich des Umweltschutzes nicht tätig geworden ist, können die Mitgliedstaaten also alle die ihnen erforderlich oder zweckmäßig erscheinenden Maßnahmen erlassen, da sie nicht durch einen Grundsatz der Einzelermächtigung wie in Art. 5 Abs. 1 EUV nF beschränkt sind.
- 3 Die allgemeine **Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten** bei Abwesenheit von Sekundärrecht zum Schutz der Umwelt auf EU-Ebene gilt indessen nicht unbegrenzt. Denn selbstverständlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, allgemein die Regeln des EU-Vertrages einzuhalten. Zu diesen Regeln gehören zum Einen alle Vorschriften des gemeinschaftlichen Primärrechts in der Form, die es durch die Rechtsprechung der Europäischen Gerichte gefunden hat. So darf etwa ein Mitgliedstaat nicht Regeln zum Schutz der Umwelt erlassen, die den freien Warenverkehr über die in den Art. 34 bis 36 AEUV (bisher Art. 28 bis 30 EGV) festgelegten Grenzen hinaus einschränken, staatliche Beihilfen zum Schutz der Umwelt bereitstellen, die den Art. 107 bis 109 AEUV (bisher Art. 87 bis 89 EGV) zuwiderlaufen, oder steuerliche Vorschriften erlassen, die den Art. 110 bis 112 AEUV (bisher Art. 90 bis 92 EGV) widersprechen.
- 4 Die dargestellten Regeln gelten auch im Verhältnis zu Staaten, die nicht der EU angehören, sowie zu internationalen Organisationen. Art. 191 Abs. 4 AEUV bestimmt ausdrücklich, dass **Verträge mit dritten Staaten und internationalen Organisationen** von der Union sowie von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse abgeschlossen werden kön-

nen. Bei Fehlen von gemeinschaftlichem Sekundärrecht sind daher allein die Mitgliedstaaten zum Aushandeln und Abschließen internationaler Abkommen zuständig. Soweit es auch bei Fehlen einer gemeinschaftlichen Zuständigkeit zweckmäßig ist, ein internationales Abkommen durch die Union auszuhandeln und abzuschließen, sieht Art. 218 AEUV (bisher Art. 300 EGV) eine Ermächtigung der Kommission zum Verhandeln und Abschließen eines solchen Abkommens durch den Rat vor. In der Praxis nehmen sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission an Verhandlungen über internationale Umwelt-Abkommen teil, oft genug ohne dass die Kommission ein ausdrückliches Verhandlungsmandat besitzt.

II. Ermächtigungsgrundlagen für Sekundärrecht

Die Befugnis der Union, sekundäres Umweltrecht zu erarbeiten und zu verabschieden, folgt aus den Art. 3 EUV nF, Art. 4 und 191 bis 193 AEUV. Die der Union zugewiesene Aufgabe, eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt zu führen, ist in Art. 191 AEUV näher umrissen. Diese Aufgabe schließt die Befugnis, ja sogar die Verpflichtung ein, die zum Erreichen der in Art. 191 konkretisierten **umweltpolitischen Zielsetzungen** – die Umwelt zu schützen, zu erhalten und in ihrer Qualität zu verbessern, ein hohes Maß an Umweltschutz in der gesamten Union zu erreichen, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen, die natürlichen Ressourcen umsichtig und rationell zu verwenden und Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme zu fördern – auf Unionsebene vorzuschlagen und zu treffen. Jedenfalls im Umweltbereich hat die Kommission nach dem EU-Vertrag allein das Recht, Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen, die dann nach den im Vertrag vorgesehenen Verfahren verhandelt und gegebenenfalls angenommen werden. Einer weiteren Ermächtigungsgrundlage für das Verfahren der Rechtsetzung bedarf es damit nicht.

Der **Begriff „Umwelt“** ist im Vertrag nicht definiert, doch sind die Art. 3 und 191 AEUV sehr weit gefasst. Sie gestatten ein Tätigwerden in allen Bereichen der herkömmlichen Umweltpolitik, also dem Gewässerschutz, der Luftreinhaltung, dem Schutz der biologischen Vielfalt, für Lärm, Abfall und umweltrelevante Aspekte des Produktrechts. Nicht mehr zweifelhaft ist ferner, dass Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes der Umweltpolitik zuzurechnen sind. Regelungen über Energieeinsparungen, Energieeffizienz oder die Entwicklung erneuerbare Energiequellen können nunmehr auf Artikel 194 AEUV gestützt werden.¹ Zum Umweltschutz gehören auch Tierschutzregelungen für wildelebende Tiere. Ferner folgt aus Art. 192 Abs. 2 AEUV, dass Maßnahmen der Raumordnung, der Bodennutzung und der Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder zur Einführung von Ökosteuern zu den Umweltregelungen gehören.

Nicht zu dem Sachbereich Umwelt gehört der Schutz der **Umwelt am Arbeitsplatz**, der dem Sachbereich „Sozialpolitik“ zugeordnet ist. Ferner sind Regelungen im Bereich der Kernenergie auf den Euratom-Vertrag zu stützen, auch soweit sie Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Die Grenzen der Befugnisse der gemeinschaftlichen Institutionen zum Erlassen von Sekundärrecht ergeben sich ebenfalls aus dem Vertrag, insbesondere aus den in Art. 5 EUV nF und einem Protokoll² niedergelegten Grundsätzen der **Subsidiarität** und der **Verhältnismäßigkeit**. Beide Grundsätze begrenzen sowohl das „ob“, als auch das „wie“ der Rechtsetzung, also die Ausgestaltung der jeweiligen Vorschriften im Einzelfall. Meinungsverschiedenheiten sind letztlich durch den Gerichtshof zu entscheiden; doch kommt es in der Praxis regelmäßig zu rechtspolitischen Entscheidungen seitens der Kommission oder des Rates. Da die Kom-

¹ Vgl. Art. 194 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV, in dem Klimapolitik als Unterfall der Umweltpolitik erscheint.

² Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl. 2008 C 115, S. 206.

mission nicht gezwungen werden kann, Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen und der Rat Vorschläge der Kommission durch Nichterörtern obsolet werden lassen kann, wurde der Gerichtshof in der Vergangenheit in Umweltfragen so gut wie nie wegen Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit angerufen.

- 9 Streitig war etwa bis in die jüngste Zeit, ob die Union auf Grund der Art. 191 bis 193 AEUV eine Richtlinie über den Schutz der Umwelt durch **Strafrecht** erlassen dürfe. Ein entsprechender Vorschlag der Kommission³ wurde vom Rat nicht abschließend erörtert. Stattdessen nahm der Rat eine Rahmenentscheidung nach Art. 35 EUV aF an.⁴ Gegen diese Entscheidung rief die Kommission den Gerichtshof an, da sie der Auffassung war, aus Art. 174-176 EGV (jetzt Art. 191 bis 193 AEUV) ergebe sich eine Zuständigkeit für das Setzen von strafrechtlichen Rahmenbedingungen. Im Herbst 2005 bestätigte der Gerichtshof den Standpunkt der Kommission und hob die Rahmenentscheidung auf.⁵ In einer weiteren Entscheidung stellte der Gerichtshof dann klar, dass allein die Mitgliedstaaten über Art und Höhe der Strafen zu entscheiden hätten.⁶ Auf dieser Grundlage kam es dann zur Annahme einer auf Art. 175 EGV (nunmehr Art. 192 AEUV) gestützten Richtlinie.⁷
- 10 Ähnlich liegt der Fall der Zuständigkeit der Union für **Klagrechte** von Personen und Umweltorganisationen vor mitgliedstaatlichen Gerichten. In Verfolg eines internationalen Übereinkommens schlug die Kommission eine Richtlinie über den Zugang zu einzelstaatlichen Gerichten vor.⁸ Der Rat behandelte den Vorschlag indessen nicht abschließend. Bei Abschluss des Übereinkommens ließ er die Frage der rechtlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft offen.⁹

III. Verbleibende Kompetenzen der Mitgliedstaaten bei Sekundärrecht

- 11 Bei der Frage, welche verbleibenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten es gibt, wenn die Union sekundäres Unionsrecht erlässt, also insbesondere eine Verordnung oder Richtlinie angenommen hat, ist nach der Rechtsgrundlage zu unterscheiden, auf der die gemeinschaftliche Regelung beruht. Nach dem EU-Vertrag sind das Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene und die Rechtsfolgen unterschiedlich ausgestaltet. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Praxis der EU-Institutionen kann wie folgt zusammengefasst werden:
- 12 Die **Wahl der Rechtsgrundlage** steht nicht im freien Ermessen der EU-Institutionen, sondern hat sich nach objektiven, nachprüfbaren Kriterien, insbesondere der im Text zum Ausdruck kommenden Zielsetzung und dem Inhalt zu richten. Trotz einiger Bedenken findet insoweit die so genannte Schwerpunkt-Theorie Anwendung: liegt der Schwerpunkt einer Regelung auf dem freien Warenverkehr, so gilt Art. 114 AEUV ■■■ (ex Art. 95 EGV); bezweckt die Maßnahme nach Zielsetzung und Inhalt überwiegend den Schutz der Umwelt, so ist Art. 192 AEUV (ex Art. 175 EGV) die richtige Rechtsgrundlage. Diese Abwägungskriterien gelten auch in denjenigen Fällen, in denen eine Umweltregelung etwa auf Art. 43 (Landwirtschaft, Fischerei), 100 (Transport) oder Art. 207 (Außenhandel) AEUV gestützt ist. Eine

3 Vorschlag der Kommission ABl. 2000 C 180, S. 238.

4 Entscheidung 2003/80, ABl. 2003 L 29, S. 55.

5 Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), Slg 2005, S.I-7879.

6 Rs. C-440/05 (Kommission/Rat), Slg 2007, S. I-9097.

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

8 Kommission, Vorschlag für eine RL über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM(2003) 624.

9 Beschluss 2005/370 des Rates 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. 2005 L 124, S. 1, sowie die Erklärung der EG, ibidem, S. 3.

doppelte Rechtsgrundlage ist nur ausnahmsweise dann möglich, wenn die Zielsetzungen zweier Sachbereiche vollständig gleichgewichtig sind und außerdem das Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene gleichwertig ist.

Umweltmaßnahmen allgemeiner Natur – etwa über den Zugang zu Informationen über die Umwelt, die Umweltverträglichkeitsprüfung, das Öko-Audit, anlagenbezogene Regelungen oder Umwelthaftung – sind danach auf Art. 192 AEUV zu stützen. Regelungen über den **Schutz der biologischen Vielfalt und den Naturschutz** beruhen gleichfalls auf Art. 192 AEUV, ebenso Regelungen zum Schutz der Gewässer und zur Abfallbewirtschaftung. **Produktbezogene Umweltregelungen**, einschließlich des Inverkehrbringens von genetisch veränderten Organismen oder Produkten, beruhen regelmäßig auf Art. 114 AEUV; hiervon ausgenommen sind Regelungen über den Handel mit ozonschädigenden Stoffen, bedrohten Tier- und Pflanzenarten und Abfällen, die Art. 192 AEUV unterfallen, und Pestizidregelungen, die auf Art. 43 AEUV gestützt sind. Luftemissionen von Schadstoffen sowie von Lärm unterliegen Art. 114 (Kraftfahrzeuge) oder Art. 100 (Flugzeuge); Lärmschutznormen unterfallen Art. 192 AEUV.

Beruhet eine EU-Verordnung oder –Richtlinie auf Art. 192 AEUV, so richten sich die den Mitgliedstaaten **verbleibenden Kompetenzen** nach Art. 193 AEUV ■■■ (ex Art. 176 EGV). Danach können die Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder neu ergreifen; doch müssen diese verstärkten Maßnahmen mit dem AEU-Vertrag, richtigerweise auch mit dem anderen sekundärem Unionsrecht,¹⁰ vereinbar sein. Problematisch sind insbesondere die Fälle, in denen eine Vereinbarkeit mit den Vorschriften des freien Warenverkehrs, Art. 34 bis 36 AEUV, in Frage steht. Art. 193 AEUV bezweckt nicht, im Namen des Umweltschutzes das Errichten neuer Handelshemmnisse zu gestatten. Infolge dessen sind bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer weitergehenden mitgliedstaatlichen Regelung nach Art. 193 AEUV die Art. 34 bis 36 AEUV ■■■ (ex Art. 28-30 EGV) in der Auslegung, die sie durch den Gerichtshof gefunden haben, zu prüfen.

Je detaillierter eine auf **Art. 192 AEUV** gestützte Regelung ein Sachproblem regelt, desto geringer wird der Spielraum für weitergehende Regelungen der Mitgliedstaaten; und falls eine gemeinschaftliche Verordnung oder Richtlinie eine vollständige Harmonisierung vorsieht, entfällt für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Rückgriffs auf **Art. 193 AEUV**. Das hat der Gerichtshof bisher zwar nicht ausdrücklich entschieden. In zwei Entscheidungen, bei denen es um Fragen des Verbringens von Abfällen in einen anderen Mitgliedstaat nach der VO (EWG) Nr. 259/93¹¹ ging, war er mit dem Thema konfrontiert. Im ersten entschiedenen Fall hat er eine weitergehende Maßnahme an der Binnenmarktklausel des Art. 130 t ■■■ Rechtsgrundlage? ■■■ (jetzt Art. 193 AEUV) scheitern lassen, im zweiten Fall hat sich die beklagte Bundesrepublik nicht auf Art. 176 EGV (nunmehr Art. 193 AEUV) berufen.¹² In praxi ist es aber so, dass eine in einem Rechtsakt vorgenommene sorgfältige, ins Einzelne gehende Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen des freien Warenverkehrs und des Umweltschutzes auf Unionsebene keinen Sinn macht, wenn sich die Mitgliedstaaten von der auf EU-Ebene gefundenen Lösung unter Berufung auf Art. 193 AEUV

¹⁰ Das deutsche Schrifttum nimmt teilweise an, Art. 193 AEUV verlange lediglich eine Übereinstimmung mit dem primären Unionsrecht (*Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/EGV* 2. Aufl. 2002, Art. 176 Rn 9 mwN). Da indessen alles sekundäre Unionsrecht auf dem Vertrag beruht, ist diese Auffassung, die offenbar nur in Deutschland vertreten wird, abzulehnen. Der Gerichtshof hat sich zu dieser Frage noch nicht ausdrücklich geäußert.

¹¹ VO (EWG) Nr. 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1993 L 30. S. 1, Art. 7 (4).

¹² EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorf), Slg 1998, I-4075; Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg 2003, I-1439.

- jederzeit wieder lossagen könnten.¹³ Allgemein lässt der Gerichtshof den Rückgriff auf Art. 34/36 AEUV nicht mehr zu, wenn der Unionsgesetzgeber durch einen harmonisierenden Rechtsakt eine Abwägung der in jenen Bestimmungen geschützten Rechtsgüter mit den Interessen des freien Warenverkehrs vorgenommen hat.¹⁴
- 16 **Weitergehende mitgliedstaatliche Regelungen** sind der Kommission mitzuteilen. Ein Unterlassen dessen macht die mitgliedstaatliche Regelung nicht nichtig oder anfechtbar; die Mitteilung hat auch keine aufschiebende Wirkung.
- 17 Umweltregelungen können auch auf **Art. 114 AEUV** (ex Art. 95 EGV) gestützt werden, wie aus dem Wortlaut des Art. 114 eindeutig hervorgeht. Die den Mitgliedstaaten nach Erlass einer solchen Harmonisierungsmaßnahme verbliebenen Möglichkeiten, selbst Regelungen zu treffen, gehen in diesem Fall deutlich weniger weit als nach Art. 193 AEUV. Einzelstaatliche strengere Umwelt-Maßnahmen dürfen beibehalten werden, wenn sie zum Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren oder Pflanzen (Art. 36 AEUV) oder dem Schutz der Umwelt gerechtfertigt sind. Die beizubehaltenden Maßnahmen müssen der Kommission mitgeteilt werden, die sie innerhalb von sechs Monaten billigen oder ablehnen muss; die Frist kann einmalig um bis zu sechs Monaten verlängert werden. Trifft die Kommission keine Entscheidung, so gilt die einzelstaatliche Maßnahme als gebilligt (Art. 114 Abs. 6).
- 18 Will ein Mitgliedstaat nach Erlass einer gemeinschaftlichen Regelung eine abweichende, **strengere Regelung** zum Schutz der Umwelt neu einführen, so darf er dies nur dann, wenn (1) die Maßnahme zum Schutz der Umwelt erforderlich ist, (2) ein spezifisches Problem für den handelnden Mitgliedstaat gelöst werden soll, (3) das Problem nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme entstand und (4) die einzelstaatlichen Bestimmungen auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sind. Auch diese geplanten Maßnahmen werden der Kommission mitgeteilt, von dieser überprüft, ob sie eine willkürliche Diskriminierung, eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen oder das Funktionieren des Binnenmarktes behindern, und dann gebilligt oder abgelehnt.
- 19 Wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen zwischen Art. 193 AEUV und Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV erscheint es so gut wie ausgeschlossen, dass eine gemeinschaftliche Regelung **gleichzeitig auf Art. 114 und 192 AEUV** gestützt wird; die einzige Möglichkeit ist, für jede einzelne Vorschrift der Regelung klarzustellen, ob sie auf Art. 114 oder 192 AEUV beruht. In jüngerer Zeit hat der Gemeinschaftsgesetzgeber von dieser Möglichkeit mehrfach Gebrauch gemacht.¹⁵
- 20 Ergeht eine gemeinschaftliche **Gesetzgebungsmaßnahme auf Grund anderer Bestimmungen des EG-Vertrages** – Lärmnormen für Flugzeuge (Art. 100 AEUV), Regelungen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (Art. 43 AEUV) –, dann haben die Mitgliedstaaten keine verbliebenen Rechte, einzelstaatliche abweichende Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen. Eine entsprechende Anwendung der Art. 114 Abs. 4 und 5 oder 193 AEUV ist wegen des Ausnahmecharakters dieser Vorschriften nicht möglich; auch wäre nicht klar, welche Vorschrift denn entsprechend angewendet werden sollte. Gleiches gilt hinsichtlich der neu eingefügten Vorschrift des Art. 194 AEUV (Energiericht).

13 *Krämer*, EC Environmental Law S. 130 ff; vgl *Winter*, DVBl. 2000, 657, 666. S. auch *Jans/von der Heide*, S. 135 ff.

14 St. Rspr, vgl etwa EuGH, Rs. C-62/90 (Kommission/Deutschland), Slg 1992, I-2575; Rs. C-323/93 (Crespelle), Slg 1994, I-5077.

15 ZB RL 2006/66 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren, ABl. 2006 L 266, S. 1; VO (EG) Nr. 842/2006 über bestimmte fluorierte Treibhausgase, ABl. 2006 L 161, S. 1.

B. Umsetzungs- und Vollzugspflichten der Mitgliedstaaten

Der EU-Vertrag selbst enthält **keine Bestimmungen** über die Umwelt, die die Mitgliedstaaten 21
in ihr innerstaatliches Recht umsetzen oder die sie anwenden müssen. Die Verpflichtungen
aus Art. 3 EUV nF und 191 AEUV, eine nachhaltige Entwicklung und ein hohes Maß an
Umweltschutz in der gesamten Union anzustreben sowie die Qualität und den Schutz der
Umwelt zu verbessern, obliegen den Institutionen der Union. Die Mitgliedstaaten haben
zwar die Verpflichtung, die Union bei der Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben zu unter-
stützen; doch werden damit die Ziele der EU noch nicht zu Zielen der Mitgliedstaaten selbst.

Ferner sind die umweltrechtlichen Vorschriften des AEU-Vertrages nicht in einer Weise 22
formuliert, dass sie es einzelnen Personen gestatten, sich unmittelbar auf sie zu berufen.
Art. 34 AEUV verbietet Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die den freien Warenverkehr
behindern; der Gerichtshof hat diese Bestimmung dahin ausgelegt, dass **sich jeder Einzelne
auf diese Vorschrift berufen** kann. Eine entsprechende Vorschrift etwa dahingehend, dass
die Verschmutzung der Umwelt verboten ist, fehlt im AEU-Vertrag.

Anders stellt sich die Rechtslage im sekundären Unionsrecht dar. Nach Art. 192 Abs. 4 23
AEUV tragen die Mitgliedstaaten für die **Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik**
und der in Verfolg dieser Umweltpolitik getroffenen Regelungen Sorge, unbeschadet
bestimmter Maßnahmen gemeinschaftlicher Art. Diese letztgenannte Bestimmung betrifft
insbesondere gemeinschaftliche Verordnungen, die ja in jedem Mitgliedstaat unmittelbar
gelten. In der Praxis enthalten indessen auch zahlreiche Umwelt-Richtlinien Bestimmungen,
die sich an die Mitgliedstaaten wenden und von ihnen ein bestimmtes Verhalten verlangen,
etwa das Benennen der zuständigen Behörden, das Erstellen von Berichten oder das Aus-
stellen von Genehmigungen; in diesem Umfang ist ein praktischer Unterschied zwischen
Verordnungen und Richtlinien nicht mehr zu erkennen.

Grundlegend für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ist **Art. 4 Ab. 3 EUV nF**. Danach 24
haben die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu
treffen, um ihre Verpflichtungen aus dem EU-Vertrag oder aus dem sekundären Unionsrecht
zu erfüllen, ferner auch alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Ziele des EU-Ver-
trages und damit auch der Richtlinien und Verordnungen gefährden könnte. Neben diesen
Bestimmungen des Primärrechts bestimmt auch jede einzelne Richtlinie, dass ihre Vor-
schriften innerhalb eines bestimmten Zeitraums in innerstaatliches Recht umzusetzen und
anzuwenden sind. Art. 17 EUV nF schließlich weist der Kommission die Aufgabe zu, für die
Anwendung des EU-Vertrages sowie der von den Institutionen getroffenen Regelungen
Sorge zu tragen.

Da Richtlinien für die Mitgliedstaaten verbindlich hinsichtlich des zu erreichenden Zieles 25
sind, ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung dieses Ziels lässt
(Art. 288 Abs. 3 AEUV), ergeben sich aus den angeführten Bestimmungen des EU-Vertrages
zwei Haupt-Verpflichtungen: sie müssen zum Einen die Vorschriften der EU-Richtlinien **in
ihr innerstaatliches Recht umsetzen**, zum Anderen die Vorschriften der umgesetzten Richt-
linien, ferner der Entscheidungen und der Verordnungen **tatsächlich anwenden**.

Die **Umsetzung** umweltpolitischer Richtlinien hat grundsätzlich durch Gesetz oder Verord- 26
nung zu erfolgen, um die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in
tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten und eine so bestimmte, klare und durchschaubare
Lage zu schaffen, dass einzelne Personen von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese
geltend machen können.¹⁶ Die Übereinstimmung der mitgliedstaatlichen Praxis mit den
Vorschriften des EU-Rechts genügt nicht, weil einerseits eine solche Praxis jederzeit wieder
geändert werden kann, andererseits eine Verwaltungspraxis nicht die erforderliche Rechts-

16 EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg 1991, I-825, Rn 8, st. Rspr.

sicherheit gewährleistet; aus den gleichen Gründen reichen auch Verwaltungsvorschriften oder andere, interne Bestimmungen nicht aus, um Vorschriften des EU-Umweltrechts in innerstaatliches Recht umzusetzen. Definitionen in EU-Regelungen müssen jedenfalls dann in das innerstaatliche Recht übernommen werden, wenn anderenfalls Unklarheiten wegen des rechtlichen oder tatsächlichen Inhalts der umgesetzten Regelung bestehen könnten, etwa, weil ein mitgliedstaatlicher Begriff eine andere Bedeutung hat.

- 27 Ausnahmen von der Umsetzungspflicht gelten allenfalls dort, wo den **Institutionen der Union** Verpflichtungen zugewiesen oder wo ausschließlich die **internen Beziehungen** zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungen und den Dienststellen der Union betroffen sind.¹⁷ Ausnahmen werden ferner dann zuzulassen sein, wenn es **tatsächlich unmöglich** ist, einer Richtlinie nachzukommen. So wäre etwa Österreich nicht verpflichtet, eine Richtlinie über Umweltschutz-Bestimmungen in Seehäfen umzusetzen.
- 28 Die Umsetzung muss das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, erfassen, zu dem auch das Gebiet der ausschließlichen Wirtschaftszonen gehört;¹⁸ diese Regel wirft insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten Probleme auf, in denen die Gesetzgebungszuständigkeit nicht dem Zentralstaat, sondern Regionen, Ländern oder gar den Gemeinden zugewiesen ist. Aus Sicht der Union ist die **innerstaatliche Verteilung der Zuständigkeiten** eine Frage, die die Verpflichtungen des Mitgliedstaates gegenüber der Union unberührt lässt. Aus diesem Gesichtspunkt folgt ferner, dass es aus Sicht der Union gleichgültig ist, ob die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht durch einen einzelnen oder durch mehrere Rechtsakte erfolgt; entscheidend ist allein, ob das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates abgedeckt ist.
- 29 Die Umsetzung muss **inhaltlich korrekt** sein. Die gemeinschaftliche Vorschrift muss ihrem Wortlaut und ihrem Sinn sowie ihrer Zielsetzung nach vollständig in das mitgliedstaatliche Rechtssystem integriert werden, so dass sie rechtlich und tatsächlich ihre volle Rechtswirkung entfalten kann. Oft wird dies die wörtliche Übernahme der EU-Vorschrift erfordern. Insbesondere EU-Regelungen, die Emissions- oder Immissionsnormen enthalten oder, allgemein, bezifferte Werte festlegen, müssen es betroffenen Personen gestatten, diese Normen oder Werte auch in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung wiederzufinden.
- 30 Eine korrekte Umsetzung erfordert auch das Festlegen von **Sanktionen** für einen Verstoß gegen das EU-Recht. Derartige Sanktionen müssen den mitgliedstaatlichen Sanktionen für gleichartige Verstöße entsprechen und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.¹⁹
- 31 Die Mitgliedstaaten müssen die Vorschriften des EU-Umweltrechts nicht nur in ihr innerstaatliches Recht umsetzen, sondern sie auch anwenden. Diese Bestimmung spielt in der Umweltpolitik eine besondere Rolle, weil Umweltschutz ein Allgemeininteresse der Union ist, indessen, anders als etwa der Agrar-, Transport, Energie- oder Wettbewerbssektor, nicht von starken organisierten Interessen gestützt wird. Im Konzert der Stimmen der Interessenvertreter macht sich das Fehlen einer organisierten Interessenvertretung der Umwelt auf der Ebene der Union wie der Mitgliedstaaten besonders bemerkbar. Damit fällt staatlichen Stellen, denen in allen Mitgliedstaaten der Schutz der Umwelt anvertraut ist, für die **Anwendung** der Vorschriften des Umweltrechts eine besondere Verantwortung zu, die regelmäßig größer ist als in anderen Bereichen des Rechts. Die Mitgliedstaaten haben durch Genehmigungen, Gebote, Verbote und andere **Maßnahmen** dafür zu sorgen, dass die Vorschriften zum Schutz der Umwelt auch tatsächlich angewandt werden. Während einige Mitgliedstaaten besondere

17 Vgl etwa EuGH, Rs. C-186/91 (Kommission/Belgien), Slg 1993, I-851: die Mitgliedstaaten müssen auch eine Verpflichtung, nach der in Grenzgebieten die örtlichen oder regionalen Verwaltungen die Verwaltungen in benachbarten Mitgliedstaaten zu konsultieren haben, in innerstaatliches zwingendes Recht umsetzen.

18 EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg 2005, S. I-9017.

19 EuGH, Rs. C-68/88 (Kommission/Griechenland), Slg 1989, 2965.

Organisationsformen hierfür entwickelt haben – Umweltinspektionen, Umweltpolizei, spezialisierte Staatsanwaltschaften, Ombudsman usw –, fehlt es in anderen Mitgliedstaaten an besonderen organisatorischen Maßnahmen, um eine tatsächliche Anwendung des – mitgliedstaatlichen wie des gemeinschaftlichen – Umweltrechts sicherzustellen. Allgemein lässt sich feststellen, dass die **Implementationslehre und -forschung** in der Europäischen Union die Besonderheiten des Umweltschutzes weitgehend ignoriert hat. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in der Europäischen Union ein erhebliches Implementationsdefizit für Umweltregelungen besteht, auch in Bezug auf das gemeinschaftliche Umweltrecht.

Den Einzelheiten der Umsetzung und des tatsächlichen Vollzugs des EU-Umweltrechts ist an dieser Stelle nicht weiter nachzugehen, da insofern zu viele Besonderheiten des jeweiligen innerstaatlichen Rechts bestehen. Dagegen ist die **Überwachung des Rechtsvollzugs** durch die Europäischen Institutionen, insbesondere die Kommission, näher zu erörtern. **32**

Jede einzelne Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission die zur **Umsetzung** der Richtlinie bestehenden oder neu erlassenen Vorschriften, ferner auch jede spätere Änderung **mitzuteilen**. Meist haben die Mitgliedstaaten ferner die Verpflichtung, der Kommission in regelmäßigen Abständen über die Durchführung und Anwendung der EU-Regelungen zu berichten. Versuche, diese Durchführungsberichte für ganze Bereiche – Wasser, Luft, Abfall usw – zu erstellen,²⁰ waren jedenfalls in der Vergangenheit weitgehend erfolglos, weil die Mitgliedstaaten wenig Interesse an derartigen umfangreichen Berichten hatten, Einzelheiten verschiedener Bestimmungen verloren gingen und neue Regelungen nicht stets erfasst wurden. **33**

Eigene Untersuchungen der Kommission oder Drittstudien zur tatsächlichen Anwendung der Umweltregelungen in den Mitgliedstaaten blieben aus Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen begrenzt. Infolge dessen war Hauptquelle für die Erkenntnisse der Kommission die mitgliedstaatliche Gesetzgebung, die allerdings nur Fragen zur vollständigen und inhaltlich richtigen Umsetzung, nicht aber zur tatsächlichen Anwendung beantworteten. Auch Auskunftersuchen an die Mitgliedstaaten, Verwaltungssitzungen, das Auswerten von Medienberichten usw halfen und helfen insoweit nur sehr begrenzt weiter, weil die Mitgliedstaaten wenig geneigt sind, selbst über eine mangelnde tatsächliche Anwendung zu berichten. **34**

Aus diesen Gründen hat das **Beschwerdeverfahren** in Umweltfragen eine besondere Bedeutung erlangt. Von der Kommission ursprünglich eingeführt, um der privaten Wirtschaft gegen bürokratische Hemmnisse im Binnenmarkt – Gebühren, Formalitäten, Grenzkontrollen usw – zu helfen, wurde es aus den angeführten Gründen im Umweltbereich recht populär. Gegenwärtig betreffen etwa vierzig Prozent aller bei der Kommission eingehenden Beschwerden Umweltfragen. **35**

Das Verfahren ist **nicht kodifiziert**. Jedermann kann sich schriftlich, im Übrigen formlos²¹ an die Kommission wenden und die Verletzung des EU-Umweltrechts rügen. Gebühren fallen nicht an. Die Kommission registriert die Beschwerde, mit der Folge, dass eine Entscheidung über sie nur von der Kommission selbst getroffen werden kann. Dann prüft sie die Beschwerde, holt insbesondere von dem betroffenen Mitgliedstaat Auskünfte ein. Der Beschwerdeführer kann Dokumente und Unterlagen beibringen, ist aber an dem Verfahren selbst nicht beteiligt. Am Ende der Prüfung erhält der Beschwerdeführer Gelegenheit, zu der geplanten Entscheidung der Kommission – die Beschwerde zu den Akten zu nehmen und nichts zu unternehmen, oder ein förmliches Verfahren gegen den Mitgliedstaat nach Art. 258 AEUV ■■■ (ex Art. 226 EGV) einzuleiten – Stellung zu nehmen. Die endgültige **36**

20 ZB RL 91/692 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien, ABl. 1991 L 377 S. 48.

21 Ein Formular zur Erleichterung des Einlegens der Beschwerde ist veröffentlicht in ABl. 1999 C 119 S. 5.

Entscheidung der Kommission ist nicht überprüfbar. Doch kann die Kommission auf Grund neuer Tatsachen eine neue Prüfung einleiten. Der Beschwerdeführer kann sich außerdem an den Parlamentarischen Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV) mit der Begründung wenden, die Entscheidung über die Beschwerde stelle einen Missstand bei der Tätigkeit der Kommission dar, und so wenigstens eine mittelbare Nachprüfung der Entscheidung erreichen.

- 37 Das Beschwerdeverfahren in Umweltangelegenheiten hat sich als **wirksam** erwiesen. Es hat die Funktion eines Stichprobenverfahrens. Die Kommission erfährt auf diese Weise von den meisten größeren Verstößen bei der tatsächlichen Anwendung des EU-Umweltrechts. Da es in der Umweltpolitik – anders als im Bereich der Fischerei-, Agrar-, Regionalpolitik, der Zollunion oder der Wettbewerbspolitik – keine eigenen EU-Inspektoren gibt, gestatten es die Umweltbeschwerden, auch die tatsächliche Anwendung des EU-Rechts vor Ort zu überprüfen; und nicht selten erfahren die Regierungen der Mitgliedstaaten erst durch die untersuchenden Anfragen der Kommission von bestimmten Praktiken nachgeordneter Behörden oder privater Personen. Unter dem Einfluss von Deregulierungsbemühungen und allgemeinen konservativen Politikeinflüssen ist die Bereitschaft der Kommission, Beschwerden auch wirksam nachzugehen, seit etwa 2002 allerdings erheblich zurückgegangen.
- 38 Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat das EU-Umweltrecht nicht, nicht vollständig oder nicht richtig umgesetzt oder es – sei es auch in einem Einzelfall – nicht richtig angewandt hat, dann kann sie gegen den Mitgliedstaat – nicht gegen den tatsächlichen Verursacher! – ein **Vertragsverletzungsverfahren** einleiten (Art. 258 AEUV). Das Verfahren zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat setzt sich aus einem vorgeschichtlichen und einem gerichtlichen Verfahren zusammen. Wegen seiner allgemeinen Natur ist es an dieser Stelle nicht im Einzelnen darzustellen, obwohl es im Umweltbereich erneut eine besondere Bedeutung erlangt hat. Die treibende Rolle der Kommission als Hüter der Anwendung des Unionsrechts zeigt sich daran, dass etwa 80 Prozent aller Umweltverfahren vor dem Gerichtshof von der Kommission angestrengt wurden.
- 39 Nach Art. 260 AEUV ■■■ (ex Art. 226 EGV) kann die Kommission ein **zweites Verfahren** einleiten, wenn ein Mitgliedstaat auf Grund eines ersten Urteils des Gerichtshofs nicht die notwendigen Maßnahmen eingeleitet hat, um die festgestellte Vertragsverletzung abzustellen; in diesem zweiten Verfahren kann die Kommission die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes beantragen.
- 40 **Andere Druckmittel** gegen Mitgliedstaaten, die ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, stehen der Kommission kaum zur Verfügung. In einem Sonderfall drohte sie Deutschland 1999, EU-Mittel im Rahmen der Regionalpolitik zu sperren, solange die erforderlichen Ausweisungen von Naturschutz-Habitaten nicht vorgenommen würden; damit erreichte sie die überfällige Ausweisung und wandte dieses Verfahren danach allgemein gegen alle alten und neuen Mitgliedstaaten an. Schließlich bleibt der Kommission die – sehr begrenzte – Möglichkeit, über die Öffentlichkeit Druck auf säumige Mitgliedstaaten auszuüben.
- 41 Politisch ist die **Überwachung** des Rechtsvollzugs durch die Kommission in Umweltfragen sehr **erfolgreich**, weil sie dafür sorgt, dass die Anwendung des EU-Umweltrechts in allen Mitgliedstaaten ernst genommen wird. Doch wächst, begünstigt durch die schwierige wirtschaftliche Lage, der Druck seitens der Mitgliedstaaten, die Überwachung zu vermindern und den Mitgliedstaaten größere Spielräume für den Vollzug zu belassen; dies schließt verstärkte politisch motivierte Einflussnahmen in Einzelfällen ein.

C. Ziele, Prinzipien und Berücksichtigungsgebote des Umweltrechts

- 42 Art. 3 EUV nF legt als Aufgabe der EU fest, unter anderem eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens sowie ein hohes Maß an Umweltschutz

und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern. Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ist auch in Art. 11 AEUV ■■■ (ex Art. 6 EGV) angesprochen. Die in Art. 3 EUV nF nicht abschließend²² aufgezählten Aufgaben der Union werden durch die besonderen umweltpolitischen Ziele²³ des Art. 191 AEUV ergänzt, der der Union vorgibt, zur Verfolgung der nachstehenden Ziele beizutragen:

- ein hohes umweltpolitisches Schutzniveau; das hohe Schutzniveau umweltpolitischer Maßnahmen ist auch in Art. 114 Abs. 3 AEUV festgelegt;
- die Berücksichtigung umweltpolitischer Erfordernisse bei der Ausarbeitung und Durchführung der anderen Politiken der Union (Artikel 11 AEUV);
- die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- der Schutz der menschlichen Gesundheit;
- eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme, insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Die verschiedenen Ziele der Union stehen nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Die Union hat alle ihre Ziele anzustreben. Konflikte zwischen den Zielen sind durch politische Kompromisse zu vermeiden oder zu lösen. Die verschiedenen Ziele begründen weder Rechte noch Pflichten der Mitgliedstaaten oder einzelner Personen und führen auch nicht zu der Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. 43

Die „nachhaltige Entwicklung“, vom Vertrag von Amsterdam 1999 in den EG-Vertrag eingefügt, ist in Art. 3 EUV nF und 11 AEUV, nicht aber in Art. 191 AEUV erwähnt. Trotz einer weltweiten Diskussion seit etwa zwanzig Jahren²⁴ bleiben die Konturen des Begriffes unklar, eine Definition zwangsläufig unbefriedigend. Im Kern bedeutet der aus der Umweltpolitik stammende Begriff, dass jede wirtschaftliche Tätigkeit – sei es in Entwicklungsländern, sei es in entwickelten Volkswirtschaften – auch die umweltpolitischen Bedingungen und Auswirkungen mit zu berücksichtigen hat, um den Erfordernissen des EU-Vertrages zu entsprechen. Dieser Kerngedanke kommt in der Wortwahl des Art. 3 EUV nF „nachhaltige Entwicklung“ sowie erneut und verstärkt in Artikel 11 AEUV zum Ausdruck; diese Vorschrift stellt klar, dass jegliches wirtschaftliche Handeln nur dann eine nachhaltige Entwicklung darstellt, wenn es die Erfordernisse des Umweltschutzes mit berücksichtigt. 44

Abzulehnen ist deswegen die Auffassung, „nachhaltige Entwicklung“ in Art. 3 EUV nF beziehe sich lediglich auf das Wirtschaftsleben und nicht auf den Umweltschutz.²⁵ Diese Auffassung übersieht, dass der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in den verschiedenen Vorschriften des EU-Vertrages nicht unterschiedlich verstanden werden kann.²⁶ Für eine solche Differenzierung besteht auch kein Anlass: Art. 3 EUV nF legt fest, dass die Union eine Förderung des Wirtschaftslebens unter Einbeziehung umweltpolitischer Erfordernisse anzustreben hat, im Lichte der Aussage des Art. 11 AEUV eine natürliche, fast selbstverständliche Zielvorgabe. Für diese Auslegung sprechen nicht nur der Wortlaut und die Wortwahl des Art. 3 EUV nF, sondern auch der Sinn und Zweck der Bestimmung, die die internationale Zielvorgabe des Umweltbegriffs „sustainable development“ in den EU-Vertrag einbrachte, 45

22 Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 2, Rn 4.

23 Zwischen „Zielen“ und „Aufgaben“ des EG-Vertrages besteht kein inhaltlicher Unterschied, so dass sie gleichzusetzen sind, vgl Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 2 EG, Rn 1.

24 Ausgangspunkt dieser Diskussion war der sog. Brundtland-Bericht „Our Common Future“ an die Vereinten Nationen von 1987, in dem sustainable development beschrieben wurde als „a development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“.

25 So Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 2, Rn 9; Schröder, EUDUR Bd.I, § 9, Rn 15.

26 So aber ausdrücklich Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 2, Rn 9 unter Hinweis auf Art. 6 EGV.

ferner der Sachzusammenhang mit Art. 11 AEUV sowie die hier nicht näher darzustellende Entstehungsgeschichte.²⁷

- 46 Auch die Praxis der Europäischen Union spricht für die hier vertretene Auslegung. Im Jahre 2000 nahm der Europäische Rat in **Lissabon** eine EntschlieÙung an, in der er als politisches Ziel der Europäischen Union für das Jahr 2010 das Erreichen von nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum unter Berücksichtigung sozialer Erfordernisse vorgab. Bereits ein Jahr später, in Göteborg 2001, korrigierte er sich, indem er erklärte, die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung bis 2010 schlieÙe auch die Berücksichtigung von Erfordernissen des Umweltschutzes ein.
- 47 Die verschiedenen, in Art. 3 EUV nF und 191 AEUV vorgegebenen Ziele der Union bedürfen nur weniger Ausführungen. Das **hohe Schutzniveau**, in Art. 191 Abs. 2 AEUV, ferner in Art. 114 Abs. 3 AEUV und wohl auch in Art. 3 EUV nF („hohes Maß an Umweltschutz“) erwähnt, ist nicht definiert. Es stellt nicht das höchste erreichbare Schutzniveau dar.²⁸ Wie dieses Schutzniveau ermittelt werden kann, ist unklar. Jedenfalls besitzen die Institutionen der Union einen denkbar weiten Ermessensspielraum; begrenzt wird dieser durch das in Art. 3 EUV nF und 191 AEUV festgelegte Erfordernis, eine Verbesserung der Qualität der Umwelt anzustreben. Danach ist ein Absenken des umweltpolitischen Schutzniveaus nicht zulässig.
- 48 Maßnahmen zur Verbesserung der Luftreinhaltung, zur Qualität des Wassers oder zur Verminderung des Lärms fördern auch die **menschliche Gesundheit**. Das Ziel der Ressourcenschonung verlangt ein sparsames Umgehen mit den natürlichen Ressourcen, und zwar weltweit.²⁹ Der Begriff der natürlichen Ressourcen schließt alle Ressourcen ein, die in der Umwelt vorhanden sind, also etwa Fauna und Flora, Holz, Mineralien, Luft, Wasser, Boden, ferner Erdöl, Gas und Chemikalien. Diese Festlegung ist nicht unwichtig, weil Maßnahmen zum Schutz oder zur Bewirtschaftung dieser Ressourcen je nach Inhalt auch auf Art. 192 AEUV gestützt werden können.³⁰ Der Schutz der globalen Umwelt als Zielvorgabe schließlich stellt klar, dass Umweltschutz keine Grenzen kennt und die Umweltpolitik der Union daher nicht an ihren Grenzen Halt machen darf.
- 49 Weder das Ziel der nachhaltigen Entwicklung noch die anderen in Art. 3 EUV nF und 191 AEUV genannten Ziele sind rechtlich einklagbar. Den Institutionen der Union steht ein weites Ermessen zu, wie, in welchem Zeitraum und mit welchen Mitteln und Maßnahmen sie das Erreichen der genannten Ziele fördern wollen.
- 50 Das in Art. 11 AEUV niedergelegte **Integrationsziel** (Querschnittsklausel) fand sich in einem leicht unterschiedlichen Wortlaut seit 1987 im EG-Vertrag, zunächst allerdings in dem jetzigen Art. 191 AEUV. Da es dort nicht hinreichend Aufmerksamkeit fand, verlangte die Kommission seine Aufnahme in die verschiedenen besonderen Politiken (Agrar-, Transport-, Regionalpolitik usw). Um diese als zu schwerfällig empfundene Änderung zu vermeiden, löste der Vertrag von Amsterdam die Bestimmung aus Art. 174 EGV heraus und fügte sie

27 Der durch den Vertrag von Amsterdam 1999 eingeführte Ausdruck ersetzte den Ausdruck „umweltverträgliches Wachstum“ und führte allgemein zu einer Aufwertung des Umweltschutzes im EU-Vertrag (*Schröder*, EUDUR Bd. I, § 9, Rn 14); wohl auch *Zuleeg*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 2, Rn 1). Es kann nicht angenommen werden, dass ausgerechnet an einer so wichtigen Stelle wie Art. 2 EGV eine Abkoppelung des wirtschaftlichen Wachstums von den umweltpolitischen Erfordernissen eingefügt und damit der Schutz der Umwelt wesentlich verringert werden sollte.

28 EuGH, Rs. C-284/95 (Safety Hi-Tech/S&T), Slg 1998, I-4301, Rn 48.

29 Argument aus dem vierten Spiegelstrich des Art. 191 Abs. 1 AEUV, der ausdrücklich auf die globale Verantwortung der EG ■■■jetzt EU?■■■ verweist.

30 Vgl etwa EuGH, Rs. C-164/97 und C-165/97 (Europäisches Parlament/Rat), Slg 1999, I-1139, in dem es um die Frage ging, ob Maßnahmen zum Schutz der Wälder gegen Waldbrände und gegen Luftverschmutzung auf Art. 37 oder 175 EGV (nunmehr Art. 43 und 192 AEUV) zu stützen seien. Der Gerichtshof bejahte die Anwendung von Art. 175 EGV (nunmehr Art. 192 AEUV).

als neuen Art. 6 (nunmehr Art. 11 AEUV) in den Vertrag ein. Die Vorschrift verlangt die Einbeziehung umweltpolitischer Erfordernisse in die Ausarbeitung und Durchführung der anderen Politiken des EU-Vertrages; der Euratom-Vertrag ist dagegen nicht erfasst; dagegen bezieht sich diese Vorschrift nunmehr auch auf die EU-Politik in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, der inneren Sicherheit und der gerichtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Vorschrift verlangt somit, dass die EU in allen ihren Tätigkeiten auch die Erfordernisse des Umweltschutzes im Auge behält und mit berücksichtigt. Dies zielt auf einen permanenten Prozess ab, nicht auf ein einmaliges Handeln und rechtfertigt sich, weil die Umwelt von allen diesen Tätigkeiten erfasst und verändert wird. Umweltschutz soll nicht allein durch Maßnahmen im Bereich des Politikfelds „Umweltpolitik“ erreicht werden, weil dies dem Umweltschutz seinen Querschnittscharakter nehmen würde, der alle Tätigkeitsbereiche der EU erfasst.

Die **Grundsätze** gemeinschaftlicher Umweltpolitik sind in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegt. Überwiegend wird den Grundsätzen rechtliche Verbindlichkeit zugesprochen, die sie zu Maßstäben für die Ausgestaltung einzelner umweltbezogener Rechtsakte macht und sie als Rechtfertigung für bestimmte getroffene Maßnahmen erscheinen lässt; teilweise wird sogar die Auffassung vertreten, eine Regelung, die gegen einen der Grundsätze verstoße, sei rechtswidrig und anfechtbar; Urteile des Gerichtshofs, die eine solche Rechtsfolge aussprechen, gibt es indessen bisher nicht. Wegen ihrer allgemeinen, sprachlich sogar teilweise unterschiedlichen Formulierung kommt den Institutionen der Union ein weites Ermessen bei der Anwendung der Grundsätze zu. Jedenfalls **ermöglichen** es die Grundsätze der Union, bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu treffen und diese Maßnahmen an den Zielen der EU-Umweltpolitik auszurichten. In gleicher Weise können die Grundsätze zu einer **umweltfreundlichen Auslegung** bestehender Vorschriften herangezogen werden. Die Union kann also etwa unter Berufung auf das Verursacherprinzip bei einer eingetretenen Umweltbeeinträchtigung deren Verursacher zur Sanierung verpflichten; falls der Verursacher nicht belangt werden kann, kann sie auch die zuständigen Behörden zur Sanierung verpflichten; im letzteren Fall kann sie aber auch von einer Verpflichtung staatlicher Stellen zur Sanierung absehen.³¹ Beide Lösungen sind durch das Verursacherprinzip gedeckt; dagegen ist es nicht vorstellbar, dass die letztgenannte Lösung von einem Gericht als rechtswidrig, weil gegen das Verursacherprinzip verstoßend, erklärt werden könnte.

Umwelterfordernisse sind zum Einem die in Art. 3 EUV nF und Art. 11 und 191 AEUV festgelegten Ziele der EU-Umweltpolitik. Sie schließen ferner die in Art. 191 Abs. 2 AEUV genannten Grundsätze ein,³² was heute unstrittig ist. Erneut haben die Institutionen der Union bei ihrer Einbeziehung in die Formulierung und die Durchführung der jeweiligen Politiken einen weiten **Ermessensspielraum**, dessen Grenzen nicht festliegen. Der Gerichtshof wie der Unionsgesetzgeber haben mehrfach auf Ziele und Grundsätze des Art. 191 AEUV zurückgegriffen, um die Zulässigkeit bestimmter Maßnahmen auf Unionsebene zu rechtfertigen. Bisher gibt es jedoch noch keine Entscheidung, die einen ergangenen Rechtsakt als fehlerhaft angesehen hätte, weil er auf die Ziele und Grundsätze des Art. 191 AEUV nicht zurückgegriffen hätte.

31 Bsp. aus der RL 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 L 143 S. 56; der Vorschlag der Kommission, ABl. 2002, C 151E, S. 132, hatte vorgesehen, dass die zuständigen Behörden eine Sanierungspflicht hatten, wenn der Verursacher nicht belangt werden konnte; in der angenommenen RL entfiel diese Verpflichtung der öffentlichen Behörden. Vorschlag wie RL hatten sich auf das Verursacherprinzip berufen.

32 Vgl. EuGH, Rs. C-157/96 (Regina/Ministry of Agriculture), Slg 1998, I-2211, Rn 63 f; Rs. C-180/96 Großbritannien/Kommission), Slg 1998, I-2265, Rn 99 f; EuG, Rs. T-74/00, T-76/00 u.a. (Artegoda u.a./Kommission), Slg 2002, II-327, Rn 184.

- 53 Der **Vorbeugungsgrundsatz** wurde 1987, der **Vorsorgegrundsatz** 1993 in den Vertrag eingefügt. Inhaltlich sind sie dennoch kaum voneinander zu trennen³³ und es sind kaum Fälle vorstellbar, in denen eine Maßnahme auf Grund des Vorsorgegrundsatzes, nicht aber auf Grund des Vorbeugungsgrundsatzes zulässig wäre – und umgekehrt. Der Vorsorgegrundsatz hat sich zu einem umfassenden Rechtsgrundsatz entwickelt, der außer im Umweltbereich über die Transmission des Art. 11 AEUV in praktisch allen Bereichen des Unionsrechts angewandt wird. Die Institutionen der Union und insbesondere der Gerichtshof verstehen ihn dahin, dass er es gestattet, bei Unsicherheiten über das Bestehen oder den Umfang von Risiken Maßnahmen zu treffen, um Gefahren abzuwehren, ohne dass die Klärung der Unsicherheiten abgewartet werden muss;³⁴ bei Risiken für die menschliche Gesundheit wurde diese Auslegung bereits als „ständige Rechtsprechung“ bezeichnet.³⁵ Eine Gefahr liegt dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass Rechtsgüter oder die Umwelt beeinträchtigt werden können.³⁶
- 54 Der **Vorsorgegrundsatz** wirkt sich auf Fragen des Kausalzusammenhangs³⁷ und der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme³⁸ aus. Dagegen kann er im Rahmen des Art. 114 AEUV wohl nicht zusätzlich herangezogen werden, um einzelstaatliche Regelungen zu rechtfertigen, weil die jeweilige Abwägung bereits in dem gemeinschaftlichen Rechtsakt getroffen wurde.³⁹ Erneut ist ferner darauf hinzuweisen, dass es bisher keine Entscheidung gibt, mit der ein Rechtsakt oder eine Einzelfall-Entscheidung als rechtswidrig erklärt wurde, weil sie den Grundsatz der Vorsorge oder der Vorbeugung nicht beachtet hätte.
- 55 Das **Ursprungsprinzip**, nach dem Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind, hat im Unionsrecht keine praktische Bedeutung erlangt. Der Gerichtshof rechtfertigte mit diesem Grundsatz ein Einfuhrverbot für gefährliche Abfälle in Wallonien/Belgien. Doch ist dieses, fast einmütig kritisierte Urteil vereinzelt geblieben; alle Versuche, aus dem Grundsatz nicht nur Ermächtigungen zum Handeln, sondern konkrete Handlungsspielräume oder -anleitungen abzuleiten – etwa den Vorrang von Emissionsnormen gegenüber Immissionsnormen oder von mitgliedstaatlichen an Stelle von gemeinschaftlichen Entsorgungsregeln für Abfall – sind bisher erfolglos geblieben.
- 56 Das **Verursacherprinzip**, in den verschiedenen sprachlichen Fassungen des Vertrages sehr unterschiedlich formuliert,⁴⁰ stellt den Grundsatz auf, dass die Kosten der Umweltverschmutzung grundsätzlich nicht dem Steuerzahler, sondern dem Verursacher (Verschmutzer) anzulasten sind. Es rechtfertigt entsprechende gemeinschaftliche Regelungen, erzwingt sie aber nicht und macht anders strukturierte Rechtsakte nicht rechtswidrig. Der Grundsatz ist in verschiedenen Regelungen des sekundären Unionsrechts wiederholt und wird damit auch für die Mitgliedstaaten maßgeblich. So hat der Gerichtshof unter Berufung auf das Verursacherprinzip einerseits eine einzelstaatliche Regelung gebilligt, die den Eigentümer

33 Vielleicht den deutlichsten Beweis hierfür liefert das Urteil des Gerichtshofs in der Rs. C-157/96 (Fn 32), Rn 64: während der englische Text den Grundsatz der Vorbeugung erwähnt, sprechen der französische und der deutsche Text von den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung.

34 Vgl neben den Entscheidungen in Fn 32 außerdem EuGH, Rs. C-236/01 (Monsanto), Slg 2003, I-8105; C-41/02 (Kommission/Niederlande), Slg 2004, I-11375; Rs. C-127/02 (Vereniging Waddenzee), Slg 2004, I-7405; Rs. C-280/02 (Kommission/Frankreich), Slg 2004, I-8573. Zur Auffassung der Kommission vgl KOM(2000) 1.

35 EuG, Rs. T-74/00 (Fn 32).

36 EuGH, Rs. C 127/02 (Fn 34).

37 EuGH, Rs. C-280/02 (Fn 34), Rn 34.

38 EuGH, Rs. C-41/02 (Fn 34).

39 Vgl EuGH, Rs. C-6/99 (Greenpeace), Slg 2000, I-1651.

40 Alle Fassungen außer der deutschen verwenden das Begriffspaar „polluter“ und „pay“; dabei verlangt die englische Fassung, dass der Verschmutzer bezahlen sollte („the polluter should pay“), während etwa die italienische und dänische Fassung davon ausgehen, dass der Verschmutzer bezahlen muss („qui inquinava, paga“; „forureneren betaler“).

von Brennstoffen für Ölverschmutzungsschäden verantwortlich machte,⁴¹ andererseits der Berechnungsweise gemeindlicher Abfallgebühren Grenzen gesetzt.⁴²

Bei der Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sind verschiedene **Gesichtspunkte** mit zu berücksichtigen (Art. 191 Abs. 3 AEUV). Der Vertrag zählt auf 57

- die verfügbaren **wissenschaftlichen und technischen Daten**; großenteils werden Daten zur Umwelt nunmehr von der Europäischen Umweltagentur⁴³ bereitgestellt, die allerdings Daten zur konkreten Regelungsvorhaben nur ausnahmsweise erhebt;
- die **regionalen Umweltbedingungen**;
- die **Vorteile und Belastungen** des Tätigwerdens oder Nichttätigwerdens; diese Formulierung ist weiter als die der englischen Fassung (costs and benefits), die sich dennoch in der Praxis der Union weitgehend durchgesetzt und zu häufigen Forderungen nach Kosten-Nutzen-Analysen im Umweltbereich geführt hat. Bisher fehlt es indessen an anerkannten Messverfahren, die Umwelt oder die Vor- und Nachteile für die Umwelt ökonomisch zu bewerten;
- die **wirtschaftlichen und sozialen Umstände** in der Union und ihren Regionen.

Die Union hat diese Umstände zu „berücksichtigen“; sie stellen daher keine Handlungsvoraussetzungen dar. In der Praxis werden sie gelegentlich in Erwägungsgründen oder erläuternden Berichten erwähnt, haben aber – abgesehen von dem Verlangen nach Kosten-Nutzen-Analysen – keine praktische Bedeutung gewonnen. 58

D. Instrumente im Überblick

Die vom AEU-Vertrag in Art. 288 AEUV bereitgestellten **Instrumente** – Verordnung, Richtlinie und Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme – finden auch im Umweltbereich Anwendung. Andere Instrumente konnten schon deswegen nicht entwickelt werden, weil die Aufzählung in Art. 288 AEUV nicht erweiterungsfähig ist. Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ist „unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen“.⁴⁴ 59

Verordnungen im Umweltbereich ergehen auf Unionsebene im Allgemeinen in zwei Fällen: zum Einen in denjenigen Fällen, in denen eine gemeinschaftliche Verwaltungsstruktur oder EU-einheitliche Verfahren geschaffen werden.⁴⁵ Zum anderen greift der Unionsgesetzgeber auf Verordnungen zurück, wenn er internationale handelsbezogene Umweltübereinkommen in EU-Recht überführt.⁴⁶ 60

41 EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg 2008, I-4501.

42 EuGH, Rs. C-254/08 (Futura), Urteil vom 16. Juli 2009.

43 VO (EWG) Nr. 1210/90 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. 1990 L 120, S. 1.

44 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl. 2008 C 115, S. 206, Rn 6.

45 Bsp. sind die VOen (EG) Nr. 614/2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+), ABl. 2007 L 149, S. 1; (EG) Nr. 1084/2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. 2006 L 210, S. 94; (EWG) Nr. 1210/90 zur Errichtung der Europäischen Umweltagentur (Fn 44); (EG) Nr. 793/93 zur Bewertung und Kontrolle der Risiken bestehender Stoffe, ABl. 1993 L 84, S. 1; (EG) Nr. 761/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. 2001 L 114, S. 1; (EG) Nr. 1980/2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. 2000 L 237, S. 1.

46 Beispiele sind die VOen (EG) Nr. 2037/2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ABl. 2000 L 244, S. 1; (EWG) Nr. 259/93 über das Verbringen von Abfällen; (EG) Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. 1997 L 61, S. 1.

- 61 **Richtlinien** sind das im EU-Umweltrecht regelmäßig verwendete Instrument. Allgemein ist ihre Regelungsdichte weniger groß, wenn sie auf Art. 192 AEUV als wenn sie auf Art. 114 AEUV gestützt werden; die Ursache hierfür liegt in dem Bestreben, im gemeinsamen Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, ein Erfordernis, das im Umweltbereich (Art. 192 AEUV) kaum relevant wird. Begriffe wie Rahmen- oder Tochter-Richtlinien finden sich im EU-Vertrag nicht. Wie detailliert eine Regelung in einer Richtlinie ist, hängt von dem Erfordernis eines wirksamen Umweltschutzes auf hohem Niveau ab; selbstverständlich drängen wirtschaftliche Interessen regelmäßig auf möglichst allgemeine Formulierungen in Umwelt-Richtlinien, weil der Teufel im Detail steckt und die grundsätzlichen Forderungen – nach einer nachhaltigen Entwicklung, einem hohen Schutzniveau, einer guten Wasser-, Luft- und Bodenqualität usw – ohne Weiteres konsensfähig sind.
- 62 **Beschlüsse** betreffen nach Art. 288 AEUV die Entscheidung eines Einzelfalls. Nur die deutschen Fassungen von Beschlüssen („decisions“) differenzieren zwischen (allgemeingültigem) Beschluss und (einzelfallbezogener) Entscheidung, obwohl diese Unterscheidung sachlich nicht begründet ist. So werden internationale (Umwelt-)Übereinkommen durch Entscheidung in EU-Recht überführt oder Kriterien für die Zuerkennung des Öko-Kennzeichens⁴⁷ durch Entscheidungen festgelegt, obwohl sie für eine unbestimmte Vielzahl von zukünftigen Fällen gelten. Die Annahme gemeinschaftlicher **umweltpolitischer Aktionsprogramme** (Art. 192 Abs. 3 AEUV) erfolgt durch Beschluss.
- 63 **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** spielen im Umweltbereich keine erhebliche Rolle. Die Erfahrung anderer internationaler Organisationen, insbesondere von OECD und Europarat, hat gezeigt, dass Empfehlungen kaum beachtet werden; die gleiche Erfahrung hat die Union mit Umwelt-Empfehlungen gemacht,⁴⁸ die in der Regel dann ergehen, wenn die Ausarbeitung eines bindenden Rechtsaktes auf zu große politische Widerstände stößt oder eine gemeinschaftliche Zuständigkeit zweifelhaft ist.
- 64 Inhaltlich ist das gemeinschaftliche Umweltrecht weitestgehend **Ordnungsrecht**. Die gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen in den Mitgliedstaaten mit ihren gewachsenen Ordnungen und Strukturen sind vermutlich zu unterschiedlich, um sich in ein europäisches Koordinatensystem ohne gesetzte Rechtsregeln zu integrieren. Die Unterschiede zwischen großen und kleinen, ökonomisch schwachen und starken Mitgliedstaaten lassen sich wohl nur durch ordnungsrechtliche Instrumente ausbalancieren. Trotz aller öffentlichen Deklamationen besteht insoweit zwischen den Mitgliedstaaten für den Umweltbereich weitgehend Einigkeit, zumal auch ökonomische Steuerungsinstrumente wie Öko-Steuern wegen des Erfordernisses einstimmiger Entscheidungen auf EU-Ebene tatsächlich nicht verfügbar sind.
- 65 Das Umwelt-Ordnungsrecht der Union ist im Wesentlichen **Rahmenrecht**. Es legt Grundregeln über Sanierungs- und Bewirtschaftungspläne fest, schreibt das Erteilen von Genehmigungen vor und trifft Grundregeln über die Überwachung. Dagegen sind Vorschriften über Emissionen selten; für Luftreinhaltung und Gewässerschutz hat die Union Immissionsregeln festgelegt, die insbesondere im Gewässerschutz wiederum sehr generell gehalten sind.

⁴⁷ Nach der VO Nr. 1980/2000 (Fn 45).

⁴⁸ Vgl etwa die Empfehlungen 75/436 über die Kostenanlastung, ABl. 1975 L 194, S. 1; 81/972 über die Wiederverwendung von Altpapier, ABl. 1981 L 355, S. 56; 96/733 über Umweltvereinbarungen zur Durchführung von RLen der Gemeinschaft, ABl. 1996 L 333, S. 59; 2001/331 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten, ABl. 2001 L 118, S. 41; 2001/453 zur Berücksichtigung von Umweltaspekten im Jahresabschluss und Lagebericht von Unternehmen: Ausweis, Bewertung und Offenlegung, ABl. 2001 L 156, S. 33.

Der Vertrag enthält keine Vorschriften für **ökonomische Instrumente**. Steuerregelungen, Beihilfen und andere ökonomische Steuerungsinstrumente müssen daher eine der in Art. 288 AEUV aufgeführten Formen verwenden. Dabei sind Regelungen für Öko-Steuern wegen der in Art. 113 und 192 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Einstimmigkeit bisher nicht ergangen,⁴⁹ auch nicht geplant. Gleiches gilt für Regelungen über Abgaben, etwa für Wasser, Brauchwasser oder Abfall. Dagegen hat die Union Mindeststeuersätze für Energieerzeugnisse und Elektrizität festgelegt⁵⁰ und bemüht sich auch um eine Annäherung der Straßenbenutzungsgebühren in der Union.

Fördermittel der Union werden regelmäßig auf Grund eines bindenden Rechtsaktes des Rates und des Europäischen Parlaments – Verordnung oder Entscheidung – bereitgestellt und dann bei Erfüllung der festgelegten Bedingungen durch Vereinbarung zugeteilt. Der gemeinschaftliche **Kohäsionsfonds**⁵¹ finanziert Umweltprojekte in wirtschaftlich rückständigen Ländern – bis 2013: Spanien, Griechenland, Portugal sowie die zwölf seit 2004 beigetretenen Staaten – mit bis zu 80 Prozent. Das Finanzierungsinstrument **LIFE+**⁵² finanziert Naturschutzprojekte sowie umwelt- und verwaltungspolitische Maßnahmen, ferner die Förderung von Informationen und Kenntnissen und die Unterstützung von Umweltverbänden. Beihilfen der Mitgliedstaaten unterliegen der Gemeinschaftskontrolle nach Art. 107 AEUV. Für **Umweltbeihilfen** hat die Kommission Leitlinien über die Vereinbarkeit mit EU-Recht veröffentlicht,⁵³ die insbesondere Beihilfen für kleine und mittlere Betriebe erleichtern.

Freiwillige **Selbstverpflichtungen** wirtschaftlicher Anbieter sind im Umweltbereich selten. Meist werden sie angeboten, um gesetzliche Regelungen zu vermeiden. Lediglich die Verpflichtungen der Automobilindustrie, die CO₂-Emissionen neuer Kraftfahrzeuge zu vermindern,⁵⁴ und eine Regelung über die Verwendung von Detergentien⁵⁵ haben eine gewisse Bedeutung erlangt. Oft genug ist der Integrationsgrad der europäischen Verbände unzureichend, um eine ausbalancierte EU-weite, inhaltlich substantielle Selbstverpflichtung zu erreichen; die angedeuteten wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb der Union sind zur Zeit noch zu groß. Auf Seiten der EU hat die Kommission kein Mandat, auf Unionsebene Vereinbarungen auszuhandeln, die de facto gesetzvertretend wirken, aber die anderen EU-Institutionen – Europäisches Parlament und Rat, Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen -, die beim Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene mitwirken, weitestgehend ausschließen.⁵⁶ Bindende Vereinbarungen mit wirtschaftlichen Anbietern können auf europäischer Ebene aus den gleichen Gründen erst recht nicht ausgehandelt werden; hinzukommt, dass Art. 288 AEUV solche ausgehandelten bindenden Vereinbarungen nicht vorsieht – und damit nicht zulässt.

49 Ein 1992 vorgelegter Vorschlag für eine CO₂- und Energiesteuer, ABl. 1992 C 196, S. 1, wurde vom Rat nicht angenommen.

50 RL 2003/96 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. 2003 L 283, S. 51.

51 VO Nr. 1084/2006 (Fn 45).

52 VO Nr. 614/2007 (Fn 45); die finanzielle Ausstattung beträgt 2,143 Mrd. € (2007-2013).

53 ABl. 2008 C 82, S. 1.

54 Vgl hierzu Empfehlungen der Kommission 1999/125, ABl. 1999 L 40, S. 49; 2000/303, ABl. 2000 L 100, S. 55; 304/2000, ABl. 2000 L 100, S. 55. 2007 stellte sich heraus, dass die Automobilindustrie die eingegangenen Verpflichtungen nicht einhalten konnte. Infolgedessen wurde VO (EG) Nr. 443/2009 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, S. 1, angenommen, die die CO₂-Emissionen ab 2012 begrenzt.

55 Vgl hierzu die Empfehlung 98/480 der Kommission, ABl. 1998 L 215, S. 73.

56 Die Kommission hat selbst eingeräumt, dass sie Selbstverpflichtungen nicht aushandeln könne, KOM(2002) 412, S. 4.

- 69 Die **soziale Verantwortung der Unternehmen**, die nach der EU-Definition auch umweltrelevante Aspekte einschließt, hat bisher auf EU-Ebene nicht zu irgendwelchen konzertierten Maßnahmen innerhalb der EU oder in Entwicklungsländern geführt. Umweltbewusste Unternehmen handeln individuell, binden sich, aus welchen Gründen auch immer, aber selten in verbandspolitische Selbstverpflichtungen ein.⁵⁷
- 70 Angesichts der **Vielsprachigkeit** in der Union läge es nahe, Symbole zu entwickeln, die dem Benutzer/Verbraucher ohne zusätzliche Sprachinformation Angaben über positive oder negative Eigenschaften vermitteln. In keinem Politikbereich ist es indessen gelungen, ein solches System zu entwickeln.
- 71 Im Umweltbereich hat die Union eine große Zahl von sehr unterschiedlichen **Kennzeichnungen** entwickelt. Am umfangreichsten ist die Einführung eines Öko-Kennzeichen für Produkte und Dienstleistungen;⁵⁸ die Beteiligung ist freiwillig. Kriterien für die Vergabe des Kennzeichens werden EU-weit festgelegt, die Zuteilung erfolgt auf nationaler Ebene. Das Öko-Kennzeichen der EU – eine stilisierte Blume – konkurriert mit Öko-Kennzeichen der Mitgliedstaaten, insbesondere dem Blauen Engel (Deutschland) und dem Grünen Schwan (Skandinavien) und hat sich wegen des geringen Bekanntheitsgrades EU-weit bisher nicht erfolgreich durchsetzen können. Daneben gibt es Kennzeichen für Produkte aus ökologischem Landbau,⁵⁹ für den Energie- und Wasserverbrauch elektrischer Haushaltsgeräte,⁶⁰ sowie den Treibstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen.⁶¹
- 72 **Warnsymbole** für umweltgefährliche oder -schädliche Produkte hat die Union insbesondere für chemische Stoffe und Zubereitungen entwickelt (siehe dazu unten Rn 256), die allerdings von standardisierten Warnhinweisen und Sicherheitsratschlägen begleitet werden. Ohne Wortzusätze kommt das Symbol für das getrennte Sammeln von Batterien⁶² und elektrischen und elektronischen Abfällen⁶³ aus. Wegen der Ablehnung weiter Bevölkerungsteile von genetisch veränderten Produkten sieht das Unionsrecht eine Kennzeichnung von Produkten vor, die genetisch veränderte Organismen enthalten (unten Rn 346).

E. Rechtsschutz

I. Zugang zu den Gemeinschaftsgerichten

- 73 Der EU-Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Seine Vorschriften über Zugang zu den Unionsgerichten wurden Ende der fünfziger Jahre abgefasst und seither, mit Ausnahme verbesserter Zugangsrechte für das direkt gewählte Europäische Parlament, nicht erheblich verändert. Nach wie vor stehen **Klagerechte** in erster Linie den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Union zur Verfügung, Einzelpersonen dagegen nur in sehr begrenztem Umfang. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes aus dem Anfang der sechziger Jahre, dass der EG-Vertrag nicht ein normaler Völkerrechtsvertrag sei, sondern dass seine Bestimmungen auch Einzelpersonen Rechte einräumt,⁶⁴ hat zwar den Inhalt des primären wie des

57 Zu Beispielen der Selbstregulierung von multinationalen Unternehmen und Produktionsnetzwerken sowie zu rechtlichen Anschlüssen daran s. *Winter* (Hrsg.), *Die Umweltverantwortung von multinationalen Unternehmen*, 2005, und *Dilling*, *Grenzüberschreitende Produktverantwortung*, 2010.

58 VO Nr. 1980/2000 (Fn 45).

59 VO (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABl. 1991 L 198, S. 1.

60 RL 92/75, ABl. 1992 L 297, S. 16; dieses Kennzeichnungssystem wurde übrigens entwickelt, nachdem Unterhandlungen mit Wirtschaftskreisen über eine freiwillige Kennzeichnung gescheitert waren.

61 RL 1999/94, ABl. L 12, S. 16.

62 RL 2006/66 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren, ABl. 2006 L 266, S. 1.

63 RL 2002/96 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. 2003 L 37, S. 24.

64 EuGH, Rs. 26/62 (van Gend en Loos/Niederlande), Slg 1963, S. 1.

sekundären Unionsrechts erheblich beeinflusst, jedoch in Fragen des Zugangs zu Unionsgerichten keine Auswirkungen gehabt. Art. 258 ff AEUV ■■■■(ex Art. 226 ff EGV) geben Mitgliedstaaten und Institutionen der Union unter den dort näher bezeichneten Voraussetzungen Zugang zu den Unionsgerichten. Für den Umweltschutz weisen die Bestimmungen keine Besonderheiten auf, so dass sie hier nicht näher darzustellen sind.

Private haben **Zugang zu den Unionsgerichten**, wenn sie sich gegen einen Rechtsakt wenden, der entweder an sie gerichtet ist oder, obwohl er nicht an sie gerichtet ist, sie „unmittelbar und individuell“ betrifft (Art. 262 AEUV). Beide Begriffe legte der Gerichtshof in Umweltfragen eng aus; dies mag bei Verordnungen oder Richtlinien der Union⁶⁵ verständlich sein, weil Klagen von Einzelpersonen gegen allgemeine Rechtsakte (Gesetze, Verordnungen) auch im mitgliedstaatlichen Recht nur sehr ausnahmsweise zugelassen sind. Bisher sind indessen aber auch ausnahmslos alle Klagen als unzulässig abgewiesen worden, mit denen Einzelpersonen die Umwelt betreffende Entscheidungen der Kommission angegriffen hatten, die nicht an sie gerichtet waren. Paradoxerweise ist das Kriterium der individuellen Betroffenheit in Art. 263 Abs. 4 AEUV ausgerechnet für Verordnungen fallengelassen worden.

Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, ob Einzelpersonen – und die aus Einzelpersonen zusammengesetzten Umweltverbände – von einer Beeinträchtigung der Umwelt **unmittelbar und individuell betroffen** werden können. Das Gericht und der Gerichtshof haben dies in ständiger Rechtsprechung verneint und insbesondere verlangt, dass eine Einzelperson aus der Vielzahl der Bürger herausgehoben und besonders betroffen sein müsse, um klagen zu können. So wurde einem Bürger des Mururoa-Atolls die Klagebefugnis mit der Begründung abgesprochen, von den französischen Atombombenversuchen seien alle Bewohner in gleicher Weise betroffen:⁶⁶ je mehr Personen also betroffen sind, desto eingeschränkter ist die Klagebefugnis!

Diese Rechtsprechung lässt wichtige Fragen ungeklärt, die hier nur angerührt werden können: da Umweltregelungen nach Art. 191 Abs. 1 AEUV auch den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken, ist nicht auch ein **Menschenrecht** berührt, wenn – wie bei den Atombombenversuchen – eine Umweltbestimmung nicht angewandt wird?⁶⁷ Wenn ferner die Regeln des EU-Vertrages und des sekundären Unionsrechts auch den einzelnen Menschen in der Union zugutekommen müssen und der Schutz der Umwelt der Verwaltung – auf EU-Ebene insbesondere der Kommission – anvertraut ist: **wer kontrolliert** dann, ob die **Kommission** ihren Pflichten zum Schutz der Umwelt auch nachkommt? Die Auffassung des Gerichtshofs, eine Änderung des Art. 262 Abs. 4 AEUV müsse vom Gesetzgeber vorgenommen werden, setzt sich dem Einwand aus, dass der Gerichtshof selbst seit 1958 in zahlreichen Fällen Richterrecht geschaffen hat. So geht diese richterliche Zurückhaltung zu Lasten der Umwelt.

Änderungen im sekundären Unionsrecht kommen nur sehr langsam voran. Zu Beginn der neunziger Jahre führten Rat und Kommission ein beschränktes Recht auf **Zugang zu Dokumenten** ein, das gerichtlich nachgeprüft werden konnte. Dies führte zu der Einfügung des jetzigen Art. 15 in den AEU-Vertrag, der Bürgern der Union einen Rechtsanspruch auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, gegen dessen Verletzung die Unionsgerichte angerufen werden können. Verordnungen aus dem

65 Vgl hierzu EuGH, Rs. C-209/94P (Buralux), Slg 1996, I-615 (Klage gegen eine Verordnung).

66 EuG, Rs. T-219/95R (Danielsson) Slg 1995, II-3051. In der Rs. T-585/93 (Greenpeace u.a./Kommission), Slg 1995, II-2205 „übersah“ das Gericht Erster Instanz sogar, dass Art. 6 Abs. 2 der RL 85/337 (ABl. 1985 L 175, S. 40) der „betroffenen“ Öffentlichkeit ein Recht auf Teilnahme am Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung gibt und wies die Klage von Anliegern von Kraftwerken als unzulässig ab! Vgl näher: *Krämer*, Europäisches Umweltrecht, S. 461 ff.

67 In der Rs. C-131/88 (Fn 15) etwa bejahte der Gerichtshof, dass Vorschriften über die Luftverschmutzung auch den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken.

- Jahre 2001 und 2006 füllen den Art. 15 AEUV für den Umweltbereich aus und räumen gegen eine Zugangsverweigerung den Zugang zu den Unionsgerichten ein.⁶⁸ Die Mitgliedstaaten haben das Recht, ohne Angabe von Gründen den Zugang zu von ihnen stammenden Dokumenten zu verweigern; die Kommission hat dann abzuwägen, ob dieses Interesse oder das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Informationen überwiegt.⁶⁹
- 78 Der Anstoß zu den Reformen im Umweltbereich kam von außerhalb der Union. 1998 wurde das Übereinkommen über **Zugang zu Informationen, Beteiligung an Entscheidungen und Zugang zu den Gerichten** in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) zur Zeichnung aufgelegt, das 2001 in Kraft trat. Die Union zeichnete das Übereinkommen und ratifizierte es Anfang 2005.⁷⁰
- 79 Die Kommission hatte schon 2003 den **Vorschlag für eine Verordnung** vorgelegt, mit der die Vorschriften des Aarhus-Übereinkommens auf die Institutionen der Union angewandt werden sollten.⁷¹ Hinsichtlich des Zugangs zu den Unionsgerichten hatte sie vorgeschlagen, europäischen Umweltorganisationen die Möglichkeit zu geben, von der verantwortlichen Institution die Nachprüfung eines verwaltungsrechtlichen umweltbezogenen Aktes zu verlangen. Die Institution sollte daraufhin verpflichtet werden, die Umweltorganisation zu bescheiden. War die Umweltorganisation weiter der Auffassung, der Akt verletze Unionsrecht, so sollte sie den Gerichtshof anrufen können. Diese Konstruktion zielte darauf ab, das Kriterium „unmittelbar und individuell“ in Art. 263 Abs. 4 AEUV zu umgehen; denn da der nachprüfende Bescheid der EU-Institution an die Umweltorganisation gerichtet war, stellte sich die Frage nicht mehr, ob sie unmittelbar und individuell betroffen war.
- 80 Das Europäische Parlament stimmte dem Vorschlag zunächst zu. Der Rat dagegen schwächte den Vorschlag der Kommission dahingehend ab, dass für die Befugnis zur Anrufung des Gerichtshofs auf die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages und damit die Klauseln, unmittelbar und individuell verwiesen wird.⁷² Weder das Europäische Parlament noch die Kommission widersprachen. Nicht abwegig wäre, den älteren Vorschlag in das neue Konzept hineinzulesen, indem die Antwort des EU-Organs als „**Handlung**“ iSd Art. 263 AEUV angesehen und die Klagebefugnis der Umweltorganisation aus der Antragsbefugnis für die interne Überprüfung abgeleitet wird.

II. Zugang zu den deutschen Gerichten

1. Individualklage

- 81 **Klagebefugnis** gegen Verwaltungsakte ist nach § 42 Abs. 2 VwGO gegeben, wenn der Kläger geltend machen kann, dass er in einem subjektiven Recht verletzt ist. Ein solches Recht wird in den Freiheitsgrundrechten gesehen, wenn der Kläger durch den VA belastet wird. Dritte, etwa Nachbarn, die durch solche Eingriffe begünstigt werden und meinen, die begünstigende Norm sei nicht eingehalten worden, besitzen Klagebefugnis nur, wenn die Norm individualschützenden Charakter hat und sie zum Kreis der Geschützten gehören. Die deutsche Orientierung an der Norm statt an tatsächlichen, die Dritten treffenden Beeinträchtigungen und das Abstellen auf eine Individualisierung des Schutzzieles stellen eine vergleichsweise enge Version der Klagebefugnis dar, die sich von weiteren Konzeptionen, insbesondere solchen,

68 VO (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, S. 43; VO (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 264, S. 13.

69 EuGH, Rs. C-64/05P (Schweden/Kommission), Slg 2007, I-11389.

70 Beschluss 2005/370 (Fn 9).

71 KOM(2003) 622.

72 VO (EG) Nr. 1367/2006 (Fn 68) Art. 12.

die auf faktische beeinträchtigende Nebenwirkungen abstellen, unterscheidet. Wenn die nationalen Vorschriften auf Unionsrecht beruhen oder wenn es um die Anwendung von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht geht, stellt sich deshalb die Frage, ob die Klagbefugnis der nationalen Rechtsordnungen erweitert werden muss.

Der Gerichtshof hat dies in vorsichtiger Weise getan, und zwar unter Rekurs auf den Grundsatz der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts. In RL 75/440/EWG⁷³ werden Qualitätsgrenzwerte für Oberflächengewässer festgesetzt, und zwar nach dem ersten Erwägungsgrund zum Schutze der Volksgesundheit. In seinem Urteil hierzu hat der Gerichtshof ausgesprochen, „dass immer dann, wenn die mangelnde Befolgung der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, die Betroffenen die Möglichkeit haben müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können“.⁷⁴

Dies ist für das deutsche Recht so zu deuten, dass einerseits zwar eine bloß faktische Belastung nicht genügt, sondern das Ziel der Richtlinie maßgeblich ist, dass andererseits aber keine **Individualisierung des Schutzziels** gefordert wird, sondern es ausreicht, wenn der Kläger zu einem Kollektiv gehört, dessen Schutz bezweckt ist, wie im Fall die Bevölkerung im Hinblick auf ihre Gesundheit. Damit ist die Rechtsprechung hinfällig, die ein **subjektives Recht auf Vorsorge** ablehnt, weil das Vorsorgegebot nur die kollektive Gesundheit schütze. Als zu eng erweist sich insoweit auch die Rechtsprechung, die Verfahrensrechte nur bei Grundrechtsrelevanz annimmt und den Eigenwert von Verfahren dadurch minimiert, dass Verfahrensfehler letztlich nur bei gleichzeitiger Verletzung eines materiellen Rechts zur Aufhebung der Entscheidung führen.⁷⁵

Da das Kollektiv allerdings sehr weit gezogen sein kann – im Beispiel alle Trinkwasserkonsumenten überhaupt – sind weitere Eingrenzungen notwendig, freilich jenseits des engen Abstellens auf die Individualrichtung. Die Kriterien dafür sind unionsrechtlich nicht determiniert. Hier können sich mitgliedstaatliche Eigenheiten entfalten. UE empfiehlt sich hier ein Kriterium möglicher **faktischer Betroffenheit**.⁷⁶ Im genannten Fall bedeutet dies, dass der Kläger zu den Trinkwasserkunden gehören muss, deren Wasser aus dem fraglichen Gewässer bezogen wird. Im Beispiel des Vorsorgegebots müsste die erstrebte Vorsorge eine faktische Verbesserung der Situation des Klägers bringen. Hinsichtlich **Verfahrensfehler** kann sich der Kreis der Beeinträchtigten stark weiten, wenn nach der fraglichen Rechtsnorm nicht nur die betroffene, sondern die allgemeine Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Die Klagbefugnis ist dann in der Tat weit zu fassen, jedoch bleibt als nationales Korrektiv vorbehalten, dass der Verfahrensfehler sachliche Relevanz haben muss.⁷⁷

2. Verbandsklage

Umweltverbände haben ‚egoistische‘ Klagerechte, dh Rechte wie andere juristische Personen sie auch besitzen, so zB das Recht auf Informationszugang nach RL 2003/4/EG, und sie können diese Rechte selbstverständlich auch gerichtlich geltend machen. Ein allgemeines ‚altruistisches‘ Klagerecht ist demgegenüber bisher auf EU-Ebene nicht geschaffen worden. Es sollte nach einem Vorschlag der Kommission durch eine Richtlinie eingeführt werden, die das von der EU ratifizierte und damit nach Artikel 216 Abs. 2 AEUV auch für Deutsch-

73 RL 75/440/EWG des Rates v. 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung, ABl. L 194 v. 25. Juli 1975, S. 34.

74 EuGH, Rs. 58/89, (Kommission/Deutschland), Slg 1991, I-5019, Rn 14.

75 Schoch, NVwZ 1999, 457, 464.

76 Winter, NVwZ 1999, 467, 473.

77 Wie in § 46 VwVfG. Zwischen der (weiten) Klagbefugnis und der (verengenden) Fehlerrelevanz ist sorgfältig zu unterscheiden.

land verbindliche Aarhus Übereinkommen umsetzt.⁷⁸ Auf diesem mittelbaren Wege wäre das Übereinkommen, das auch die BRD ratifiziert hat, auch in das deutsche Recht eingebracht worden. Nach Art. 5 des Vorschlags sollen anerkannte Verbände (sog. qualifizierte Einrichtungen) Zugang zu Gerichten haben, „ohne ein qualifiziertes Interesse oder eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen, wenn der zu überprüfende Sachverhalt, zu dem ein Verfahren angestrengt wird, in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und die Überprüfung in das geographische Tätigkeitsgebiet speziell dieser Einrichtung fällt.“ Prüfungsgegenstand sind Verwaltungsakte und Unterlassungen, die möglicherweise Umweltrechtsvorschriften der EU verletzen. Dieser Vorschlag ist nicht weiter verfolgt worden. Stattdessen wurde die Verbandsklage nur für einzelne Sektoren eingeführt.

a) Bereiche der UVP- und IVU- Richtlinie

- 86 RL 2003/4/EG führt für den Bereich der UVP- und IVU-Richtlinie eine Verbandsklage ein. Sie sieht vor, dass anerkannte Verbände Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zur UVP und zu Verfahren und Standards für die der IVU Richtlinie unterliegenden Anlagen Zugang zu Gerichten erhalten. Solche Verbände müssen „als Träger von Rechten (gelten), die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels verletzt werden können.“⁷⁹ Dies bedeutet, dass ihnen entweder spezifische materielle Rechte gegeben werden müssen, oder dass sie eine prozessuale Stellung erhalten müssen, die eine Klage ermöglicht, ohne dass ein betroffenes materielles Recht vorausgesetzt wird.⁸⁰ Dem deutschen Recht entspricht eher die letztgenannte Variante. Denn Umweltverbände werden vom BVerwG nicht als Allgemeininteressen repräsentierende Kollektive konzipiert, sondern als Verwaltungshelfer.⁸¹
- 87 RL 2003/4/EG wurde durch das URbG umgesetzt. Die dort aufgestellte Voraussetzung, es müssten Rechtsvorschriften verletzt sein, die Rechte Einzelner begründen, verstößt uE gegen die Richtlinie.⁸² Da sie dem Einzelnen Rechte verleiht und Dritte nicht unmittelbar belastet werden, kommt eine **unmittelbare Anwendung** in Betracht.⁸³

b) Bereich der Umwelthaftungsrichtlinie

- 88 Eine weitere Verbandsklage sieht RL 2004/35/EG vor, wenn die zuständigen Behörden ihre Pflichten, auf Umweltschäden zu reagieren, verletzen. Art. 12 Unterabs. 3 S. 2 stellt hinsichtlich der Klagebefugnis ähnliche Voraussetzungen auf wie RL 2003/35/EG. § 11

78 Vorschlag für eine RL des EP und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 28. Januar 2003, KOM(2003) 624.

79 Art. 10 a RL 85/337/EWG und Art. 15 a RL 96/61/EG jeweils idF der RL 2003/35/EG. Abs. 1 Buchst. b) besagt, dass solche Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit klagen können müssen, die „eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht bzw Verwaltungsverfahren eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert“.

80 Die zweite Option ist nicht etwa durch den im Hintergrund stehenden Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention und den Implementation Guide dazu ausgeschlossen, denn auch dieser spricht von der Notwendigkeit eines „significant shift of thinking“ in den Staaten, die auf subjektive Rechte rekurrieren. S. dazu *Ekardt/Pöhlmann*, NVwZ 2005, 532.

81 BVerwG v. 12. Dezember 1996 – 4 C 19.95, BVerwGE 102, 358, 361 (4. Senat); s. dagegen die Qualifizierung als „staatsfreie Bürgerbeteiligung“ und „außenstehender Anwalt der Natur“ durch BVerwG v. 14. Mai 1997 – 11 A 43.96, BVerwGE 104, 367, 370 (11. Senat), die anzeigt, dass das Gericht einer Zuordnung zur Sphäre des Öffentlichen zuneigt. Eine dritte Verortung klingt an in BVerwG v. 12. November 1997 – 11 A 49.96, BVerwGE 105, 348, 350, in der der 11. Senat eine Vorstellung von „Sachverständigenpartizipation“ entwickelt.

82 So der Vorlagebeschluss zum EuGH des OVG Münster vom 8.3.2009 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2009, 380.

83 Das OVG Münster, ZUR 2009, 380 lehnt eine unmittelbare Anwendbarkeit deshalb ab, weil die RL die Option zwischen einer gerichtlichen und einer sonstigen unabhängigen Überprüfung offenlasse. In einem Staat wie die BRD, in dem fast durchgängig die gerichtliche Überprüfung gewählt wird, kann die Wahlmöglichkeit aber nicht als eine echte Bedingtheit im Sinne der Direktwirkungslehre angesehen werden.

USchadG, der die Vorschrift umsetzt, verweist auf das URbG und ist hinsichtlich der o.g. Einschränkung auf Rechte Einzelner ebenfalls richtlinienwidrig.

F. Zugang zu Informationen und Verfahrensbeteiligung

I. Allgemeines

Das gemeinschaftliche Umweltrecht hat nach der Konzeption der Verträge primär materiellen Charakter. Es legt Rechte und Pflichten zum Umweltschutz fest. Frühzeitig ist jedoch auch die Bedeutung fairer Verfahren erkannt worden. Im Vordergrund stand dabei nicht, eine abstrakte prozedurale Rechtsstellung zu schaffen, sondern, die Durchsetzung des Umweltrechts zu verbessern.⁸⁴ Diese materielle Anlehnung war auch deshalb geboten, weil der EU-Vertrag keine losgelösten Kompetenzen für Verwaltungsverfahrensrecht enthält. Im Laufe der Zeit ist aber die Idee der **Bürgerrechte** hinzugetreten, dies insbesondere im Verhältnis zu den EU-Institutionen. Etappen auf diesem Weg sind das Zugangsrecht zu Dokumenten nach Art. 15 AEUV und das Recht auf Gehör nach Art. 41 Abs. 2 2. Spiegelstrich der Grundrechte-Charta. 89

II. Verhältnis Bürger – Institutionen der EU

1. Informationszugang

Auf der Grundlage von Art. 255 EGV (nunmehr Art. 15 AEUV) wurde VO (EG) Nr. 1049/2001 erlassen. Ziel der Verordnung ist Transparenz der Verwaltung. Diese ermöglichte eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und damit „größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.“⁸⁵ 90

Die Verordnung begründet für jedermann ein Recht auf **Zugang zu Dokumenten der Organe und sonstigen Einrichtungen**. Ein besonderes Interesse braucht nicht zu bestehen. 91

„**Dokument**“ ist definiert als „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“.⁸⁶ Darin sind sämtliche Umweltinformationen iSd Art. RL 2003/4/EG eingeschlossen. 92

Es gibt 5 Arten von **Ausnahmen von dem Zugangsrecht**, die als Ausnahmen eng auszulegen sind:⁸⁷ den Schutz öffentlicher Interessen, der sich von den klassischen Sicherheitsinteressen bis zu der übermäßig weiten Kategorie der „Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats“ erstreckt, den Schutz der Privatsphäre, zu dessen Konkretisierung auf das gemeinschaftliche Datenschutzrecht zurückzugreifen ist, den Schutz geschäftlicher Interessen, der jedoch gegen überwiegende Interessen der Öffentlichkeit abzuwägen ist, der Schutz von Untersuchungs- und Verteidigungsverfahren (Gerichte, Rechtsberatung, Inspektionen, Audit), die durch frühzeitige Öffentlichkeit gestört würde oder bei denen eine Waffenungleichheit entstehen könnte, und der Schutz der internen Willensbildung der Organe.⁸⁸ 93

84 Vgl Erwägungsgrund 4 der RL 90/313/EWG und Erwägungsgrund 6 der RL 85/337/EWG.

85 Erwägungsgrund 2 der VO (EG) Nr. 1049/2001. Vgl auch VO 1367/2006 (Fn 68).

86 Art. 3 Buchst. a) VO (EG) Nr. 1049/2001 (Fn 68).

87 EuG, Rs. T-211/2000 (Kuijer), Slg 2002, II-485, Rn 55.

88 Art. 4 VO (EG) Nr. 1049/2001 (Fn 68).

- 94 **Anträge** sind schriftlich und so zu stellen, dass das Dokument ermittelt werden kann. Über den Antrag ist grundsätzlich binnen 15 Tagen zu entscheiden.⁸⁹ Die Ablehnung ist so zu begründen, dass der Antragsteller die Rechtmäßigkeit nachprüfen kann.⁹⁰ Der Zugang erfolgt nach Wunsch entweder durch Einsichtnahme oder durch Übersendung einer Kopie in Schriftform oder elektronisch. Gebühren sind nur für Kopien zu erheben.⁹¹

2. Verfahrensbeteiligung

- 95 Das Unionsrecht kennt ein **Verfahrensbeteiligungsrecht** mit primärrechtlicher Bedeutung nur in Gestalt des Rechts auf Gehör vor einer belastenden Verwaltungsentscheidung.⁹²
- 96 Beteiligungsrechte auch von Dritten und Verbänden sind dagegen lediglich in einzelnen **sektoralen Rechtsakten** vorgesehen. Hierzu gehört zB die VO (EG) Nr. 1829/2003. Danach ist vor einer Entscheidung der Kommission über das Inverkehrbringen von genetisch veränderten Organismen der Bewertungsbericht der EFSA zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit Gelegenheit zu Bemerkungen zu geben (siehe unten Rn 343). Weitere Beteiligungsrechte sind in der REACH-VO enthalten, soweit die Kommission Beschränkungs- und Zulassungsentscheidungen für Chemikalien trifft (siehe unten Rn 271).

III. Verhältnis Bürger – Mitgliedstaat

1. Informationszugang

- 97 **Kernvorschrift** ist die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG. Ihr Ziel ist wie das der Vorgängerrichtlinie 90/313 die Verbesserung des Umweltschutzes. Dabei tritt neben den bereits bekannten Gesichtspunkt der qualitativen Verbesserung der umweltbezogenen Entscheidungsverfahren der Gedanke der Schärfung des Umweltbewusstseins: der Bürger wird hier also zusätzlich als Nutzer von Umweltressourcen angesprochen. Neben RL 2003/4 gibt es sektorale Richtlinien mit besonderen Regeln über Informationszugang.
- 98 Art. 3 begründet ein voraussetzungsloses **Jede-Person-Recht** auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind.
- 99 Der Begriff der **Umweltinformationen** ist weiter gesteckt als in RL 90/313/EWG: er erstreckt sich auf Kosten-Nutzen-Analysen, dh einerseits auf den ökologischen Nutzen, den eine Umweltschutzmaßnahme erbringt, und andererseits die Kosten, die sie den Umweltnutzern zumutet, einschließlich der Vorteile, die ihnen durch Ausweichen auf Alternativen (zB Ersatzprodukte) erwachsen. Der Begriff umfasst ausdrücklich auch die früher nicht eindeutig eingeschlossenen Auswirkungen der Umweltbedingungen auf die menschliche Gesundheit und Sicherheit, auf Kulturstätten und auf Bauwerke.⁹³
- 100 Auch der **Behördenbegriff** ist erweitert worden, wobei es als unglücklich erscheint, dass die deutsche Fassung nicht wie die englische („public authority“) einen umfassenderen Oberbegriff wählt, wie etwa öffentliche oder Verwaltungsstelle. Durch die Erweiterung der Passivlegitimierten wird der Entwicklung zu einer organisatorischen Privatisierung von Ver-

89 Art. 6 VO (EG) Nr. 1049/2001 (Fn 68).

90 EuG, Rs. T-211/2000 (Fn 87), Rn 61.

91 Art. 10 VO (EG) Nr. 1049/2001 (Fn 68).

92 St. Rspr des EuGH und des EuG. S. insbesondere EuG, Rs. T-260/94 (Air Inter v. Kommission), Slg 1997, II-997, Rn 59 und EuG, Rs. T-42/96 (Eyckeler & Malt v. Kommission), Slg 1998, II-401, Rn 76, wonach das Recht auf Gehör „in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ein elementarer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts (ist), der auch dann sichergestellt werden muss, wenn es an einer Regelung für das betreffende Verfahren fehlt“. S. auch den bereits genannten Art. 41 Abs. 2 2. Spiegelstrich GRC.

93 Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, S. 26.

waltungsfunktionen Rechnung getragen. Neben der klassischen staatlichen oder kommunalen Verwaltung werden erfasst: „b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen“, und „c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen“.⁹⁴

Die Auslegung dieser Definitionen macht einige Schwierigkeiten. Nicht umfasst sind private Unternehmen mit werbender Tätigkeit, die wie jeder andere auch Umweltrecht zu beachten haben. Zu b) gehören zB Beliehene und unabhängige Sachverständige mit Zertifizierungsaufgabe im Bereich des Umweltschutzes, zu c) gehören zB private Energieversorgungsunternehmen, weil sie materiell eine öffentliche Dienstleistung erbringen und deshalb unter einer besonderen administrativen Aufsicht stehen. 101

Festzuhalten ist, dass auch die **Privaten passivlegitimiert** sind, so dass somit „horizontale“ Ansprüche in Betracht kommen, deren Einstufung als zivil- oder verwaltungsrechtlich den nationalen Rechtsordnungen vorbehalten bleibt. Entfallen ist damit die Möglichkeit nach Art. 6 RL 90/313/EWG, Informationen von Privaten nur über öffentliche Behörden zugänglich zu machen. 102

Die **Ausnahmen** vom Zugangsanspruch sind verwirrender Weise, aber im Bemühen um mehr Präzision anders geordnet als diejenigen in der VO (EG) Nr. 1049/2001. Sämtliche Ausnahmen sind eng auszulegen und gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abwägungsfähig.⁹⁵ Zu ihnen gehören nach Art. 4 Abs. 2 negative Auswirkungen auf die öffentlichen Sicherheitsinteressen (Buchst. b), auf die Privatsphäre (Buchst. f), auf Geschäftsgeheimnisse und geistiges Eigentum (Buchst. d, e), die Fairness von Gerichtsverfahren und die Wirksamkeit von Untersuchungsverfahren (Buchst. c) und die Effektivität interner Willensbildung (Abs. 1, Abs. 2 Buchst. a). Als spezifisch umweltbezogene Ausnahmen kommen der Schutz wertvoller Natur (Buchst. h) und die Zurückhaltung von ohne gesetzliche Verpflichtung freiwillig vorgelegter Information (Buchst. g) hinzu. 103

Negativlisten solcher Informationen, die in jedem Fall zu offenbaren sind, finden sich häufig in einzelnen sektoralen Rechtsakten und sind *lex specialis* zu den Ausnahmen nach RL 2003/4/EG. Zum Beispiel ist der Anspruch auf Zugang zu Informationen über den Ort der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen nach RL 2001/18 so zu verstehen, dass die Ausnahme des Schutzes der öffentlichen Ordnung nach RL 2003/4 nicht auch für die RL 2001/18 gilt.⁹⁶ In RL 2003/4/EG wird nur ein Negativpunkt genannt, nämlich, dass Emissionen in die Umwelt nicht geheimhaltungsfähig sind (Abs. 2 Unterabs. 2). Dies ist angesichts der These, es gebe hier die Möglichkeit von Rückschlüssen auf die Produktionsprozesse (sog. *reverse engineering*) eine wichtige Klarstellung. 104

Der **Antrag** muss die gewünschte Information umschreiben. Diese ist grundsätzlich binnen eines Monats zugänglich zu machen, bzw der Antrag muss in dieser Frist begründet abgelehnt werden. Der Antragssteller hat grundsätzlich die Wahl der Art und Weise des Zugangs. Gebühren dürfen erhoben werden, jedoch dürfen sie, wie es unentschieden heißt, „eine angemessene Höhe nicht überschreiten“.⁹⁷ 105

94 Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4 (Fn 93).

95 Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 RL 2003/4 (Fn 93).

96 EuGH, Rs. C-552/07 (*Commune de Sausheim v. Pierre Azelvandre*) v. 17.2.2009, Rn 49.

97 Art. 5 Abs. 2 RL 2003/4 (Fn 93).

2. Verfahrensbeteiligung

- 106 Rechte auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren hat das Unionsrecht bisher **nur sektoral** eingeführt. Im Vordergrund standen dabei zunächst Verfahren der Entscheidung über Industrie- und Infrastrukturanlagen, etwa auf Grundlage der UVP- Richtlinie und IVU- Richtlinie. Später sind Beteiligungsvorschriften auch in die Regelung des Inverkehrbringens von Produkten aufgenommen worden, wie zB in der Freisetzungs-RL hinsichtlich der Genehmigung von GVO.
- 107 Die Art und Weise der **Öffentlichkeitsbeteiligung** variiert. Teilweise, aber nicht durchgängig, wird zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit unterschieden. Ist dies der Fall, gilt normalerweise das sog. Trichtermodell: Bekanntmachung eines Antrags oder anderen Dokuments für die allgemeine Öffentlichkeit und Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen für die betroffene Öffentlichkeit.⁹⁸ In anderen Fällen erhält auch die allgemeine Öffentlichkeit das Recht zur Stellungnahme.⁹⁹ Zum Teil wird den Umweltverbänden ausdrücklich ein Beteiligungsrecht eingeräumt.¹⁰⁰
- 108 Um die Einflusschancen der Beteiligung zu erhöhen, schreiben neuere Rechtsakte vor, dass die Anhörung der Öffentlichkeit **frühzeitig** zu erfolgen hat, „wenn alle Optionen noch offen stehen“, und dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt“ werden muss“.¹⁰¹
- 109 Besondere Aufmerksamkeit verdient die Frage der **Verfahren mit grenzüberschreitender Bedeutung**. Handelt es sich um Vorhaben mit Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat, so muss für eine Beteiligung des betroffenen Staates gesorgt werden. Dies geschieht nach dem älteren Konzept der zwischenstaatlichen Abstimmung dadurch, dass der betroffene Staat frühzeitig informiert wird und seine Auffassung dem Projektstaat übermittelt. Das neuere Konzept zielt dagegen auf eine unmittelbare Kontaktaufnahme zwischen den Behörden des Projektstaates, den ausländischen Fachbehörden und der ausländischen Öffentlichkeit. Die Behörden des Projektstaates müssen dafür sorgen, dass die relevanten Informationen den Fachbehörden und der betroffenen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, und sie müssen denselben Gelegenheit zur Stellungnahme geben.¹⁰² Dabei schließt der Grundsatz der Gebietshoheit es allerdings aus, dass sie sich bei grenzüberschreitenden Handlungen (zB der Veröffentlichung von Informationen) hoheitlicher Mittel bedienen.
- 110 Eine gesteigerte Form der Beteiligung liegt in der **Mitwirkung**. Sie ist in RL 2002/49/EG für die Ausarbeitung von Aktionsplänen für die Verminderung von Umgebungslärm vorgesehen.¹⁰³ Hier geht es nicht nur um rechtliches Gehör, sondern um die Erzeugung eines gemeinsamen Projektes, den Aktionsplan, mit dem sich die Betroffenen, die zugleich ja meist auch Verursacher sind, identifizieren können.¹⁰⁴

98 So Art. 8 RL 85/337.

99 So Art. 15 aF RL 96/61/EG für IVU-Anlagen; in der Neufassung ist nur die betroffene Öffentlichkeit angesprochen. Art. 24 RL 2001/18/EG für das Inverkehrbringen von GVO; Art. 2 Abs. 2 RL 2003/35 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337 und 96/61 des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, S. 17.

100 So Art. 2 Abs. 3 RL 2003/35 (Fn 99).

101 So Art. 2 Abs. 2 Buchst. c) und ähnlich Art. 6 Abs. 4 RL 2003/35/EG für Verfahren über Pläne und Programme bzw über projektbezogene UVP-Verfahren.

102 So Art. 7 Abs. 3 RL 85/337/EWG.

103 Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG, ABl. 2002 L 189, S. 12.

104 Vgl § 47 d Abs. 3 BImSchG, der recht unkreativ das Vokabular der RL reproduziert.

G. Umweltverträglichkeitsprüfung und Umwelthaftung

I. Umweltverträglichkeitsprüfung

Eine Richtlinie von 1985 führte die **Prüfung der Umweltverträglichkeit** bei bestimmten öffentlichen oder privaten Infrastruktur- oder anderen Projekten ein.¹⁰⁵ Spätestens mit dem Stellen des Antrags auf Genehmigung des Projekts hat der Antragsteller eine Untersuchung über die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt vorzulegen, ferner Angaben darüber, wie negative Auswirkungen vermieden oder gemindert werden können und welche Alternativen er für sein Projekt geprüft hat. Die genehmigende Behörde „identifiziert, beschreibt und bewertet“ diese Angaben. Sie konsultiert die für den Naturschutz zuständige Behörde und unterrichtet die Öffentlichkeit über das Vorhaben. Die betroffene Öffentlichkeit muss die Möglichkeit haben, zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen. Die Genehmigung des Projektes hat die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu berücksichtigen; auch bei negativen Auswirkungen auf die Umwelt darf das Projekt indessen genehmigt werden. 111

Ein erster Anhang der Richtlinie zählt **Projekte** auf, bei denen in jedem Fall eine UVP stattzufinden hat. Hierzu gehören der Bau von Autobahnen oder Schnellstraßen, von größeren Flughäfen oder Häfen, von Raffinerien, Anlagen zur Beseitigung von nuklearem Abfall und Trassen für Hochgeschwindigkeitszüge. Ein zweiter Anhang zählt Projekte auf, die einer UVP zu unterziehen sind, wenn wegen der Art des Projektes, seiner Größe oder seiner Lage erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind. Ob dies der Fall ist, entscheidet die genehmigende Behörde, deren Ermessen aber gerichtlich nachprüfbar ist. 112

Für die Auslegung der Richtlinie hat der EuGH vorgegeben, dass die Richtlinie einen **weiten Anwendungsbereich** hat und ein sehr weitgehendes Ziel verfolgt.¹⁰⁶ Die Auswirkungen des Projekts als Ganzes müssen bewertet werden. Dies darf nicht durch Aufsplitterung des Projekts umgangen werden.¹⁰⁷ 113

Hat ein Projekt Auswirkungen auf einen **Nachbarstaat**, so sind auch diese zu untersuchen und die betroffenen Bürger zu beteiligen. Dies gilt auch für Projekte, die grenzüberschreitend angelegt sind, wie zB eine Leitung oder eine Straße, und zwar sogar für solche Projekte, die zwar insgesamt, eigentlich aber nicht hinsichtlich des im betroffenen Land belegenen Teiles UVP-pflichtig sind.¹⁰⁸ 114

Die Richtlinie enthält keine Regelung für den Fall, dass die **UVP nicht durchgeführt** wurde. Da die UVP als Bestandteil des Verwaltungsverfahrens angesehen wird, sind die Vorschriften über Korrekturen von Verfahrensfehlern anzuwenden, von denen das deutsche Recht drei verschiedene Wege kennt: Heilung, Irrelevanz und ergänzendes Verfahren. Eine **Heilung** durch Nachholung bis zur letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz wird in analoger Anwendung des § 45 VwVfG für die Vorprüfung der UVP-Pflichtigkeit für zulässig gehalten. Dagegen kann eine ganz unterbliebene oder in wesentlichen Teilen unvollständige UVP wegen des Frühzeitigkeitgebots nicht geheilt werden.¹⁰⁹ **Verfahrensfehler** gelten nur als relevant, wenn eine konkrete Möglichkeit bestand, dass sie Einfluss auf das Ergebnis haben konnten.¹¹⁰ Das ist bei einer gänzlich unterbliebenen oder wesentlich unvollständigen UVP in aller Regel zu bejahen. Dies versteht sich auch aus dem Gebot effektiver Umsetzung des 115

105 RL 85/337, ABl. 1985 L 175, S. 40.

106 EuGH, Rs. C-72/95 (Kraaijeveld) v. 24. Oktober 1996, Slg 1996, I-5403, Rn 31 und 39.

107 EuGH, Rs. C-142/07 (Ecologistas en Acción-CODA) v. 25. Juli 2008, Slg 2008, I-6097, Rn 39.

108 EuGH, Rs. C-205/08 (Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung) v. 10. Dezember 2009, Rn 57.

109 BVerwG, 20.8.2008 – 4 C 11.07, BVerwGE 131, 352, 360.

110 So die Auslegung der §§ 46 und 75 Abs. 1 a VwVfG durch das BVerwG, s. zB BVerwG, 21.03.1996 – 4 C 19.94, BVerwGE 100, 370, 379.

Unionsrechts. Allerdings neigt die Gerichtspraxis dazu, über die unvollständigen Aspekte Beweis zu erheben, statt von der Möglichkeit des § 113 Abs. 3 Satz 1 VwGO Gebrauch zu machen. Im praktischen Ergebnis läuft dies darauf hinaus, dass im Grunde nur die materielle Rechtmäßigkeit der Endentscheidung überprüft wird. Wenn diese zu verneinen ist, kommt es auf den Verfahrensfehler nicht mehr an. Ist sie zu bejahen, ist der Verfahrensfehler irrelevant. Ein **ergänzendes Verfahren**, wie es durch § 75 Abs. 1 a S. 2 VwVfG vorgesehen wird, ist mit dem Frühzeitigkeitsgebot der Richtlinie nicht vereinbar. Es kann Antragsteller dazu verleiten, ihre UVP-Pflicht zu umgehen und kommt deshalb einer unzulässigen Legalisierung von Gemeinschaftsrechtsverstößen gleich.¹¹¹

- 116 Fraglich ist, ob die UVP-Richtlinie der UVP neben der prozeduralen auch eine **materielle Bedeutung** beimisst. Das BVerwG hat dies verneint.¹¹² Das ist akzeptabel, solange die Einordnung als Verfahrensbestandteil nicht als probates Mittel genutzt wird, Mängel der UVP für heilbar, irrelevant oder korrigierbar anzusehen.
- 117 2001 wurde die UVP-Richtlinie ergänzt durch eine Regelung über die UVP für **umweltbezogene Pläne oder Programme**,¹¹³ weil die politischen Entscheidungen über UVP-relevante Projekte mehr und mehr in die Planungsphase vorverlegt wurden. Umweltbezogen sind Pläne oder Programme, wenn sie den Rahmen für eine spätere Genehmigung von Projekten setzen, die unter die beiden Anhänge der Richtlinie 85/337 fallen. Die Richtlinie zählt als Sachbereiche auf: die Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Transport, Abfallbewirtschaftung, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Tourismus, Raumordnung und Bodennutzung, ferner die Pläne mit Auswirkungen auf EU-geschützte Habitate und Pläne im Rahmen der EG-Regionalpolitik.
- 118 Die UVP besteht bei derartigen Plänen und Programmen in der Vorbereitung eines Umweltberichts, dem Durchführen von Konsultationen der betroffenen Öffentlichkeit, dem Berücksichtigen der Ergebnisse des Berichts und der Konsultationen bei der Entscheidung über den Plan und das Informieren über die getroffene Entscheidung. Der Umweltbericht und die Konsultationen der betroffenen Öffentlichkeit sind rechtzeitig und in jedem Fall vorzunehmen, bevor der Plan oder das Programm angenommen oder dem Gesetzgeber zur Entscheidung zugeleitet werden. Nach der Entscheidung über den Plan oder das Programm ist schriftlich und zusammengefasst über die Umweltauswirkungen, die Ergebnisse der Konsultationen und die Gründe für die Annahme von Plan oder Programm in der letztlich gewählten Form zu berichten.
- 119 Keine Regelung gibt es bisher für die **UVP von Politiken und Gesetzen**, auch wegen des ungelösten Zielkonflikts zwischen Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit und den Zuständigkeiten der gewählten Parlamente.
- 120 Da auf EU-Ebene keine Projekte genehmigt werden, ist eine UVP insoweit nicht vorgeschrieben. Da die EU-Organe jedoch viele Pläne und Programme verabschieden, kommt eine Erstreckung der UVP-Pflicht auf diese in Betracht. Dies entspräche dem Protokoll über strategische Umweltprüfung der Espoo-Konvention zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei grenzüberschreitenden Projekten, das die Union im November 2008 angenommen hat.

II. Umwelthaftung

- 121 Regelungen über die **Umwelthaftung** nahm die Gemeinschaft erstmals 2004 an;¹¹⁴ sie gelten für Schadensfälle, die nach dem 30. April 2007 eintreten. Anders als der Name nahe legt,

111 Vgl. EuGH, Rs. C-215/06 (Kommission v. Irland) v. 3. Juli 2008, Rn 57 f.

112 BVerwGE 100, 370, 376.

113 RL 2001/42, ABl. 2001 L 197, S. 30.

114 RL 2004/35 (Fn 31).

begründen sie nicht zivilrechtliche Ansprüche zwischen Geschädigtem und Verursacher, sondern verwaltungsrechtliche Grundpflichten von ‚Betreibern‘ und Handlungsbefugnisse der zuständigen Behörden. Nach der Richtlinie haften die Betreiber bei Ausübung derjenigen Tätigkeiten, die im Anhang III der Richtlinie aufgeführt sind,¹¹⁵ und zwar für erhebliche Schäden an geschützten Tier- und Pflanzenarten sowie an Habitaten, für Gewässerschäden sowie für Schäden an Grund und Boden, soweit dadurch ein Risiko für die menschliche Gesundheit besteht. Die Haftung ist verschuldensunabhängig. Für Schäden aufgrund anderer als der in Anhang III genannten Tätigkeiten haftet der Betreiber bei Verschulden. Geschuldet wird eine Wiederherstellung der beeinträchtigten Umwelt. Die erforderlichen Maßnahmen werden von den zuständigen Behörden auf Vorschlag des Verantwortlichen festgelegt. Die Richtlinie legt insoweit eine Anzahl von Einzelheiten über die Festlegung und Durchführung des Sanierungsumfanges fest (Anhang II). Ein unmittelbar bevorstehender Schadenseintritt ist einem eingetretenen Schaden gleichgestellt. Die zuständige Behörde kann die Sanierung auch selbst vornehmen und die Kosten beim Betreiber erheben, ist hierzu aber nicht verpflichtet. Keine Sanierungspflicht besteht für die zuständige Behörde, wenn der Verursacher für den Schaden nicht aufzukommen hat.

Der Verursacher kann **einwenden**, dass der Schaden durch einen Dritten oder dadurch verursacht wurde, dass er bindenden Anweisungen der zuständigen Behörden nachgekommen war. Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus zulassen, dass der Betreiber nicht haftet, wenn er nachweist, dass der Schaden durch eine ausdrücklich genehmigte Tätigkeit entstanden war; sie können die Haftung auch entfallen lassen, wenn nach dem Stand wissenschaftlicher oder technischer Erkenntnisse zum Zeitpunkt der schadensstiftenden Tätigkeit der Schadenseintritt nicht vorhersehbar war. Ferner können sie eine von der Richtlinie nicht vorgeschriebene Versicherungspflicht vorsehen und die Kostenverteilung im Falle mehrerer Verursacher regeln. 122

Natürliche oder juristische Personen, die von dem Schaden betroffen wurden, sowie Umweltorganisationen können die zuständigen Behörden auffordern, zur Vermeidung oder Sanierung von Umweltschäden tätig zu werden. Gegen die Entscheidung der Behörde steht ihnen ein **gerichtliches Nachprüfungsrecht** zu. 123

Die Richtlinie erfasst nicht die durch Ölverschmutzung entstandenen Schäden, soweit diese durch innerstaatlich geltende internationale Übereinkommen abgedeckt sind, ferner keine Nuklearschäden, die von internationalen Übereinkommen gedeckt sind. Sie sieht keine besonderen Regeln für Schäden vor, die durch genetisch veränderte Organismen entstehen. Allerdings ist in dem Zusammenhang eine Richtlinie von 1985 über die Haftung für fehlerhafte Produkte zu beachten,¹¹⁶ die das Unionsrecht insoweit vollständig harmonisiert, den ökonomischen Schaden auf Verbraucherschäden beschränkt und für diese Schäden eine Haftungsobergrenze einführt. 124

115 Der Anhang zählt zwölf verschiedene Tätigkeiten auf: Betreiber von Anlagen, für die eine Genehmigung nach der RL 96/61 erforderlich ist; genehmigungspflichtige Tätigkeiten im Bereich der Abfallbewirtschaftung (RahmenRL 75/442; RL 91/689 über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377, S. 20; RL 2000/76 über Abfallverbrennungsanlagen; RL 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, S. 1; VO 259/93 über das Verbringen von Abfällen; Ableitungen in Gewässer (RL 76/464) und (RL 2000/60); Ableitungen in das Grundwasser (RL 80/68, ABl. 1980 L 20, S. 43); Tätigkeiten mit gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (RL 67/548, ABl. 1967 L 196, S. 1, RL 1999/45, ABl. 1999 L 200, S. 1; RL 91/414, ABl. 1991 L 230, S. 1; RL 98/8, ABl. 1998 L 123, S. 1); Beförderung gefährlicher Stoffe oder Güter (RL 94/55, ABl. 1994 L 319, S. 7; RL 96/49, ABl. L 235, S. 25; RL 93/75, ABl. 1993 L 247, S. 19); Anlagen die eine Genehmigung nach der RL 84/360 (ABl. 1984 L 188 S. 20) benötigen, sowie Tätigkeiten der Behandlung genetisch veränderter Mikroorganismen (RL 90/219) und der Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (RL 2001/18).

116 RL 85/374 über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. 1985 L 210, S. 29.

- 125 Auf internationaler Ebene haben im Rahmen des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit Arbeiten über die Haftung für Schäden begonnen, die grenzüberschreitend durch genetisch veränderte Produkte entstehen. Ein erster Entwurf für ein ergänzendes Protokoll liegt vor. Es verwirklicht einen doppelten Ansatz verwaltungsrechtlicher Grundpflichten und Befugnisse einerseits sowie zivilrechtlicher Ansprüche andererseits.¹¹⁷

H. Naturschutzrecht

- 126 **Hauptziel** des europäischen Naturschutzrechts ist der Schutz der biologischen Vielfalt. Hierzu werden zwei Strategien verfolgt: die Einrichtung von Schutzgebieten, die ein zusammenhängendes Netz, genannt Natura 2000, von bestimmten natürlichen Lebensraumtypen und von Habitaten bestimmter Arten bilden sollen (dazu I), und der auch über Schutzgebiete hinausweisende Schutz bestimmter Arten (II). Hinzu kommt der Schutz von bestimmten Landschaftselementen, die für die Wanderung und den Austausch der Arten wesentlich sind.¹¹⁸ Neben dem Naturschutzrecht stehen Regelungen zum Tierschutz wie zB RL 86/609/EWG über Tierversuche, VO 3254/91/EWG über das Verbot von Tellereisen als Fangmethode und die Einfuhr von Fellen so gefangener Tiere, RL 83/129/EWG über die Einfuhr von Fellen von Robbenbabies, VO 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen und RL 99/22 über die Haltung von Tieren in Zoos. Sie werden hier nicht im Einzelnen besprochen.¹¹⁹

I. Schutzgebiete

1. Geltendes Recht

- 127 Grundlage der EU-Regelungen zur Einrichtung von Schutzgebieten und der Herstellung des Netzes Natura 2000 sind die Vogelschutzrichtlinie RL 79/409/EWG und die FFH-Richtlinie RL 92/43/EWG. Sie wurden durch §§ 31 bis 36 sowie 57 BNatSchG umgesetzt. Die Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze, die den früheren Bundesrahmen ausfüllten, sind durch die jetzige Vollregelung obsolet geworden. Mit den genannten Richtlinien verwirklicht die EU nur eine Minimalharmonisierung. Die Mitgliedstaaten können über Natura 2000-Gebiete hinaus weitere Gebiete unter Schutz stellen und sind im Rahmen der einschlägigen internationalen Konventionen von Ramsar und Bern sowie der Konvention über Biologische Vielfalt frei, Schutzradius und -intensität zu bestimmen. Folgende Pflichten und Rechte ergeben sich aus RL 79/409 und RL 92/43:
- 128 Die zuständigen Gebietskörperschaften haben zunächst **geeignete Gebiete** auszuwählen. Kriterien dafür finden sich in Art. 4 Abs. 1 und 2 RL 79/409 sowie Anhang III der RL 92/43. Die ausgewählten Vogelschutzgebiete sind der Kommission zu notifizieren und sogleich unter Schutz zu stellen.¹²⁰ Die FFH-Gebiete waren innerhalb bestimmter Fristen in einen europäischen Abstimmungsprozess einzubringen. Spätestens nach Aufnahme in eine EU-Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung waren sie nach den EU-Vorschriften geschützt und von den Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Jahren unter Schutz zu stellen.¹²¹
- 129 Die Pflichten zur Unterschutzstellung erstrecken sich auch auf geeignete **Meeresflächen** im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels. Jedoch sind hier

117 Annex zu MOP 4 Decision BS-IV/12 Liability and redress under the Cartagena Protocol on Biosafety (s. www.cbd.int/decision/mop/?id=11691) (zul. besucht am 8. Februar 2010).

118 RL 92/43 Art. 10.

119 S. näher *Krämer*, EC Environmental Law, S. 215-220.

120 RL 79/409 Art. 4 Abs. 1 bis 3.

121 RL 92/43 Art. 4 und 5.

unter Umständen gegenläufige nicht naturschutzfachliche Interessen zu beachten, die durch Unionsrecht oder das UN-Seerechtsübereinkommen anerkannt sind, wie zB Interessen der Schifffahrt, der Fischerei und der Kabel- und Rohrverlegung.¹²²

Die zuständigen Gebietskörperschaften haben die unter Schutz gestellten Gebiete zu erhalten und vor **Beeinträchtigungen** zu bewahren.¹²³ Genehmigungs- und anzeigebedürftige Vorhaben und Maßnahmen, die die Gebiete erheblich beeinträchtigen können, sind grundsätzlich unzulässig.¹²⁴ Die Durchführung von erheblich beeinträchtigenden Vorhaben und Maßnahmen ist nur ausnahmsweise genehmigungsfähig, nämlich nur dann, wenn zwingende Gründe des überwiegenden **öffentlichen Interesses** einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art vorliegen und zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Geht es um **prioritäre Biotope oder Arten**, zählen Interessen sozialer und wirtschaftlicher Art nur dann, wenn eine Stellungnahme der Kommission eingeholt worden ist. In jedem Fall sind Ausgleichsmaßnahmen zur Bewahrung der Kohärenz von Natura 2000 zu treffen.¹²⁵

Einzelne müssen **Nutzungsbeschränkungen** im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete dulden. Je nach Schwere des Eingriffs haben sie Anspruch auf Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen oder Erschwernis- oder Härteausgleich.¹²⁶ Sie können aber auch Primärrechtsschutz mittels Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage bzw Normenkontrollantrag suchen. Dritte, denen der Schutz nicht weit genug geht, haben nach deutschem Recht kein subjektives Recht auf Unterschutzstellung, da Naturschutz nicht als individualgerichtet gilt. Bei Anwendung der großzügigeren Definition der Klagebefugnis nach dem EU-Recht¹²⁷ ließe sich immerhin vertreten, dass die biologische Vielfalt als Lebensbedingung des Menschen ein Schutzgut ist, das zumindest diejenigen geltend machen können, die einen näheren Bezug zu ihr aufweisen, wie etwa Erholung Suchende und Anbietende. Geeigneter, das gesellschaftliche Interesse an Biodiversität geltend zu machen, wäre jedoch die **Verbandsklage**. Ihre gemeinschaftsrechtliche ■■■(jetzt unionsrechtliche) Grundlage – RL 2003/4 – erstreckt sich aber bisher nicht auf den Anwendungsbereich der RL 79/409 und RL 92/43.¹²⁸ Auch die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG hilft nicht weiter, denn sie richtet sich passiv gegen naturbeeinträchtigende Verwaltungsakte, nicht aktiv auf die Einführung von Schutzmaßnahmen.¹²⁹ Allerdings erstreckt sich die Verbandsklage bei Anfechtung einer Vorhabengenehmigung oder Planfeststellung auf die Rüge, dass das Gebiet hätte unter Schutz gestellt werden müssen und insofern zumindest ein vorläufiges Schutzregime gilt.¹³⁰ Einzelnen ist dies freilich nur möglich, wenn sie durch das Vorhaben enteignungsbetroffen sind.¹³¹

2. Offene Probleme

Obwohl das nationale Recht die beiden genannten Richtlinien umsetzt, gibt es doch Auslegungsprobleme, Verweisungen, Lücken und Unvereinbarkeiten, die es erforderlich machen, die Richtlinien und ihre Auslegung durch den Gerichtshof weiter zu verfolgen. Die deutschen

122 § 57 BNatSchG.

123 RL 79/409 Art. 4 Abs. 4; RL 92/43 Art. 6 Abs. 1 und 2; §§ 32 Abs. 3, 33 Abs. 1 BNatSchG.

124 RL 92/43, Art. 6.

125 § 34 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG.

126 S. die Landesnaturschutzgesetze, zB §§ 50, 52 NdsNatSchG.

127 S. oben zu Rn 82.

128 S. oben zu Rn 79.

129 § 64 mit § 63 BNatSchG.

130 BVerwG v. 19.5.1998 – 4 A 9.97, BVerwGE 107, 1, 18 ff.

131 BVerwG v. 18.3.1983 – 4 C 80.79, BVerwGE 67, 74, 76 f.

Verwaltungsgerichte haben trotz erheblichen Interpretationsbedarfs bisher jeweils auch eigene Lösungen entwickelt.¹³²

a) Abwägung mit sozialen und wirtschaftlichen Belangen

- 133 Angesichts der Tendenz zur allumfassenden Abwägung und damit Relativierung legislativer Prioritätensetzung ist hervorzuheben, dass RL 92/43 die bedrohten Lebensräume und Arten als Naturerbe der Union einstuft und ihnen damit einen **hohen Rang** zuweist.¹³³ Abwägungen, die Erwägungsgrund 3 und Art. 2 Abs. 3 der RL 92/43/EWG im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und regionale Anforderungen durchaus reklamiert, werden von beiden Richtlinien bestimmten Stellen des Prozesses der Erstellung und Vollziehung des Schutzstatus zugewiesen, sind also nicht auf jeder einzelnen Stufe erneut vorgesehen.
- 134 Wie der Gerichtshof mehrfach betont hat, sind auf der Stufe der Auswahl von geeigneten Gebieten nur **naturschutzfachliche Gründe** maßgeblich. Dies mag in der Praxis künstlich erscheinen, doch muss man sich den Grund vor Augen halten: weil die Richtlinie nicht breit bei aller Natur, sondern nur bei bestimmten bedrohten und seltenen Lebensräumen und Arten ansetzt, ist die erste Abwägung im Grunde bereits im politischen Raum vorausgegangen, der Art, dass Vorrang hat, was der Erhaltung der bedrohten Lebensräume und Arten dient.¹³⁴
- 135 Auf der Stufe des Gebietsmanagement nach Art. 6 Abs. 1 und 2 RL 92/43 ist ebenfalls keine **Abwägung** mit sozialen und wirtschaftlichen Belangen vorgesehen. Immerhin wird ihnen insoweit entgegengekommen, als für zu vermeidende Beeinträchtigungen eine Erheblichkeitsschwelle gilt,¹³⁵ die allerdings rein naturschutzfachlich zu bestimmen ist und nicht als offene Abwägung missverstanden werden darf.¹³⁶
- 136 Desgleichen findet auf der Stufe der Normalzulassung von Plänen oder Projekten keine Abwägung mit sozialen und wirtschaftlichen Belangen statt. Zu unterscheiden ist zwischen der Vorprüfung, die zu einer FFH-Verträglichkeitsprüfung führt, und der Feststellung, ob ein Vorhaben zulässig ist. Für die Vorprüfung kommt es darauf an, ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebietes eintreten kann. Auf Grund der Verträglichkeitsprüfung ist festzustellen, ob eine Beeinträchtigung „des Gebietes als solchen“ zu erwarten ist. Beide Schwellen dürften im Schutzniveau gleichliegen.¹³⁷ Sie unterscheiden sich nur hinsichtlich des Wissensstandes: eine Vorprüfung ist schon dann erforderlich, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Die Verträglichkeitsprüfung dient der Wissenssammlung und soll ein empirisch gefestigteres Urteil ermöglichen.¹³⁸

132 Im Hinblick etwa auf die Frage des potentiellen FFH-Gebietes hat das BVerwG eine Vorlage in einer Weise verweigert, die mit der Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV (nunmehr Art. 234 Abs. 3 AEUV) kaum vereinbar war. Vgl BVerwGE 107, 1, 19 f; BVerwG, 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302, 308.

133 Erwägungsgrund 3 der RL 92/43/EWG.

134 Zu RL 79/409/EWG s. EuGH, Rs. C-57/89 (Leybucht), Slg 1991, I-883, Rn 21. Zu RL 92/43/EWG s. EuGH, Rs. C-371/98 (WWF UK), Slg 2000, I-9249, Rn 23. Vgl auch die rein ökologischen Kriterien in Annex III der RL 92/43. Zum Ganzen: *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 30 f, S. 53 f.

135 Vgl Art. 4 Abs. 4 RL 79/409/EWG und Art. 6 Abs. 2 RL 92/43/EWG; der Ausdruck „Verschlechterung“ in Art. 6 Abs. 2 RL 92/43/EWG dürfte der „erheblichen Beeinträchtigung“ iSd Art. 6 Abs. 3 gleichzustellen sein. AA: *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 74.

136 Insoweit ebenso: *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 74.

137 Nach EuGH, 7.09.2004 Rs. C-127/02 (Muschelfischerei), Rn 46 ff ist das Kriterium Beeinträchtigung des „Gebietes als solchem“ iSd Art. 6 Abs. 3 Satz 2 RL 92/43/EWG als erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele zu verstehen.

138 EuGH, Rs. C-127/02 (Muschelfischerei), Rn 56.

Bezugspunkt für die Erheblichkeit von Beeinträchtigungen sind nach Art. 6 Abs. 3 RL92/43 die Erhaltungsziele. Sie sind auf einen „günstigen Erhaltungszustand“ gerichtet, der ökosystemar zu bestimmen ist und gewisse Schwankungen einschließt, also vorübergehende Störungen erlaubt, die das System wieder ausgleicht.¹³⁹ Abzulehnen ist dagegen die Auffassung des BVerwG, dass Ausgleichsmaßnahmen bereits auf der Stufe der Feststellung der erheblichen Beeinträchtigung einzurechnen sind. Damit wird die Möglichkeit der Manipulierbarkeit der Natur überzogen und übersehen, dass Ökosysteme und ihre Bestandteile Unikate sind. Jedenfalls hätte das BVerwG diese wichtige Frage dem EuGH vorlegen müssen.

Erst auf der Stufe der Ausnahmezulassung von Plänen und Projekten, auch Abweichungsentscheidung genannt, ist eine Abwägung mit **sozio-ökonomischen Interessen** vorgesehen. Auch hier wird die Abwägung aber in bestimmter Weise vorgeformt: die sozio-ökonomischen Interessen müssen zugleich öffentliche Interessen sein, die öffentlichen Interessen müssen überwiegen und zwingend sein, und es darf keine Alternativlösung vorhanden sein.¹⁴⁰

Wann sozio-ökonomische Interessen öffentliche Interessen sind, ist hier wie allgemein in Zeiten der Verschränkung des Öffentlichen und des Privaten schwer zu bestimmen.¹⁴¹ Kandidaten für die Extreme sind unschwer zu finden – zB Küstenschutz als eindeutig öffentliches und etwa der Bau einer Villa im Naturgebiet als eindeutig privates Interesse. Im **Übergangsbereich** helfen Zusatzkriterien: die private Gewinnerzielung wird „öffentlich“, wenn sie mit der Schaffung einer relevanten Anzahl von Arbeitsplätzen verbunden ist, nicht aber, wenn es sich um eine weitgehend automatisierte technische Anlage (wie zB die Anlandung von Gas) handelt, die allenfalls fiskalische Interessen an Steueraufkommen bedient. Nicht „zwingend“ ist ein öffentliches Interesse, wenn man zB auf die Aussichten auf Arbeitsplätze nur spekuliert, statt eine fundierte Prognose vorzulegen.

Das öffentliche Interesse kann einen **regionalen Bezug** haben, darf aber nicht zu konkret angesetzt werden, weil sonst kein Raum für die Betrachtung von Alternativen übrig bleibt. ZB ist Bezugspunkt des öffentlichen (Wirtschaftsförderungs-)Interesses eines Flughafens nicht die Gemeinde, in deren Gebiet er liegt (denn hierzu gäbe es keine Alternative), sondern die –ökonomisch verstandene – Region.

Beherrbergt das Gebiet prioritäre Lebensräume oder Arten, so können Pläne und Projekte nur bei Vorliegen **besonders gewichtiger öffentlicher Interessen** (Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Umweltschutz) zugelassen werden.¹⁴² Wenn öffentliche Interessen jenseits der genannten (sog. unbenannte Abweichungsgründe) anstehen, ist von der Kommission eine Stellungnahme einzuholen. Zu den unbenannten Gründen sollen nach Auffassung des BVerwG auch soziale und wirtschaftliche Belange gehören.¹⁴³ Die Schutzabstufung im Vergleich zu nicht prioritären Arten sei eine Sache der Anwendung der Maßstäbe; die Maßstäbe selbst seien dagegen gleich. Das überzeugt nicht, weil es dann der Abstufung durch zwei Unterabsätze nicht bedurft hätte; jedenfalls hätte das BVerwG auch diese Frage dem EuGH vorlegen müssen. Zur Fallpraxis der Kommissionsstellungen zeigt im Übrigen eine empirische Untersuchung, dass die Kommission den wirtschaftlichen Interessen zu schnell nachgibt, statt auf einer sorgfältigen Anwendung der rechtlichen Vorgaben zu bestehen.¹⁴⁴

139 BVerwG, 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1, 22 f.

140 Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 RL 92/43/EWG.

141 Zur Kasuistik der Kommission in ihren Stellungnahmen s. *Krämer*, JEL 2009, 59; *Epiney/ Gammenthaler* (Hrsg.) Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete, 2009, S. 128 f.

142 Vgl Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 RL 92/43/EWG.

143 BVerwGE 128, 1, 36.

144 *Krämer*, JEL 2009, S. 59-85.

142 Als **prioritär** sind die in den Anhängen I und II der RL 92/43 aufgeführten, mit Sternchen versehenen Lebensraumtypen und Arten anzusehen.¹⁴⁵ Dass sämtliche Vogelarten des Anhangs I der RL 79/409 diesen Status nicht haben sollen, ist widersinnig, weil viele, wenn nicht alle von ihnen ähnlich bedroht sind wie die Arten nach Anhang II der RL 92/43. Sie verdienen ähnlich wie die letzteren erhöhten Schutz und besondere finanzielle Förderung. Deshalb erscheint eine analoge Anwendung des strengeren Regimes angebracht. Hierfür spricht auch ein systematische Betrachtung: Art. 7 RL 92/43/EWG verweist für Vogelschutzgebiete auf Art. 6 Abs. 4 insgesamt, nicht lediglich auf Unterabs. 1, und bringt damit zum Ausdruck, dass er eine Differenzierung für möglich hält.¹⁴⁶ Sollte Anhang I der RL 79/409 zu viele Vogelarten umfassen, ist es Sache der Gesetzgebung, insoweit Korrekturen vorzunehmen.

b) Alternativenprüfung

143 Die gemeinschaftsrechtlich geforderte **Alternativenprüfung** erstreckt sich auf alle geeigneten Varianten, nicht nur auf diejenigen, die sich aufdrängen oder gar nur diejenigen, die vom Vorhabenträger geprüft worden sind.¹⁴⁷

144 Wenn § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG den Begriff der Alternativlösungen iSd Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 RL 92/43/EWG zu „zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen“ konkretisiert, so ist dies unpräzise und überdies zu eng: Der Zweck ist nicht rein faktisch das, was mit dem Projekt verfolgt wird, sondern normativ das, was als überwiegendes öffentliches Interesse anzuerkennen ist, und: Alternativen sind nicht nur solche „an anderer Stelle“, sondern auch solche anderer Modalität. ZB muss als Alternativlösung zum Bau einer zusätzlichen Autobahntrasse eine bessere Verkehrsregelung berücksichtigungsfähig sein.

145 Problematisch ist auch, dass nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nur „zumutbare“ Alternativen zählen sollen. Sollte damit gemeint sein, dass der Projektträger ggf in der Lage sein müsste, auch die Alternative zu verwirklichen, so würde der Ansatz der RL, öffentliche Interessen am Naturschutz und am Projekt abzuwägen, durch einen Ansatz, Naturschutz gegen individuelle Interessen abzuwägen, ersetzt. Denkt man vom öffentlichen Interesse am Projekt her, so kommen unabhängig vom Projektträger alle Varianten in Betracht. Zu fragen ist, ob das öffentliche Interesse unbefriedigt bleiben würde, m.a.W., ob zu erwarten ist, dass irgendein Akteur – eine andere Gebietskörperschaft, ein anderer Privater – einspringen wird.¹⁴⁸ Diese Denkrichtung, also nicht die Perspektive eines einzelnen Projektträgers, ist auch für die Frage relevant, ob die **Kosten der Alternative** (zB eine Untertunnelung) außer Verhältnis zur erzielbaren Schonung des Gebietes steht.¹⁴⁹

c) Unmittelbare Anwendbarkeit des gemeinschaftsrechtlichen Schutzregimes

146 Ist ein Gebiet **förmlich unter Schutz** gestellt, gelten die jeweiligen Schutzvorschriften gemäß den Naturschutzgesetzen und gebietsspezifischen Rechtsakten. Vorschriften zum Gebietsmanagement stehen neben solchen über die Zulässigkeit von Plänen und Vorhaben. Ist das Gebiet national noch **nicht unter Schutz** gestellt, gilt das Schutzregime des Art. 6 RL 92/43/EWG bereits ab Festlegung der Kommissionsliste gem. Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 RL 92/43/

145 Art. 1 Buchst. d und h RL 92/43/EWG.

146 Ebenso: *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 101 f.

147 Ersteres Kriterium gilt im deutschen Fachplanungsrecht, vgl BVerwG, 14.5.1996 – 7 NB 3.95, BVerwGE 101, 166, 173 f, letzteres im europäischen wie auch deutschen UVP-Recht (s. § 6 Abs. 3 Nr. 5 UVPG).

148 Dies erkennt *Wolf*, *ZUR* 2005, 449, 454.

149 BVerwG, 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302, 310 f. Zu weit geht jedoch die Annahme, der Vorhabenträger müsse verpflichtet werden können, die Alternative zu verwirklichen. Die Alternativenprüfung sortiert „negativ“ unzulässige Varianten aus, sie schreibt mögliche Alternativen aber nicht vor.

EWG bzw – im Falle prioritärer Biotope und Arten – für Gebiete, die sich im Konzertierungsverfahren nach Art. 5 RL 92/43/EWG befinden.

Nicht klar geregelt ist, was für solche geeigneten Gebiete gilt, die bisher nur der Kommission gemeldet, aber **noch nicht auf die Kommissionsliste** gesetzt worden sind.¹⁵⁰ Der Gerichtshof hat hierfür entschieden, dass das Schutzregime des Art. 6 RL 92/43/EWG für sie nicht gilt, dass die Mitgliedstaaten aber dennoch Schutzmaßnahmen ergreifen müssen, damit die Verwirklichung der Ziele des Art. 3 Abs. 1 RL 92/43/EWG und damit die Aufnahme in das Netz Natura 2000 möglich bleibt. Dies gelte insbesondere (aber nicht ausschließlich) für prioritäre Lebensräume und Arten.¹⁵¹

Dem Gerichtshof hat noch nicht die Frage vorgelegen, ob eine ähnliche Erhaltungspflicht auch für solche geeigneten Gebiete gilt, die der Mitgliedstaat **nicht in seine Vorschlagsliste** aufgenommen hat. Die Tatsache, dass das Gericht die Erhaltungspflicht nicht aus der mit der nationalen Liste geäußerten Willenserklärung des Mitgliedstaates, sondern aus der allgemeinen Schutzpflicht des Art. 3 Abs. 1 RL 92/43/EWG ableitet, deutet darauf hin, dass er auf die objektive Eignung des Gebietes abstellt. Dies spricht dafür, dass er auch den Fall der nicht gemeldeten geeigneten Gebiete der Erhaltungspflicht unterstellen würde. Diese Auffassung vertritt auch das BVerwG, mit allerdings leicht abweichender rechtsdogmatischer Begründung insofern, als es eine Vorwirkung der Richtlinie annimmt,¹⁵² während der Gerichtshof die Pflicht unmittelbar aus der Richtlinie ableitet.¹⁵³ Zum Kreis der erfassten Gebiete gehören diejenigen, die sich unter Beachtung des Beurteilungsspielraumes des Mitgliedstaates „aufdrängen“. ¹⁵⁴ Die Erhaltungspflicht selbst unterscheidet sich von dem vollen Schutzregime dadurch, dass aktive Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht gefordert sind. Die Abwehr von Verschlechterungen, insbesondere die Kontrolle von Plänen und Projekten hat dagegen praktisch die gleiche Intensität.¹⁵⁵

Für **Vogelschutzgebiete** gemeinschaftlicher Bedeutung gelten dagegen strengere Regelungen: Wird ein geeignetes Gebiet nicht unter Schutz gestellt, ist es ein „faktisches Vogelschutzgebiet“ und unterliegt dem vollen Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 RL 79/409/EWG,¹⁵⁶ das nach Interpretation des Gerichtshofs sogar noch strenger ist als dasjenige des Art. 6 Abs. 3 und 4 RL 92/43/EWG, weil Gründe sozialer und wirtschaftlicher Art ein Projekt nicht rechtfertigen können. Mit der förmlichen Unterschutzstellung ist nach Art. 7 RL 92/43/EWG dann aber das mildere Regime des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43/EWG anwendbar.¹⁵⁷

Fraglich ist, ob das Netz Natura 2000 nach den beiden Richtlinien eine Vollständigkeit erreichen kann, die die Meldung und Unterschutzstellung weiterer Gebiete ausschließt. Die Frage ist jedenfalls für Vogelschutzgebiete zu verneinen. Art. 3 und 4 RL 79/409/EWG sind auf Dauer angelegt. Dagegen ist Art. 4 RL 92/43 mit seinen Maßnahme- und Fristvorgaben als Projekt angelegt, das mit der Erstellung der EU-Liste und der nationalen Unterschutzstellung abgeschlossen ist. Art. 5 RL 92/43 könnte dagegen – für prioritäre Lebensräume

150 Vgl Entscheidungen 2008/95, ABl. 2008 L 31, S. 39 (makaronesische Region), 2008/966, ABl. 2008 L 344, S. 117 (Steppenregion), 2009/90, ABl. 2009 L 43, S. 1 (pannonische Region), 2009/91, ABl. 2009 L 43, S. 21 (Alpine Region), 2009/92 ABl. 2009 L 43, S. 59 (Schwarzmeerregion), 2009/93, ABl. 2009 L 43, S. 63 (Kontinentale Region), 2009/94, ABl. 2009 L 43, S. 245 (boreale Region), 2009/95, ABl. 2009 L 43, S. 393 (Mediterrane Region), 2009/96, ABl. 2009 L 43, S. 466 (Atlantische Region). Nachmeldungen für alle Regionen sind vorgesehen.

151 EuGH, 13.1.2005, Rs. C-117/03 (Dragaggi), Rn 24-29.

152 BVerwG, 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302, 308. Die Figur unzulässiger Rechtsausübung betonend: *Halama*, NVwZ 2001, 506, 508.

153 Ebenso: *Winter*, ZUR 2002, 313, 317.

154 BVerwGE 110, 302, 308.

155 So wohl auch: *Halama*, NVwZ 2001, 506, 508.

156 EuGH, Rs. C-374/98 (Basses Corbières), Slg 2000, I-10837 Rn 47.

157 Zum Ganzen: *Gellermann*, S. 115 f.

und Arten – anders verstanden werden. Einen Abschluss des „Projekts Natura 2000“ anzunehmen, widerspräche der Tatsache, dass die Natur sich verändert und alte Gebiete ungeeignet werden oder neue wertvolle Gebiete entstehen, desgleichen auch, dass schon länger bestehende Gebiete neu entdeckt werden oder ihre Unterschutzstellung später politisch gewollt ist. RL 92/43 nimmt diese Gesichtspunkte nicht zureichend auf und sollte insoweit angepasst werden.

II. Artenschutz

- 151 Als Artenschutzrecht wird das Recht bezeichnet, das Pflanzen und Tiere unabhängig davon schützt, ob Schutzgebiete eingerichtet werden. Es regelt spezifische beeinträchtigende Handlungen, wie Störungen, Beschädigungen, die Entnahme aus der Natur, den Besitz, den Handel und den Import oder Export. Besonders strenge Regeln gelten für bedrohte Arten, die in Listen erfasst werden. Das EU-Recht hat zwei wesentliche Regime zum Artenschutz eingeführt: Den umfassenden Schutz bestimmter Vogel-, anderer Tier- sowie Pflanzenarten nach den RL 79/409/EWG und 92/43/EWG, und den auf Import und Export konzentrierten Schutz bestimmter Tier- und Pflanzenarten nach der VO 338/97/EG. Daneben stehen Regelungen über die Jagd und Fischerei als besonders stark eingreifende Handlungen. Während die geschützten Tiere im Wesentlichen von der Jagd ausgenommen sind, gilt dies nicht für Fischfang. Es werden jedoch Fangbeschränkungen festgelegt. Diese dienen traditionell zwar primär der Erhaltung der Bestände für eine dauerhafte Fischerei, sie richten sich zunehmend aber auch auf den Schutz der Fischbestände als Bestandteil der Biodiversität. Grundlegend ist hierfür die VO 2371/2002/EG, deren Art. 2 Abs. 2 als ein Ziel ausweist, dass die Auswirkungen der Fischerei auf die marinen Ökosysteme auf ein Mindestmaß begrenzt werden sollen.
- 152 RL 79/409 stellt einen weiten Schutzgrundsatz auf, der gestaffelt eingeschränkt wird. Sie legt in Art. 5 und 6 Abs. 1 grundsätzliche Verhaltensbeschränkungen zum Schutz aller in der EU heimischen Vögel fest, so u.a. das absichtliche Töten, die Zerstörung von Nestern, das absichtliche Stören, das Halten und den Verkauf. Das Halten und der Verkauf ist nach Art. 6 Abs. 2 und 3 hingegen für eine begrenzte Zahl von Arten, die in Anhang III aufgelistet sind, erlaubt. Die Jagd ist nach Art. 7 erlaubt nur für die in Anhang II gelisteten Arten und unter Beachtung von Vorschriften zur Schonung u.a. während der Nist-, Brut-, Migrations- und Aufzuchtzeit. Diese Vorschriften sind in Deutschland mit seinem System der organisierten Jagd leichter vollziehbar als in Mitgliedstaaten mit der Tradition des allgemeinen Jagdrechts.¹⁵⁸ Nach Art. 8 dürfen für die Jagd, den Fang und das Töten von Vögeln bestimmte in Anhang IV genannte Methoden nicht angewendet werden. Von den Nutzungsbeschränkungen können die Mitgliedstaaten aus bestimmten, in Art. 9 aufgezählten Gründen Ausnahmen genehmigen (Volksgesundheit, öffentliche Sicherheit, Sicherheit des Luftverkehrs, Kultur- oder Umweltschäden, Forschungs- und Unterrichtszwecke, vernünftige Nutzung geringer Mengen). Selbst wenn ein Ausnahmegrund vorliegt, ist zu prüfen, ob es eine andere „zufriedenstellende Lösung“ gibt. Der EuGH hat verschiedentlich ausgesprochen, dass die Mitgliedstaaten die Ausnahmen eng und präzise formulieren müssen.¹⁵⁹ Zu nennen ist noch Art. 11, der eine Kontrolle der Ansiedlung gebietsfremder Vögel vorschreibt.
- 153 RL 92/43/EWG verfolgt für Tiere und Pflanzen eine ähnliche Regelungsstrategie, ist dabei aber insgesamt weniger anspruchsvoll. Die grundsätzlichen Verhaltensbeschränkungen gelten nicht allgemein, sondern nur für in Anhängen aufgelistete Arten. Ein strengeres Regime

158 Dazu: Krämer, EC Environmental Law, S. 211 f.

159 EuGH, C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund u.a. v. Regione Veneto. S. auch: Jans/Vedder, S. 456 ff.

(Verbot absichtlichen Fangens, Tötens oder Störens von Tieren, absichtlicher Entnahme oder Vernichtung von Pflanzen, sowie von Besitz und Handel) wird für die Arten des Anhangs IV eingerichtet (Art. 12 und 13), ein auf einen günstigen Erhaltungszustand gerichtetes flexibleres Regime gilt für die Arten des Anhangs V (Art. 14). Der EuGH hat hervor- gehoben, dass sich das Verbot der Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten von Tieren auch auf nicht absichtliches Handeln erstreckt.¹⁶⁰ Für Tiere verbietet Art. 15 bestimmte Fang- und Tötungsmethoden. Art. 16 enthält Ausnahmemöglichkeiten, die denen des Art. 9 RL 79/409/EWG ähneln, jedoch insoweit weitergehen, als allgemein zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, anerkannt werden.

VO 338/97 konzentriert sich auf die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von bestimmten 154 bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Ökologisch bedeutsamer als die Ausfuhr ist die Einfuhr, weil sie den Nachfragesog Europas auf die Entnahme gefährdeter Arten in den Entwicklungsländern begrenzen will. Darin steckt Paternalismus, aber ohne ihn geht es wohl nicht, weil viele Entwicklungsländer nicht die administrative Kapazität besitzen, ihre Tier- und Pflanzenwelt vor dem Ausverkauf zu schützen. Die Verordnung setzt die Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES) um, geht aber im Schutzniveau über sie hinaus. Die damit verbundenen Handelsbeschränkungen sind mit dem GATT vereinbar. Dies ist damit zu begründen, dass CITES als spezielleres Abkommen dem GATT vorgeht, soweit die betroffenen Staaten Vertragsstaaten von CITES sind. Soweit dies nicht der Fall ist, dient CITES der Auslegung des Art. XX Buchst. g) und schließt zugleich Diskriminierungen nach Art. XX (Eingangssatz) aus. Soweit die EU weitergeht, rechtfertigt sich dies am Maßstab des Art. XX g) GATT, weil Art. 14 CITES dies ausdrücklich erlaubt.¹⁶¹

Die Regelungsstrategie besteht darin, dass die Ein- und Ausfuhr von der Einhaltung 155 bestimmter Schutzvorschriften abhängig gemacht wird, die durch administrative Genehmigung oder Notifizierung dokumentiert wird. Je gefährdeter die Art, desto strenger die Schutzvorschriften und aufwendiger die Dokumentation. Die Anhänge der VO 338/97 verhalten sich zu den Anhängen von CITES wie folgt: Anhang A VO 338/97 umfasst die Arten des Anhang I CITES plus einige Arten der Anhänge II und III CITES sowie einige Nicht-CITES-Arten. Anhang B VO 338/97 umfasst alle anderen Arten des Anhang II CITES, einige Arten des Anhangs III CITES und einige Nicht-CITES-Arten. Anhang C VO 338/97 enthält alle anderen Arten des Anhangs III CITES. Anhang D umfasst einige Arten des Anhangs III CITES, für die die EU eine Ausnahme notifiziert hat, und einige Nicht-CITES-Arten. Anhang D ist die Liste der zu beobachtenden Arten, die später uU in andere Anhänge aufsteigen. Den Anhängen korrespondieren folgende administrativen Erfordernisse: Eine Einfuhrgenehmigung für Arten der Anlagen A und B, eine Ausfuhrgenehmigung für die Arten der Anlagen A, B und C, eine Wiedereinfuhrgenehmigung für die Arten der Anlagen A, B und C, und eine Einfuhrnotifizierung für die Arten der Anlagen C und D. Auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 6 VO 338/97 hat die Kommission durch VO 349/2003 für eine große Zahl von Arten die Einfuhr aus bestimmten Ursprungsländern gänzlich untersagt.

I. Industrieanlagen

Eine allgemeine gemeinschaftsrechtliche Regelung für die **Genehmigung industrieller Anlagen** besteht nicht. Die EU hat nur für bestimmte, insbesondere größere Anlagen, Regelungen 156 für die Genehmigung, gelegentlich auch für bestimmte Emissionen in Luft, Wasser oder Boden geschaffen. Der Grundgedanke dabei ist jedenfalls jetzt, dass die Genehmigungsbedingungen für Anlagen gleichen Typs nicht harmonisiert werden, sondern von Anlage zu

¹⁶⁰ EuGH, C-98/03, Kommission v. Deutschland, Slg 2006, I-53, Rn 55.

¹⁶¹ Zum Ganzen: *Puth*, in Hilf/Wolfrum (Hrsg.), WTO-Recht 2005, S. 584 ff.

Anlage je nach den örtlichen Gegebenheiten sowie den Umständen der einzelnen Anlage unterschiedlich ausgestaltet sein können.

I. Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen

- 157 Die Richtlinie über die **integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen** (IVU-Richtlinie) durch industrielle Anlagen wurde 1996 angenommen und 2008 kodifiziert.¹⁶² Sie ersetzt frühere Richtlinien,¹⁶³ deren einzelne Bestimmungen in Teilbereichen noch fortgelten, und betrifft neue industrielle Anlagen einer bestimmten Größe, die in einem Anhang zur Richtlinie aufgezählt sind – EG-weit etwa 20.000 Anlagen. Bestehende Anlagen unterliegen den Vorschriften der Richtlinie seit 2007.
- 158 Die Richtlinie spricht von „**integrierter**“ Vermeidung und Verminderung, um damit auszudrücken, dass sie alle Emissionen in Luft, Wasser und Boden erfassen will, weil getrennte Konzepte für diese drei Umweltmedien dazu führen können, dass die Emissionen von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert werden, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen.¹⁶⁴ Sie legt fest, dass industrielle Anlagen eine **Genehmigung** für den Betrieb und insbesondere die Emissionen in die Luft, in Gewässer und in den Boden benötigen. Die Genehmigungen sind von den örtlichen zuständigen Behörden zu erteilen, haben sich an der bestverfügbaren Technik auszurichten und Auflagen hinsichtlich der Emission von Schadstoffen in die Umwelt zu enthalten. Die Richtlinie definiert die **beste verfügbare Technik**, die auch von wirtschaftlichen Umständen, den Umständen der einzelnen Anlage sowie den örtlichen Umweltbedingungen beeinflusst sein kann. Die Mitgliedstaaten dürfen stattdessen auch generelle Genehmigungsvoraussetzungen für Anlagen gleichen Typs festlegen.
- 159 Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht durch das Artikelgesetz vom 27. Juli 2001 führte zur Aufnahme des Ansatzes des integrierten Umweltschutzes vor allem in das Bundesimmissionsschutzgesetz, und zwar durch integrative Ausgestaltung der materiellen Maßstäbe¹⁶⁵ wie auch durch eine Koordinierung der unterschiedlichen Zulassungsverfahren.¹⁶⁶ Ein gewisses Risiko im **praktischen Vollzug** besteht darin, dass die Integrationsformel, zumal in ihrer Anreicherung durch Kostengesichtspunkte und örtliche Faktoren, zu einem Verzicht auf allgemeine Standards führt. Ohne solche normative Rückendeckung sind die Behörden in der konkreten Kontrollsituation durch die Fülle der Gesichtspunkte leicht überfordert und unter Umständen der Faktizität der Interessen ausgeliefert.¹⁶⁷
- 160 Um den Genehmigungsbehörden Anleitungen für das Bestimmen der **besten verfügbaren Technik** zu geben, richtete die Kommission mit den Mitgliedstaaten in Sevilla (Spanien) ein Büro ein, das unter sehr aktiver Hilfe der anbietenden Wirtschaft, aber auch unter Mitwirkung staatlicher Stellen und von Umweltorganisationen für verschiedene Anlagentypen **Referenzdokumente**¹⁶⁸ erstellt. Die umfangreichen Referenzdokumente beschreiben die jeweils bestverfügbare Technik in allen Einzelheiten. Rechtlich handelt es sich um unverbindliche Leitlinien, die von der Kommission nicht einmal förmlich gebilligt werden, und die den

162 RL 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 2008 L 24 S. 8. Dies ist die kodifizierte Fassung der RL 96/61 von 1996.

163 RL 84/360 über die Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, ABl. 1984 L 188 S. 20; RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976 L 129, S. 23.

164 So ausdrücklich: RL 2008/1, Erwägungsgrund 7.

165 ZB §§ 7, 3 Abs. 4, 48 BImSchG.

166 ZB §§ 10 Abs. 5 BImSchG, s. auch § 7 Abs. 1 S. 2, 3 WHG. Zu den integrativen Erweiterungen des Anlagenzulassungsrechts: *Feldhaus*, ZUR 2002, 1; *Albers*, ZUR 2005, 400.

167 *Lübbe-Wolff*, NuR 1999, 241, 246.

168 Diese Dokumente werden allg. als BREF-Dokumente (Best Available Technique Reference Documents) bezeichnet.

örtlichen Genehmigungsbehörden Hinweise für Genehmigungen geben sollen. Bisher wurden etwa 35 derartige Referenzdokumente erstellt, die oft genug auch Kompromisse zwischen den unterschiedlichen Auffassungen über das beinhalten, was denn nun eine bestverfügbare Technik darstellt. Die Richtlinie wird gegenwärtig grundlegend überarbeitet; mit Annahme der neuen Richtlinie ist für 2010 zu rechnen.

Gestützt auf die Richtlinie, aber darüber hinausgehend sieht ein europäisches **Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister** die regelmäßige Veröffentlichung der Emissionen von 91 Schadstoffen in die Luft, in Wasser und in den Boden vor. Informationspflichtig sind die Betreiber bestimmter, in der Anlage der Verordnung genannten Anlagen. Ferner ist das Verbringen von Abfällen – ab 2 Tonnen pro Jahr für gefährliche Abfälle, ab 2000 Tonnen für nicht gefährliche Abfälle – meldepflichtig. Die von den Mitgliedstaaten zu sammelnden Daten sind an die Kommission weiterzuleiten. Die Kommission veröffentlicht diese Daten in Form eines europäischen **Emissionsregisters**,¹⁶⁹ so dass sich jedermann über die Emissionen von Anlagen in seiner Umgebung unterrichten und sie mit Emissionen anderer Anlagen gleichen Typs vergleichen kann. Das Emissionsregister, das einem ähnlichen US-amerikanischen System nachgestaltet ist und auf einem europäischen Übereinkommen beruht, bezweckt einen größeren, öffentlichen Druck auf stark emittierende Anlagen, ihre Emissionen zu vermindern.

Bevor bestimmte industrielle Anlagen genehmigt werden, muss eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** durchgeführt werden, um die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln und gegebenenfalls zu begrenzen (vgl näher oben Rn 111). Wie ausgeführt, ist eine solche UVP für einige Anlagen stets,¹⁷⁰ für andere dann durchzuführen, wenn nach Art der Anlage, ihrer Größe oder ihres Standorts erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind.¹⁷¹ Die Regelungen gelten auch für Änderungen bestehender Anlagen.

II. Öko-Audit

1993 führte die Union ein System über die freiwillige Beteiligung industrieller Anlagen an einem **Öko-Audit-System** ein, das 2001 auch anderen Organisationsformen – Verwaltungen, Dienstleistungsbetrieben usw – geöffnet wurde.¹⁷² Ein Unternehmen kann an dem System mit einer Betriebsstätte oder mit mehreren oder allen Betriebsstätten teilnehmen. Es hat insoweit eine Umweltpolitik festzulegen und sich zur Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften sowie zu einer Verbesserung seiner Umweltleistungen zu verpflichten. Die Betriebsstätte wird sodann einer Überprüfung der Umweltleistungen – etwa Wasser- und Energieverbrauch, Emissionen – unterzogen. Das Unternehmen legt dann ein Programm zum Erreichen seiner umweltpolitischen Zielsetzungen fest und unterzieht sich einer – internen oder externen – Audit-Prüfung, die auch kontrolliert, ob die umweltrechtlichen Anforderungen eingehalten werden.¹⁷³ Schließlich hat es über die erreichten oder angestrebten Fortschritte zu berichten; auch dieser Bericht wird überprüft.

169 Vgl VO 166/2006 ABl. 2006 L 33, S. 1.

170 RL 85/337 Anhang I.

171 RL 85/337 Anhang II.

172 EMAS-VO (EG) Nr. 761/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. 2001 L 114, S. 1. Die Bezeichnung „EMAS“ leitet sich von der englischen Version des Titels der VO ab („environmental management and audit system“).

173 VO (EG) Nr. 761/2001, Art. 3 Abs. 2 (d). Die Prüfung „ob die einschlägigen Anforderungen dieser Verordnung eingehalten werden“, kann sich nicht nur auf Frage beschränken, ob das Unternehmen eine entsprechende Erklärung abgegeben hat; dies würde die Umweltprüfung durch den externen Gutachter vollständig entwerten. Auch jede Wirtschaftsprüfung erstreckt sich ja schließlich auch etwa auf die Frage, ob die Vorschriften des geltenden Steuerrechts eingehalten wurden.

- 164 Als **Gegenleistung** darf das Unternehmen auf Geschäftspapieren und in Dokumenten – nicht allerdings auf Produkten, Verpackungen oder in der Produktwerbung – auf seine Zugehörigkeit zum EMAS-System hinweisen.
- 165 Das EMAS-System fand insbesondere in Deutschland und Österreich erhebliche Zustimmung; mehr als die Hälfte aller in der EG ■■■■(jetzt: Union) am EMAS-System teilnehmenden Unternehmen stammte aus diesen beiden Ländern. Das EMAS-System konkurriert mit einem ähnlichen System der internationalen Normungsorganisation ISO – ISO 14001 – das umweltpolitisch weniger anspruchsvoll ist und insbesondere weder die Verpflichtung, die Einhaltung bestehender umweltrechtlicher Regelungen zu prüfen, noch die Verpflichtung enthält, einen Umweltbericht zu erstellen. In den meisten EG-Mitgliedstaaten ■■■■(jetzt EU) ist die Zahl der am System ISO 14001 teilnehmenden Unternehmen erheblich höher als der am EMAS-System teilnehmenden; wohl auch, weil sich die Vorteile des aufwendigeren, anspruchsvolleren und teureren EMAS-Systems nicht unmittelbar erschließen.

III. Unfallverhütung

- 166 Im Anschluss an einen schweren industriellen Unfall in Seveso/Italien nahm die Union 1982 eine Regelung über die **Verhütung schwerer Unfälle in industriellen Anlagen** an, die seither mehrfach ergänzt und verfeinert wurde.¹⁷⁴ Die Richtlinie betrifft industrielle Anlagen, die bestimmte, in einer Anlage aufgezählte gefährliche chemische Stoffe verarbeiten oder lagern. Der Betreiber der Anlage hat einen Sicherheitsbericht zu erstellen, der Einzelheiten der Anlage darstellt, die gefährlichen chemischen Stoffe in der Anlage aufzählt, die Risiken für schwere Unfälle darstellt und das Management-System beschreibt, das für die Anlage zur Verfügung steht. Die Anlage muss ferner einen internen Notfall-Plan erarbeiten und den zuständigen Behörden alle Informationen übergeben, die es ihnen ermöglichen, einen externen Notfall-Plan zu erstellen.
- 167 Personen innerhalb und außerhalb der Anlage, die bei einem Unfall betroffen werden können, sind über die Sicherheitsmaßnahmen und Verhaltensweisen bei einem Unfall zu **unterrichtet**. Ist es zu einem Unfall gekommen, so hat der Betreiber der Anlage den Behörden umfangreiche Informationen über Ursache und Ablauf und über Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die eine Wiederholung des Unfalls vermeiden. Die Behörden haben die Anlage regelmäßig zu inspizieren.
- 168 Keine Anwendung findet die Richtlinie auf Pipelines, Transportunternehmen, militärische Einrichtungen, Kernenergieanlagen, Rohrleitungen, Bergbau und Abfalldeponien.

IV. Großfeuerungsanlagen

- 169 Eine Richtlinie von 1988, die 2001 so gut wie unverändert wiederholt wurde – einschließlich der Emissions- und anderer technischer Werte – legt für Luftemissionen von Schwefeldioxid, Stickoxiden und Staub Emissionsgrenzwerte für neue **Großfeuerungsanlagen** – das sind Anlagen mit mehr als 50 Megawatt Feuerungsleistung – fest.¹⁷⁵ Für bestehende Anlagen sieht die Richtlinie mitgliedstaatliche Gesamtgrenzen für Schwefeldioxid und Stickoxide vor, die bis 2003 in Stufen abzusenken waren. Seit 2007 müssen bestehende Anlagen entweder die Emissionswerte für neue Anlagen einhalten, oder ihre Emissionswerte entsprechend einem einzelstaatlichen Plan verringern, zu dessen Erstellung die Mitgliedstaaten indessen nicht verpflichtet sind.

¹⁷⁴ Vgl nunmehr RL 96/82 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997 L 10, S. 13.

¹⁷⁵ RL 2001/80, ABl. 2001 L 309, S. 1.

Die gegenwärtig wenig kohärenten Bestimmungen der Richtlinie erklären sich aus dem Streit über den **rechtspolitischen Ansatz** für Großfeuerungsanlagen. Betreiber der Anlagen, die von Frankreich und einigen anderen Mitgliedstaaten unterstützt werden, sind der Auffassung, angesichts der Bestimmungen der oben erwähnten Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sei es nicht mehr angebracht, für Großfeuerungsanlagen Emissionswerte festzusetzen; diese Anlagen sollten vielmehr in vollem Umfang den Vorschriften der Richtlinie 2008/1 unterstellt werden. Andere Mitgliedstaaten wehren sich angesichts des hohen Anteils der Großfeuerungsanlagen an den Luftemissionen – mehr als 60 Prozent der Schwefeldioxidemissionen, mehr als 20 Prozent der Emissionen für Stickoxide – gegen ein Abgehen von den seit 1988 eingeführten Regelungsansätzen. 170

Wie dem auch sei, wegen der Gesamtgrenzwerte für bestehende Anlagen und des Umstandes, dass nur Anlagen ab einer bestimmten Größe in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, ist die tatsächliche Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten so gut wie nicht überprüfbar. 171

V. Abfallverbrennungsanlagen

Emissionsgrenzwerte für die Luft sowie für Gewässer wurden auch in den Regelungen über **Abfallverbrennungsanlagen** gemeinschaftsweit festgelegt.¹⁷⁶ Im Gegensatz zu früheren Regelungen unterscheidet die gegenwärtig geltende Richtlinie nicht mehr zwischen dem Verbrennen von Siedlungsabfall und gefährlichem Abfall; dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Emissionen begrenzt werden müssen, gleichgültig, woher diese kommen. Die Richtlinie setzt relativ strenge Grenzwerte fest, auch weil in der gesamten Gemeinschaft der Widerstand gegen Abfallverbrennungsanlagen relativ hoch ist und man hofft, diesen Widerstand durch strenge Grenzwerte zu vermindern. Die Richtlinie 2000/76 lässt demzufolge lediglich sehr kleine Anlagen und solche Anlagen unregelt, die ausschließlich pflanzliche oder landwirtschaftliche Abfälle verbrennen. Sie findet auch auf Anlagen zur Mitverbrennung von Abfall in Produktionsanlagen Anwendung, legt Einzelheiten für die Anträge und die Bewilligung von Genehmigungen fest und schreibt, für gefährliche Abfälle, eine Mindesttemperatur von 1100 Grad vor, außerdem Emissionsgrenzwerte für die Luft für Schwermetalle, Dioxin, Schwefeldioxid, Stickoxide, Staub und andere Schadstoffe; Emissionsgrenzwerte für Ableitungen in Gewässer bestehen insbesondere für Schwermetalle. 172

J. Verkehrsemissionen

Obwohl der Verkehr eine ähnlich starke Quelle von Umweltbeeinträchtigungen darstellt wie Industrieanlagen, sind die verkehrsbezogenen rechtlichen Instrumente weniger entwickelt. Ziele der Regelungen sind vor allem die Verringerung von Luftverschmutzung und von Lärm; seit einigen Jahren ist der Klimaschutz hinzugekommen (dazu Rn 202 ff). Das Unionsrecht trifft nur partiell Maßnahmen, die an den Emissionsquellen des Verkehrs ansetzen. Es konzentriert sich weitgehend auf Maßnahmen, die von den Wirkungen her denken, insbesondere auf Immissionswerte. In diese fließen jedoch alle Immissionen ein, auch diejenigen, die nicht vom Verkehr stammen. Sie werden deshalb im Kapitel über das Luftreinhalterecht (Kapitel K) en bloc behandelt. 173

Das Unionsrecht nimmt auf die Gestaltung der **Verkehrsanlagen** unter Immissionsschutzaspekten bisher nur prozedural Einfluss, indem es für Neubau und wesentliche Änderungen eine UVP verlangt. Planerische Vorgaben, etwa zur Vereinbarkeit von Flächennutzungen wie in § 50 BImSchG, zu verkehrsminderndem Städtebau und zu einer umweltverträglichen 174

¹⁷⁶ RL 2000/76, ABl. 2000 L 332, S. 1.

- Wahl der Verkehrsträger,¹⁷⁷ enthält es nicht. Im Gegenteil trägt es durch Förderinstrumente auf der Grundlage von Art. 170 AEUV (transeuropäische Netze) eher zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bei. Mittelbar wird die Vereinbarkeit von Flächennutzungen aber über europäische Luftqualitätsstandards mitgesteuert (dazu unten Rn 179 ff).
- 175 Auch die Lenkung des **Verkehrsverhaltens**, zB durch die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, ist kein Gegenstand gemeinschaftsrechtlicher Regelungen.
- 176 Dagegen ist die **Fahrzeugtechnik** stärker im Visier, nicht zuletzt, weil wegen des Produktcharakters der Kfz der Binnenmarkt betroffen ist. Bereits seit 1970 wurden – später sukzessive verschärfte – **Grenzwerte** für Schadstoffemissionen durch Kraftfahrzeuge festgelegt, zunächst für Kfz mit Fremdzündung (RL 70/220/EWG), dann für Kfz mit Dieselmotoren (RL 72/306/EWG), für schwere Nutzfahrzeuge (RL 88/77/EWG) und für land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen (RL 2000/25/EG).¹⁷⁸ Die Vorschriften werden durch § 47 StVZO in deutsches Recht umgesetzt. Da die genannten Richtlinien auf Art. 95 EGV (jetzt Art. 114 AEUV) gestützt sind und erschöpfenden Charakter haben, sind weitergehende nationale Normen nur bei Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und eines national spezifischen Problems zulässig.¹⁷⁹ Immerhin ließe sich angesichts des Kompromisscharakters der Grenzwerte überlegen, ob nur neue naturwissenschaftliche oder nicht auch neue wirtschaftswissenschaftliche oder technische Erkenntnisse zählen, etwa solche, die Veränderungen der technischen und wirtschaftlichen Realisierbarkeit strengerer Normen betreffen.
- 177 Bei den erfassten Schadstoffen standen der Schutz der menschlichen Gesundheit und die Bodenversauerung im Vordergrund. Der **Treibhauseffekt** der „traditionellen“ Gase war zwar zunehmend ebenfalls ein Grund für Verschärfungen der Grenzwerte, das wichtigste Klimagas, CO₂, wurde jedoch gesondert verhandelt und schließlich Gegenstand einer **Selbstverpflichtung** von 1999/2000 der Verbände der europäischen, amerikanischen, japanischen und koreanischen Automobilhersteller.¹⁸⁰ 2007 wurde deutlich, dass die Selbstverpflichtung nicht eingehalten wurde; daraufhin erging die VO 443/2009, die den CO₂-Ausstoß ab 2012 begrenzt.¹⁸¹
- 178 Regelungen über die Kfz-Technik im Hinblick auf eine Verminderung des **Kraftstoffverbrauchs** („3-Liter-Auto“) hat die Union nicht getroffen. Ein weicherer Ansatz, Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen vorzuschreiben,¹⁸² hat wenig praktische Wirkung gehabt.¹⁸³ Hätte die Politik hier mehr Mut bewiesen, wäre es vielleicht nicht zu dem technischen Rückstand zB in der Hybridtechnik mit der Rückgewinnung aus Bremsenergie gekommen, der sich im Vergleich zu japanischer Motorentechnik ergeben hat.

177 Zu diesen Strategien der Verkehrspolitik: *Kloepfer*, § 14, Rn 240 ff.

178 *Ronellenfitsch/Delbanco*, Verkehrsbezogene Regelungen, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd. II, 1, § 50, Rn 6 ff.

179 Art. 114 Abs. 6 AEUV.

180 S. Empfehlung der Kommission v. 5. Februar 1999 über die Minderung von CO₂-Emissionen von PKW, ABl. 1999 L 40, S. 49. Ähnliche Vereinbarungen wurden mit den japanischen und koreanischen Automobilherstellern geschlossen.

181 VO 443/2009 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, S. 1.

182 RL 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen, ABl. 2000 L 12, S. 16.

183 KOM (2005) 269 S. 7.

I. Luftverschmutzung■ ■ ■

1. Allgemeines■ ■ ■

Das oben zu I und J behandelte Recht setzt unmittelbar an den Verschmutzungsquellen an. Instrumentell werden dabei vor allem Technikanforderungen und Emissionsgrenzwerte eingesetzt. Dem steht solches Recht gegenüber, das vom betroffenen Medium her denkt. Es wird als wirkungsbezogenes, mediales oder schutzgutbezogenes Recht und konkreter als **Luftqualitätsrecht** bezeichnet. Instrumentell setzt es meist Immissionsgrenzwerte ein. Diese können unmittelbar im Einzelfall verbindlich sein; sind sie jedoch strenger als die bisher in ganzen Gebieten erreichte Immissionssituation, werden sie meist für zukünftige Zeitpunkte festgelegt. Im letzteren Fall wird die Aufstellung von umfangreichen Analyse- und Maßnahmenprogrammen vorgeschrieben. Diese beziehen meist viele verschiedene Quellen ein, also nicht nur Emissionen von Anlagen und vom Verkehr, sondern auch zB von Haushaltungen. 179

Während das deutsche Recht vorwiegend die quellenbezogene Strategie verfolgt und zunächst auch das Unionsrecht beeinflusst hat,¹⁸⁴ ist das Unionsrecht, sich am britischen Recht orientierend, später dem wirkungsbezogenen Ansatz gefolgt. Dies ist insofern problematisch, als wissenschaftlich schwer zu beweisen ist, wo die **Toleranzgrenzwerte** des Menschen und der Natur liegen. Das technische Potential der Schadstoffrückhaltung wird nicht ausgenutzt.¹⁸⁵ Umgekehrt wird dem Emissionsansatz vorgeworfen, dass er den **Stand der Technik** festschreibe und nicht vorantreibe, und dass er ineffizient sei, weil er zu Investitionen nötige, die bei anderen Quellen billiger zu verwirklichen seien. Diese Einwände sind in ihrer Allgemeinheit jedoch nicht zwingend, weil im Wettbewerb ständig neue Techniken erdnen werden, denen die Klausel gerade eine Durchsetzungschance einräumt. Zudem lassen sich Ineffizienzen dadurch vermeiden, dass in gewissem Umfang Kompensationsgeschäfte ermöglicht werden.¹⁸⁶ 180

Eine **Kombination** eines wissenschaftlich begründeten, Kostenerwägungen zunächst nicht berücksichtigenden Immissionsansatzes mit einem ökonomisch flexibilisierten Emissionsansatz dürfte die optimale Lösung sein. Auch das Unionsrecht verfolgt letztlich beide Ansätze, allerdings in einer Weise, die den Emissionsansatz nur partiell berücksichtigt. Die im Folgenden darzustellenden Qualitätswerte sind deshalb als Pendant zu den quellenbezogenen Regelungen des Anlagen- und Verkehrsrechts zu sehen. 181

Da die wissenschaftlich begründbaren Immissionswerte in Europa in vielen Gebieten nicht eingehalten werden, führt die Union sie häufig stufenweise ein und verlangt von den Mitgliedstaaten zwischenzeitlich, dass die vorhandene Situation kartiert wird und Maßnahmenpläne aufgestellt werden. 182

Dieser **Managementansatz** darf jedoch nicht dazu verleiten, dass nur Pläne gemacht werden und die reale Verbesserung der Außenwelt aus dem Blick gerät. Deshalb ist darauf zu achten, dass die bestehenden **ordnungsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten**, insbesondere auch solche auf Grund existierender Grenzwerte, nicht ausgehebelt werden, sondern weitergelten und sogar – als eines unter mehreren Mitteln des Management – ausgebaut werden. 183

184 RL 84/360/EWG zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, ABl. 1984 L 188., Art. 8.

185 S. dazu ausführlich: *Meinken*, Emissions- und Immissionsorientierung, 2001.

186 Als Beispiel: § 17 Abs. 3 a BImSchG.

2. Luftqualität

- 184 Kern des Luftqualitätsrechts der EU ist die RL 2008/50/EG. Sie enthält **Rahmenvorschriften** für die Luftreinhaltung und legt Immissionsnormen für eine Anzahl Schadstoffe fest.¹⁸⁷
- 185 Für einzelne Schadstoffe setzt sie Grenzwerte und teils Alarmschwellen fest. Grenzwerte markieren ein relativ strenges Schutzniveau, das aber erst nach einem Übergangszeitraum zu erreichen ist, während Alarmschwellen weniger streng definiert sind, dafür aber ohne Übergangszeit verbindlich sind.¹⁸⁸ Grenzwerte dienen der Vermeidung, Verhütung und Verringerung von schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder Umwelt, Alarmschwellen der Abwehr von Gefahren für die menschliche Gesundheit (also nicht auch für die Umwelt), die eintreten, wenn eine nur kurzfristige Exposition erfolgt.¹⁸⁹ Für die Schadstoffe 7 bis 13, im Wesentlichen also die Schwermetalle, legt die Richtlinie keine genauen Grenzwerte mehr fest. Dies ist unter Gesichtspunkten der Gleichbehandlung und Effektivität problematisch.
- 186 Die Festsetzung der Grenzwerte stellt eine **Mindestregelung** dar. Die Mitgliedstaaten können unter den Voraussetzungen des Art. 193 AEUV strengere Werte festlegen.¹⁹⁰
- 187 Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Grenzwerte ab dem Zeitpunkt ihrer Verbindlichkeit eingehalten werden.¹⁹¹ In der **Zwischenzeit** gelten die Grenzwerte, die auf Grund anderer Richtlinien vorgeschrieben sind, fort. Selbstverständlich sind in dieser Zeit auch die ggf bestehenden nationalen Vorschriften weiterhin beachtlich.
- 188 Für diejenigen Gebiete, in denen die Grenzwerte überschritten werden, sind **Luftqualitätspläne** aufzustellen, die normalerweise mehrere Quellen in den Blick nehmen und die unterschiedlichsten Instrumente einsetzen können.¹⁹² Dies muss so zeitig geschehen, dass die Grenzwerte zum gesetzten Termin eingehalten werden. Nachlässigkeiten in dieser Vorlaufphase, die die Erreichung des Zieles zweifelhaft machen, stellen eine Verletzung der Richtlinie dar.
- 189 In Gebieten, in denen die Grenzwerte **unterschritten** werden, dürfen diese nicht etwa nunmehr ausgeschöpft werden. Vielmehr muss – so ist die Formulierung in Art. 12 RL 2008/50 zu verstehen – grundsätzlich das Niveau gehalten werden, vorbehaltlich weiterer Reduktion nach den Kriterien des technisch Möglichen, aber auch vorbehaltlich vermehrter Immissionen nach den Kriterien nachhaltiger Entwicklung.¹⁹³
- 190 Für den Fall, dass ein Grenzwert verbindlich geworden ist und die Gefahr einer Überschreitung besteht, und ebenso für den Fall, dass – auch vor Verbindlichwerden eines Grenzwerts – die Gefahr einer Überschreitung einer Alarmschwelle besteht, müssen die Mitgliedstaaten in sog. **Aktionsplänen** Gegenmaßnahmen vorsehen (Art. 24). Dies bedeutet, dass bei Überschreiten der Grenzwerte für Ozon, zum Schutz der menschlichen Gesundheit und für Feinstaub (PM25) „kurzfristig“ konkrete Kontrollmaßnahmen ergriffen werden müssen, bis hin „zu Maßnahmen in Bezug auf den Kraftfahrzeugverkehr, Bautätigkeiten ... sowie den

187 Vgl RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, S. 1. Diese Richtlinie ersetzt die RL 96/62 und eine Anzahl von Tochterrichtlinien. Die geregelten Schadstoffe betreffen Schwefeldioxid, Stickoxide, Schwebstoffe, Staub, Blei, Benzol, Kohlenstoffmonoxid, Ozon, Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe.

188 Art. 2 Nr. 5 und 10 RL 2008/50/EG.

189 Dies bedeutet merkwürdigerweise, dass Gesundheitsgefahren, die bei langfristiger Exposition eintreten, nicht als sofort zu bekämpfende gelten.

190 Vgl Art. 2 Nr. 10 RL 2008/50/EG.

191 Art. 2 Nr. 5 und Art. 13 RL 2008/50/EG.

192 Art. 23 RL 2008/50/EG.

193 Wenig aussagekräftig umgesetzt durch § 47 d Abs. 2 S. 2 BImSchG.

Betrieb von Industrieanlagen ... und den Bereich Haushaltsheizungen“. Bei einer Überschreitung der Alarmschwellen ist zudem die Öffentlichkeit zu informieren.¹⁹⁴

Angesichts des planerischen Ansatzes der RL 2008/50 wird unionsrechtlich nicht ganz deutlich, ob **Vorhaben**, die in **Belastungsgebieten** verwirklicht werden sollen, unzulässig sind, wenn das Vorhaben weitere Schadstoffeinträge verursacht. Dagegen spricht, dass die Grenzwerte sich ja auf sehr unterschiedliche Quellen beziehen und der Betreiber einer Anlage darauf verweisen könnte, dass eine andere Quelle eintreten müsse, bzw, wenn eine Luftqualitätsplanung noch nicht vorliegt, dass nicht feststehe, welche Quellen herangezogen und welche Maßnahmen vorgesehen würden. 191

Auf diesen Standpunkt hat sich auch das BVerwG im Urteil zur Erweiterung einer Bundesstraße in Dresden gestellt. Die Einhaltung des Grenzwertes für Feinstaub sei keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Planfeststellung für einzelne Vorhaben. Es genüge, dass die Planfeststellungsbehörde dem Vorhabenträger Vorkehrungen, soweit sie ihm zur Verfügung stehen, gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG im Planfeststellungsbeschluss oder in einem nachfolgenden Verfahren auferlege, und dass sie im Übrigen die Sorge für die Einhaltung der Grenzwerte dem Verfahren und den Behörden der Luftreinhalteplanung überlasse.¹⁹⁵ Nur in ungewöhnlichen Fällen wie zentralen Verkehrsknotenpunkten oder besonders starken Schadstoffvorbelastungen, in denen „die Einhaltung der Grenzwerte mit den Mitteln Luftreinhalteplanung in einer mit der Funktion des Vorhabens zu vereinbarenden Weise (nicht) zu sichern“ ist, sei das Vorhaben unzulässig.¹⁹⁶ 192

Rechtsschutz gegen Grenzwertüberschreitungen steht Dritten zur Verfügung, weil RL 2008/50/EG die menschliche Gesundheit als Schutzgut nennt und insofern das nationale Recht ein subjektives Recht auf Einhaltung der Grenzwerte gewähren muss. Das subjektive Recht richtet sich zum einen auf Erstellung von Luftqualitätsplänen und Aktionsplänen,¹⁹⁷ und zum andern auf die Durchführung planunabhängiger konkreter Schutzmaßnahmen.¹⁹⁸ Die Erfolgsaussichten sind dadurch begrenzt, dass die Behörden ein Maßnahmenermessen besitzen, das allerdings bei Überschreitung der Alarmschwellen eingeschränkt ist. Der Anspruch auf Planung ist zusätzlich dadurch geschwächt, dass nur eine Feststellungsklage in Betracht kommt, weil der Luftreinhalteplan nicht als Verwaltungsakt, sondern (wenn überhaupt als Regelung) als Rechtsverordnung einzustufen ist.¹⁹⁹ 193

II. Umgebungslärm■■■

Kern des Lärmschutzrechts der EU ist die RL 2002/49/EG. Anders als die Luftqualitätsrichtlinie setzt sie keine Grenzwerte fest, sondern begnügt sich zunächst damit, Managementpflichten einzuführen. Weitergehende Maßnahmen, zu denen auch die Festlegung von Grenzwerten gehören kann, sollen erst später erfolgen.²⁰⁰ Keineswegs wird durch dieses schrittweise Vorgehen ausgeschlossen, dass die Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit und auch später – da die zu erwartenden Immissionswerte der EU vermutlich nur Minimalstandards enthalten werden – ihrerseits Grenzwerte setzen. 194

194 Art. 19 RL 2008/50/EG.

195 BVerwG, 26.04 – 9 A 6.03, BVerwGE 121, 57, 62.

196 BVerwGE 121, 64.

197 EuGH, Rs.C-237/07, Janecek, Slg 2008, I-622.

198 BVerwG, 27.9.2007 – 7 C 36.07., BVerwGE 129, 296.

199 Zur Zulässigkeit der Feststellungsklage bei Rechtsverordnungen s. BVerwG, 28.6.2000 – 11 C 13.99, BVerwGE 111, 276, 279. Für die Zulässigkeit einer allgemeinen Leistungsklage VG München, 26.6.2005 – M 1 K 05.1114, NVwZ 2005, 1219.

200 Nach Art. 1 Abs. 2 RL 2002/49/EG wird die Kommission zur Vorlage entsprechender Vorschläge verpflichtet. Die Kommission hat sich dagegen unter dem Aspekt ihres Vorschlagsmonopols verwahrt, vgl. ihre Erklärung im Vermittlungsausschuss, Abl. L 189 v. 18. Juli 2002, S. 26.

- 195 Die Mitgliedstaaten mussten bis zum 30. Juni 2007 in sog. **strategischen Lärmkarten** für große Ballungsgebiete (ab 200.000 Einwohnern), große Hauptverkehrsstraßen (ab 6 Mio. Kfz/a), große Haupteisenbahnstrecken (ab 60.000 Züge/a) und Großflughäfen die tatsächliche Lärmbelastung des Jahres 2006 erheben. Bis zum 30. Juni 2012 und danach alle fünf Jahre müssen sie solche Lärmkarten für alle Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken erstellen.²⁰¹ Jeweils ein Jahr später sind sog. Aktionspläne aufzustellen.²⁰² Diese sollen auf Lärmkarten gestützt werden; es ist jedoch nicht notwendig und wegen des Zeitdrucks auch nicht ratsam, erst die umfassenden strategischen Lärmkarten abzuwarten, bevor mit der Arbeit an den Aktionsplänen begonnen wird. Eine Verzögerung bei den ersteren entbindet nicht von der Verpflichtung, ggf auf Grund unvollständiger Daten dennoch bis zu den vorgesehenen Terminen **Aktionspläne** zu verabschieden.²⁰³
- 196 Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, die Fristen zu verkürzen oder Lärmkarten und Aktionspläne auch für andere Gebiete als die in RL 2002/49/EG vorgesehenen vorzuschreiben. Unter diesem Gesichtspunkt ist es bedenklich, dass anlässlich der Umsetzung der Richtlinie das Gebot des § 47 a BImSchG aF, Lärminderungspläne allgemein für **belastete Wohngebiete** aufzustellen, gestrichen worden ist. Das Unionsrecht wird missverstanden, wenn es nur „eins zu eins“ umgesetzt wird und sogar zum Rückbau des nationalen Schutzniveaus benutzt wird.
- 197 Der **Inhalt der strategischen Lärmkarten** ergibt sich aus Anhang IV. Die Messverfahren und die Methodik der Berechnung der Lärmpegel ergeben sich aus den Anhängen I und II der RL 2002/49/EG. Ob Lärmkarten auch die Auswirkungen des Lärms auf die Menschen bestimmen müssen, ist nicht klar. Dafür spricht die Definition der strategischen Lärmkarte als „**Gesamtbewertung**“ der Lärmbelastung.²⁰⁴ Spätestens müssen solche Bewertungen aber in den Aktionsplänen enthalten sein.²⁰⁵ Für die dafür erforderliche Dosis – Wirkung – Berechnungen können die Vorgaben des Anhangs III verwendet werden.²⁰⁶
- 198 Der **Inhalt der Aktionspläne** ergibt sich im Übrigen aus Anhang V. Welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wird weitgehend dem Ermessen der Mitgliedstaaten überantwortet. Anders als bei der Luftreinerhaltungsrichtlinie wird das anzustrebende Schutzniveau nicht präzise umschrieben, nicht durch Grenzwerte und nicht einmal durch die sonst übliche Umschreibung, dass Gesundheitsgefährdungen verhindert werden müssen.²⁰⁷ Die Festlegung der Kriterien bleibt weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen; nur Prioritäten sollen gebildet werden.²⁰⁸ Es ist zu hoffen, dass die Kommission ihrem Auftrag nach Art. 1 Abs. 2 RL 2002/49/EG auch durch eine Präzisierung des Schutzzieles nachkommt.
- 199 Solange dies nicht erfolgt ist, gelten die **nationalen Grenzwerte**, für Verkehr insbesondere diejenigen der 16. BImSchV, die sich auf den Neubau und die Änderung von Straßen beziehen. Die Sanierung vorhandener Straßen sollte nach § 47 a BImSchG aF durch Lärminderungspläne gesteuert werden, doch ist die Verpflichtung, dies zu tun, nur in sehr wenigen Fällen erfüllt worden. Die Umsetzung der RL 2002/49/EG in §§ 47 a bis f BImSchG erzeugt nunmehr einen stärkeren Druck, weil Fristen vorgegeben worden sind.

201 Art. 7 RL 2002/49/EG, umgesetzt durch § 47 c BImSchG.

202 Art. 8 RL 2002/49/EG, umgesetzt durch § 47 d BImSchG.

203 Richtigerweise enthält § 47 d BImSchG keine solche Voraussetzung für die dort vorgeschriebenen Lärmaktionspläne.

204 Art. 3 Buchst. r RL 2002/49/EG. In Anhang IV ist von einer Bewertung allerdings nicht die Rede.

205 Vgl Anhang V Nr. 1 sechster Spiegelstrich.

206 Art. 6 Abs. 3 RL 2002/49/EG.

207 Vgl Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 2002/49/EG. Dass Lärm auch ein Problem für andere Organismen sein kann, wird gar nicht bedacht.

208 Vgl Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 2002/49/EG.

Unter **Beteiligungsaspekten** ist hervorzuheben, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionsplänen gehört wird und „rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken“, sowie, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden“.²⁰⁹ 200

Es muss wohl damit gerechnet werden, dass die **Fristen** weder für die Lärmkarten noch für die Aktionspläne eingehalten werden. Deshalb stellt sich die Frage nach der Rechtslage bei Fristversäumung. Leider hat der Bundesgesetzgeber es versäumt, insoweit eine bundesrechtliche Überwachung der zuständigen Gebietskörperschaften vorzusehen. Die einzige **Sanktion** „von oben“ ist deshalb die Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV. Zu denken ist demgegenüber an eine Sanktion „von unten“, dh durch Klage Einzelner oder von Verbänden. Immerhin dient die RL 2002/49/EG mit ihrem Managementansatz nach ihrem ersten Erwägungsgrund dem Gesundheitsschutz. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Rechtsstellung Einzelner müsste dies genügen, denjenigen, die in einer Belastungssituation leben, einen Anspruch auf Erstellung der strategischen Luftreinhaltepläne und Aktionspläne zuzuerkennen. Der Anspruch richtet sich allerdings nur auf die Erstellung von Plänen überhaupt, nicht auf bestimmte Maßnahmen und ein bestimmtes Schutzniveau. Eine Verbandsklage kommt erst dann in Betracht, wenn sie durch eigenen europäischen oder nationalen Rechtsakt²¹⁰ explizit vorgesehen wird. 201

Als weitere Sanktion kommt in Betracht anzunehmen, dass, wenn die Planungspflichten nicht termingemäß erfüllt werden, **neue Straßen** und Straßenausbauten in Belastungszonen **unzulässig** sind, solange die Planung nicht vorliegt. Denn Mitgliedstaaten können sich zum Nachteil der Bürger nicht darauf berufen, dass sie ihre aus Unionsrecht folgenden Pflichten nicht erfüllt haben. 202

K. Klimaschutz und Schutz der Ozonschicht

I. Klimaschutz

Besorgnisse über eine durch menschliche Tätigkeit, insbesondere das Verbrennen fossiler Brennstoffe, verursachte Klimaveränderung entstanden in der Mitte der achtziger Jahre und wurden sowohl weltweit als auch von der EU sehr schnell aufgegriffen. Bereits 1992 kam es zur Ausarbeitung eines **Rahmen-Übereinkommens der Vereinten Nationen zum Klimaschutz**, dem die EU beiträgt.²¹¹ In Verfolg dieses Übereinkommens wurde 1997 ein internationales Protokoll angenommen, das für bestimmte Treibhausgase die Verminderung der Emissionen vorschrieb. Die USA, die das Rahmen-Übereinkommen ratifiziert hatten, unterzeichneten das Kyoto-Protokoll, änderten dann jedoch ihre Politik und widerriefen ihre Unterschrift. So geriet die EU als großer Block industrialisierter Staaten, die für die große Mehrzahl der Treibhausgas-Emissionen verantwortlich waren, unversehens in eine weltweite Führungsposition in den Bemühungen um eine Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen. Nach Russlands Beitritt zu dem Übereinkommen konnte das Kyoto-Protokoll 2005 in Kraft treten; es sieht Verminderungen der Emissionen von Treibhausgasen bis spätestens 2012 um – global – etwa fünf Prozent gegenüber 1990 vor; für die EU ist eine Verminderung um acht Prozent festgelegt. Verhandlungen über weitere Verminderungen nach 2012 sollen Ende 2009 abgeschlossen werden; sie gestalten sich insbesondere wegen der Haltung der USA, aber auch der Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere Chinas und Indiens sehr schwierig. 203

209 Art. 9 Abs. 7 RL 2002/49/EG, umgesetzt durch Art. 47 d Abs. 3 BImSchG.

210 S. dazu den Entwurf der Kommission für eine RL über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624. Entscheidung 94/69, ABl. 1994 L 33, S. 11.

211 Entscheidung 93/389, ABl. 1993 L 167 S. 31; geändert durch Entscheidung 1999/296, ABl. 1999 L 117, S. 35.

- 204 Die EU begann seit Anfang der neunziger Jahre, Maßnahmen gegen die Klimaveränderung zu ergreifen. Da sie keine allgemeine Zuständigkeit im Energiebereich besitzt, wurde der Umweltschutz zum maßgeblichen Politikbereich, in dessen Rahmen sich die verschiedenen Regelungen einordneten. Die EU richtete ein System zum Erfassen der erforderlichen Daten ein,²¹² erörterte in regelmäßigen Sitzungen die EU-Aspekte einer Klimaschutz-Politik und gelangte international mehr und mehr zu einem konzertierten Vorgehen, das ihr internationales Gewicht erheblich verstärkte und es ihr ermöglichte, maßgeblich zum Abschluss des Kyoto-Protokolls beizutragen.
- 205 Intern vereinbarte die EU eine **Lastenverteilung**, die insgesamt die erforderliche achtprozentige Emissionsreduzierung der Treibhausgase erreichen sollte, während die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten nach ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand gestaffelt wurden: während etwa Deutschland seine Emissionen gegenüber 1990 bis 2012 um 21 Prozent zu reduzieren hatte, betrug die entsprechende Verpflichtung für Großbritannien 12,5 und für Italien 6,5 Prozent; Frankreich hatte keine Verpflichtungen zur Verminderung, Spanien durfte seine Treibhausgas-Emissionen sogar um fünfzehn Prozent erhöhen. Diese Lastenverteilung wurde rechtlich 2002 endgültig festgeschrieben. 2009 wurde sie von 2013 bis 2020 fortgeschrieben, wobei nunmehr als Bemessungsjahr 2005 gewählt wurde.²¹³ Deutschland hat danach seine Emissionen um 14 Prozent zu vermindern, Belgien und Litauen um je 15%, Dänemark, Irland und Luxemburg um je 20%, Frankreich um 14%, Spanien um 10%, Großbritannien, Österreich und die Niederlande um je 16%, usw., während insbesondere die neuen Mitgliedstaaten ihre Emissionen erhöhen dürfen, Polen etwa um 14%, Rumänien um 19% und Bulgarien um 20%.
- 206 Um die erforderlichen Verminderungen möglichst kostengünstig zu erreichen, führte die EU einen **Handel mit den Berechtigungen** für Treibhausgas-Emissionen ein,²¹⁴ dem EU-weit etwa 10.000 Unternehmen unterworfen wurden, die etwa 45 Prozent aller Emissionen verursachen. Danach erhalten die Unternehmen Zertifikate (Berechtigungen) für jede Tonne Kohlendioxid (CO₂, das wichtigste Treibhausgas), die sie emittieren. Investieren sie in emissionsmindernde Techniken, so dass sie diese Berechtigungen nicht benötigen, so können sie die Berechtigungen verkaufen. Umgekehrt können sie Berechtigungen kaufen, wenn sie mehr Schadstoffe emittieren als berechtigt, emissionsmindernde Investitionen aber zu teuer erscheinen.
- 207 Ein zentrales Problem der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten stellt die transparente und gerechte **Zuteilung von Zertifikaten** dar. Gemäß Art. 10 ff der Richtlinie 2003/87 erhielten Anlagenbetreiber eine von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten festzusetzende Anzahl von Emissionszertifikaten für den ersten Verpflichtungszeitraum von 2005 bis 2007 kostenlos zugeteilt. Für die Zeit danach waren nach Art. 10 S. 2 der Richtlinie mindestens 90 % der Emissionszertifikate kostenlos zuzuteilen. Ab 2013 müssen die Emissionszertifikate nach Artikel 10 der Richtlinie 2009/29 grundsätzlich versteigert werden.
- 208 Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 9 der Richtlinie 2003/87 verpflichtet, einen nationalen **Verteilungsplan** auf der Grundlage objektiver, transparenter Kriterien iSd Anhangs III zu der Richtlinie zu erstellen. Nach diesem nationalen Allokationsplan richtet sich die Gesamtzahl der von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten zu verteilenden Emissionszertifikate. Neben der Gesamtmenge der zu verteilenden Zertifikate muss der nationale Verteilungsplan auch deren Verteilung an die einzelnen Marktteilnehmer regeln. Dabei

212 Entscheidung 2002/358, ABl. 2002 L 130, S. 1; Entscheidung 406/2009, ABl. 2009, L 140, S. 136.

213 RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. 2003 L 275, S. 32; RL 2009/29 zur Änderung der RL 2003/87, ABl. 2009 L 140, S. 63.

214 Frenz, VerwArch 94 (2003), 345 ff.

bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie an die gegenwärtige Situation der kostenlosen Zuteilung anknüpfen (sog. grandfathering), ob sie das frühzeitige Tätigwerden von Anlagenbetreibern berücksichtigen (sog. early action), und in wieweit sie Selbstverpflichtungen honorieren.²¹⁵

Art. 16 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, **Sanktionen** festzusetzen, die bei einem Verstoß gegen die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu verhängen sind. Falls Unternehmen in einem näher bestimmten Zeitraum keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen abgeben können, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen wegen Emissionsüberschreitungen zu verhängen. 209

Ergänzt wird das System durch ebenfalls im Kyoto-Protokoll vorgesehene Möglichkeiten, durch Investitionen in anderen Industrieländern (sog. **Joint Implementation – JI**) oder in Entwicklungsländern (sog. **Clean Development Mechanism – CDM**) die Vorgaben des Protokolls zu erreichen. Auch insoweit hat die EU mittlerweile die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen.²¹⁶ Als politische Zielsetzung hat sich die EU ferner darauf verständigt, die CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 20 % zu senken.²¹⁷ 210

In Deutschland ist die Richtlinie durch das TEHG, das am 15.7.2004 in Kraft getreten ist, umgesetzt worden. Für Emissionen bedarf der Anlagenbetreiber neben einer **Emissionsgenehmigung** auch einer entsprechenden Anzahl von Emissionsberechtigungen, auf deren Erteilung „nach Maßgabe des nationalen Zuteilungsplans“ ein Anspruch besteht (§ 9 Abs. 1 TEHG). 211

Das EU-System des Emissionshandels überlagert andere deutsche Ansätze, etwa die von freiwilligen Verpflichtungen seitens der Industrie, Treibhausgas-Emissionen zu vermindern, ist aber dennoch rechtlich unbedenklich. In Deutschland ist zunächst nur eine fakultative Beteiligung am Emissionshandel gefordert worden, um so die einseitige Aufkündigung von früheren **Selbstverpflichtungserklärungen** zu vermeiden. Die Kommission sieht in den Selbstverpflichtungserklärungen der Industrie in Deutschland dagegen Anhaltspunkte für die Anfangsallokationen oder für eine Kollektivlösung für den Emissionsrechtehandel (Pool-System). 212

Das System der Quotierung von Emissionen und die flexiblen Umsetzungsmechanismen (Emissionshandel, JI und CDM), kurz „cap and trade“ genannt, hat bisher nur wenige reale Fortschritte gebracht. Dies liegt daran, dass die Reduktionsziele weit hinter dem ökologisch Gebotenen zurückbleiben, und dass das Instrumentarium nicht darauf angelegt ist, Reserven zu mobilisieren, die die Ziele schneller erfüllen oder übererfüllen. Hinzu kommen enorme Transaktionskosten auf Seiten der Unternehmen wie auch der öffentlichen Verwaltung.²¹⁸ 213

Effektiver ist deshalb möglicherweise das Instrumentenmix, das in den vom Emissionshandel nicht erfassten Sektoren eingesetzt wird. Insoweit traf die EU eine Reihe von **anderen Maßnahmen**, um die Energie-Effizienz von Gebäuden und Produkten zu erhöhen, das Sparen von Energie zu fördern²¹⁹ und die Einführung erneuerbarer Energien zu unterstützen.²²⁰ Nachdem ein Vorschlag von 1991 zur Einführung einer kombinierten CO₂-Energiesteuer gescheitert war,²²¹ konnte sich die EU bisher nur auf die Einführung von Min- 214

215 RL 2004/101, ABl. 2004 L 338, S. 18.

216 *Rehbinder/Schmalholz*, UPR 2002, 1, 3, 9 f.

217 Vgl hierzu Entscheidung 406/2009 (Fn 212), Erwägungsgrund 4.

218 *Winter*, ZUR 2009, S. 289 ff.

219 RL 2001/77 über die Förderung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien, ABl. 2001 L 283, S. 33; RL 2003/30 über die Förderung von Bio-Treibstoffen oder anderen erneuerbaren Treibstoffen, ABl. 2003 L 123, S. 42; RL 2009/30, ABl. 2009 L 140, S. 88.

220 RL ABl. 1992 L 196, S. 1.

221 RL 2003/96EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. 2003 L 283, S. 51.

deststeuersätzen für Energieträger sowie die steuerliche Förderung von Bio-Treibstoff verständigen.²²²

- 215 Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen im **Verkehrssektor** waren weitgehend erfolglos. Der EU-weite Trend zum verstärkten Gebrauch privater Kraftfahrzeuge und zur Bevorzugung des Straßenverkehrs gegenüber dem Schienenverkehr konnte bisher nicht umgekehrt werden. Ein Versuch, die CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen gesetzlich zu begrenzen, wurde zunächst zugunsten einer freiwilligen Verpflichtung der KFZ-Hersteller aufgegeben und erst mit Wirkung ab 2012 verbindlich eingeführt.²²³ Die Regelung enthält allerdings nur eine Begrenzung der durchschnittlichen Emissionen pro Fahrzeugflotte, bleibt also gegenüber den absoluten Reduktionszielen des Kyoto-Protokolls entscheidend zurück.

II. Schutz der Ozonschicht

- 216 Die teilweise Zerstörung der Ozonschicht wurde Ende der siebziger Jahre entdeckt, zeitlich also vor der Klimaveränderung. Nach Abschluss eines internationalen **Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht** kam es 1988 zur Annahme des Protokolls von Montreal, das konkrete Maßnahmen zum Verbot der Herstellung und zur Beschränkung der Verwendung ozonschädigender Stoffe – insbesondere Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), Halone, Methylbromid – enthielt. Die Gemeinschaft trat dem Protokoll bei,²²⁴ ebenso wie die USA und die anderen industrialisierten Staaten. In mehreren Schritten wurde das Protokoll verschärft; die Zahl der erfassten Stoffe wurde erhöht, ihre Verwendung weiter eingeschränkt und der Handel mit ihnen auch hinsichtlich jener Staaten verboten, die dem Protokoll nicht beigetreten waren.
- 217 Die Union folgte in ihrer Gesetzgebung jeweils dem Protokoll,²²⁵ ging in ihren Anforderungen hinsichtlich der Beschränkungen und der erfassten Stoffe sogar teilweise **über das Protokoll hinaus** und verbot auch die Verwendung der ozonschädigenden Stoffe etwa in Sprays oder Kühlsystemen. Die detaillierten EU-Vorschriften regeln auch die Begrenzung der Einfuhren von ozonschädigenden Stoffen, solange die Einfuhr zugelassen ist, den Handel mit nicht benötigten Mengen innerhalb der EU und die Unterrichtung der Behörden über Herstellung und Verwendung der Stoffe. Die Kontrolle der Durchführung der EU-Regelungen ist weitestgehend den Mitgliedstaaten überlassen.

L. Gewässerschutz

- 218 Gemeinschaftliche Maßnahmen zum Schutz der Gewässer bestehen seit dreißig Jahren. Sie wurden schrittweise ausgebaut, verfeinert und durch eine neue, im Jahre 2000 angenommene **Rahmen-Richtlinie**²²⁶ in erheblichem Umfang abgeändert. Die insoweit eingeleiteten Veränderungen sind noch nicht abgeschlossen.
- 219 Nach der neuen Rahmen-Richtlinie soll die Bewirtschaftung des gesamten Süßwassers in der Gemeinschaft ■■■■(jetzt Union), einschließlich des Grundwassers und der Küstengewässer, nach **Flusseinzugsgebieten** erfolgen. Ziel ist es, bis 2015 einen „guten“ Zustand der Gewässer zu erreichen. Was „gut“ ist, wurde nicht definiert, sondern anhand von verschie-

222 VO 443/2009 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, S. 1.

223 Entscheidung 88/540, ABl. 1988 L 297, S. 8.

224 Zuletzt mit VO 1005/2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ABl. 2009 L 286, S. 1.

225 RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, S. 1.

226 ■■■■■■

- denen Kriterien beschrieben. Jedes Flusseinzugsgebiet hat anhand dieser Kriterien selbst festzulegen, was es unter „gut“ versteht. Bis 2009 sind für die einzelnen Einzugsgebiete Verbesserungsprogramme und Bewirtschaftungspläne – eine klare Unterscheidung zwischen „Programm“ und „Plan“ kennt das EU-Recht nicht – aufzustellen; bei grenzüberschreitenden Einzugsgebieten haben sich die Mitgliedstaaten um das Erstellen dieser Programme zu bemühen, sind aber nur hinsichtlich ihres eigenen Gebietes rechtlich verpflichtet. Die Öffentlichkeit ist an der Ausarbeitung und Durchführung der Programme und Pläne zu beteiligen. Für bestimmte Schadstoffe waren auch EU-weite Maßnahmen vorgesehen, deren Ziel es war, für bestimmte prioritäre Schadstoffe die Einleitung in Gewässer bis 2020 vollständig zu unterbinden. Dieses Ziel wurde aber wieder aufgegeben. Stattdessen legte eine RL von 2008 für 33 Stoffe **Umweltqualitätsnormen** fest, die grundsätzlich eingehalten werden müssen; allerdings dürfen die Mitgliedstaaten an „Einleitungspunkte angrenzende Durchmischungsbereiche“ ausweisen, innerhalb derer die Umweltqualitätsnormen überschritten werden dürfen. Bis spätestens 2018 hat die Kommission zu prüfen, ob Fortschritte bei der Verminderung der Gewässerverschmutzung gemacht wurden.²²⁷ 220
- Die Rahmen-Richtlinie ordnet die Gewässerbewirtschaftung in der Union – und darüber hinaus – weitgehend neu; sie verlangt insbesondere eine integrierte **Zusammenarbeit** in den Verwaltungseinrichtungen der Einzugsgebiete. Für eine umfassende Bewertung ist es noch zu zeitig. Wie weit das Konzept der Bewirtschaftung nach Einzugsgebieten bei internationalen Wasserläufen das bisher bestehende Konzept der internationalen Zusammenarbeit ersetzen kann, wird sich erst in der Zukunft entscheiden. 221
- Auffallend ist, dass die Rahmen-Richtlinie und die inzwischen ergangene Richtlinie 2008/105 das Setzen von **Emissionswerten** für die Ableitungen von Schadstoffen in Gewässern praktisch aufgegeben hat, obwohl noch die Richtlinie 2000/60 unter dem maßgeblichen Einfluss des Europäischen Parlaments das Festlegen von Emissionswerten vorgesehen hatte. Dies erklärt sich aus der bisherigen Erfahrung – zwischen 1976 und 1992 wurden für 17 Schadstoffe EG-weite Emissionswerte eingeführt (neben Konzentrationswerten, die die Mitgliedstaaten stattdessen einführen konnten). Kontroll-, Überwachungs- und Transparenzmechanismen für diese Werte fehlten fast vollständig und machten die tatsächliche Anwendung weitgehend problematisch. Ein EG-weit einheitliches System von Emissionswerten war gegen den Widerstand Großbritanniens und ohne entsprechende Initiativen der Kommission nicht erreichbar. 222
- Von deutscher Seite ist zu Recht kritisiert worden, die Wasserrahmenrichtlinie verwirkliche den **Emissionsansatz** nicht konsequent genug. Sie solle sich an der strengeren Tradition des deutschen Wasserrechts orientieren, die den Maßstab des Standes der Technik strenger formuliert habe und seit der Novelle von 1986 des § 7 a WHG in produktiver Weise den Stoffansatz mit einem Branchenansatz verknüpft habe, welcher die hauptsächlichlichen Abwasserströme erfasse.²²⁸ Indessen hindert nichts Deutschland daran, diesen Ansatz weiterzuentwickeln, strengere Normen zu setzen und über die Liste der zu regelnden Stoffe hinauszugehen. 223
- Gemeinschaftlich ist der Emissionsansatz für Schadstoffe mit Annahme der Richtlinie 2008/105 jedenfalls bis etwa 2020 gescheitert. Da Umweltqualitätsnormen nur sehr schwer kontrolliert werden können und in der Praxis der Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch nicht kontrolliert werden, ist damit die Wasserpolitik in der Union wieder weitgehend von den Zielsetzungen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten beeinflusst, die sich nunmehr in den Regelungen der Flussgebietseinheiten konkretisieren. 224

227 RL 2008/105 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2008 L 348, S. 84.

228 Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rn 571 ff.

- 225 Die Rahmen-Richtlinie 2000/60 hat ältere Richtlinien nicht vollständig ersetzt, sondern wird allmählich an ihre Stelle treten. Gegenwärtig besteht also eine **Übergangsphase**, die es im Einzelfall schwierig macht, festzulegen, welche Vorschriften gelten. So gelten die Emissions-Grenzwerte, nicht aber die Qualitätsnormen der Richtlinie 76/464 und ihrer Tochter-Richtlinien bis 2012/2013 weiter. Die RL 80/68 über den Schutz des Grundwassers wurde durch eine neue RL ersetzt,²²⁹ die im Wesentlichen den Mitgliedstaaten Kriterien für die Beurteilung des Grundwassers und signifikanter Trends von dessen Verschmutzung vorschreibt. Nur für Nitrate und Pestizid-Wirkstoffe wurden bezifferte Qualitätsnormen festgelegt.
- 226 Unberührt von der Rahmen-Richtlinie bleibt die Richtlinie über **kommunale Abwässer**.²³⁰ Sie sieht für alle Gemeinden mit mehr als 2000 Bewohnern bis 2005 – den neuen Mitgliedstaaten wurden erhebliche Übergangsfristen eingeräumt – das Anlegen einer Kanalisation sowie das obligatorische Klären von Abwässern vor. Für gefährdete Gebiete sind strengere Regelungen als von der Richtlinie vorgeschrieben vorgesehen.
- 227 Die Richtlinie 91/676 soll den Eintrag von **Nitraten aus landwirtschaftlichen Quellen** in die Gewässer begrenzen, um eine Eutrophierung zu vermeiden.²³¹ Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn der Nitratgehalt im Wasser 50 mg pro Liter erreicht oder zu erreichen droht. Diese Maßnahmen können gegebenenfalls bis zu einer Begrenzung der Viehhaltung gehen. Wie bei der Richtlinie über kommunale Abwässer ist die tatsächliche Anwendung der festgelegten Vorschriften das größte Problem.
- 228 Die Richtlinie über **Trinkwasser**, 1980 angenommen und 1998 neu gefasst,²³² legt für eine Vielzahl von Schadstoffen – Schwermetalle, Nitrate, Pestizide usw. – Konzentrationswerte im Trinkwasser fest, die nicht überschritten werden dürfen. Die Mitgliedstaaten besitzen nunmehr weitgehende Möglichkeiten, Ausnahmen von den Vorschriften der Richtlinie festzulegen und unterliegen nur einer weit gefassten Kontrolle seitens der Kommission.
- 229 Eine Richtlinie über die **Qualität der Badegewässer**²³³ erfasst mehr als 20.000 Badegewässer im Meer und im Binnenland der Union. Die Richtlinie schreibt vor, dass die Badegewässer am Ende jeder Badesaison hinsichtlich des Vorhandenseins von zwei Parametern, intestinale Enterokokken und *Escherichia coli*, zu bewerten sind. Aufgrund der Durchschnittswerte für fünf Badesaisons ist die Qualität des Badegewässers dann, erstmals 2014, als „ausgezeichnet“, „gut“, „ausreichend“ oder „mangelhaft“ einzustufen. Pro Saison sind mindestens fünf Proben zu nehmen. Kurzfristige Überschreitungen der in der Richtlinie festgelegten Konzentrationen dürfen außer Betracht bleiben. Ein endgültiges Badeverbot ist erst auszusprechen, wenn das Gewässer in fünf aufeinanderfolgenden Saisons als mangelhaft eingestuft wurde. Wegen ihres erheblichen Einflusses auf die Freizeitindustrie hatte die Richtlinie von 1976 in zahlreichen Gemeinden zu einer Verbesserung der Qualität der Küstengewässer geführt; es ist zu erwarten, dass die neue Richtlinie, die mehr der Verwaltung als dem Bürger nützt, regelmäßig zu sehr positiven Einstufungen der Badegewässer führen wird.
- 230 Den Schutz **internationaler Wasserläufe** – Rhein, Donau, Elbe, Oder – überließ die Union bisher weitgehend der internationalen Zusammenarbeit, obwohl sie den jeweiligen Über-

229 RL 2006/118, ABl. 2006 L 372, S. 19.

230 RL 91/271, ABl. 1991 L 135, S. 40.

231 RL 91/676, ABl. 1991 L 375, S. 1.

232 RL 98/83, ABl. 1998 L 1976 L 31, S. 1.

233 RL 2006/7, ABl. 2006 L 63, S. 37; diese RL ersetzt schrittweise, bis 2014, die RL 76/160, ABl. 1976 L 31, S. 1.

einkommen²³⁴ selbst auch beigetreten war. Inwieweit die Rahmen-Richtlinie 2000/60 hier zu einer Veränderung führt, muss abgewartet werden. Auch den **Meeresschutz** von Nord- und Ostsee, Atlantik und Mittelmeer überließ die Union trotz Beitritts in der Vergangenheit den verschiedenen regionalen Übereinkommen.²³⁵ Die kürzlich vom Gerichtshof bestätigte Rechtsauffassung,²³⁶ dass die von der EU ratifizierten internationalen Übereinkommen Teil des Gemeinschaftsrechts ■■■(jetzt Unionsrechts) sind, die Mitgliedsstaaten binden und von der Kommission auch dann durchgesetzt werden können, wenn die EU kein sekundäres Recht zum Umsetzen des Übereinkommens in Unionsrecht erlassen hat, mag zukünftig die Bedeutung dieser verschiedenen Übereinkommen zum Gewässerschutz für die Mitgliedsstaaten erhöhen.

2008 nahm die Gemeinschaft ■■■(jetzt Union)eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft ■■■(jetzt Union) im Bereich der Meeresumwelt an.²³⁷ Die Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine Meeresstrategie entwickeln, anhand qualitativer Merkmale festlegen, was ein guter Umweltzustand ihrer Meeresgewässer ist und Maßnahmenprogramme entwickeln und durchführen, um diesen Zustand herzustellen oder zu erhalten. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den regionalen Meeresschutz-Abkommen bleibt unberührt; indessen gewinnt die Kommission mit der Richtlinie größere Überwachungsbefugnisse. 231

M. Produktumweltrecht

I. Integrierte Produktpolitik

Produkte stellen auf vielfältige Weise eine Belastung der Umwelt dar. **Belastungspfade** sind vor allem 232

- Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden durch Schadstoffe, die in den Produkten enthalten sind oder von ihnen erzeugt werden und aus ihnen während ihres Lebenszyklus austreten,
- Verbrauch von fossilen Energieressourcen, einschließlich der Abgabe von Klimagasen,
- Verbrauch natürlicher Materialien, dadurch u.a. Bodendegradierung und Beeinträchtigung der Biodiversität,
- Lärmbelastung,
- elektromagnetische Belastung.

Das Unionsrecht hat sich zunächst vor allem dem Schadstoffproblem zugewandt. Antrieb war dabei ursprünglich, Unterschiede der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Binnenmarkt anzugleichen. Zunehmend traten jedoch genuine Umweltschutzziele hinzu. Erst in den neunziger Jahren richtete sich die Aufmerksamkeit auch auf die anderen Dimensionen der Umweltbelastung durch Produkte, wie den Verbrauch von Energie und Material sowie die elektromagnetische Belastung. 233

Leitidee der produktbezogenen Umweltpolitik als einer „integrierten Produktpolitik“ ist die Lebenszyklus-Betrachtung. Sie will möglichst alle Belastungen erfassen und minimieren, die von der Gewinnung des Rohmaterials über die Herstellung und Vermarktung des Produkts 234

234 Entscheidungen 77/586, ABl. 1977 L 240, S. 35 (Beitritt zum Rhein-Abkommen); 90/160, ABl. 1990 L 377, S. 28 und 97/825, ABl. 1997 L 342, S. 18 (Beitritt zu den Donau-Abkommen); 91/160, ABl. 1991 L 321, S. 25 (Beitritt zum Elbe-Abkommen); 1999/257, ABl. 1999 L 100, S. 20 (Beitritt zum Oder-Übereinkommen).

235 Entscheidungen 77/585, ABl. 1977 L 240, S. 1 (Beitritt zum Übereinkommen von Barcelona zum Schutz des Mittelmeers); 94/157, ABl. 1994 L 73, S. 19 (Beitritt zum Helsinki-Übereinkommen 1992 zum Schutz der Ostsee); 98/249, ABl. 1998 L 104, S. 1 (Beitritt zum OSPAR-Übereinkommen zum Schutz des Nordost-Atlantiks).

236 EuGH, Rs. C-239/03 (Kommission/Frankreich), Slg 2004, I-9325.

237 RL 2008/56, ABl. 2008 L 164, S. 19.

- bis zu seiner Verwendung und Existenz als Abfall entstehen können.²³⁸ Diese sind allerdings rechtlich schwer zu fassen, weil ungemein **unterschiedliche Quellen, Arten, Pfade und Endpunkte der Belastung** sowie eine Vielfalt von jeweils geeigneten Instrumenten zusammenzufügen wären. Zum Beispiel können Maßnahmen bei der Herstellung des Produkts, der Vermarktung, der Verwendung oder der Abfallphase ansetzen. Sie müssten den Materialeinsatz, den Energieverbrauch bei Herstellung und Verwendung, chemische, biologische und radiologische Emissionen ins Visier nehmen. Sie müssten eine dem Problem angemessene Mischung von Verhaltensgeboten und ökonomischen Instrumenten finden. Und sie müssten planerische Instrumente zur Bewirtschaftung der Absorptionskapazität der aufnehmenden Medien einsetzen.
- 235 Eine weitere Leitidee, die sich im Produktrecht langsam durchsetzt und auch vom EuGH anerkannt worden ist,²³⁹ besteht in der **Substitution**. Sie ist eine Form der Alternativenprüfung, wie sie auch in anderen Sektoren der Umweltpolitik, etwa der UVP und dem Natura 2000-Regime, auftritt. Der Substitutionsgedanke besagt, dass ein umweltbeeinträchtigendes Produkt nicht verwendet werden sollte, wenn ein weniger beeinträchtigendes Produkt mit gleichartiger Funktion zur Verfügung steht. Der Gedanke kann auch auf erst in der Zukunft verfügbare Substitute erstreckt werden, etwa in der Weise, dass das problematischere Produkt nur vorübergehend zugelassen wird.²⁴⁰
- 236 Neben diesen Leitideen stehen die umweltrechtlichen Prinzipien der Art. 114 Abs. 3 und Art. 191 Abs. 2 AEUV. Der EuGH hat zum Prinzip des **hohen Schutzniveaus** ausgesprochen, dieses zwingt nicht zu einem höchsten Schutz, was jedoch nicht ausschließt, dass der EU-Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums befugt ist, ein höchstes Schutzniveau zu verwirklichen, wenn dies mit dem übrigen EU-Recht vereinbar ist. Im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip hat er betont, dass sich die Untersagung des Inverkehrbringens oder bestimmter Verwendungen eines Produkts rechtfertigen könne, wenn noch kein definitives Wissen über die Risiken vorliege.²⁴¹ Normalerweise ist vor solchen Maßnahmen eine wissenschaftlich gestützte Risikobewertung durchzuführen.²⁴² Viele Rechtsakte etwa des Chemikalienrechts sehen eine solche auch vor, insbesondere, wenn ein Produkt einem Anmelde- oder Genehmigungsvorbehalt unterliegt, weil es als potentiell gefährlich gilt. In anderen Fällen, insbesondere in unvorhergesehenen Situationen mit potentiell großen Schäden, genügt eine kursorische Risikoeinschätzung, damit vorläufige Maßnahmen getroffen werden können.
- 237 Trotz der anspruchsvollen Erklärungen für eine integrierte Produktpolitik sind bisher tatsächlich **eher partielle Maßnahmen** getroffen worden. Als integrativ sind dabei allenfalls solche Regelungen anzusehen, die aus der Abfallperspektive das Produktdesign in den Blick nehmen, wie zB die Richtlinie zum Elektronikschrott (s. dazu Rn 369), oder die die Produkte einem umfassenden Anspruch an Umweltverträglichkeit unterwerfen, wie die Ökodesign-Richtlinie (dazu unten Rn 239) und die Verordnung über das Umweltzeichen.
- 238 Eine Schwäche der integrierten Produktpolitik ist, dass sie trotz aller umfassenden Betrachtung doch auf **einzelne Produktlinien** beschränkt ist. Dies wird im europäischen Chemikalienrecht vermieden. Eher dem Vorbeugungsprinzip als dem Lebenszyklusansatz verpflichtet, reagiert es auf das Problem, dass gefährliche Chemikalien in unendlich viele Produkte eingebaut und aus ihnen wieder freigesetzt werden, und dass es aussichtslos ist, für alle

238 KOM(2001) 68; KOM(2003) 302.

239 EuGH, C-473/98 (Kemikalieninspektionen) Slg 2000, I-5681.

240 So die – kaum noch genutzte – Möglichkeit auf Grund § 17 Abs. 2 ChemG.

241 EuGH, C-157/96 (Regina/Ministry of Agriculture) Slg 1998, I-2211 und Rs. C-180/96 (Großbritannien/Kommission), Slg 1998, I-2265.

242 Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM(2001)1 Nr. 6.1.

Chemikalien in all diesen Produkten Verbote oder Grenzwerte einzuführen. Das Chemikalienrecht geht deshalb auf die Stufe der Materialien zurück und nimmt die gefährlichen Stoffe und Zubereitungen vom Markt, so dass sie für die Produktherstellung insgesamt nicht mehr zur Verfügung stehen. In der praktischen Anwendung des Chemikalienrechts und insbesondere seiner Neuorientierung durch die REACH-Verordnung ist dieser präventive Gedanke allerdings mehr und mehr zu Gunsten von Einzelregelungen von Produktklassen zurückgedrängt worden.

Im Folgenden werden ausgewählte Rechtsakte zur Produktpolitik sowie das Chemikalienrecht behandelt. Produktpolitik kommt weiterhin im Abschnitt über Abfallrecht zur Sprache. 239

II. Produktregelungen

Die RL 2009/125 über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte²⁴³ schafft einen Rahmen für **Ökodesign**-Anforderungen von umweltgerechten Produktregelungen; sie bezieht sich insbesondere aber nicht nur auf den Energieverbrauch. Die RL erfasst alle Produkte – mit Ausnahme indessen der Verkehrsmittel (KFZ, Flugzeuge, Schiffe usw.). Sie räumt der industriellen Normung sowie Maßnahmen der Selbstregulierung Vorrang gegenüber gesetzlichen Maßnahmen ein. Bis Ende 2009 war es jedoch zu derartigen Maßnahmen so gut wie nicht gekommen, so dass die Union angesichts der Notwendigkeit zur Bekämpfung des Klimawandels beizutragen, mehr und mehr auf gesetzliche Regelungen setzt. 240

Durchführungsmaßnahmen für einzelne Produktgruppen werden von der Kommission im Ausschussverfahren beschlossen, was die Mitwirkung des Europäischen Parlaments erheblich einschränkt. Die VorgängerRL 2005/32 legte selbst einige Produktgruppen fest, für die vorrangig solche Maßnahmen zu erlassen sind.²⁴⁴ Ein Arbeitsprogramm der Kommission²⁴⁵ zählte 57 Produktgruppen auf, für die energiebeschränkende Maßnahmen ausgearbeitet werden sollen. Ein umfassenderes Programm soll auf Grund von Art. 16 RL 2009/125 erstellt werden. Bisher sind Regelungen – in Form von VOen – unter anderem ergangen für Kühlschränke, Fernseher, Elektromotoren, Haushaltslampen sowie Haushalts- und Bürogeräte im Bereitschaftszustand. Ökodesign-Anforderungen für andere Aspekte als den Energieverbrauch sind bisher nicht ergangen, doch überlegt die Kommission, derartige Anforderung auch für den Wasserverbrauch von Produkten festzulegen.²⁴⁶ 241

Die VO 850/2004²⁴⁷ setzt das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe um. Sie verbietet Herstellung, Inverkehrbringen und Verwendung von 13 persistenten organischen Schadstoffen, darunter Chlordan, Heptachlor, Hexachlorbenzol, PCB, DDT, HCH und Lindan. 242

Bemühungen der Union um die Verminderung von Schwermetallen und anderen schädlichen Stoffen sind in verschiedenen Rechtsvorschriften zum Gewässerschutz, der Luftreinhaltung und der Abfallbewirtschaftung, aber auch in Binnenmarkt-Regelungen – Spielzeug, Treibstoffe, Verpackungen, Batterien – verstreut und alles andere als systematisch. Teilweise sind 243

243 RL 2009/125 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, Abl. 2009 L 285, S. 10. Sie ersetzt die Vorgängerrichtlinie 2005/32, Abl. 2005 L 191, S. 29.

244 RL 2005/32, Art. 16: Heiz- und Warmwasserbereitungsgeräte, elektrische Antriebssysteme, Beleuchtung in privaten Haushalten und im Dienstleistungssektor, Haushaltsgeräte, Bürogeräte, Unterhaltungselektronik, Heizungs-Lüftungs- und Klimaanlageanlagen und stand-by Zustand bestimmter Produkte.

245 KOM(2008) 660.

246 KOM(2007) 414 und KOM(2008) 875.

247 VO (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe, Abl. 2004 L 158, S. 7.

sie in die RL 76/769 aufgenommen, die nunmehr in der VO 1907/2006 aufgegangen ist (unten Rn 267).

- 244 Seit 1992 hat die Union ein **Umwelt-Kennzeichen** geschaffen,²⁴⁸ das aus einer stilisierten Blume in Form eines „E“ besteht, die von einem Kranz aus 12 Sternen umgeben ist. Das Kennzeichen soll die besondere Umweltqualität eines Produktes unterstreichen. Die Kriterien für die verschiedenen Produktgruppen werden von der Kommission im Ausschussverfahren unter Beteiligung der anbietenden Wirtschaft und der Umweltorganisationen festgelegt; ein Hersteller kann dann bei den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten die Zuteilung des Kennzeichens beantragen, sofern sein Produkt den festgelegten Anforderungen entspricht. Bisher wurden Qualitätskriterien für etwa 35 Produktgruppen erarbeitet, doch ist die – freiwillige – Teilnahme der Hersteller an dem Verfahren sehr begrenzt; nur etwa 300 Produkte tragen das Kennzeichen bisher.
- 245 Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion dürfen nach der VO 834/2007 ein Symbol tragen, das gemeinschaftsweit festgelegt ist und die Verwendung mitgliedstaatlicher Symbole ausschließt.²⁴⁹ Das Symbol besteht aus einer stilisierten Ähre, umgeben von 12 Sternen in einem blau-grün angeordneten Kreis.

III. Chemikalienrecht

1. Allgemeines

- 246 Die chemische Eigenschaft gewisser Stoffe, für Gesundheit oder Umwelt schädliche Wirkungen verursachen zu können, ist prägender Bezugspunkt des EU-Chemikalienrechts. Da Chemikalien²⁵⁰ als Produkte grenzüberschreitend gehandelt werden, sind sie **frühzeitig Gegenstand von ■■■Unionsrecht** geworden, zunächst mit der Absicht, den Handel zu erleichtern, zunehmend aber mit eigenständiger gesundheits- und später auch umweltpolitischer Zielsetzung.²⁵¹ Seit 2006 wird das Chemikalienrecht in der Union fast vollständig durch Verordnungen der Union festgelegt, die deutsche Regelungen schrittweise ersetzen werden.
- 247 Chemikalien können in unterschiedlichen Phasen ihres **Lebenszyklus** schädlich werden – im Herstellungs- oder Verarbeitungsprozess, beim Transport, bei der Verwendung als Produkt und bei der Wiederverwertung oder Beseitigung als Abfall. Viele Regelungen knüpfen an diesen besonderen Phasen an und fügen sich zugleich in die allgemeinere Systematik sonstiger Rechtsnormen der jeweiligen Phase, was zu einer Zersplitterung aus Chemikalienperspektive führt. Dementsprechend gibt es eigenes Recht der Schadstoffimmissionen von stationären und mobilen Anlagen, Recht des Arbeitsschutzes, Recht des Gefahrguttransports und Recht gefährlicher Abfälle.
- 248 Das eigentliche Chemikalienrecht nimmt vor allem die **Produktphase** in den Blick, behält aber auch den übrigen Lebenszyklus im Auge. Es hat gewisse Konzentrationsfunktionen insofern, als es Informationen über die Eigenschaften der Stoffe generiert und einer Risikobewertung zuführt, die für die Kontrolle sämtlicher Lebensphasen brauchbar ist. Bei seiner Kontrolle der Produktphase läuft das Chemikalienrecht nicht den einzelnen Produktverwendungen hinterher, sondern formuliert seine Anforderungen als Voraussetzungen des Inverkehrbringens der Produkte. Neben dem allgemeinen Chemikalienrecht gibt es ausgegliederte und insoweit speziellere Regelungen für besonders gefährliche Produkte – namentlich Pflanzenschutzmittel und Biozide –, die ebenfalls an das Inverkehrbringen anknüpfen.

248 Zuletzt durch VO (EG) Nr. 1980/2000, ABl. 2000 L 237, S. 1.

249 VO 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, ABl. 2007 L 189, S. 1; VO 889/2008 der Kommission, ABl. 2008 L 250, S. 1.

250 *Rehbinder*, EUDUR, Bd. II 2, § 61, Rn 1.

251 Art. 4 Abs. 3 RL 67/548/EWG.

Unter instrumentellen Gesichtspunkten sind Maßnahmen der **Marktinformation** und Maßnahmen der **Marktbeschränkung** zu unterscheiden. Zu ersteren gehören Einstufung, Kennzeichnung und Sicherheitsdatenblätter (unten 3.), zu letzteren Vermarktungsbeschränkungen unterschiedlicher Intensität (unten 4.). Für beide Maßnahmen ist es erforderlich, dass Daten über die Risiken erzeugt, vorgelegt und bewertet werden (unten 5.).

Insgesamt setzt das Chemikalienrecht stark auf eine Perfektionierung **behördlicher Kontrollen**, doch kennt es auch Elemente der – regulierten – Selbstkontrolle. Da behördliche Kontrollen auf einen hohen Informationsstand angewiesen sind, widmet sich ein Großteil der Vorschriften der Beschaffung und Bewertung von Daten über die Stoffrisiken.

2. Rechtsgrundlagen

Das europäische Chemikalienrecht hat eine mehr als 40-jährige **Entwicklungsgeschichte durchlaufen**. RL 67/548 führte ein System der Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Chemikalien ein. Dieses wurde 1979 durch RL 79/831/EWG um Regelungen zur Anmeldung von Neustoffen, dh Stoffen, die ab in Verkehr gebracht werden sollten, erweitert. Eine weitere grundlegende Änderung brachten RL 92/32 und RL 93/67/EWG durch Einführung der behördlichen Risikobewertung. 1988 wurde durch RL 88/379/EWG (neu gefasst durch RL 1999/45/EG) das System der Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung auf Zubereitungen (dh Gemenge, Gemische und Lösungen aus mindestens zwei Stoffen) erstreckt. 1993 kam VO(EG) 793/93 hinzu, die ein Anmeldesystem für Altstoffe (dh die am 18. September 1981 auf dem Markt befindlichen und im European Inventory of Existing Chemical Substances – EINECS – erfassten Stoffe) vorschrieb. Die Informationen, die auf Basis dieser Rechtsakte, aber auch aus anderen Quellen ad hoc gewonnen wurden, waren Grundlage von Vermarktungsbeschränkungen, die sukzessive in den Anhang der RL 76/769 aufgenommen wurden. Etwa 70 Stoffe sind auf diesem Wege in zT stark differenzierter Weise beschränkt worden.

In **bewertender Betrachtung** war das Neustoffregime insgesamt erfolgreich, weil es jeden neu auf den Markt gebrachten Stoff einer gründlichen Risikobewertung unterzog. Allerdings wurde seinem Ansatz vorgeworfen, unnötig viele Datensätze zu fordern. Dies füge der europäischen Industrie Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu den USA zu, in denen Prüfnachweise grundsätzlich nur nach Vorliegen eines Anfangsverdachts vorzulegen sind. Das Altstoffregime galt dagegen als Misserfolg, weil Daten und Risikobewertungen im Verhältnis zu der großen Zahl der auf dem befindlichen Stoffe nur für eine verschwindend kleine Menge vorgelegt wurden. Zudem waren die zuständigen Behörden mit der häufig sehr aufwendigen Risikobewertung der Stoffe überlastet.

Aus diesen und anderen Gründen legte die Kommission nach **Analyse der Situation** in einem Weißbuch von 2001²⁵² im Jahre 2003 einen Vorschlag für eine Verordnung vor,²⁵³ der nach 6 Jahren intensiver und weltweiter Diskussion schließlich zu der VO(EG) 1907/2006, der sog. REACH-Verordnung²⁵⁴ führte. Im Jahre 2008 kam VO(EG)1272/2008 hinzu, die die Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen regelt und RL 67/548/EWG und RL 1999/45/EG weitgehend ablöst.

Der Schwerpunkt der **REACH-VO** liegt auf der **Datenbeschaffung und Risikobewertung**. Die Anforderungen an Neustoffe und Altstoffe werden einander angeglichen, mit dem Unterschied jedoch, dass für die noch nicht registrierten Stoffe (sog. phase-in-Stoffe) bestimmte nach Produktions- und Einfuhrvolumen gestaffelte Vorlagefristen gelten. Bei

252 Weißbuch über eine Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik, KOM(2001) 88.

253 KOM(2003) 644.

254 VO (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, ABl. 2006 L 396, S. 1.

- Fristüberschreitung darf der Stoff nicht mehr vermarktet werden. Dies stellt eine strengere Sanktion im Vergleich zum geltenden Recht dar, welches für Fristüberschreitungen nur Bußgelder vorsah. Die Anmeldepflichtigen werden insofern stärker in Selbstverantwortung genommen, als sie nicht nur Daten, sondern auch den Entwurf einer Risikobewertung, genannt Chemischer Sicherheitsbericht, vorzulegen haben. Neu ist weiterhin, dass die Daten über die Verwendungsweisen und damit über der Risiken der Exposition gegenüber dem Stoff insofern verbessert werden, als auch diejenigen, die Stoffe weiterverarbeiten (sog. downstream-users), zur Risikobewertung beitragen müssen. Dies geschieht entweder dadurch, dass downstream-users „upstream“ dem Anmeldepflichtigen ihre Verwendungsweise bekannt geben, oder dadurch, dass sie für ihre Verwendung (zB eine Zubereitung) einen chemischen Sicherheitsbericht vorlegen.
- 255 Neu ist weiterhin, dass hinsichtlich der Vermarktungsbeschränkungen die **materiellen Maßstäbe** präzisiert und das Verfahren stärker europäisiert werden. Ein Schwerpunkt des Vorschlags liegt schließlich darin, dass für bestimmte besonders gefährliche Stoffe ein **Zulassungssystem** eingeführt wird. Diese Stoffe werden in einem bestimmten Verfahren auf eine Liste (Anhang XIII) gesetzt, in der auch der Termin für die Stellung des Zulassungsantrags bestimmt wird, bei dessen Ablauf der Stoff nicht mehr hergestellt und eingeführt werden darf. Die Entscheidung setzt eine Risikobewertung voraus, weil anders als bei Bioziden und Pestiziden die Gefährlichkeit nicht bereits aus dem Verwendungszweck ableitbar ist. Im Zulassungsverfahren werden insbesondere die unproblematischen Verwendungsweisen identifiziert und zugelassen. Insgesamt führt das Zulassungssystem zu einer Umkehrung nicht nur der Beibringungs-, sondern auch der objektiven Beweislast, die nunmehr bei den Herstellern/Vertreibern liegt; auch werden die Verwendungen nicht wie beim Anmeldesystem pauschal sondern nur einzeln zugelassen.
- 256 Unter prozeduralen Gesichtspunkten ist bemerkenswert, dass sich der Entwurf der REACH-VO darum bemüht, bei den einzelnen Entscheidungen Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten für die Betroffenen wie auch für Dritte zu erreichen. Organisatorisch ist hervorzuheben, dass das **Europäische Chemikalienbüro** zu einer **Agentur** mit zwar nur vorbereitenden, de facto aber sehr einflussreichen Funktionen ausgebaut wurde. Hinzu kommen zwei wissenschaftliche Ausschüsse, die einerseits die Risiken der Stoffe für Mensch und Umwelt, andererseits die sozio-ökonomischen Folgen von Stoffbeschränkungen begutachten sollen.

3. Einstufung, Kennzeichnung, Verpackung, Sicherheitsdatenblätter

- 257 Stoffe werden in bestimmte **Gefahrenklassen und -kategorien** hinsichtlich physikalischer, gesundheitlicher und umweltbezogener Gefahren **eingestuft**. Die Gefahrenklassen und -kategorien sind durch **REACH** abschließend umschrieben.²⁵⁵ Hinzu kommt die **Kennzeichnung** mittels bestimmter Warnsymbole sowie mittels sog. Gefahrenhinweise (H-Sätze), die die Art des Risikos näher differenzieren, und sog. Sicherheitshinweise (P-Sätze), die sichere Umgangsweisen mit dem Stoff vorgeben.²⁵⁶ Bei Beurteilung der Gefahrenklassen und -hinweise ist bedeutsam, dass sie nicht Naturgesetze abbilden, sondern **Vereinbarungen** sind, in die Wertungen einfließen. Wenn zB „akute orale Toxizität“ bestimmt wird als „tödlich für mindestens 50 % eines Rattensamples in 24 Stunden bei Verabreichung des Stoffes in einer Konzentration von bis zu 5 mg/kg Körpergewicht“,²⁵⁷ so stecken in dieser Vorgabe Annahmen über die Übertragbarkeit von Tierversuchen auf den Menschen, die in bestimmten Sicherheitsfaktoren berücksichtigt werden. Eine Wertung stellt es auch dar, dass

255 Früher Art. 2 mit Anlagen II und VI der RL 67/548, jetzt Art. 3 mit Anhang I der VO(EG) 1272/08.

256 Früher Anlagen III und IV RL 67/548, jetzt Anhänge III und IV VO(EG) 1272/2008.

257 Beispiel aus Anhang I Ziff. 3.2.1.2 der VO(EG) 1272/2008.

für die Konkretisierung des Merkmals „umweltgefährlich“ darauf Rücksicht genommen wird, dass eigentlich ein sehr großer Anteil der Chemikalien Umweltschäden verursacht, dass der Aufmerksamkeitswert für die Verbraucher aber schwände, wenn fast jeder Stoff als umweltschädlich gekennzeichnet würde.

Neben Stoffen sind auch **Zubereitungen** (Gemische und Lösungen) einzustufen und zu kennzeichnen.²⁵⁸ Dazu zählen auch Biozide und Pflanzenschutzmittel. Zwei Methoden sind dafür zulässig: (1) Die Zubereitung als solche wird auf die Gefährlichkeitsmerkmale hin untersucht. Dies ist angesichts der großen Zahl von Zubereitungen sehr aufwendig, hat aber den Vorteil, dass sich verstärkende (oder auch sich neutralisierende) Wirkungen mehrerer Chemikalien in einer Zubereitung in den Blick kommen. (2) Es werden pauschal für alle Zubereitungen Konzentrationswerte gefährlicher Stoffe in Zubereitungen festgelegt, bei deren Überschreitung die Zubereitung selbst als gefährlich gilt (sog. konventionelle Methode).²⁵⁹

An die Einstufung knüpfen sich bestimmte Anforderungen an die Kennzeichnung und die Verpackung des Stoffes bzw des Gemisches.²⁶⁰

Der Hersteller, Einführer und nachgeschaltete Anwender muss den Stoff selbst einstufen und dementsprechend kennzeichnen und verpacken. Diese Pflicht ist Ausdruck einer **Selbstverantwortung** der Risikoverursacher. Für die Einstufung muss der Hersteller, Einführer oder nachgeschaltete Anwender die ihm zugänglichen Angaben über die Eigenschaften des Stoffes oder Gemisches ermitteln. Hinsichtlich derjenigen Stoffe, die nicht zur Registrierung anstehen, kann er sich auf das vorhandene Wissen beschränken und muss keine eigene Forschung betreiben, was im Hinblick auf das Verursacherprinzip fragwürdig ist.

Die Selbsteinstufung wird **behördlich überprüft**. Für diejenigen Stoffe, die nach VO(EG) 1907/2006 registrierungspflichtig sind (dazu unten Rn 274 ff), geschieht dies im Zusammenhang mit der behördlichen Risikobewertung, u.a. im Hinblick darauf, ob der Stoff in die Liste der zulassungsbedürftigen Stoffe eingestellt werden soll.²⁶¹ Für die anderen Stoffe, dh diejenigen, die gar nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt anmeldepflichtig sind, war nach bisherigem Recht ebenfalls eine behördliche Überprüfung vorgesehen.²⁶² Durch die VO (EG) 1272/2008 ist diese fakultativ geworden, mit Ausnahme von sensibilisierenden, mutagenen, kanzerogenen und reproduktionstoxischen Stoffen.²⁶³

Das Ergebnis der behördlichen Überprüfung wird in eine **Liste der harmonisierten Einstufung** und Kennzeichnung eingestellt.²⁶⁴ Die harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung ist verbindlich. Daneben gibt es eine von der Agentur geführte Datenbank, genannt Einstufungs- und Kennzeichnungsverzeichnis, in der auch die Selbsteinstufungen der Betreiber aufgenommen werden, einschließlich etwaiger unausräumarer Divergenzen zwischen ihnen.²⁶⁵

Der Lieferant eines Stoffes oder einer Zubereitung muss für bestimmte Stoffe und Zubereitungen den berufsmäßigen Verwendern ein **Sicherheitsdatenblatt** zur Verfügung stellen, das

258 Art. 3 VO (EG) 1272/2008; RL 199/45 und VO (EG) 1907/2006 benutzen dagegen den Ausdruck Zubereitungen, der neben Gemischen und Lösungen auch Gemenge umfasst. Der Grund für diese Divergenz ist unklar. VO (EG) 1272/2008.

259 RL 1999/45/EG Anhang II Teil B. Ein Beispiel: Ist ein sehr toxischer Stoff in einem Gemisch zu mehr als 7 % enthalten, gilt das Gemisch ebenfalls als sehr toxisch, bei Konzentrationen von 1% bis 7% als toxisch und bei 0,1 bis 1% als gesundheitsgefährdend. Konzentrationen unter 0,1 % werden vernachlässigt (vgl Anhang II Teil B Tabelle 1 und die Tabelle in Art. 3 RL 1999/45/EG).

260 Anhang V der VO(EG)1272/2008.

261 Vgl Art. 47 VO(EG) 1907/2006.

262 Vgl Art. 4 RL 67/548, Art. 8 Abs. 1 RL 1999/45.

263 Art. 36 und 37 VO(EG) 1272/2008.

264 Früher Anlage I der RL 67/548, jetzt Anhang VI Teil 3 der VO(EG) 1272/2008.

265 Art. 42 VO(EG) 1272/2008.

Informationen über die Gefährlichkeit und Umgangsweise enthält, welche im Hinblick auf Gesundheitsschutz, Sicherheit und Umweltschutz relevant sind.²⁶⁶

- 264 Die Einstufung durch Kommissionsverordnung in Anhang VI der VO(EG) 1272/08 ist für die Hersteller, Einführer und nachgeschalteten Anwender des eingestuftes Stoffes verbindlich. Ist die Einstufung mit einer Vermarktungsbeschränkung verknüpft, so kann sie als individuelle und unmittelbare Betroffenheit angesehen werden, die zur Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV berechtigt.
- 265 **Dritten**, insbesondere Gewerkschaften, Verbraucher- oder Umweltverbänden, denen die Einstufung nicht streng genug ist, steht eine Anfechtungsklage dagegen nicht zu, weil sie nicht als individuell und unmittelbar betroffen gelten. Geeignet wäre eine Verbandsklage, die nach geltendem Recht jedoch nur auf Umwegen zulässig wäre (vgl. oben Rn 79 f).

4. Beschränkungen und Zulassung von Herstellung, Vermarktung und Verwendung

- 266 Bisher waren nur repressive Vermarktungsbeschränkungen möglich. Die VO (EG) 1907/06 hat daneben eine präventive Kontrolle eingeführt, und zwar der Art, dass bestimmte Stoffe einer Zulassungspflicht unterworfen werden.

a) Beschränkungen

- 267 Die EU kann auf Grund von Art. 68 VO(EG) 1907/06 die Herstellung und Vermarktung bestimmter Stoffe, Gemische und Erzeugnisse beschränken. Während dies bisher auf Grundlage der RL 76/769 im normalen Gesetzgebungsverfahren geschah,²⁶⁷ entscheidet nunmehr die Kommission. Die Entscheidung wird von der Agentur vorbereitet, die die Ausschüsse beteiligt. Anschließend werden die Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren beteiligt.
- 268 Anhang XVII der VO(EG)1907/2006 enthält ergänzbare **Vermarktungsbeschränkungen** für gewisse Stoffe und Zubereitungen, die vorher im Anhang der RL 76/769 enthalten waren. Sie bestehen ganz überwiegend aus Verwendungsbeschränkungen, insbesondere in Gestalt von Konzentrationsgrenzwerten für bestimmte Produktklassen. Herstellungsverbote enthält der Anhang für keinen der Stoffe und Zubereitungen. Deshalb können diese in unbeschränkter Menge produziert und – unter Beachtung der Anforderungen der vorherigen Information und Zustimmung des Importstaates²⁶⁸ – exportiert werden. Dies widerspricht der Absicht der VO (EG) 1907/2006, auch die Herstellung gefährlicher Chemikalien zu kontrollieren.²⁶⁹ Echte Herstellungsverbote bestehen bisher nur – auf spezialgesetzlicher Grundlage – für Stoffe, die die Ozonschicht schädigen²⁷⁰ sowie für persistente organische Schadstoffe (Rn 241).
- 269 Die Mitgliedstaaten können hinsichtlich der bereits aufgenommenen Stoffe nur unter den Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 4 bis 6 EG strengere Regelungen treffen.²⁷¹ Für Stoffe, die noch nicht aufgenommen sind, galt unter Geltung der RL 76/769 keine **Erschöpfungswirkung**.²⁷² Die Mitgliedstaaten konnten insoweit eigene Regelungen treffen, allerdings nur

266 Art. 31 VO(EG) 1907/2006.

267 Nur Modifikationen der Festlegung bereits aufgenommener Stoffe konnten im Regelungsausschussverfahren beschlossen werden, vgl. Art. 2 a RL 76/769/EWG mit Art. 21 RL 67/548/EWG.

268 VO (EG) Nr. 304/2003.

269 Vgl. Art. 67 und 68 VO (EG) 1907/2006.

270 VO (EG) Nr. 2037/2000.

271 Vgl. EuGH, Rs. C-41/93 (Frankreich/Kommission – Pentachlorphenol), Slg 1994, I-1829; s. dazu *Krämer*, EC Environmental Law, S. 221.

272 EuGH, Rs. 473/98 (Kemikalieninspektionen/Toolex), Slg 2000, I-5681.

unter Einhaltung des Informationsverfahrens nach Art. 8 und 9 RL 98/34/EG.²⁷³ Ob dies unter Geltung der VO (EG) 1907/06 so bleibt, ist fraglich. Dagegen spricht, dass die Mitgliedstaaten in das Beschränkungsverfahren einbezogen sind, indem ihnen ein Vorschlagsrecht eingeräumt wird.²⁷⁴ Andererseits schließt die VO mitgliedstaatliche Regelungen nicht ausdrücklich aus. Zudem würde vorsorglich denkenden Mitgliedstaaten ein Mittel genommen, Druck auf die europäische Ebene auszuüben.

Anders als RL 76/769/EWG, die keine **materiellen Maßstäbe** für Vermarktungsbeschränkungen aufstellte,²⁷⁵ gilt nach Art. 68 VO (EG) 1907/2006 der Maßstab, dass „die Herstellung, die Verwendung oder das Inverkehrbringen von Stoffen ein unannehmbares Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich [bringen], das gemeinschaftsweit behandelt werden muss“. Weiter heißt es: „Bei einer solchen Entscheidung werden die sozioökonomischen Auswirkungen der Beschränkung einschließlich der Verfügbarkeit von Alternativen berücksichtigt. Die Formel ist recht vage, der Beurteilungsspielraum wird aber im Anhang XVI zu VO (EG) 1907/2006 konkretisiert und durch Beteiligung eines wissenschaftlichen und eines sozioökonomischen Ausschusses²⁷⁶ prozedural ausgeformt. Die in der Formel („unannehmbar“) liegende Öffnung für Abwägungen mit sozio-ökonomischen Belangen ist an sich unabweisbar, eröffnet aber das Risiko politischen Wegwägens von Gesundheits- und Umweltbelangen.²⁷⁷ Sozio-ökonomische Gesichtspunkte sollten vor allem der Austarierung von Maßnahmeoptionen dienen und dürfen nicht die Hinnahme von Umwelt- und Gesundheitsgefahren rechtfertigen.“²⁷⁸

b) Zulassungspflicht

Auf der Grundlage der Stoffbewertung können bestimmte besonders gefährliche Stoffe durch Kommissionsentscheidung einer **Zulassungspflicht** unterworfen werden. Dies geschieht durch Aufnahme in den Anhang XIV VO (EG) 1907/2006.²⁷⁹ Der Hersteller oder Einführer muss dann innerhalb bestimmter Fristen einen Antrag mit bestimmten Unterlagen einreichen. Die Ausschüsse für Risikobewertung und sozioökonomische Analyse geben dazu Stellungnahmen ab. Die Entscheidung wird im Regelungsausschussverfahren durch die Kommission getroffen.

Die Öffentlichkeit wird im Stoffbeschränkungs- und Zulassungsverfahren nach den allgemeinen Regeln über Informationszugang informiert und kann sich äußern. Dabei sind Angaben über „die genaue Verwendung, Funktion, oder Anwendung eines Stoffes oder einer Zubereitung“ von der Geheimhaltungspflicht ausgenommen.²⁸⁰

5. Erzeugung, Vorlage und Bewertung von Risikodaten

Entscheidungen über die Einstufung von Chemikalien wie auch über mögliche Herstellungs- und Vermarktungsbeschränkungen sind auf ausreichende **Kenntnisse über die Stoffrisiken** angewiesen. Es ist ein Hauptanliegen des europäischen Chemikalienrechts, diese Kenntnisse, soweit sie bei den Herstellern nicht ohnehin vorliegen, zu erzeugen, den öffentlichen Stellen zuzuführen und nach harmonisierter Methodik zu bewerten. Dadurch wird die Beibrin-

273 RL 98/34/EG des EP und des Rates v. 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 204 v. 21. Juli 1998, S. 37.

274 Art. 69 Abs. 4 VO (EG) 1907/2006.

275 Die Erwägungsgründe nennen nur vage den Schutz der Bevölkerung, den Schutz der Umwelt und die Lebensqualität der Menschen.

276 Art. 70 und 71 VO (EG) 1907/2006.

277 Mahlmann, Chemikalienrecht, 2000, S. 56 f.

278 S. dazu Winter, RECIEL 2006, S. 56 ff.

279 Art. 57 bis 59 VO (EG) 1907/2006.

280 Vgl. Art. 64 Abs. 6, 69 Abs. 6 mit Art. 118, 119, insb. Art. 118 Abs. 2 lit. b) VO (EG) 1907/2006.

gungslast – nicht auch die objektive Beweislast – für hoheitliche Entscheidungen, die wegen des Eingriffscharakters von Einstufungen und Beschränkungen grundsätzlich bei den Behörden liegt, zum Teil den Herstellern und Einführern auferlegt.

- 274 Die Vorlage von Daten ist Hauptbestandteil der Pflicht der Hersteller und Einführer zur „Registrierung“ (früher: „Anmeldung“) der Stoffe, die sie in Verkehr bringen wollen. Hinsichtlich der Registrierung wurde bisher zwischen **Neustoffen** und **Altstoffen** unterschieden.²⁸¹ Die VO (EG) 1907/2006 ist dagegen so aufgebaut, dass die Registrierungspflicht für alle Stoffe besteht, während die bereits auf dem Markt befindlichen, als Phase-In-Stoffe bezeichneten Stoffe einem speziellen Regime sukzessiver Aufarbeitung unterworfen werden, dass das bisherige Altstoffregime weiterentwickelt.

a) Allgemeine Registrierungspflicht

- 275 Stoffe dürfen in der EU²⁸² nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie vorher registriert worden sind.²⁸³ Registrierungspflichtig sind die Hersteller in der EU und diejenigen, die von Herstellern außerhalb der EU zum Inverkehrbringen in der EU oder nur zur **Registrierung** ermächtigt worden sind.²⁸⁴ Dies gilt auch dann, wenn der fragliche Stoff bereits durch einen anderen Hersteller oder Einführer angemeldet worden ist. Diese an sich als überflüssig erscheinende Pflicht (die Behörde ist dann ja bereits im Besitz der Daten und hat nur noch an einer Angabe über die in Verkehr gebrachte Menge Interesse) ist dem Umstand geschuldet, dass die Datengenerierung Kosten verursacht und Nachanmelder insoweit Trittbrettfahrer wären.
- 276 Ausgenommen von der Registrierungspflicht sind u.a. Stoffe zu Zwecken der Forschung und Entwicklung²⁸⁵ und Mengen unter 1 Tonne jährlich je Hersteller.²⁸⁶
- 277 Soweit ein **nachgeschalteter Anwender** Stoffe zu Zwecken verwendet, die durch die Registrierung nicht gemeldet sind, muss er den Hersteller oder Einführer informieren, der die Registrierung entsprechend ergänzt, oder, wenn er die Verwendung gegenüber dem Hersteller oder Einführer geheim halten will, die Agentur in Kenntnis setzen.²⁸⁷
- 278 Registranten, die denselben Stoff in Verkehr bringen, können dies gemeinsam tun.²⁸⁸ **Nachanmelder** können sich mit Einverständnis des Voranmelders aber auf dessen Daten über die stoffimmanenten Eigenschaften beziehen.²⁸⁹ Zur Vermeidung unnötiger Tierversuche ist ein Verfahren vorgesehen, das eine Bezugnahme letztlich auch ohne Zustimmung des Voranmelders ermöglicht. Dabei ist aber eine Beteiligung an den Kosten der Datengewinnung erforderlich.²⁹⁰ Die Regelung ist mit der Eigentumsgarantie vereinbar.²⁹¹
- 279 Die **Anmeldung** besteht aus der Übermittlung der Identität des Herstellers oder Einführers, der Identität und Menge des in Verkehr gebrachten Stoffes, von Daten über die Stoffeigenschaften und die Verwendungsweise des Stoffes sowie eines Stoffsicherheitsberichts.²⁹² Die

281 Neustoffe waren die Stoffe, die nicht im Altstoffregister (European Inventory of Existing Commercial Substances – EINECS) enthalten waren, dh dem Register, das die ca. 100.000 an einem Stichtag, dem 18. 09.1981, gehandelten Stoffe umfasst.

282 Das im Folgenden für die EU Ausgeführte gilt auch für den EWR, ohne dass dies eigens gesagt wird.

283 Art. 5 RL 67/548/EWG.

284 Art. 7 mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. d) RL 67/548/EWG.

285 Art. 9 VO (EG) 1907/2006.

286 Art. 6 VO (EG) 1907/2006.

287 Art. 38 VO (EG) 1907/2006.

288 Art. 11 VO (EG) 1907/2006.

289 Art. 13 Abs. 4 VO (EG) 1907/2006.

290 Art. 27 VO (EG) 1907/2006.

291 Vgl. *Winter/Wagenknecht*, DVBl. 2003, 10, 14 f.

292 Art. 10 und 14 mit verschiedenen spezifizierenden Anhängen der VO (EG) 1907/2006.

Angaben über die Stoffeigenschaften müssen umso mehr Parameter abdecken (und sind umso kostspieliger), je größer die Menge der vermarkteten Stoffe je Hersteller oder Einführer ist.²⁹³ Diese sog. **Tonnenphilosophie** folgt der pragmatischen Erwartung, dass Schäden mit zunehmender Menge größer werden. Aus Sicht des Umweltschutzes ist kritikwürdig, dass nur die Mengen je Hersteller und nicht die gesamten vermarkteten Mengen zählen, weiterhin, dass auch Stoffe in Mengen unter 1 Tonne schädlich sein können, wenn sie besonders gefährliche Eigenschaften aufweisen.

Aus Industriesicht war an der alten Regelung kritisiert worden, dass die Vorlagepflicht sich auf **unnötige Daten** erstrecke und deshalb zu kostspielig sei. Dem ist durch die o.g. Ein-Tonnen-Schwelle sowie durch verschiedene Erleichterungen gemäß Anhang XI VO (EG) 1907/2006 Rechnung getragen worden. Hinzukommt, dass über die Erforderlichkeit von mit Tierversuchen verbundenen Prüfungen die Agentur entscheidet.²⁹⁴ 280

Die Agentur führt für jede Registrierung eine Vollständigkeitsprüfung durch. Drei Wochen nach der Einreichung der Unterlagen kann der Stoff in Verkehr gebracht werden, wenn die Agentur nicht vorher Informationen nachfordert.²⁹⁵ Die Frist erscheint als übermäßig kurz. Sie betrug früher 60 Tage.²⁹⁶ Entfallen ist auch die Möglichkeit vorläufiger Untersagung des Inverkehrbringens bei Anhaltspunkten für schädliche Auswirkungen.²⁹⁷ 281

Ist das Dossier vollständig, findet eine Stoffbewertung statt. Sie wird von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt und von der Agentur koordiniert.²⁹⁸ Die Stoffbewertung beruht auf dem vom Registranten einzureichenden Sicherheitsbericht. Sie führt die Daten über die Stoffeigenschaften und die Expositionsbedingungen in der Weise zusammen, dass die allgemein unschädliche Dosis für Mensch und Umwelt ermittelt und mit der konkreten zu erwartenden Dosis verglichen wird. Ggf können über die Agentur weitere Informationen nachgefordert werden, wenn dies für die Stoffbewertung erforderlich ist. Aus der Stoffbewertung werden **Schlussfolgerungen** im Hinblick auf die Aufnahme des Stoffes in die Liste der zulassungspflichtigen Stoffe oder die Erforderlichkeit von Beschränkungsmaßnahmen.²⁹⁹ 282

Gegen Nachforderungen von Prüfnachweisen können der Adressat und unmittelbar und individuell betroffene Dritte Widerspruch einlegen.³⁰⁰ Dritte, die auf weitergehende Nachforderungen drängen, besitzen dagegen mangels Adressatenstellung und unmittelbarer und individueller Betroffenheit weder Widerspruchsbefugnis noch Klagebefugnis nach Art. 263 oder Art. 265 AEUV. 283

b) Registrierung der Phase-In-Stoffe

Wie viele Altstoffe bzw Phase-In-Stoffe³⁰¹ auf dem europäischen Markt gehandelt werden, ist ungewiss. Sie werden auf 30.000 geschätzt, bei einer im EINECS registrierten Anzahl von etwa 100.000. Darunter befinden sich etwa 1000 Stoffe, die zu Mengen von insgesamt (also nicht je Hersteller) mehr als 1000 t/a hergestellt oder eingeführt werden (sog. **hochvolumige Stoffe**). 284

293 Art. 12 VO (EG) 1907/2006.

294 Art. 40 VO (EG) 1907/2006.

295 Art. 21 VO (EG) 1907/2006.

296 Art. 10 RL 67/548/EWG, § 8 Abs. 3 ChemG.

297 Vgl § 11 ChemG aF.

298 Art. 44 – 47 VO (EG) 1907/2006.

299 Art. 48 VO (EG) 1907/2006.

300 Art. 51 Abs. 8 mit Art. 92 VO (EG) 1907/2006.

301 Zur genauen Definition s. Art. 3 Nr. 20 VO (EG) 1907/2006.

- 285 Die EWG hatte zunächst den Altstoffbereich den Mitgliedstaaten überlassen. In der BRD wurde ein Konzept der freiwilligen Aufarbeitung in Zusammenarbeit von Industrie und Behörden im **Beratergremium Umweltrelevante Altstoffe** (BUA) verwirklicht,³⁰² das zu konsentierten Berichten über viele Stoffe geführt hat, häufig freilich mit dem Ergebnis, es müsse weiter geforscht werden, statt mit Empfehlungen über Risikominderungsmaßnahmen.
- 286 VO (EWG) Nr. 793/93 führte 1993 ein obligatorisches System der **Aufarbeitung der Altstoffe** ein, das aus mehreren Phasen bestand. Das Altstoffregime arbeitete ca. 200 Stoffe auf und erwies sich damit als zu langsam. Die VO (EG) 1907/2006 übernimmt seine Grundzüge, entwickelt sie aber weiter. Misslich ist, dass die Anmeldepflicht, die bereits nach VO (EWG) 793/93 fristgebunden und zwingend war,³⁰³ nun noch einmal wiederholt wird. Daraus ziehen diejenigen Nutzen, die früher säumig waren – ein nicht seltenes Phänomen bei Systemwechseln.
- 287 Nach Art. 28 VO (EG) 1907/2006 unterliegt jeder potentielle Registrant eines Phase-In-Stoffes in Mengen von 1 Tonne oder mehr einer **Vorregistrierungspflicht**, die jedoch wenig mehr als den Stoffnamen und den Mengenbereich umfasst.³⁰⁴ Termin war der 1. Dezember 2008. Wer nicht vorregistriert hat, ist sofort zur vollen Registrierung verpflichtet.³⁰⁵
- 288 Die Registrierung und Risikobewertung der Phase-In-Stoffe erfolgt **stufenweise**. Bis zum 1. Dezember 2010 sind besonders gefährliche oder hochvolumige Stoffe zu registrieren (alle krebserzeugenden, erbgutverändernden oder fortpflanzungsgefährdenden Stoffe ab 1 Tonne, alle sehr umweltgefährlichen ab 100 Tonnen, alle sonstigen Stoffe ab 1000 Tonnen). Alle sonstigen Stoffe sind ab 100 Tonnen bis zum 1. Juni 2013 und ab 1 Tonne bis zum 1. Juni 2018 zu registrieren.

6. Aus- und Einfuhr

- 289 Die **Ausfuhr und Einfuhr** besonders gefährlicher Chemikalien ist in der VO (EG) 689/2008/EG geregelt, die die VO (EWG) 2455/92 ersetzt.³⁰⁶ Die Verordnung setzt das Rotterdamer Übereinkommen „über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel“ um.
- 290 Es setzt zudem teilweise das Stockholmer Abkommen über persistente organische Schadstoffe um, indem es für einige hochgefährliche Chemikalien, insbesondere für die „dirty dozen“ des Stockholmer Abkommens, ein Ausfuhrverbot verhängt.³⁰⁷
- 291 Für andere Chemikalien wird ein Kontrollregime errichtet, das den transnationalen Handel dem Konzept des „prior informed consent“ (pic) unterwirft.
- 292 Der **Anwendungsbereich** umfasst sog. Chemikalien, dh chemische Stoffe und Zubereitungen, die Stoffe in einer Konzentration enthalten, die die Zubereitung kennzeichnungspflichtig macht. Nur Chemikalien, die Pestizide oder Biozide sind, oder die an Fachleute oder an Endverbraucher abgegeben werden (sog. Industriechemikalien), sind erfasst, nicht aber Stoffe für Forschungszwecke. Die Chemikalien müssen in der EG verboten oder stark beschränkt sein; dies wird dadurch erkennbar, dass sie in Anhang III des Rotterdam Übereinkommens genannt sind (sog. dem PIC Verfahren unterliegende Chemikalien), oder in einer Liste enthalten sind, die die EU zusätzlich dem pic-System unterwirft (sog. Chemika-

302 *Rehbinder*, EUDUR Bd. II 2, § 61, Rn 200.

303 Art. 3 und 4 VO (EWG) 793/93.

304 Art. 28 VO (EWG) 793/93.

305 Art. 28 Abs. 5 VO (EG) 1907/2006.

306 VO 689/2008, ABl.2008 L 204, S. 1.

307 Art. 14 Abs. 2 und Anhang V der VO 689/2008.

lien, die Kandidaten für die PIC-Notifikation sind).³⁰⁸ Manche Bestimmungen sind auch auf sog. Artikel anwendbar, dh Endprodukte, die eine Chemikalie enthalten, deren Verwendung in diesem bestimmten Produkt nach den Gemeinschaftsvorschriften verboten ist oder strengen Beschränkungen unterliegt.

Das **Kontrollregime** besteht aus zwei Mechanismen, einem „vertikalen“ Notifikations- und Informationssystem unter Leitung des Sekretariats des Rotterdam-Übereinkommens, und dem „horizontalen“ PIC-Verfahren aus Anlass einzelner Ausfuhren und Einfuhren. 293

Das **Notifikations- und Informationssystem** schreibt vor, dass die Vertragsstaaten dem Rotterdam-Sekretariat mitteilen, für welche Chemikalien sie Verbote oder strenge Beschränkungen festgelegt haben, und ob und ggf inwieweit sie von der Durchführung des PIC-Verfahrens absehen wollen. Die Rolle des Informanten für die Beschränkungen in der EG übernimmt die Kommission, und zwar auch, soweit die Mitgliedstaaten eigene Verbote oder Beschränkungen eingeführt haben.³⁰⁹ 294

Das **PIC-Verfahren** bedeutet, dass der Exporteur einer Chemikalie über seinen Mitgliedstaat der Kommission eine sog. Exportnotifikation vorlegt. Diese enthält u.a. Informationen über den Beschränkungsstatus und die physikalisch-chemischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften der Chemikalie.³¹⁰ Die Kommission leitet die Notifikation an den Einfuhrstaat weiter, der dann die Einfuhr genehmigt oder ablehnt. Das Verfahren ist nicht notwendig, wenn die Chemikalie im Notifikations- und Informationssystem „freigeschaltet“ ist.³¹¹ 295

Für die Genehmigung von **Einfuhren** in die EU ist ebenfalls die Kommission zuständig. Sie informiert den betroffenen Mitgliedstaat und macht die Ausfuhrnotifikation aus dem Drittstaat öffentlich.³¹² Bei der Entscheidung über die Genehmigung sind die im Sekundärrecht enthaltenen Verbote und Beschränkungen der Herstellung, Verwendung und Vermarktung von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen maßgeblich, also die früher in der Anlage zu RL 76/769/EWG und jetzt im Anhang XVII VO (EG) 1907/06 aufgeführten Stoffe. Daneben sind zusätzliche Verbote und Beschränkungen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.³¹³ 296

IV. Pflanzenschutzmittel und Biozide

1. Allgemeines

Die Kommission hatte bereits 1976 vorgeschlagen, dass, ähnlich wie im Arzneimittelrecht, die Mitgliedstaaten Pflanzenschutzmittel (PSM) durch gemeinschaftsweit geltende Entscheidung nach gemeinschaftlich harmonisierten Maßstäben zulassen können sollten.³¹⁴ Der Vorschlag fand jedoch nicht die nötige Unterstützung, weil viele Mitgliedstaaten meinten, die Umweltschutzauffassungen und auch die realen geographischen und klimatischen Bedingungen seien zu unterschiedlich. Erst mit dem Integrationsschub der Einheitlichen Europäischen Akte wuchs die Bereitschaft zur Harmonisierung. Die schließlich akzeptierte Lösung bestand aus einem **Doppelsystem** aus gemeinschaftlicher Anerkennung von Wirkstoffen und nationaler Zulassung von PSM-Formulierungen in der RL 91/414/EWG. Dieses Konzept wurde mit RL 98/8/EG auch auf Biozide übertragen. Gegenwärtig befindet sich eine Neufassung des EU-Pflanzenschutzmittelrechts im Gesetzgebungsprozess. Vorgesehen ist wegen 297

308 Vgl Anhang I Teile 2 und 3 VO 689/2008.

309 Art. 5 Abs. 2 VO 689/2008.

310 S. Anhang III VO 689/2008.

311 Art. 7 VO 689/2008.

312 Art. 8 und 12 VO 689/2008.

313 Art. 12 VO 689/2008.

314 KOM(1976) 427. Vgl *Böttcher*, Pflanzenschutz-, Schädlingsbekämpfungsmittel und Biozide, EUDUR, Bd. II, 1, § 62, Rn 7.

der vielen Vorschriften, die an die EU-Organe gerichtet sind, die Form einer Verordnung.³¹⁵ Zu den wichtigsten Neuerungen gehören die obligatorische gegenseitige Anerkennung von Zulassungen in den Mitgliedstaaten derselben Zone, die vergleichende Bewertung von Produkten zwecks Förderung des Ersatzes gefährlicher Stoffe durch unbedenklichere Alternativen und eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

2. Pflanzenschutzmittel

- 298** RL 91/414 hat den doppelten Zweck, einerseits durch PSM Pflanzen vor Schadorganismen zu bewahren, so Ertragsminderungen zu verhindern und die Versorgung sicherzustellen, und andererseits Risiken der PSM für Menschen, Nutztiere und die Umwelt zu minimieren.³¹⁶ Dass anders als in anderen Umweltnormen der Produktnutzen zum gesetzlichen Anliegen wird, liegt an dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung von schädlichen Epidemien in der Landwirtschaft. In der Doppelung des Zwecks verbirgt sich ein Spannungsverhältnis. PSM schaden per se natürlichen Organismen. Die umweltrechtliche Frage ist deshalb, wie dies so gezielt geschehen kann, dass keine Nebenwirkungen auf die Konsumenten, die Landwirte, die „nützlichen“ Organismen und die übrige Umwelt entstehen.
- 299** Wirkstoffe müssen in Anhang I der RL 91/414 aufgenommen sein, um dann national zugelassen zu werden.³¹⁷ Da die auf dem Markt befindlichen Wirkstoffe noch nicht alle überprüft worden sind,³¹⁸ behalten die Mitgliedstaaten für eine Übergangszeit die Kompetenz und Verpflichtung, aus Anlass der Zulassung von Formulierungen auch den Wirkstoff mitzuprüfen.³¹⁹ Sie können für begrenzte Zeit in PSM sogar neue Wirkstoffe zulassen.³²⁰
- 300** Die Aufnahme von Wirkstoffen in die EG■■■(EU)-Liste erfolgt auf Antrag eines Herstellers. Die Kommission kann die Beteiligten im Rahmen ihres Aufarbeitungsprogramms zur Vorlage von Unterlagen auffordern.³²¹ Bisher sind etwa 275 Wirkstoffe in die EU-Liste aufgenommen worden. Bedeutsam sind dabei die jeweils notierten Verwendungsbereiche oder -beschränkungen.³²²
- 301** Obwohl sich eine Zulassung nur auf das Gebiet eines Mitgliedstaats bezieht, sind Doppelprüfungen zu vermeiden, dh, die Prüfung eines Mitgliedstaates darf sich nur auf Besonderheiten der in seinem Gebiet für die Anwendung des PSM relevanten Bedingungen der Landwirtschaft, des Pflanzenschutzes und der Umwelt erstrecken.³²³ Nach der neuen Verordnung müssen Mitgliedstaaten derselben geographischen Zone ihre Zulassungen gegenseitig anerkennen.³²⁴
- 302** Ist ein PSM in einem Staat zugelassen und soll es in einen anderen Mitgliedstaat importiert werden, in dem ein identisches PSM zugelassen ist (sog. **Parallelimport**), so bedarf es keiner erneuten Zulassung mehr, wenn die Identität gesichert ist. Dies ist in der RL 91/414/EWG nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus einer verfassungskonformen Auslegung, weil eine erneute Zulassung eine unverhältnismäßige Kostenbelastung darstellen

315 Kommissionsvorschlag idF KOM(2008) 93; vgl auch RL 2009/128 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. 2009 L 309, S. 71.

316 Erwägungsgründe 2 bis 4 RL 91/414/EWG.

317 Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) und Art. 6 RL 91/414/EWG.

318 Nach dem Bericht der Kommission gem. Art. 8 Abs. 2 Unterabs. 3 RL 91/414/EWG (KOM(2001) 444 sind innerhalb von 10 Jahren von den 834 auf dem Markt befindlichen Wirkstoffen nur 29 abgearbeitet worden; 13 wurden aufgenommen, 16 wurden abgelehnt.

319 Art. 8 Abs. 2 Unterabs. 2 und 3 RL 91/414/EWG.

320 Art. 8 Abs. 1 RL 91/414/EWG.

321 Art. 8 Abs. 2 Unterabs. 2 RL 91/414/EWG.

322 Anhang I RL 91/414/EWG.

323 Art. 10 RL 91/414/EWG, umgesetzt durch § 15 b PflSchG.

324 Art. 38 Kommissionsvorschlag idF KOM(2008) 93.

würde.³²⁵ In der neuen Verordnung soll der Parallelimport ausdrücklich geregelt werden.³²⁶

Die materiellen Maßstäbe der Risikokontrolle sind für die Aufnahme von Wirkstoffen und für die nationale Zulassung weitgehend identisch.³²⁷ Zu unterscheiden ist zwischen strikten und abwägungsfähigen Kriterien. 303

Strikt geschützt sind die menschliche Gesundheit, die Gesundheit der (Nutz-)Tiere und das Grundwasser.³²⁸ Dabei ist das Grundwasser als Naturgut, nicht als Nahrungsmittel des Menschen angesprochen. Die Kontaminationsgrenzen sind deshalb nicht an der menschlichen Gesundheit zu messen, sondern an der gesellschaftlichen Konstruktion des Grundwassers als eines reinen Mediums. Dabei spielt mit, dass sich Chemikalien im Grundwasser nur sehr schlecht abbauen. 304

Abwägungsfähig sind die sonstigen Auswirkungen auf die Umwelt. Dies kommt in den Worten „keine unannehmbaren Auswirkungen“ zum Ausdruck.³²⁹ Gegen Beeinträchtigungen der Umwelt kann hier der Nutzen der Erntesicherung abgewogen werden. Einzubeziehen sind auch wissenschaftlich noch ungesicherte Aussagen über negative Auswirkungen. Beeinträchtigungen jenseits der Gefahrenschwelle (dh wahrscheinliche und erhebliche Schäden) sind nicht als abwägungsfähig anzusehen. Bei Untersuchung des Nutzens und seines Gewichtes ist auf die Versorgungssicherheit abzustellen;³³⁰ die Ertragssicherung bei klarer landwirtschaftlicher Überproduktion verliert diesen Bezug und ist deshalb als weniger gewichtig einzustufen. Bei der Abwägung der Risiken und Nutzen sind auch **alternative Mittel** der Erntesicherung einzubeziehen,³³¹ und zwar nicht nur andere Chemikalien, sondern auch andere Pflanz- und Bearbeitungsmethoden. 305

In der anstehenden neuen Verordnung ist eine Alternativenprüfung vorgesehen. Wirkstoffe werden nur noch auf eine verkürzte Dauer zugelassen, wenn andere bereits zugelassene Wirkstoffe geringere Risiken für Gesundheit, Betreiber oder Umwelt verursachen (sog. zu ersetzende Stoffe). Neue PSM werden nicht zugelassen, wenn sie zu ersetzende Stoffe enthalten und größere Risiken als bereits zugelassene PSM verursachen.³³² 306

Die Zulassung war nach dem älteren deutschen Konzept eine solche für das Inverkehrbringen. Das Konzept der RL 91/414/EWG ist dagegen eines der Zulassung des Inverkehrbringens für bestimmte Anwendungen (sog. **Indikationszulassung**). Dies schließt es aus, dass Verwendungen erschlossen werden, deren Risiken im Zulassungsverfahren noch nicht untersucht worden sind. Erweiterungen der Anwendungen bedürfen vielmehr einer Änderungszulassung. Wenn ein öffentliches Interesse besteht, weil für bestimmte Anwendungsbereiche kein PSM zur Verfügung steht (sog. **Lückenindikation**), können die Mitgliedstaaten in einem vereinfachten Verfahren zusätzliche Anwendungsbereiche zugestehen.³³³ 307

Darüber hinaus können sie bei einer „unvorhersehbaren Gefahr, die mit anderen Mitteln nicht eingedämmt werden kann“, PSM für die Dauer von 120 Tagen zulassen, auch wenn sie den materiellen Maßstäben nicht entsprechen.³³⁴ Im Hinblick auf die deutsche Praxis 308

325 EuGH, Rs. C-100/96 (British Agrochemicals), Slg 1999, I-1521.

326 Art. 49 a Kommissionsvorschlag idF KOM(2008) 93.

327 Art. 4 und 5 RL 91/414/EWG.

328 Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) iv) RL 91/414/EWG; vgl auch EuGH, Rs. 272/80 Biologische Produkten, Slg 1981, 3277.

329 Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) v.) RL 91/414/EWG, umgesetzt durch die inhaltsgleiche Formulierung „keine sonstigen nicht vertretbaren Auswirkungen“ in § 15 Abs. 2 Nr. 3 e) PflSchG.

330 Vgl BVerwG, 10.11.1988 – BVerwG 3 C 19.87, BVerwGE 81, 12, 17.

331 Vgl den ersten Erwägungsgrund der RL 91/414/EWG.

332 Art. 24 und 48 mit Anhang II Nr. 4 Kommissionsvorschlag idF KOM(2008) 93.

333 Art. 9 Abs. 1 RL 91/414/EWG, umgesetzt durch §§ 18-18 b PflSchG.

334 Art. 8 Abs. 4 RL 91/414/EWG.

auf Grundlage des § 11 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG ist fraglich, ob eine **unvorhersehbare Gefahr** auch dann vorliegt, wenn der Hersteller von PSM aus ökonomischen Gründen, etwa weil sich der Absatz nicht lohnt, ein Zulassungsverfahren nicht betreiben will. Dies ist zu verneinen.³³⁵ Denn unvorhersehbar ist eine Gefahr dann nicht, wenn der Betroffene sie – zumindest in der zweiten Runde vor dem Wiederholungsfall – abwenden könnte. Den in diesen Fällen besonders betroffenen Landwirten steht das vereinfachte Verfahren nach §§ 18, 18 a PflSchG zur Verfügung. Fraglich ist weiterhin, ob § 11 Abs. 2 Nr. 2 PflSchG auch für PSM mit solchen Wirkstoffen in Betracht kommt, deren Aufnahme in Anhang I der RL 91/414 nicht betrieben wird. Auch dies ist zu verneinen, weil das Verfahren der Aufnahme betrieben werden könnte.³³⁶

- 309 Die **Einstufung** von PSM in Gefahrenklassen, die Kennzeichnung und die Verpackungsanforderungen richten sich nach der VO (EG) 1272/08.
- 310 Die Richtlinie sieht **keine Beteiligung der Öffentlichkeit** an den Verfahren der Aufnahme von Wirkstoffen und der Zulassung von PSM vor. Insofern bleibt sie hinter dem Stand modernerer Vorschriften zur Produktzulassung wie der RL 2001/18/EG zurück. Immerhin wird aber eine Positivliste nicht geheim zu haltender Informationen aufgestellt.³³⁷ Nach der neuen Verordnung sollen das kurzgefasste Dossier und der Entwurf des Bewertungsberichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.³³⁸

3. Biozide

- 311 Für Biozide stellt RL 98/8/EG ein ähnliches Kontrollsystem auf wie RL 91/414/EWG für PSM. **Biozid-Produkte** sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die auf chemischem oder biologischem Wege Schadorganismen bekämpfen.³³⁹ Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Richtlinie sind bestimmte speziell geregelte Produkte mit ähnlicher Wirkung, zB Arzneimittel und PSM.³⁴⁰
- 312 Auch für Biozide gilt, dass sie nur nach **Zulassung** in Verkehr gebracht und verwendet werden dürfen. Vorausgesetzt ist, dass der Wirkstoff in die Liste der Richtlinie aufgenommen worden ist,³⁴¹ wobei auch hier wiederum Übergangsregelungen geschaffen worden sind.³⁴² Die nationalen Zulassungen müssen grundsätzlich gegenseitig anerkannt werden, es sei denn es liegen neue Risikoerkenntnisse oder spezifische Umweltbedingungen in dem Mitgliedstaat vor.³⁴³
- 313 Die **materiellen Maßstäbe** sind ebenfalls ähnlich formuliert wie diejenigen für PSM.³⁴⁴ Auffällig ist, dass für die Auswirkungen auf Menschen, Tier und Grundwasser (Oberflächenwasser ist hinzugekommen) durch Einfügung des Adjektivs „unannehmbar“ eine Abwägung eröffnet wird. Dies ist zumindest für das Grundwasser problematisch. Seine Reinheit muss jedoch als hohes Gut in die Abwägung eingestellt werden. Bemerkenswert ist, dass Art. 10 Abs. 5 i) der Richtlinie für die Aufnahme von Wirkstoffen eine Alternativenprüfung vor-

335 AA G. *Gündermann*, Genehmigung von Pflanzenschutzmitteln wegen Gefahr im Verzuge gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 PflSchG, Nachrichtenbl. Deut. Pflanzenschutzd. 56 (11), 281, 283.

336 AA *Gündermann*, aaO.

337 Art. 14 RL 91/414/EWG.

338 Art. 10 und 12 Kommissionsvorschlag idF KOM(2008) 93.

339 Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) RL 98/8/EG.

340 Art. 1 Abs. 2 RL 98/8/EG.

341 Art. 5 RL 98/8/EG.

342 Art. 15 u. 16 RL 98/8/EG.

343 Art. 4 RL 98/8/EG.

344 Art. 5 RL 98/8/EG.

schreibt. Danach kann die Aufnahme eines Wirkstoffs abgelehnt werden, wenn die Liste bereits einen Wirkstoff enthält, von dem ein erheblich geringeres Risiko ausgeht.³⁴⁵

Die Richtlinie sieht **keine Beteiligung der Öffentlichkeit** an den Verfahren der Aufnahme von Wirkstoffen und der Zulassung von Bioziden vor. Insofern bleibt sie ebenso wie die RL 91/414/EG hinter dem Stand modernerer Vorschriften zur Produktzulassung wie der RL 2001/18/EG zurück. Immerhin wird aber eine Positivliste nicht geheim zu haltender Informationen aufgestellt.³⁴⁶ 314

N. Gentechnikrecht

I. Allgemeines

Das Gemeinschaftsrecht regelt Risiken der Gentechnik **in geschlossenen Systemen** (RL 2009/41/EG), Risiken der **Freisetzung** gentechnisch veränderter Organismen (GVO), des **Inverkehrbringens** von GVO als Produkte oder in Produkten (allgemein RL 2001/18/EG, die RL 90/220/EWG ersetzt, und für Lebens- und Futtermittel VO (EG) Nr. 1829/03) sowie Risiken der grenzüberschreitenden **Verbringung** (VO (EG) Nr. 1946/03). 315

Historisch gesehen, ist die Regelung der Gentechnik in geschlossenen Systemen nach ursprünglicher Strenge mit zunehmender Erfahrung gelockert worden. Dagegen ist das gemeinschaftsrechtliche Kontrollregime für Freisetzungen und Inverkehrbringen von GVO in den neunziger Jahren eher strenger geworden. Mit der Zunahme öffentlicher Ablehnung der Gentechnik im Anschluss an die BSE-Krise insbesondere in Großbritannien (ein „spillover“-Effekt, denn BSE hat nichts mit Gentechnik zu tun) entstand 1997 ein (faktisches) **Zulassungsmoratorium**.³⁴⁷ Durch RL 2001/18/EG wurde die Risikobewertung dann differenzierter ausgestaltet (zB sollen auch indirekte Auswirkungen berücksichtigt werden), die Anforderungen an das begleitende Monitoring nach Ausbringen von GVO wurden verstärkt, und die Kennzeichnung zum Zwecke der Verbraucherinformation wurde eingeführt. 316

Der Gegendruck seitens der Gentechnikbefürworter blieb nicht aus. Verstärkt durch Anrufung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus durch die USA und den daraufhin ergangenen panel-Beschluss führte er dazu, dass die Zuständigkeit für die Zulassung von Lebens- und Futtermitteln durch die VO (EG) Nr. 1829/03 auf die Ebene der Kommission und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) gehoben wurde. Seitdem hat die Kommission etwa 30 Zulassungsentscheidungen gefällt, die das Moratorium beendet haben. Sie beziehen sich sämtlich auf die Verwendung von GVO als Lebens- oder Futtermittel, dagegen nicht auf die Verwendung als Saatgut. Als Saatgut ist bisher aus älterer Zeit nur Mais der Sorte MON 810 zugelassen. 317

Angesichts fortgesetzter Grundsatzdivergenzen über Risiken und Nutzen der „grünen“ Gentechnik wird als Ausweg nach der **Koexistenz** verschiedener Anbauweisen und Verarbeitungs- und Handelswege (konventionell, ökologisch, gentechnisch) gesucht. EU-rechtlich wird dies nicht vorgeschrieben, sondern den Mitgliedstaaten ermöglicht.³⁴⁸ In einer Empfehlung hat die Kommission verschiedene Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt, wie die Produktions- Verarbeitungs- und Handelswege voneinander getrennt werden können.³⁴⁹ 318

345 Für die Entscheidung ist eine besondere Bewertung vorzunehmen, die auch die Interessen der Nutzer und die Risiken einbeziehen muss, die bei Nichtbekämpfung der Schadorganismen entstehen. Skeptisch dazu *Böttcher*, EUDUR, Bd. II 1, § 62, Rn 112.

346 Art. 19 RL 98/8/EG.

347 Zu dessen Entstehung s. *Krämer*, EC Environmental Law, S. 253 f.

348 Art. 26 a RL 2001/18/EG.

349 Empfehlung der Kommission vom 23. Juli 2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, K(2003).

dings ist zweifelhaft, ob dies auf Dauer biologisch machbar und ökonomisch tragbar ist. Statt der kleinteiligen Trennung werden deshalb systemisch ansetzende Regelungen vorgeschlagen, wie etwa die Nutzung der Landschaftsplanung für räumliche Entzerrung. Des Weiteren hat der Rat angeregt, die Risikobewertung von GVO durch eine Nutzenbewertung zu ergänzen. Wenn dies nicht als Strategie der Hinnahme von Gefahren, sondern der zusätzlichen Risikominderung gemeint ist, kann vielleicht ein gesellschaftlicher Konsens gefunden werden, der den Koexistenzansatz überflüssig macht.³⁵⁰

II. Gentechnik in geschlossenen Systemen

- 319 RL 2009/41/EG regelt die Anwendung von Gentechnik in geschlossenen Systemen.³⁵¹ Sie gilt nur für Mikroorganismen, während sich das GenTG – zulässigerweise, weil die Richtlinie diesen Bereich nicht harmonisiert – im Anwendungsbereich auf alle Organismen außer den Menschen bezieht.³⁵²
- 320 Ziel und **materieller Maßstab** der Kontrolle ist es sicherzustellen, dass „keine nachteiligen Folgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt“ entstehen. Die strenge Formulierung, dass nämlich nicht erst schädliche, sondern bereits nachteilige Folgen zu vermeiden sind und dies „sicherzustellen“ ist, kann als Ausdruck des Vorsorgeprinzips angesehen werden.
- 321 Anknüpfungspunkt für die Kontrollmaßnahmen ist die „**Anwendung in geschlossenen Systemen**“. Die Strategie besteht darin, die Zulässigkeit bestimmter riskanter Anwendungen von dem Vorhandensein eines geschlossenen Systems, das bestimmten Anforderungen entspricht, abhängig zu machen. In der Sprache des Anlagenrechts wird ■■■ unionsrechtlich also keine Anlagen-, sondern nur eine Betriebszulassung verlangt, die allerdings eine bestimmte Ausrüstung der Anlage voraussetzt.
- 322 Den „Anwendungen“ entspricht im deutschen Recht der Begriff „**gentechnische Arbeiten**“.³⁵³ Das deutsche Gesetz knüpft sein Zulassungsregime nicht an diese, sondern (in der Tradition des Anlagenrechts) an die Errichtung der „gentechnischen Anlage“ an.³⁵⁴ Dies verlagert den Schutz vor Risiken insofern vor, als bereits in der Bauphase von Anlagen auf den Einbau von Sicherheitseinrichtungen geachtet werden kann. Die gentechnischen Arbeiten werden mit der Anlage mitgenehmigt. Der Nachteil dieser Konzeption ist, dass die Nutzung von Gebäuden sehr früh festgelegt werden muss. Das kann dazu führen, dass die Arbeiten nur sehr pauschal umschrieben werden.
- 323 Die Anwendungen werden in vier **Risikoklassen** eingeteilt, denen vier Stufen zunehmender Einschließung entsprechen.³⁵⁵ Um zu überprüfen, ob die Anforderungen eingehalten werden, setzt RL 2009/41 das Instrument der vorherigen **Anmeldung** (Klasse 1), der vorherigen Anmeldung mit 45-tägiger Wartefrist (Klasse 2) bzw der vorherigen Zustimmung mit Frist für deren Erteilung (Klassen 3 und 4) ein. Nachfolgende Anwendungen der Klassen 3 und 4 bedürfen einer erneuten Zustimmung. Im Falle der Klasse 2 genügt eine Anmeldung ohne

350 Vgl Genetically modified Organisms (GMOs) – Council conclusions. Meeting on 4 December 2008. Note from General Secretariat. 16882/08. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16882.en08.pdf> (zul. besucht am 8. Februar 2010). Zum Ganzen s. Winter, ZUR 2009, 225 f.

351 RL 2009/41/EG über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, ABl. 2009 L 125, S. 75; diese RL fasst die RL 90/219, ABl. 1990 L 117, S. 1 neu.

352 Vgl § 2 Abs. 1 und 3, § 3 Nr. 1 GenTG.

353 § 3 Nr. 2 GenTG.

354 § 8 Abs. 1 GenG.

355 Art. 5 Abs. 3 RL 2009/41, umgesetzt durch § 7 GenTG.

Wartefrist, im Falle der Klasse 1 ist auch diese nicht erforderlich; vielmehr sind die Aufzeichnungen auf Anforderung den Behörden vorzulegen.³⁵⁶

Die Richtlinie verpflichtet weiterhin zur Unterrichtung der zuständigen Behörden über nachträgliche Risikoerkenntnisse und risikorelevante Änderungen der Anwendungen und ermächtigt die Behörde zu **nachträglichen Auflagen**.³⁵⁷ 324

Die Öffentlichkeit hat **Zugang zu Informationen** nach RL 90/313/EWG; RL 2009/41 steuert dazu eine Positivliste nicht geheimer Daten bei. Eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** in Anmeldeverfahren ist den Mitgliedstaaten anheim gestellt.³⁵⁸ 325

III. Freisetzung von GVO

Einschlägig für Freisetzungen ist RL 2001/18/EG. **Freisetzung** ist das absichtliche Ausbringen von GVO in die Umwelt ohne spezifische Einschließungsmaßnahmen. Anwendbar ist die Richtlinie auf alle GVO, außer den Menschen.³⁵⁹ 326

Ziel und **materieller Maßstab** ist, dass „im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip“ „die geeigneten Maßnahmen getroffen werden, damit die absichtliche Freisetzung ... keine schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat“.³⁶⁰ Es ist umstritten, ob hiermit der Maßstab des § 14 Abs. 1 Nr. 3 GenTG vereinbar ist, nämlich, dass „nach dem Stand der Wissenschaft im Verhältnis zum Zweck der Freisetzung unvermeidbare schädliche Einwirkungen auf die in § 1 Nr. 1 bezeichneten Schutzgüter nicht zu erwarten sind“. Die Eröffnung einer **Abwägungsmöglichkeit** durch die Vertretbarkeitsformel ist insofern realistisch, als genetische Modifikationen Ökosysteme ja bewusst verändern wollen, etwa, indem eine Pflanze insektizide Eigenschaften erhält und deshalb Insekten tötet. Der damit verbundene ökosystemare Nachteil, dass nämlich möglicherweise Vögeln eine Nahrungsgrundlage entzogen wird, soll angesichts des Zweckes der Modifizierung, nämlich der Erntesicherung und des Einsparens von chemischen Insektiziden, vertretbar sein, allerdings nur, wenn zugleich Nebeneffekte wie insbesondere das Risiko des Gentransfers auf andere Pflanzen minimiert sind. Besteht eine Gefahr einer solchen Ausbreitung, so kann dies auch nicht durch große Vorteile bei der Schädlingsbekämpfung aufgewogen werden. Eine solche Lesart der deutschen Formel, die bei Überschreiten der Gefahrenschwelle zu einem strikten „nein“ kommt, im Bereich geringer Risiken aber eine Abwägung mit dem Nutzen der Freisetzung ermöglicht, dürfte mit der gemeinschaftsrechtlichen Formel – Strenges Verbot „schädlicher Auswirkungen“ im Bereich der Nebenwirkungen, aber Abwägungsmöglichkeiten im Bereich des „Vorsorgeprinzips“ – kompatibel sein.³⁶¹ 327

RL 2001/18/EG wählt als Kontrollinstrument den **Zustimmungsvorbehalt**. Die Zustimmung kann für mehrere Freisetzungen am selben Ort oder an verschiedenen Orten erteilt werden.³⁶² Sie kann auch pauschal für eine Kategorie von Freisetzungen erfolgen, wenn 328

356 Art. 8 bis 10 RL 2009/41, umgesetzt durch §§ 8 und 9 GenTG. Frühere Verschärfungen gegenüber den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen wurden fallengelassen.

357 Art. 12 RL 2009/41, umgesetzt durch § 21 Abs. 2, 3 u. 5, §§ 19 u. 20 GenTG.

358 Art. 13 RL 2009/41. Vgl § 18 GenTG.

359 Nach Art. 5 unterliegen Arzneimittel nicht dem Zustimmungsvorbehalt der RL 2001/18/EG, soweit sie nach anderen Rechtsvorschriften – dem Arzneimittelrecht – geprüft werden und die Prüfung dem Schutzniveau der RL 2001/18/EG entspricht (sog. one door, one key Prinzip). Dies ist der Fall, s. Art. 6 Abs. 2 S. 2 VO (EWG) 2309/93 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln, ABl. L 214, S. 1.

360 Art. 4 Abs. 1 RL 2001/18/EG.

361 *Brand/Winter*, in: Breckling/Brand/Winter, (Hrsg.) Fortschreibung des Konzeptes zur Bewertung von Risiken bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen von GVO, 2004, S. 250 ff.

362 Art. 6 Abs. 4 RL 2001/18/EG.

bereits ausreichende Erfahrungen gesammelt wurden (sog. **differenzierte Verfahren**).³⁶³ Der Antrag ist bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats zu stellen, in dem die Freisetzung stattfinden soll. Beizufügen sind umfangreiche Informationen über die Risiken des GVO und seiner Ausbringung einschließlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung.³⁶⁴ Die Behörde übermittelt der Kommission eine Zusammenfassung, die diese an die anderen Mitgliedstaaten weiterleitet. Die anderen Mitgliedstaaten können Bemerkungen vorbringen, die die Genehmigungsbehörde zu berücksichtigen hat. Sie entscheidet dann eigenständig, auch über etwaige abweichende Bemerkungen und ohne weitere Einwirkung der Kommission.³⁶⁵

- 329 Im normalen Zulassungsverfahren ist die **Öffentlichkeit** anzuhören.³⁶⁶
- 330 Die Richtlinie bemüht sich nicht nur um eine präventive, sondern auch um eine versuchs- begleitende Risikokontrolle. So ist dem Zulassungsantrag ein **Überwachungsplan** beizufügen, der in der Genehmigung verbindlich gemacht wird.³⁶⁷ Die Ergebnisse der Freisetzung im Hinblick auf Gefahren für Mensch und Umwelt hat der Betreiber der zuständigen Behörde mitzuteilen.³⁶⁸

IV. Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten

- 331 RL 2001/18/EG ist zentrale Vorschrift auch für das **Inverkehrbringen von GVO** als Produkte oder in Produkten. Soweit es um gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel geht, ist VO (EG) Nr. 1829/03 einschlägig.

1. Materieller Maßstab

- 332 Der **materielle Maßstab** der Zulassung ist derselbe wie derjenige für Freisetzungen und wirft hinsichtlich der Risiko-Zweck-Abwägung dasselbe Auslegungsproblem auf.³⁶⁹ Das Inverkehrbringen stellt allerdings zusätzliche Probleme im Hinblick auf die Schutzgüter der Risikokontrolle.³⁷⁰
- 333 Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit auch **indirekte Auswirkungen** zu berücksichtigen sind. Dabei kann man zwischen solchen Auswirkungen, die sich über Naturprozesse vermitteln (Verwilderung, Auskreuzung, Einflüsse auf die Nahrungskette, Resistenzentwicklung, horizontaler Gentransfer, Änderung von Kontextbezügen), und solchen, die zwar auf den Einsatz des GVO zurückzuführen sind, aber gesellschaftlich vermittelt sind (Veränderungen der landwirtschaftlichen Anbaupraxis, Veränderung der Arten- und Sortenvielfalt, verändertes Unkrautmanagement etc.), unterscheiden.³⁷¹

363 Art. 7 RL 2001/18/EG. Nach Art. 7 Abs. 4 ist – anders als nach dem gem. Art. 6 Abs. 5 RL 90/220/EWG möglichen sog. vereinfachten Verfahren – für jede Freisetzung dennoch eine Zustimmung erforderlich, die allerdings erleichterte Voraussetzungen hat. Die Möglichkeit der Zulassung mehrerer örtlich und zeitlich spezifizierter Freisetzungen bleibt unberührt, Art. 7 Abs. 5 Unterabs. 2 RL 2001/18/EG.

364 Art. 6 Abs. 2 RL 2001/18/EG.

365 Art. 11 RL 2001/18/EG.

366 Art. 9 RL 2001/18/EG, umgesetzt durch § 18 Abs. 2 GenTG.

367 Art. 6 Abs. 2 Buchst. a) v.) RL 2001/18/EG.

368 Art. 10 RL 2001/18/EG.

369 Vgl § 16 Abs. 2 S. 1 GenTG.

370 Die Probleme können auch bei Freisetzungen entstehen, werden aber eher beim Inverkehrbringen praktisch relevant.

371 *Lemke/Winter*, Bewertung von Umweltwirkungen von gentechnisch veränderten Organismen im Zusammenhang mit naturschutzbezogenen Fragestellungen, Umweltbundesamt Berichte 3/01, 2001, S. 17 f.

Unzweifelhaft sind die naturvermittelten Auswirkungen von transgenen Organismen einschließlich räumlich oder zeitlich entfernt eintretender Folgen zu berücksichtigen.³⁷² Hinsichtlich der gesellschaftlich vermittelten Auswirkungen hat die Auswertung verschiedener Genehmigungsbescheide zu Freisetzungsanträgen dagegen ergeben, dass sie unberücksichtigt bleiben. So wurden Einwände zurückgewiesen, die sich auf Auswirkungen auf die Sortenvielfalt und mögliche Veränderungen der landwirtschaftlichen Anbaumethoden, wie etwa einen erhöhten oder verminderten Dünger- oder Pflanzenschutzmitteleinsatz bezogen.³⁷³ Auch die Rechtsprechung ist insoweit zurückhaltend.³⁷⁴ U.E. sollten diejenigen Auswirkungen, die obwohl gesellschaftlich vermittelt letztlich doch die **Umwelt in einem umfassenden Sinn verändern** (zB vermehrter Pestizideinsatz), berücksichtigungsfähig sein, nicht dagegen diejenigen, deren Folgen im gesellschaftlichen Bereich verbleiben (zB Arbeitsplatzverlust durch umgestellte Produktion).

Fraglich ist weiterhin, inwieweit auch die **biologische Vielfalt**, die im GenTG nicht erwähnt wird,³⁷⁵ zu den ■■■ unionsrechtlich vorgeschriebenen Schutzgütern gehört. Das Kriterium der biologischen Vielfalt könnte insbesondere im Hinblick auf indirekte Auswirkungen zum Zuge kommen, die sich durch Veränderung des Anbau- und Züchtungsverhaltens ergeben. RL 2001/18/EG verlangt dagegen in Anhang 2, dass die Risikobewertung sich auch auf die Biodiversität beziehen muss. Auf der Ebene des Richtlinien textes bietet sich an, den Begriff „Umwelt“ in Art. 4 der RL völkerrechtskonform im Hinblick auf das Biodiversitätsabkommen so auszulegen, dass Biodiversität in ihm eingeschlossen ist.³⁷⁶

Zu fragen ist schließlich, ob sich der Schutz von Tieren und Pflanzen nur auf die physischen Schäden oder auch auf die **ethische Dimension** der eigenen Integrität und Würde der Natur erstreckt. Die Meinung, dass das der Fall sei, war zwar im deutschen Recht zunächst minoritär,³⁷⁷ ist dann aber in § 1 Nr. 1 GenTG eingeflossen. Zwar enthält der Maßstab des Art. 4 RL 2001/18 keinen Hinweis auf ethische Gesichtspunkte, diese werden aber im 9. Erwägungsgrund genannt, und in Art. 29 wird die Möglichkeit eröffnet, Ethikausschüsse zu ethischen Implikationen der Biotechnologie zu hören. Die Mitgliedstaaten haben deshalb einen entsprechenden Regelungsspielraum.

Der Maßstab der VO (EG) Nr. 1829/2003 nimmt auf ethische Fragen nicht Bezug. Aber Art. 5 III g) und Art. 17 III g) fordern entweder eine Erklärung, dass das zu vermarktende Produkt keinen Anlass zu ethischen Bedenken gibt oder verlangen eine entsprechende Kennzeichnung. Nach Art. 7 und 17 sollen neben der wissenschaftlichen Risikobewertung „andere legitime Faktoren“ berücksichtigt werden. Die Kommission kann nach Art. 33 VO 1829/2003 – auch im Genehmigungsverfahren – eine Stellungnahme der Europäischen Gruppe für Ethik der Naturwissenschaften und der Neuen Technologien einholen. All dies ist so zu deuten, dass ethische Bedenken auch die Genehmigungsentscheidung der Kommission beeinflussen können. Der EuGH hatte zu entscheiden, ob Polen sein Vermarktungsverbot für gentechnisch verändertes Saatgut mit ethisch-religiösen Gründen rechtfertigen

372 So die Leitlinien der Kommission zur Risikobewertung, enthalten in der auf RL 2001/18/EG Anhang II gestützten Entscheidung der Kommission 2002/623/EG v. 24. Juli 2002, ABl. L 200, S. 22, abgedruckt und kommentiert in: *Breckling/Brand/Winter* (Fn 361), S. 265 ff, 318 ff.

373 *Fisahn*, in: Winter (Hrsg.) Die Prüfung der Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen, Umweltbundesamt Berichte 4/98, 1998, S. 37, 45.

374 VG Berlin, Beschl. v. 12.9.1995 – VG 14 A 255.95, ZUR 1996, 147, mit Anm. von *Ginzky*, ZUR 1996, 149.

375 Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): UGB-KomE, 1998, § 552 und S. 1373.

376 Übereinkommen vom 5.06.1992 über die biologische Vielfalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.8.1997 (BGBl. II S. 1741), Art. 1 und 6.

377 Vgl. Winter/Mahro/Ginzky, Grundprobleme des Gentechnikrechts, S. 34; *Wahl*, in: Landmann/Rohmer – Umweltrecht, § 1, Rn 17.

darf. Er hat die Frage offengelassen und entschieden, dass Polen die Gründe jedenfalls nicht ausreichend substantiiert habe.³⁷⁸

2. Zulassungsverfahren

a) Anwendungsbereiche

- 338 Das Inverkehrbringen von Produkten, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, unterliegt einem **Genehmigungsvorbehalt**. Dies ordnet RL 2001/18/EG für alle solche Produkte an. Lebens- und Futtermittel unterliegen dagegen dem spezielleren Regime der VO (EG) Nr. 1829/2003, das allerdings teilweise (nämlich hinsichtlich der Risikobewertung) auf RL 2001/18/EG verweist.
- 339 Für **Saatgut** ist die Situation nicht ganz klar. Da Saatgut nicht für den Verbrauch von Menschen oder Tieren bestimmt ist, stellt es kein Lebens- oder Futtermittel in der Definition des Art. 2 VO (EG) Nr. 178/2002 dar und gehört deshalb nicht zum Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1829/2003. Irritierend ist jedoch, dass Art. 6 Abs. 3 Buchst. c) VO (EG) Nr. 1829/2003 im Zusammenhang mit der Risikobewertung durch die Europäische Lebensmittelagentur auch Saatgut erwähnt. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass das gentechnisch veränderte Saatgut entgegen der vorherigen Rechtslage nunmehr dem Verfahren der VO (EG) Nr. 1829/2003 (und womöglich gar der Zulassungsentscheidung der Kommission) unterliegt.

b) RL 2001/18/EG

- 340 Das Verfahren nach RL 2001/18/EG steht in der Verfahrensherrschaft des Mitgliedstaates, bei dem der **Zulassungsantrag** eingereicht wird, dh desjenigen, in dem der GVO erstmals in Verkehr gebracht wird. Der auf Vollständigkeit geprüfte Antrag wird der Kommission übermittelt, die ihn an die anderen Mitgliedstaaten weiterleitet. Die zuständige Behörde des Mitgliedstaates erstellt einen Bewertungsbericht, der ebenfalls der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zugeleitet wird. Sie kann den Antrag autonom ablehnen. Will sie zustimmen, so ist dies nur dann ohne weiteres möglich, wenn kein begründeter Einwand seitens der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates vorliegt. Im Falle begründeter Einwände entscheidet die Kommission im Regelungsausschussverfahren. Diese Entscheidung ist für die zuständige Behörde verbindlich. Ist sie positiv, muss diese die Genehmigung erteilen. Ist sie negativ, muss sie den Antrag ablehnen.³⁷⁹
- 341 Entgegen der – problematischen – deutschen Tradition, die **Öffentlichkeit** in Verfahren der Produktzulassung nicht zu beteiligen, sieht Art. 24 RL 2001/18/EG vor, dass die Kommission die Zusammenfassung des Genehmigungsantrags und, für den Fall, dass die Behörde zu einem positiven Votum kommt, auch den Bewertungsbericht öffentlich bekannt macht und der Öffentlichkeit ermöglicht, Bemerkungen vorzubringen, die der zuständigen Behörde zugeleitet werden. Zudem sind nach Abschluss der Verfahren die Bewertungsberichte und die Stellungnahmen der wissenschaftlichen Ausschüsse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.³⁸⁰
- 342 Die Entscheidung der Kommission kann vom Betreiber oder Dritten nicht **angefochten** werden, weil sie nicht, wie Art. 263 Abs. 4 AEUV voraussetzt, unmittelbar wirkt, sondern umsetzungsbedürftig ist. Anzurufen ist das nationale Gericht, das seinerseits nach Art. 267 AEUV den Gerichtshof anrufen kann, um die Entscheidung der Kommission für nichtig erklären zu lassen.

378 EuGH, Rs. C-165/08 (Kommission v. Polen) v. 16. Juli 2009.

379 Vgl Art. 14, 15 und 18 RL 2001/18/EG.

380 Art. 24 RL 2001/18/EG.

c) VO (EG) Nr. 1829/2003

Das Verfahren nach der VO (EG) Nr. 1829/2003 steht dagegen in der **Verfahrensherrschaft** 343 der Kommission und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (**European Food Safety Agency – EFSA**). Der Zulassungsantrag ist bei der nationalen Behörde einzureichen, die ihn der EFSA weiterleitet. Diese benachrichtigt die anderen Mitgliedstaaten und leitet ihnen alle vom Antragsteller vorgelegten Informationen weiter. Sie prüft die Vollständigkeit der Unterlagen und kann Ergänzungen anordnen. Sie bewertet die Risiken in einer Stellungnahme, zu deren Vorbereitung sie die für Gesundheits- und Umweltschutz zuständigen Fachbehörden eines Mitgliedstaates um eine Sicherheitsbewertung bzw Umweltverträglichkeitsprüfung ersuchen kann; zudem kann sie das Referenzlabor der Gemeinsamen Forschungsstelle in Anspruch nehmen.³⁸¹ Die Fachbehörden des Mitgliedstaates, der den Antrag entgegengenommen hat, werden lediglich im Rahmen des normalen Konsultationsverfahrens gehört. Allein im Falle von Lebens- und Futtermitteln, die auch als Saatgut verwendet werden,³⁸² ist die UVP zwingend von „einer“ innerstaatlichen Stelle zu erarbeiten.³⁸³ Die Entscheidung über die Zulassung des GVO trifft die Kommission.

Die **Öffentlichkeit** wird im Verfahren beteiligt. Ihr werden die Zusammenfassung des Dossiers und die Stellungnahme der EFSA bekannt gemacht. Zu der Stellungnahme kann die Öffentlichkeit binnen 30 Tagen Bemerkungen abgeben.³⁸⁴ 344

Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Kommission ist durch Anrufung des Gerichtshofs nach Art. 263 Abs. 4 EG möglich. Gegen Entscheidungen oder Unterlassungen der EFSA kann Antrag auf Überprüfung durch die Kommission gestellt werden.³⁸⁵ Klage- bzw antragsbefugt sind nur die individuell und unmittelbar betroffenen Personen. Ob dazu zB bei einer Zulassung eines Lebens- oder Futtermittels für Saatgut Zwecke auch konventionell oder organisch wirtschaftende Landwirte gehören, ist noch ungeklärt, aber wohl zu verneinen, weil die individuelle Betroffenheit angesichts der Distributionswege noch nicht ausreichend feststeht. Weiterhelfen würde hier eine Verbandsklagemöglichkeit (dazu oben Rn 79 f). 345

3. Kennzeichnung und Rückführbarkeit

Kernvorschrift für **Kennzeichnung** und **Rückführbarkeit** ist VO (EG) Nr. 1830/2003 in Verbindung mit bestimmten Vorschriften der RL 2001/18/EG und der VO (EG) Nr. 1829/2003. 346

Die **Kennzeichnung** von Produkten als aus GVO bestehend oder sie enthaltend soll ermöglichen, dass Verbraucher eine entsprechende Wahl treffen können.³⁸⁶ Sie wird für sämtlich derartige Produkte durch Art. 6 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1830/2003 zusammen mit Art. 19 Abs. 3 Buchst. d) RL 2001/18/EG vorgeschrieben. Für Lebens- und Futtermittel wird sie neben Art. 6 Abs. 4 VO (EG) 1830/2003 durch Art. 13 Abs. 1 bzw Art. 25 Abs. 2 VO (EG) 1829/2003 vorgeschrieben. Eine Kennzeichnung bei Lebens- und Futtermitteln ist auch erforderlich, soweit sie aus GVO hergestellt worden sind, ohne sie zu enthalten.³⁸⁷ Nicht dagegen ist es zu kennzeichnen, wenn ein Produkt einem Tier entnommen wird, das mit GVO gefüttert worden ist, wie etwa Milch oder Fleisch von Kühen, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gehalten werden, desgleichen auch Honig von Bienen, die sich von gentechnisch veränderten Pflanzen nähren (außer, der Honig ist mit Pollen von diesen 347

381 Art. 32 VO (EG) Nr. 1829/2003.

382 Art. 6 Abs. 4 S. 2 u. 3 VO (EG) Nr. 1829/2003.

383 Art. 5 VO (EG) Nr. 1829/2003.

384 Art. 5 Abs. 2 Buchst. b) ii und Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1829/2003.

385 Art. 32 VO (EG) Nr. 1829/2003.

386 Erwägungsgrund 11 VO (EG) 1830/2003.

387 Art. 13 Abs. 1 bzw Art. 25 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1829/2003.

Pflanzen kontaminiert). Die Kennzeichnungspflicht besteht nicht, wenn der Anteil von GVO am Produkt weniger als 0,9 % beträgt.³⁸⁸ Für Saatgut ist bisher kein solcher Grenzwert festgelegt.³⁸⁹

- 348 Die **Rückverfolgbarkeit** dient zum einen der Beobachtung möglicher nachteiliger Auswirkungen von GVO, zum anderen der Bewältigung von Schadenssituationen, etwa durch Zurückziehen von Produkten.³⁹⁰ Zugleich ist sie Basis der Kennzeichnung von Produkten. Sie bezieht sich sowohl auf Produkte, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, wie auch auf Produkte, die aus GVO hergestellt worden sind, ohne sie zu enthalten. Rückverfolgbarkeit bedeutet, dass in der Produktions- und Vertriebskette jeder Erwerber bis zum letzten Erwerber vor dem Endverbraucher durch den Verreiber darüber schriftlich informiert werden muss, dass das Produkt aus GVO besteht, GVO enthält oder aus GVO hergestellt worden ist. Dabei gelten dieselben Bagatellgrenzwerte wie diejenigen für Kennzeichnungen.³⁹¹

4. Überwachung

- 349 Ebenso wie bei Freisetzung ist auch beim Inverkehrbringen dafür gesorgt, dass das Produkt nach der Genehmigung weiter beobachtet wird. Betont wird dabei die **Eigenüberwachung** des Betreibers. Dieser muss mit dem Genehmigungsantrag einen Überwachungsplan einreichen, der in der Genehmigung verbindlich gemacht wird. Über die Ergebnisse der Eigenüberwachung muss der Betreiber die zuständigen Behörden unterrichten; desgleichen muss er sonst gewonnene neue Risikoinformationen mitteilen.³⁹² Die Ergebnisse der Überwachung werden unter Beachtung der Geheimhaltungsvorschriften der Öffentlichkeit bekannt gegeben. Die nationale Genehmigungsbehörde kann nach einem europäischen Konsultationsverfahren die Genehmigung ändern.³⁹³ Ähnliches gilt bei Lebens- und Futtermitteln für die Kommission, deren Entscheidung eine – zu veröffentlichende – Stellungnahme der EFSA vorgeschaltet ist.³⁹⁴

V. Koexistenz

- 350 **Koexistenz** bedeutet das Nebeneinander der Gentechnik verwendenden und nicht verwendenden Wirtschaftsweisen. Sie ist nicht primär auf das ökologische Problem der Risiken für die menschliche Gesundheit und Umwelt bezogen, denn die Lösung hierfür liegt im oben beschriebenen Zulassungs- und Monitoring-Regime. Koexistenz ist vielmehr eine Lösung für das ökonomische Problem der unterschiedliche Bewertung von (unterstelltermaßen unschädlichen) gentechnischen und nicht-gentechnischen Produkten durch den Markt.
- 351 Die Regelung der Koexistenz ist erst spät auf die politische Agenda gekommen und dementsprechend noch wenig durchdacht. Das Gentechnikrecht der Gemeinschaft überlässt sie – ungewohnt bescheiden auf das Subsidiaritätsprinzip rekurrierend – den Mitgliedstaaten und begnügt sich mit unverbindlichen **Leitlinien**.³⁹⁵ Diese empfehlen Maßnahmen zur Trennung der Wirtschaftsweisen „von der Saat bis zum Silo“ und lassen die ebenso regelungsbedürftige Weiterverarbeitung und Vermarktung weitgehend unberührt. Im Wesentlichen geht es um

388 Für Produkte allg. Art. 21 Abs. 3 RL 2001/18/EG, für Lebens- und Futtermittel Art. 12 Abs. 2 bzw 24 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1829/2003.

389 Nach Art. 21 RL 2001/18/EG ist der Grenzwert nur auf Produkte anwendbar, die unmittelbar für eine Verarbeitung vorgesehen sind. Der Grenzwert für Saatgut muss jedenfalls besonders streng sein, weil andernfalls Kumulationseffekte auftreten.

390 Erwägungsgrund 3 VO (EG) 1830/2003.

391 Art. 4 und 6 VO (EG) 1830/2003.

392 Art. 20 RL 2001/18/EG und Art. 9 und 21 VO (EG) 1829/2003.

393 Art. 20 Abs. 3 u. 4 RL 2001/18/EG.

394 Art. 10 bzw 22 VO (EG) 1829/2003.

395 S. oben Fn 348, 349.

Maßnahmen der Abstimmung auf lokaler Ebene bei der Aussaat und Ernte. Erwähnt werden auch Haftungsregelungen für den Fall eingetretenen Gentransfers.

Angesichts dieser nur lockeren gemeinschaftsrechtlichen Einwirkung sind die Instrumente des GenTG – gegenseitige Informierung mit Standortregister, Trennungspflichten für die Weiterverarbeitung, Ausbringung, Haltung, Lagerung und Beförderung sowie Haftung nach Nachbarrecht³⁹⁶ – ■■■ unionsrechtlich unproblematisch. Entgegen vielfacher Prognosen dürfte es nicht häufig zu Schadensersatz für Kontaminationen kommen, weil der Verursacher einwenden kann, dass er die gute fachliche Praxis eingehalten habe und alles weitere wirtschaftlich nicht zumutbar sei.³⁹⁷

VI. Ausfuhr zur Freisetzung in Drittstaaten

Risiken von GVO, die aus Drittstaaten eingeführt werden, sind, da die Einfuhr ein Inverkehrbringen darstellt, durch die Regime der RL 2001/18/EG und der VO (EG) Nr. 1829/2003 für das Inverkehrbringen abgedeckt. Für Risiken, die durch die **Ausfuhr und anschließende Freisetzung im Drittland** entstehen, ist nach dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip an sich das Drittland zuständig. Durch Ratifizierung des Cartagena-Protokolls v. 29. Januar 2000³⁹⁸ über die biologische Sicherheit hat sich die EG ■■■ (jetzt Union) jedoch dem **prior informed consent-System** dieses Protokolls angeschlossen.

Die entsprechenden Regeln enthält VO (EG) Nr. 1946/2003. Das System besteht aus zwei Komponenten, der von der internationalen Informationsstelle für biologische Sicherheit geführten **Liste von Importbeschränkungen** und der Einholung der **Einfuhrgenehmigung**. Die Kommission ist verpflichtet, der Informationsstelle die innerhalb der EU erteilten Genehmigungen mitzuteilen.³⁹⁹ Die Exporteure von GVO zur unmittelbaren Freisetzung müssen dem Einfuhrstaat bestimmte risikorelevante Informationen über den GVO übermitteln und seine Einfuhrgenehmigung einholen.⁴⁰⁰ Ausgenommen davon sind solche GVO, die nach Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien als unproblematisch eingestuft worden sind, und solche, die nach Mitteilung des betreffenden Staates an die Informationsstelle keiner vorherigen Genehmigung bedürfen.⁴⁰¹

Für GVO, die zur unmittelbaren Verwendung als **Lebens- und Futtermittel** oder zur Verarbeitung bestimmt sind, gilt – Art. 11 Cartagena-Protokoll entsprechend – ein erleichtertes Regime. Wenn solche GVO in der ■■■ EU zugelassen sind, können sie, ohne dass die VO (EG) Nr. 1946/2003 von sich aus das PIC-Verfahren fordert, in Drittstaaten ausgeführt werden. Allerdings müssen die Schutzstandards des Rechts des Einfuhrstaates befolgt werden, und der Exporteur muss Genehmigungsvorbehalte beachten, die das Recht des Einfuhrstaates innerstaatlich bzw. ein Einfuhrstaat durch Erklärung gegenüber der Informationsstelle zwischenstaatlich verlangen.⁴⁰² GVO, die in der ■■■ EU nicht genehmigt sind, dürfen dennoch ausgeführt werden, wenn der Einfuhrstaat dies genehmigt, es sei denn, es handelt sich um schädliche Lebens- oder Futtermittel.⁴⁰³

396 §§ 16 a, 16 b und 36 a GenTG.

397 Vgl § 36 a Abs. 2 GenTG, § 906 Abs. 2 S. 1 BGB.

398 Protokoll von Cartagena v. 29. Januar 2000 über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, genehmigt durch den Rat mit Beschl. v. 25. Juni 2002, ABl. L 201 v. 31. Juli 2002, S. 48.

399 Art. 9 VO (EG) Nr. 1946/2003.

400 Art. 4 VO (EG) Nr. 1946/2003.

401 Art. 8 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 1946/2003.

402 Art. 10 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 1946/2003.

403 Art. 10 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1946/2003.

O. Abfallbewirtschaftung

I. Entwicklung

- 356 Mehr noch als in anderen Bereichen des gemeinschaftlichen Umweltrechts ist das Recht der Abfallbewirtschaftung zwischen dem mitgliedstaatlichen Recht und dem EU-Recht aufgeteilt. Nicht überall sind die Grenzen bisher genau festgelegt. Die Ursache für diese Unklarheiten liegt zum Einen in dem Umstand, dass Abfälle zwar gehandelt werden und damit den Vorschriften des AEU-Vertrages über den freien Warenverkehr unterliegen, zum Anderen aber in den Mitgliedstaaten strukturierte und kostenaufwendige Maßnahmen zur Behandlung, Lagerung, und Entsorgung entstanden sind, deren kostenwirksame Bewirtschaftung nicht stets mit einem ■■■ unionsweiten freien Handel in Übereinstimmung zu bringen ist;⁴⁰⁴ ferner sind in der Abfallbewirtschaftung Elemente der Daseinsvorsorge enthalten, die dem freien Warenverkehr ebenfalls Grenzen setzen.
- 357 Die EU erließ erstmals 1975 eine Regelung über Abfälle,⁴⁰⁵ die, in deutlichem Gegensatz zum damaligen deutschen Recht, auch das Wiederverwerten von Abfällen als Beseitigung (Entsorgung) verstand. In Verfolg internationaler Entwicklungen im Rahmen der OECD und der Vereinten Nationen wurde diese Rahmen-Richtlinie 1991 geändert.⁴⁰⁶ Die EU unterschied nunmehr zwischen **Verwertungsvorgängen** und **Beseitigungsvorgängen**, behielt aber den einheitlichen Abfallbegriff bei: „Abfälle zur Verwertung“ und „Abfälle zur Beseitigung“ gibt es also nach EU-Recht nicht, sondern nur den Begriff „Abfälle“. Die Richtlinie 75/442 wurde 2006 kodifiziert und 2008 durch eine neue Richtlinie abgelöst.⁴⁰⁷
- 358 Die Richtlinie 2008/98 legt als Ziele der Abfallbewirtschaftung in erster Linie das **Vermeiden** des Entstehens von Abfällen, sodann das stoffliche und energetische Verwerten, schließlich das sichere Beseitigen der Abfälle fest. Sie stellt allgemeine Regeln für die Genehmigungspflicht von Tätigkeiten im Bereich der Abfallbewirtschaftung auf, verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Netz von Anlagen zur Beseitigung der Abfälle zu erstellen und legt Grundregeln für die Verwertung, den Transport und die Beseitigung von Abfällen fest. Die Mitgliedstaaten haben Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen und durchzuführen, die verschiedenen Tätigkeiten zu überwachen und die gemeinschaftlichen Ziele anzustreben. Die Richtlinie führte den Begriff des Nebenproduktes ein, der „das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, dessen Hauptgrund nicht die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstandes ist“, und legte für die Anerkennung als Nebenprodukt bestimmte Kriterien fest; die Anerkennung als Nebenprodukt erfolgt durch die Mitgliedstaaten oder die EU. Ferner sieht sie Kriterien dafür vor, wann die Abfalleigenschaft eines Stoffes endet; diese Kriterien sind im Regelungsausschussverfahren der Richtlinie festzulegen.
- 359 Die Richtlinie 2008/98 hob die 1978 angenommene und 1991 erneuerte Richtlinie über **gefährliche Abfälle**,⁴⁰⁸ auf. Sie enthält nunmehr lediglich allgemeine Regeln für diese Abfälle, insbesondere die Vorschrift, dass der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sicherzustellen ist. Der Begriff der gefährlichen Abfälle ist gemeinschaftsweit definiert; eine EU-Liste legt fest, welche Abfälle gefährlich sind.⁴⁰⁹ Eine Verordnung von

404 Zur Vereinbarkeit von Abfalleinfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen mit der Warenverkehrsfreiheit vgl. *Frenz*, UPR 2000, 210 ff.

405 RL 75/442, ABl. 1975 L 194, S. 23. Diese Richtlinie wurde 2006 unter der Nummer 2006/12 kodifiziert, ABl. 2006 L 114, S. 9.

406 RL 91/156, ABl. 1991 L 78, S. 32.

407 RL 2008/98, ABl. 2008 L 312, S. 3.

408 Zu der Begrifflichkeit „Gefährliche Abfälle“ vgl. EuGH, Rs. C- 318/98 (Pretura circondariale di Udine), Slg 2000, I- 4785.

409 Entscheidung 2000/532, ABl. 2000 L 226, S. 3.

2006,⁴¹⁰ regelt im Anschluss an das Basel-Übereinkommen der Vereinten Nationen das **Verbringen von Abfällen**.

Zu diesen Regelungen horizontaler Art traten EU-weite Regelungen über Abfall-Anlagen. Seit 1989 ergingen Vorschriften für **Abfallverbrennungsanlagen**. Die gegenwärtig geltende Richtlinie 2000/76 wurde bereits dargestellt (vgl oben Rn 172). Eine Richtlinie über **Abfalldeponien**⁴¹¹ legt detaillierte Vorschriften für neue und bestehende Deponien fest; bestehende Deponien, die den Vorschriften der Richtlinie nicht entsprechen, waren bis 2009 nachzurüsten oder zu schließen. Alle Deponien sind entweder für inerte, für ungefährliche oder für gefährliche Abfälle auszulegen. Bestimmte Abfälle – unter anderen flüssige Abfälle, Reifen und Krankenhausabfälle – dürfen nicht auf Deponien verbracht werden. Um die Entstehung von Methan, eines starken Treibhausgases, zu vermindern, sind bis 2015 die Mengen von biologisch abbaubaren Abfällen auf Deponien um 65 Prozent zu verringern. Vor der Deponierung sind alle Abfälle vorzubehandeln. Die Richtlinie enthält ferner genaue Vorschriften für die Genehmigung von Deponien und die zu erteilenden Auflagen, die Überwachung des Sickerwassers, den Schutz von Boden und Gewässern, die Entstehung von Gasen, die Stabilität der Deponie und Kriterien und Verfahrensregeln für die Annahme von Abfall.

Für Abfälle von Schiffen und Frachtrückstände haben die Mitgliedstaaten in ihren **Häfen** Anlagen zu erstellen.⁴¹² Anlegende Schiffe haben anteilige Gebühren zu entrichten, selbst wenn sie die Anlagen nicht in Anspruch nehmen; auf diese Weise soll das Beseitigen der Abfälle auf See vermindert werden.

Für einzelne Abfallarten ergingen eine Reihe von Richtlinien. Die Richtlinie über **Verpackungen** und Verpackungsabfall⁴¹³ erfasst alle Verpackungsarten. Sie ist auf Art. 114 AEUV gestützt, um sicherzustellen, dass alle Verpackungen, die den Vorschriften der Richtlinie entsprechen, überall in der Union verwendet werden können, lässt jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein Verpackungspfand vorzusehen oder bestimmte Verpackungen steuerlich zu belasten, um etwa wieder verwertbare Verpackungen zu fördern.⁴¹⁴ Die Richtlinie schreibt das Erreichen bestimmter Wiederverwertungsquoten vor, die allerdings recht niedrig angesetzt sind. Sie begrenzt den Gehalt an Schwermetallen in Verpackungen und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sammelsysteme für Verpackungen einzurichten. Einzelheiten der Beschaffenheit von Verpackungen überlässt sie der europäischen Normung, die hierzu allerdings wenig inhaltsreiche Normen annahm.

Deutschland führte im Zuge der Umsetzung das duale System für Verpackungen ein,⁴¹⁵ das sehr teuer und in seiner ökologischen Wirkung zweifelhaft, nach EU-Recht indessen rechtlich zulässig ist.⁴¹⁶ **Rücknahme- und Pfandpflichten** für Getränkeverpackungen stellen insbesondere kein europarechtswidriges Handelshemmnis iSd Art. 34 AEUV dar. Die Einführung derartiger Pflichten hat der Gerichtshof aus Gründen des Umweltschutzes grundsätzlich als gerechtfertigt und daher als zulässig angesehen (Art. 36 AEUV).⁴¹⁷ Auch gegen die

410 VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, S. 1; diese VO ersetzt die VO 259/93, ABl. 1993 L 30, S. 1.

411 RL 1999/31, ABl. 1999 L 182, S. 1; vgl auch Entscheidung 2003/33 über die Annahme von Abfällen in Deponien, ABl. 2003 L 11, S. 27.

412 RL 2000/59, ABl. 2000 L 332, S. 81.

413 RL 94/62, ABl. 1994 L 365, S. 10.

414 Vgl EuGH, Rs. C-444/00 (Mayer Parry Recycling), EuGH Slg 2003, I-06163 ff zur Reichweite des europäischen Abfallbegriffs bei der Verwertung von Verpackungen.

415 Dazu *Kloepfer*, § 20, Rn 113 mwN.

416 Vgl insoweit EuGH, Rs. C-463/01 (Kommission/Deutschland), Slg 2004, I-11705; Rs. C-309/02 (Radlberger), Slg 2004, I-11763; in beiden Urteilen wurden einige Nebenpunkte des deutschen Systems beanstandet, die deutsche Regelung aber selbst nicht in Frage gestellt.

417 So bereits der EuGH im sog. „Pfandflaschen-Urteil“, EuGH, Rs. C-302/86 (Kommission/Dänemark), Slg 1988 4607.

- Zulässigkeit von Pfandsystemen (Dosenpfand) bestehen aus EU-Sicht keine rechtlichen Bedenken.⁴¹⁸
- 364 Eine Richtlinie von 1991, 2006 erneuert, begrenzt den Gehalt von Schwermetallen – Blei, Quecksilber, Cadmium – in **Batterien**.⁴¹⁹ Die Mitgliedstaaten haben **Sammelsysteme** für gebrauchte Batterien einzurichten. Batterien müssen zudem ein Kennzeichen – ein durchgestrichener Abfallbehälter – tragen, das darauf hinweist, dass Batterien nicht in den häuslichen Abfall gehören.
- 365 **Altöl** war Gegenstand einer weiteren Richtlinie die jedoch durch die Richtlinie 2008/98 nunmehr aufgehoben wurde.⁴²⁰ Die Mitgliedstaaten haben nunmehr lediglich das getrennte Sammeln von Altöl und eine sichere Entsorgung sicherzustellen; der Vorrang der Aufbereitung (Wiederverwertung) von Altöl gegenüber der Verbrennung ist entfallen. Das Entsorgen von Abfällen in Gewässern oder Abwassersystemen ist verboten.⁴²¹
- 366 **Polychlorierte Biphenyle und Terphenyle (PCB/PCT)** sind auf Gemeinschaftsebene seit 1976 geregelt. Da eine erste Richtlinie aus jenem Jahr unzureichend erschien, wurde 1996 eine neue Richtlinie angenommen.⁴²² Diese Richtlinie sieht das Sammeln, Dekontaminieren und Beseitigen aller Produkte vor, die PCB/PCT enthalten. Die Programme der Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass in der Gemeinschaft bis 2010 kein PCB/PCT enthaltendes Produkt mehr auf dem Markt oder in der Umwelt vorhanden ist.
- 367 Die Verwendung von **Klärschlamm** in der Landwirtschaft ist Gegenstand einer weiteren Richtlinie.⁴²³ Die Richtlinie begrenzt den Höchstgehalt von Schwermetallen im Klärschlamm und im Boden und legt Bedingungen für die Verwendung von Klärschlamm fest. Ziel ist es, die Konzentration von Schwermetallen in Böden und in Erzeugnissen der Landwirtschaft zu begrenzen. Da die Richtlinie ausdrücklich das Festlegen strengerer Maßnahmen gestattet, ist auch ein vollständiges Verbot des Ausbringens von Klärschlamm zugelassen und kann nicht unter Berufung auf den freien Warenverkehr in Frage gestellt werden. Nicht geregelt hat die Gemeinschaft bisher das Kompostieren oder die Verwendung von biologischem Abfall.
- 368 **Tierische landwirtschaftliche Abfälle** sind nach einigen ■■■ EU-weiten Skandalen, insbesondere dem BSE-Skandal, durch eine eigene Verordnung geregelt, die diese Abfälle – auch terminologisch – weitgehend aus dem für sonstige Abfälle geltenden System herauslöst.⁴²⁴ Die Abfälle sind nach ihrem Sicherheitsrisiko in drei Stufen eingeteilt, für die unterschiedliche Verwertungs- und Beseitigungsvorschriften gelten.
- 369 **Altautos** sind Gegenstand einer Richtlinie aus dem Jahr 2000, die auch den Bau von Kraftfahrzeugen beeinflusst, um der Entstehung von Abfall vorzubeugen.⁴²⁵ die Verwendung bestimmter Schwermetalle (Cadmium, Blei, Quecksilber, Chrom) in Kraftfahrzeugen ist weitgehend verboten; Kraftfahrzeuge müssen ab 2015 zu 95 Prozent wieder verwertbar sein. Die Mitgliedstaaten müssen Rücknahmesysteme für Kraftfahrzeuge einführen, die es dem letzten Benutzer ermöglichen, das Fahrzeug ohne Kosten zurückzugeben. Shredder- und

418 Dazu näher *Kloepfer*, S. 1769 ff; Zur Vereinbarkeit des Dosenpfands mit dem Grundgesetz und dem EG-Recht vgl VG Berlin, Beschl. v. 12.11.2003 – 10 A 415.03, ZUR 2004, 160 ff mit Anm. *Klinger*, S. 163 ff und OVG Berlin, Beschl. v. 15.4.2004 – 2 S 38.03, ZUR 2004, 335 ff.

419 RL 2006/66, ABl. 2006 L 266, S. 1; diese RL ersetzte die RL 91/157, ABl. 1991 L 78, S. 38.

420 RL 75/439, ABl. 1975 L 194, S. 23.

421 *Versteyl*, AbfallR 2003, 210 ff.

422 RL 96/59, ABl. 1996 L 243, S. 31.

423 RL 86/278, ABl. 1986 L 181, S. 6.

424 VO 1774/2002, ABl. 2002 L 273, S. 1.

425 RL 2000/53, ABl. 2000 L 269, S. 34.

Recyclingsysteme sollen für eine möglichst umfassende Wiederverwertung der Fahrzeuge sorgen.⁴²⁶

Auf ähnlichen Gedanken beruht die **Richtlinie über Elektro- und Elektronikschrott**.⁴²⁷ Auch für elektrische und elektronische Altgeräte haben die Mitgliedstaaten Sammel- und Rücknahmesysteme einzurichten, die privaten Endbenutzern eine kostenlose Rückgabe dieser Geräte ermöglichen.⁴²⁸ Die gesammelten Abfälle sind nach den besten verfügbaren Techniken zu verwerten oder zu entsorgen, wobei die Richtlinie eine Quote von vier Kilogramm pro Person und Jahr vorgibt. Geräte sind mit einem durchstrichenen Abfallbehälter zu kennzeichnen, um das getrennte Sammeln zu fördern. Die Verwendung der Schwermetalle Cadmium, Blei, Chrom und Quecksilber ist in erheblichem Umfang verboten, allerdings in einer gesonderten Richtlinie.⁴²⁹ 370

Eine Richtlinie über Abfälle aus **mineralgewinnender Tätigkeit** wurde 2006 angenommen.⁴³⁰ Sie trägt den besonderen Gegebenheiten dieser Tätigkeiten Rechnung, einschließlich der Deponierung solcher Abfälle. Auch für quecksilberhaltige Abfälle wurden besondere Regelungen getroffen.⁴³¹ 371

Die Richtlinie über Verpackungen ist **kompetenzrechtlich** auf Art. 114 AEUV gestützt, während mit Ausnahme der Verordnung über tierische Abfälle (Art. 43 AEUV) praktisch alle anderen Abfall-Regelungen der EU auf Art. 192 AEUV gestützt sind; die Richtlinie über Batterien ist auf Artikel 193, hinsichtlich einzelner Vorschriften aber auf Artikel 114 AEUV gestützt. Offenbar stand bei den Richtlinien über Verpackungen und Batterien die Notwendigkeit im Vordergrund, den freien Warenverkehr für Verpackungen und die in ihnen enthaltenen Produkte sowie für Batterien sicherzustellen. Die allgemein verwendete Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV erlaubt den Mitgliedstaaten, nach Art. 193 AEUV strengere Regelungen zum Schutz der Umwelt einzuführen oder beizubehalten. Diese Regelung spiegelt die Verteilung der Zuständigkeiten im Abfallbereich, führt aber in der Praxis zu manchen Schwierigkeiten, insbesondere in der Durchführung der EU-Regelungen sowie in dem Bemühen, ein nationales funktionierendes System für Abfälle, einschließlich der erforderlichen Infrastrukturen und Anlagen aufzubauen und wirtschaftlich zu organisieren. 372

II. Der Abfallbegriff

Nach Art. 3 der Richtlinie 2008/98, die insoweit Definitionen der OECD und des internationalen Übereinkommens für das Verbringen gefährlicher Abfälle übernimmt, ist „**Abfall**“ jedes Material, dessen sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Die angeführte Definition wurde nachfolgend den verschiedenen anderen Richtlinien und Verordnungen im Abfallbereich zugrunde gelegt und gilt heute allgemein für das gemeinschaftliche Abfallrecht. 373

Dennoch sind die Abgrenzungen, wann ein Material zum Abfall wird und wann, etwa im Zuge eines Verwertungsvorgangs, Abfall wieder zu einem Produkt wird, in der politischen 374

426 Zur Rechtslage im deutschen Recht vgl. *Fischer*, NVwZ 2003, 321 ff.; vgl. auch *Lee*, EELR 2002, S. 114 ff.

427 RL 2002/96, ABl. 2003 L 37, S. 24; zu den wesentlichen Regelungen der RL vgl. *Schütte/Siebel-Huffmann*, ZUR 2003, 211 ff.; *Hedemann-Robinson*, EELR 2003, S. 52 ff.

428 *Weidemann/Neum*, NuR 2004, 97 ff.

429 RL 2002/95, ABl. 2003 L 37, S. 19.

430 RL 2006/21 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie, ABl. 2006 L 102, S. 15.

431 VO (EG) Nr. 1102/2008 über das Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber, ABl. 2008 L 304, S. 75.

- Diskussion oft umstritten.⁴³² Die Hauptursache hierfür liegt in dem Umstand, dass die angeführte Definition auch solche Materialien als „Abfall“ erfasst, die einen wirtschaftlichen Wert besitzen; insbesondere die anbietende Wirtschaft versucht demgegenüber, Materialien nur dann als Abfälle einzuordnen, wenn sie endgültig beseitigt werden, weil sie keinen wirtschaftlichen Wert mehr besitzen.
- 375 Selbstverständlich erfasst die angeführte Definition „Abfall“ auch Materialien, die einen **wirtschaftlichen Wert** besitzen. Denn natürlich kann man sich einer neuen Sache entledigen. Auch würde die gegenteilige Meinung etwa dazu führen, dass Rückstände aller Edelmetalle – und wahrscheinlich generell aller Metalle – nicht als Abfälle anzusehen wären, weil sie unzweifelhaft einen wirtschaftlichen Wert besitzen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Verbrennungsvorgänge von Materialien mit einem Heizwert ab etwa 5000 kJoule Wärme erzeugen, die nutzbar gemacht werden kann; damit würden alle brennbaren Materialien nicht als Abfall einzustufen sein. Schließlich kann der Begriff des „wirtschaftlichen Wertes“ nicht auf die Grenzen eines Mitgliedstaates oder der ■■■EU beschränkt werden; dann aber wäre ein Material, das in China auf Grund eines neuen Verfahrens wiederverwertet wird, als Produkt einzustufen, auch wenn dieses Verwertungsverfahren in Europa aus welchen Gründen auch immer nicht praktiziert wird.
- 376 Nach alledem steht fest, und ist vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung bestätigt worden, dass auch Materialien, die stofflich oder energetisch wiederverwertet werden (können), dem gemeinschaftlichen Abfallbegriff unterliegen.⁴³³ Wann insoweit ein Entledigungsvorgang vorliegt, ist anhand aller Umstände des Einzelfalles nach der natürlichen Lebensauffassung zu beurteilen. Insoweit können sich im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, besonders, wenn der Wille oder die Verpflichtung zur Entledigung in Frage steht. **Produktionsrückstände** sind in aller Regel Abfälle, weil der Produzent das Anfallen derartiger Rückstände vermeiden würde, wenn er könnte; anders kann der Fall dann liegen, wenn geplant **zwei Produkte** hergestellt werden.⁴³⁴ Der mit der Richtlinie 2008/98 neu eingeführte Begriff „Nebenprodukt“ wird zukünftig vermutlich bestimmte Produktionsrückstände aus dem Abfallrecht herausnehmen. Bei einem Unfall verlorene oder freigesetzte Produkte oder Materialien sind regelmäßig Abfälle.
- 377 Ein Abfall verliert seine Abfalleigenschaft, wenn der **Wiederverwertungsvorgang abgeschlossen**, nicht wenn er begonnen wurde. Deswegen ist der Transport (gefährlicher) Abfälle, deren Heizwert energetisch genutzt wird, in eine Verbrennungsanlage ein Transport von Abfällen, nicht von Produkten. Das Sortieren von Altpapier hebt deren Abfalleigenschaft nicht auf.
- 378 Aufgrund der Offenheit des europäischen Abfallbegriffs räumt der Gerichtshof den Mitgliedstaaten einen gewissen nationalen Spielraum zur Konkretisierung des Abfallbegriffs ein.⁴³⁵ Dieser Spielraum wird durch das Gebot der praktischen Wirksamkeit („*effet utile*“) der Abfallrahmenrichtlinie begrenzt.
- 379 Auch die **Abgrenzung von Beseitigungs- und Verwertungsvorgängen** bereitet Schwierigkeiten.⁴³⁶ Sie ist wichtig, weil das Verbringen von Abfällen unterschiedlichen Regeln unterliegt, je nachdem ob es zum Zwecke der Beseitigung oder der Verwertung geschieht. Die Mitgliedstaaten dürfen ein Verbringen von Abfällen in andere oder aus anderen Mitgliedstaaten

432 Enders, DVBl. 2002, 1021 ff mwN; Versteyl, EuZW 2000, 585 ff; Riesel/Karsten, ZUR 2005, 75 ff.

433 Weiterführend dazu: Frenz, NuR 2003, 395 ff; Dieckmann/Grauer, NVwZ 1998, 221 ff; Reese, ZUR 2003, 217 ff.

434 Zur Abgrenzung von Abfall, Produkt und Rohstoff vgl EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg 2004, I-10853; zur Abgrenzung von Nebenprodukt und Abfall s. EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg 2003, I-8725.

435 EuGH, verb. Rs. C-418/97 und 419/97 (Raad van State), Slg 2000, I-4475 ff.

436 Vgl dazu Frenz, NuR 1999, 301 ff.

vollständig verbieten, wenn der Abfall beseitigt werden soll. Wird der Abfall dagegen in dem anderen Mitgliedstaat verwertet, stehen ihnen gegen eine Verbringung nur bestimmte, einzeln aufgezählte Einwendungen zu.

Entscheidendes **Kriterium** für den Gerichtshof ist die Frage, **ob Abfall einen anderen Stoff ersetzt**, etwa bei der Verfüllung oder als Brennstoff; in diesem Fall handelt es sich um eine Verwertung, anderenfalls um eine Beseitigung. Trotz dieses theoretisch klaren Ausgangspunktes bleiben in der Praxis zahlreiche Unklarheiten in Grenzfällen. 380

Das Verbringen von **Siedlungsabfällen** in eine Abfallverbrennungsanlage ist regelmäßig ein Beseitigungsvorgang, selbst wenn die anfallende Wärme genutzt wird. Den Grund für diese Einstufung sah der Gerichtshof in dem Umstand, dass der Abfall in einem solchen Fall nicht einen anderen Brennstoff ersetzt: fällt kein Abfall an, dann arbeitet die Abfallverbrennungsanlage nicht.⁴³⁷ Deswegen wird das Verbrennen von Siedlungsabfall in einer Abfallverbrennungsanlage, die mit der erzeugten Energie im Wege der Fernheizung bestimmte Gemeinden mit Wärme versorgt – das ist etwa der Fall in Schweden – wohl als Verwertung einzustufen sein, weil die Anlage mit anderen Brennstoffen betrieben würde, wenn der Abfall ausfiele. 381

Trotz zahlreicher Meinungsverschiedenheiten in Einzelfällen hat die Richtlinie 2008/98 den bisherigen Abfallbegriff unverändert beibehalten. Doch ermöglicht es die Richtlinie, die Abfalleigenschaft eines Stoffes in bestimmten Fällen aufgrund gemeinschaftlicher Entscheidungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt als dem Abschluss des Verwertungsvorgangs entfallen zu lassen. 382

III. Maßnahmen

Die Richtlinie 2008/98 legt in ihrem Art. 4 eine so genannte **Abfall-Hierarchie** fest. Danach treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen um in erster Linie die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit zu fördern. In zweiter Linie ist die Wiederverwendung, dann das Recycling, die sonstige Verwertung wie etwa die energetische Verwertung zu fördern. Schließlich sind Abfälle möglichst gefahrlos zu beseitigen. Rechtspolitisch hat die Kommission der stofflichen Verwertung von Abfällen Vorrang eingeräumt und wurde hiervon von Rat und Europäischem Parlament unterstützt. Die Kommission hat indessen nie versucht, gegen einen Mitgliedstaat rechtlich vorzugehen, der diese Hierarchie nicht befolgte und etwa der Beseitigung von Abfällen auf Deponien größeren Raum gab als der stofflichen oder energetischen Verwertung. 383

Die Richtlinie sieht in Art. 4 Abs. 2 selbst vor, dass die Mitgliedstaaten diejenigen Optionen zu fördern haben, die „insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen“. Im Ergebnis ist die Auffassung, die Abfall-Hierarchie sei rechtlich verbindlich, abzulehnen. Denn anderenfalls könnte gegen jeden Erzeuger von Abfall mit dem Argument vorgegangen werden, er habe nicht genug getan, um das Entstehen von Abfall zu vermeiden. Das schließt nicht aus, dass die **Mitgliedstaaten** im nationalen Recht – gestützt etwa auf Art. 193 AEUV – der stofflichen Verwertung rechtlichen Vorrang gegenüber der energetischen Verwertung von Abfällen einräumen. 384

Auch im **deutschen Recht** ist die Pflichtenhierarchie nur als Grundsatz aufgestellt (4 KrW-/AbfG). Das KrW-/AbfG enthält jedoch sowohl auf gesetzlicher Ebene wie insbesondere auf der Ebene von Verordnungen Konkretisierungen und Konkretisierungsmöglichkeiten, die den Vermeidungs- und Verwertungspflichten sanktionierbaren Inhalt geben.⁴³⁸ Hinsichtlich der Verwertung von Abfällen entscheidet sich das Gesetz für die Gleichrangigkeit von stoff-

437 EuGH, Rs. C-458/00, Kommission/Luxemburg, Slg 2003, I-1553.

438 *Kloepfer*, § 20, Rn 89; *Diederichsen*, Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht: Zugleich eine Untersuchung zur Maßstabswirkung von Rahmenrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft für das nationale Recht, 1998, S. 104; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, § 11, Rn 169.

licher und energetischer Verwertung, gibt jedoch der jeweils umweltverträglicheren Verwertungsart den Vorzug (§ 6 Abs. 1 S. 1 u. 2 KrW-/AbfG).

IV. Abfallverbringung

- 386 Die ■■■ EU-Regelungen zur Abfallverbringung sind kompliziert, weil sie einerseits von internationalen Regelungen beeinflusst sind und andererseits weitgehend eigenen Begriffen folgen, die nicht den anderen Regeln zur Abfallbewirtschaftung entsprechen.
- 387 Für die Abfallverbringung teilt die einschlägige EU-Verordnung⁴³⁹ **Abfälle in gefährliche und ungefährliche Abfälle** ein.⁴⁴⁰ Die Verordnung unterscheidet das Verbringen innerhalb eines Mitgliedstaates, das Verbringen zwischen Mitgliedstaaten und das Verbringen in oder den Import aus dritten Ländern.
- 388 Das Verbringen von Abfall **innerhalb der Mitgliedstaaten** ist kaum geregelt. Die Verordnung 1013/2006 beschränkt sich auf das Erfordernis, ein angemessenes Kontroll- und Aufsichtssystem einzurichten und sich an der Verordnung auszurichten.⁴⁴¹ Beim Verbringen von Abfall **zwischen den Mitgliedstaaten** unterscheidet die Verordnung zusätzlich danach, ob das Verbringen zur Beseitigung oder zur Verwertung erfolgt. Die Mitgliedstaaten dürfen ein Verbringen von Abfällen zum Zwecke der Beseitigung allgemein oder im Einzelfall verbieten oder von Auflagen abhängig machen.⁴⁴² Zur Verwertung darf nicht-gefährlicher Abfall praktisch ohne Beschränkungen verbracht werden. Das Verbringen anderer Abfälle muss von den Behörden des Versandortes und des Bestimmungsortes genehmigt werden, wobei nur eine beschränkte Zahl von Einwendungen gegen ein Verbringen zugelassen ist.⁴⁴³ Im Vergleich zur Vorgängerregelung in der VO (EG) Nr. 259/93 ist jetzt klargestellt, dass Einwände gegen eine Verbringung auch auf eine geringere Hochwertigkeit der Wiederverwertung im Empfangsstaat gestützt werden können.⁴⁴⁴ Die Regelung ist als abschließend anzusehen. Angesichts der Vielfalt möglicher Einwendungsgründe ist kaum denkbar, dass gestützt auf Art. 193 AEUV noch weitere gefunden werden können, die – wie erforderlich – mit Art. 34 und 36 AEUV vereinbar wären.⁴⁴⁵
- 389 **Exporte von nicht gefährlichen Abfällen** in Nicht-EU-Staaten sind grundsätzlich zulässig, hängen aber von der mit dem jeweiligen Staat getroffenen Vereinbarung ab. Exporte gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD-Staaten sind dagegen verboten, gleichgültig, ob sie beseitigt oder verwertet werden sollen. Diese Regelung, die auf eine Änderung des UN-Übereinkommens zum Verbringen gefährlicher Abfälle zurückgeht, wurde als Reaktion auf die zahlreichen Missbrauchsfälle beim Export von Abfällen eingeführt. Zu beachten ist allerdings, dass die Liste der gefährlichen Abfälle, deren Export verboten ist, nicht mit der Liste übereinstimmt, die die EU für die innerhalb der EU geltenden Regelungen für gefährliche Abfälle aufgestellt hat.⁴⁴⁶

439 VO (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, Abl. 2006 L 190, S. 1.

440 Vgl die Anhänge zu der VO 1013/2006.

441 VO 1013/2006 Art. 33.

442 Vgl VO 1013/2006, Art. 11.

443 Vgl VO 1013/2006, Art. 12; vgl ferner RL 2008/98, Art. 16 Abs. 1, der die Einwendungsgründe weiter ausdehnt.

444 Art. 12 Abs. 1 a) VO 1013/2006.

445 Vgl oben Rn 15.

446 Vgl einerseits Entscheidung 2000/532, Abl. 2000 L 226, S. 3 (Verzeichnis von Abfällen und gefährlichen Abfällen), andererseits die Anhänge zu VO 1013/2006.

P. Die Rolle der EU im internationalen Umweltrecht

Die Europäische Union besitzt eine eigenständige Außenpolitik nur in Ansätzen. Nichts 390
wesentlich Anderes gilt auch für die **Umweltaußenpolitik**. Politische Initiativen der EU für
die Gestaltung der internationalen Umweltpolitik, etwa der Verstärkung der UN-Strukturen
im Umweltbereich oder der Ausarbeitung neuer internationaler Übereinkommen sind daher
sehr selten. Sie finden entweder im Rahmen anderer Politiken – etwa der Handelspolitik –
statt oder werden von den EU-Mitgliedstaaten in die internationale Diskussion eingebracht.

Nicht anders ist die Situation bei der Ausarbeitung neuer internationaler Regelungen. Nach 391
Art. 218 AEUV ■■■■ (ex Art. 300 EGV) benötigt die EU für den Beginn derartiger Ver-
handlungen ein ausdrückliches **Verhandlungsmandat** seitens des Rates. Dieses Mandat wird
jedoch normalerweise nicht zu Beginn der internationalen Verhandlungen erteilt, weil ja
auch die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten im Umweltbereich besitzen und der genaue Inhalt
eines internationalen Übereinkommens erst allmählich und schrittweise entwickelt wird.
Infolgedessen tritt in internationalen Verhandlungen zum Umweltschutz die EU praktisch
nie alleine auf. Stets sitzen vielmehr am Verhandlungstisch die EU-Kommission und die
Vertreter der EU-Mitgliedstaaten. Untereinander stimmen EU und Mitgliedstaaten ihre
Auffassungen und Positionen in oft langwierigen **Koordinierungssitzungen** ab, deren Ergeb-
nisse jedoch nicht verbindlich sind und das Vertreten eigener Auffassungen insbesondere
seitens der großen Mitgliedstaaten nicht verhindern. Im Vergleich mit den USA, aber selbst
mit Großbritannien oder Frankreich ist daher insgesamt der Einfluss der EU auf die Ent-
wicklung der internationalen Umweltpolitik eher bescheiden.

Ist es zum **Abschluss** eines internationalen Umwelt-Übereinkommens gekommen, dem auch 392
die EU beigetreten ist,⁴⁴⁷ dann ist die Rolle der EU viel stärker. Denn nach Art. 216 Abs. 2
AEUV sind derartige Übereinkommen für die EU *und* für die Mitgliedstaaten bindend.
Damit kann die EU international in weitem Umfang nur noch einheitlich auftreten und mit
einer Stimme sprechen. Selbst wenn die Mitgliedstaaten das Wort ergreifen, sind sie doch
an das geltende EU-Recht gebunden. Rechtlich gibt ihnen Art. 193 AEUV die Möglichkeit,
eigene Vorstellungen für strengere internationale Regelungen zu entwickeln; doch hat diese
Möglichkeit in der Praxis nur eine geringe Rolle gespielt.

Diese Umstände bewirken insgesamt, dass die EU in der internationalen Umweltpolitik und 393
im internationalen Umweltrecht nicht die Rolle eines Motors übernommen hat, der ver-
sucht, die auch unionsrechtlich festgelegten Ziele – nachhaltige Entwicklung, ein hohes Maß
an Umweltschutz, die Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikbereiche –, die ja
alle auch Ziele der internationalen Umweltpolitik sind, auf globaler Ebene voranzubringen,
mit neuen Initiativen zu fördern und auf diese Weise die EU-Innenpolitik und -Außenpolitik
parallel zu entwickeln. Die **institutionelle Schwäche der EU** wird weiter beeinflusst von feh-
lenden eigenen Mitteln, die es ermöglichen würden, Handels- oder Entwicklungspolitik dort
zu fördern, wo auch die Belange der Umwelt hinreichend geschützt werden, durch Züge
merkantilistischer Handelspolitik, die sich um den globalen oder regionalen Schutz der
Umwelt kaum kümmert und durch ein Beharren auf Souveränitätsvorstellungen im inter-
nationalen Bereich, die innergemeinschaftlich glücklicherweise weniger bedeutsam sind.

Die insgesamt eher begrenzte Rolle der EU im internationalen Umweltrecht korrespondiert 394
schlecht mit der **tatsächlichen Bedeutung** des EU-Umweltrechts im globalen Zusammen-
hang. Denn Umweltrecht steht insbesondere den Herausforderungen des auf wirtschaftliches
Wachstum ausgerichteten Wirtschaftsrechts gegenüber: die Mehrheit der Staaten welt-
weit strebt eine wirtschaftliche Entwicklung an, die denen industrialisierter Staaten ent-
spricht, und hält Umweltschutz für einen Luxus, den sich Überfluss-Gesellschaften, nicht

447 Einzelheiten für den Abschluss derartiger Übereinkommen finden sich in Art. 218 AEUV.

- aber arme Staaten leisten können. Selbst die USA haben sich seit etwa einem Vierteljahrhundert von einer aktiven internationalen Umweltpolitik verabschiedet und fördern, international gesehen, vor allem ihre eigenen Handels-, Wirtschafts- und politischen Interessen.
- 395 Hieraus folgt, dass die Europäische Union weltweit die einzige Region ist, in der Umweltschutz neben dem Ziel wirtschaftlichen Wachstums gleich berechtigt und als gleichrangiges Ziel anerkannt ist.⁴⁴⁸ Ein Entwicklungsland wie ein industrialisierter Staat, der nach Beispielen für den Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen sucht, findet daher in der EU ein Modell für diesen politischen und rechtlichen Interessenausgleich, in einer Form, wie sie kein anderer industrialisierter Staat und keine andere Region zu bieten vermag. Bei allen Unzulänglichkeiten im Detail stellt das europäische Beispiel, Umweltrecht zu setzen und durchzusetzen, global bei weitem das **fortschrittlichste und konstruktivste Modell** dar, das noch dazu, jedenfalls im Umweltbereich, den Souveränitätsgedanken überwindet, weil ja die Umwelt keine (nationalstaatlichen) Grenzen kennt.
- 396 Änderungen in der internationalen Rolle der EU können nur aus Überlegungen innerhalb der EU über die Rolle des Umweltschutzes in einer sich globalisierenden Welt fließen. Solange die EU-Mitgliedstaaten Umweltpolitik und -recht als nationale Umweltpolitik und nationales Umweltrecht betrachten und europäische Umweltpolitik/europäisches Umweltrecht als – manchmal erwünschte, oft genug aber als lästige – **Einmischung** in nationale Umweltpolitik und nationales Umweltrecht ansehen, wird sich an den gegenwärtigen Problemen des internationalen Umweltrechts und der internationalen Umweltpolitik – schwache Institutionen, Dominanz der Handels- und Wirtschaftsinteressen, übermächtiger Einfluss der USA, schwache Rechtsinstrumente, mangelhafte Anwendung bestehender Rechtsregeln – kaum etwas ändern.
- 397 Für die deutsche Praxis ist vor allem bedeutsam, dass internationale Umweltabkommen, denen die EU beigetreten ist, regelmäßig auch dann für deutsche staatliche Stellen verbindlich sind, wenn Deutschland das entsprechende Abkommen nicht ratifiziert hat.⁴⁴⁹ Aus dem jeweiligen Abkommen lassen sich also gegenüber dem deutschen Recht zusätzliche Rechte und Pflichten in Bezug auf die Umwelt ableiten.

448 Dazu *Krämer*, The EU – a regional model? in: Winter (ed.) *Multilevel Governance of Global Environmental Change*, 2006.

449 EuGH, Rs. C-239/03 (Kommission/Frankreich) Slg 2004, I-9325; Rs. C-213/03 (Pêcheurs de Berre) Slg 2004, I-7357.