

Anton Jukić, LL.M. Eur. (München), Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationales Recht – Rechtsvergleichung der LMU München

ANFORDERUNGEN UND GRENZEN FÜR DIE NORMIERUNG DES UMWELTSCHUTZES IM EUROPÄISCHEN PRIMÄRRECHT

UDK: 504 (4)

Pregledni rad

Primljeno: 15. XI. 2014.

Sažimajući cijeli rad potrebno je utvrditi kako zahtjevi koji za područje zaštite okoliša proizlaze iz sklopa nadležnosti uređenog ustavnim pravom Unije u stvarnosti imaju vrlo malen utjecaj na postupanje europskog zakonodavca. Načelo dodjeljivanja jednim dijelom ne sprječava da države članice postrože razinu zaštite, uslijed čega može doći do poremećivanja uvjeta tržišnog natjecanja. Također, u ovoj je sferi problematično i razgraničenje kriterija za korištenje pojedine konkretne osnove nadležnosti. Europski zakonodavac ima mogućnost u sklopu pravnog akta koji je finalno usmjeren na harmonizaciju unutarnjeg tržišta popratno urediti i pitanja koja se odnose na prostorno planiranje, kvantitativno upravljanje vodnim resursima te uporabu zemljišta (izuzev gospodarenja otpadom) dok god navedena područja ne predstavljaju stvarni cilj uređenja akta Europske unije. Navedeno u konačnici znači da je moguće čl. 114. UFEU-a barem djelomično potkopati strogi zahtjev jednoglasnosti koji je čl. 192. st. 2. podst. 1. slovom b) UFEU-a propisan za područja prostornog planiranja, vodne resurse i uporabu zemljišta.

U svojoj praksi Sud Europske unije zahtjeva da se načelo supsidijarnosti poštuje samo na razini pozitivnog kriterija, slijedom čega dolazi do znatnog ograničavanja suvereniteta država članica kojega bi trebao štiti upravo negativan kriterij. Predmetni zaštitu nacionalnog suvereniteta nije u stanju pružiti niti načelo proporcionalnosti koje je bilo zamišljeno kao posljednji bedem protiv pravnih akata Unije koji prelaze granice nadležnosti Unije, iz razloga što Sud Europske unije de facto ne ispituje usklađenost pravnih akata Unije s ovim načelom.

Kriteriji zaštite okoliša koji su sadržani u čl. 27. Povelje temeljnih prava Europske unije u bitnome se podudaraju sa sadržajem čl. 11 UFEU-a te u ovoj fazi razvoja pred zakonodavca Unije ne stavljaju zahtjeve koji nadilaze zahtjeve UFEU-a. Međutim, potrebno je pričekati hoće li i u kojem će opsegu odredba o zaštiti okoliša sadržana u čl. 37. Povelje temeljnih sloboda davati pojedincima subjektivna prava. Sukladno stavu autora, za europskog zakonodavca iz primarnog prava Europske unije ne proizlaze bitna ograničenja zakonodavne djelatnosti na području zaštite okoliša. Postavljeni zahtjevi vrlo su slabi, a što u konačnici u odnosu na podjelu nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica za sobom povlači trajne trzavice.

Ključne riječi: zaštita okoliša, kriteriji zaštite, EU Povelja o temeljnim pravima

A. EINLEITUNG

Das Umweltschutzrecht stellt bereits seit mehreren Jahrzehnten ein Rechtsgebiet dar, an dessen Regelung sowohl die Europäische Union (EU) als auch ihre Mitgliedstaaten ein gesteigertes Interesse zeigen und in welchem sie rege Rechtsetzungstätigkeit entfaltet haben.¹ Die Bedeutung dieses Rechtsgebiets kommt dabei nicht zuletzt in der Postulierung des Umweltschutzes als allgemeiner Zielvorgabe in den normenhierarchisch jeweils höchstrangigen Rechtsakten zum Ausdruck: wie auf unionaler Ebene in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV², so auch auf mitgliedstaatlicher Ebene (exemplarisch sei an dieser Stelle auf Art. 3 der kroatischen Verfassung³ sowie Art. 20a des deutschen Grundgesetzes⁴ verwiesen).

Die Ausgestaltung und Konkretisierung dieser allgemeinen Grundsätze auf sekundärrechtlicher Ebene (auf Seiten der EU) bzw. einfachgesetzlicher Ebene (in den Mitgliedstaaten) befeuert nicht selten ein inhaltliches Spannungsverhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Dieses Spannungsverhältnis ist auch im Rahmen der formalrechtlichen Ausgestaltung des Umweltschutzes anzutreffen: Zumal dieser gemäß Art. 4 Abs 2 lit. e) AEUV den zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten zuzurechnen ist, können grundsätzlich sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten die Normierung einer bestimmten Frage vornehmen.⁵ Insbesondere der Umstand, dass die tatsächliche Inanspruchnahme von Regelungskompetenzen durch die Union bei

¹ * Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag des Autors auf dem Internationalen Symposium zum Thema „Energierrecht und Umweltschutz – neue Herausforderungen der rechtlichen Gestaltung“, das am 23. Mai 2014 in Split/Kroatien stattgefunden hat. Die für den Vortrag gewählte Gliederung wurde beibehalten. Für wertvolle Anmerkungen in Bezug auf diesen Beitrag dankt der Autor Dr. Markus Reps, Dr. Caspar Behme und Šime Jožipović.

Enthielt noch die ursprüngliche Fassung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahr 1957 keinerlei Bestimmungen betreffend den Umweltschutz, veränderte sich dies durch eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs der damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Oktober 1972 nachhaltig, vgl. *Epiney in Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 64. EL 2012, AEUV Art. 191 Rn. 1. Zur Entwicklung der Rechtslage in Deutschland siehe u. a. *Huster/Rux in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar GG, Edition 21, Stand: 1.6.2014, Art. 20a Rn. 29.

² Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 2007/306, 1 i.d.F. ABl. L 2012/112, 21: „[Die Union] wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin“.

³ Amtsblatt der Republik Kroatien „Narodne novine“ (NN) 56/90 i.d.F. NN 5/14: „Die Freiheit, Gleichheit, nationale Gleichberechtigung und Gleichberechtigung der Geschlechter, Friedfertigkeit, soziale Gerechtigkeit, Achtung der Menschenrechte, die Unverletzbarkeit des Eigentums, die Erhaltung der Natur und der Schutz der menschlichen Umwelt, die Herrschaft des Rechts und ein demokratisches Mehrparteiensystem sind die höchsten Werte der verfassungsgemäßen Ordnung der Republik Kroatien und stellen die Grundlage für die Auslegung der Verfassung dar.“

⁴ BGBl. 1949, 1: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

⁵ Näher hierzu in Kapitel C.I.1. dieses Aufsatzes.

solch einer Kompetenzverteilung zu einem Verlust der Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf dem von der Union geregelten Gebiet führt, hat bei den Mitgliedstaaten u. a. eine gesteigerte Kompetenzangst⁶ gegenüber der Union hervorgerufen.

Indiesem Spannungsfeld hat die Union zahlreiche sekundärrechtliche Rechtsakte erlassen, die sich auf den Umweltschutz beziehen. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes soll in diesem Aufsatz untersucht werden, welche Anforderungen die unionsverfassungsrechtlichen Prinzipien der Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten an die Regulierung des Umweltschutzes auf unionaler Ebene stellen, gemeinhin: Welche kompetenzrechtlichen Schranken sind beim Erlass genuin europarechtlicher Umweltschutzvorschriften zu beachten? Nicht vom Gegenstand der Untersuchung umfasst ist hingegen die inhaltliche Ausgestaltung des Umweltrechtes auf unionaler und mitgliedstaatlicher Ebene.

Der vorliegende Aufsatz ist in drei Hauptteile gegliedert: Auf diese Einleitung (Kapitel A) folgt eine Darstellung der historischen Entwicklung, der grundlegenden Einordnung im systematischen Gefüge des Unionsrechts sowie der Zielsetzung des unionalen Umweltschutzrechts als dessen allgemeine Grundlagen (Kapitel B), um sodann die primärrechtlich verankerten, kompetenzrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts betreffend den Umweltschutz im Detail zu behandeln (Kapitel C). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse (Kapitel D) beschließt die Untersuchung.

B. GRUNDLAGEN

I. Historische Entwicklung

Der Ursprung der Regelung des Umweltschutzes auf dem Gebiet der Europäischen Union (bis zum Maastrichter Unionsvertrag⁷: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) kann in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts verortet werden: Zum Zwecke der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen im damals noch Gemeinsamen Markt (heute: Binnenmarkt)⁸ erließ der Gemeinschaftsgesetzgeber

⁶ Vgl. hierzu allgemein Mayer, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 2014, 1141, 1163 ff.; Ruffert, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss des Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, EuR 2009 Heft Beiheft 1, 31, 33 f. Wohl eher zurückhaltend zum Begriff der Kompetenzangst Callies in Callies/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, EUV Art. 5 Rn 8. Ausführliche Überlegungen zum Zusammenwirken von Kompetenz, Legitimation und Begrenzung von Befugnissen sind bei Nettesheim, Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, 585 anzutreffen.

⁷ Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 1992/191, 1.

⁸ Das Projekt der Schaffung eines einheitlichen, EU-weiten Marktes für den Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital sollte zunächst zu einem „Gemeinsamen Markt“ führen. Durch die Einheitliche Europäische Akte (ABl. L 1987/169, 1) fand im Jahr 1986 der Begriff des „Binnenmarktes“ Einzug in das Primärrecht, vgl. hierzu stellvertretend für viele Nowak, Binnenmarktziel und Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon, EuR 2009 Heft Beiheft 1, 129, 132 m.w.N. War die Abgrenzung der ab diesem Zeitpunkt parallel im europäischen Primärrecht Verwendung findenden Begriffe „Gemeinsamer Markt“ und „Binnenmarkt“ noch Gegenstand kontroverser wissenschaftlicher Diskussionen (für eine Übersicht der Ansätze für eine Abgrenzung der

erste Vorschriften betreffend den Umweltschutz, die somit als erste Vorschriften eines europäischen Umweltrechts angesehen werden können. Dies betraf unter anderem die Märkte für gefährliche Stoffe und Kraftfahrzeuge, hinsichtlich derer die divergierenden Produktionsstandards der Mitgliedstaaten aus dem Blickwinkel der damaligen Politik des Abbaus innergemeinschaftlicher Handelshemmnisse Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit darstellten. Insgesamt ist zu dieser ersten Phase kritisch anzumerken, dass die in Rede stehenden Vorschriften Stückwerk dargestellt haben und wenig kohärent waren.⁹

Eine Aufwertung des derart fragmentierten europäischen Umweltrechts erfolgte in den 1980er Jahren im Wege der Einheitlichen Europäischen Akte¹⁰, durch die dieses Rechtsgebiet in dem neu geschaffenen Titel VII EWG-Vertrag¹¹ (in den Artikeln 130r bis 130t, heute: Titel XX, Artikel 191 bis 193 AEUV) den Rang des europäischen Primärrechts erreichte. Damit wurde zugleich die Kompetenzgrundlage für die zeitlich danach folgende umweltpolitische Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen.

Die Weiterentwicklung des unionalen Umweltrechts, durch die ein weiterer Schritt hin zu unionsweit gültigen Umweltschutzstandards gesetzt wurde, erfolgte im Vertrag von Amsterdam¹². Durch diesen wurde im neu gefassten Art. 2 EGV¹³ die Erreichung eines hohen Maßes an Umweltschutz zur Aufgabe der Union erklärt. Diese Zielsetzung wurde auch im Vertrag von Lissabon¹⁴ beibehalten¹⁵.

genannten Begriffe siehe u. a. *Kahl in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art 26 Rn. 6 ff, insb. Rn. 9 ff. m.w.N.), so ist durch den Lissaboner Reformvertrag des Jahres 2009 (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 2007/306, 1) eine einheitliche Verwendung des Begriffs „Binnenmarkt“ erfolgt, welche die geführten Kontroversen obsolet macht, vgl. *Bast in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 42. EL 2010, AEUV Art 26 Rn. 13 ff.; *Hatje in Schwarze*, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 7 ff.; *Streinz*, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rn. 782.

⁹ *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 44. EL 2011, AEUV Art 191 Rn. 1 ff.

¹⁰ Vgl. supra, FN 8.

¹¹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE>, zuletzt abgerufen am 17.8.3024.

¹² Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 1997/340, 1.

¹³ Die betreffende Norm lautete wie folgt: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3 a genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

¹⁴ Vgl. supra, FN 8.

¹⁵ Das Umweltschutzziel wird nun im Kontext des Binnenmarktes genannt und in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV wie folgt umschrieben: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von

II. Kompetenzverteilung

Im europäischen Kompetenzgefüge ist der Umweltschutz dem Bereich der geteilten Zuständigkeiten (Art. 192 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV) zugeordnet. Dies hat zur Folge, dass die Union grundsätzlich dazu befugt ist, alle von ihr für erforderlich erachteten Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu ergreifen. Auf die hieraus folgenden Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Kompetenzen wird näher in Kapitel C.I.1. als Teil der in Kapitel C behandelten Grenzen für die mitgliedstaatliche wie auch unionale Rechtsetzung auf dem Gebiet des Umwelt- und Umweltschutzrechts eingegangen.

III. Zielsetzung

In Art. 191 Abs. 1 AEUV ist eine primärrechtliche Festlegung der Ziele der unionalen Umweltpolitik erfolgt. Ausweislich des Wortlauts der genannten Norm sind dies: (i) der Umweltschutz, (ii) der Gesundheitsschutz, (iii) eine nachhaltige Ressourcennutzung sowie (iv) die Bewältigung von Umweltproblemen, wobei die Bekämpfung des Klimawandels explizit genannt wird. Aufgrund ihrer enormen Tragweite werden diese Ziele, z. T. zusammen mit den übrigen Zielvorgaben des Art. 191 AEUV, im Schrifttum als „staatszielähnlich“¹⁶ bezeichnet. Sie stellen allerdings letztlich Optimierungsgebote dar und sind im Zusammenhang mit den vertraglichen Vorgaben der Erreichung eines hohen Schutzniveaus sowie der Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten (Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV) zu sehen.¹⁷

Zudensoeben genannten Optimierungsboten treten die Berücksichtigungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV hinzu, denen allerdings nur eine geringe rechtliche Bedeutung beigemessen wird.¹⁸ So ist die Union dazu verpflichtet, bei ihren umweltpolitischen Maßnahmen wissenschaftliche und technische Daten, die Unterschiede zwischen den Regionen innerhalb der Union, die Auswirkungen ihres Tätigwerdens oder Nichttätigwerdens sowie die gesamtwirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union einschließlich einer gleichmäßigen Entwicklung ihrer Regionen zu berücksichtigen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der EuGH in dieser Aufzählung immerhin eine einzelfallbezogene Abwägungspflicht sieht.¹⁹

Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

¹⁶ Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 606; Callies in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 44.

¹⁷ Callies in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 44.

¹⁸ Callies in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 45.

¹⁹ EuGH 14.7.1998, C-284/95, *Safety Ti-Tech Srl/S & T. Srl*.

IV. Grundsätze unionaler Umweltpolitik

Ausweislich Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 beruht die unionale Umweltpolitik auf folgenden Grundsätzen: (i) der Vorsorge und Vorbeugung²⁰, (ii) dem Prinzip des Ursprungsortes²¹ sowie (iii) dem Verursacherprinzip²². Falls einschlägiges Sekundärrecht erlassen worden ist, so stellen diese Grundsätze gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen der Grundfreiheiten dar.²³

C. PRIMÄRRECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DAS UNIONALE UMWELTSCHUTZRECHT

Im nachfolgenden Hauptteil des Aufsatzes soll nun auf jene Bestimmungen eingegangen werden, welche das Primärrecht – EUV, AEUV und Grundrechtecharta – für die unionale Rechtsetzung auf dem Gebiet des Umweltschutzes vorgeben.

I. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

1. Verbandskompetenz

Die erste und grundlegende Voraussetzung für ein Tätigwerden des unionalen Rechtsetzers stellt das Bestehen einer Verbandskompetenz der Union dar: Gemäß der Kompetenzzuweisungsnorm des Art 5 Abs 1 i.V.m. Abs 2 EUV ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Herren der Verträge die Zuständigkeit für einen bestimmten Sachbereich (ein bestimmtes Politikfeld) ausdrücklich oder zumindest stillschweigend²⁴ der Union eingeräumt haben.

²⁰ Das Vorsorgeprinzip wird in der Literatur aufgrund seiner Rolle als Anleitung für das Tätigwerden der Unionsorgane auch als „Leitprinzip“ bezeichnet, vgl. hierzu stellvertretend für viele *Callies* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 26. Der Gerichtshof entschied hierzu grundlegend: „Nach Artikel 130r Absatz 2 zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab; sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung [...]“, vgl. EuGH 5.5.1998, C-157/96, *National Farmers' Union* Rn. 64.

²¹ Das Ursprungsprinzip behandelt die Frage, wo anfallende Abfälle zu beseitigen sind, und postuliert dabei den Grundsatz einer möglichst nah am Entstehungsort erfolgenden Bereinigung, vgl. *Callies* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 32.

²² Dem Verursacherprinzip zufolge sind die Kosten für die Bereinigung von Abfällen von demjenigen zu tragen, der diese zu verantworten hat, vgl. u. a. *Callies* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, AEUV Art. 191 Rn. 35. Der EuGH definiert den Begriff des Verursachers dabei sehr kostenfokussiert und mit einem negativen Ansatz, indem er feststellt, dass die Kosten für die Bereinigung von Belastungen nicht von Personen zu tragen sind, die „mit der Beseitigung einer Verunreinigung verbunden sind, zu der sie [diese Personen, Anm. d. Autors] nichts beigetragen haben [...]“, siehe EuGH 29.4.1999, C-293/97, *Standley* Rn. 51 f.

²³ Als Beispiel in Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit kann die VO (EG) 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ABl. L 1994/333, 1, genannt werden, siehe EuGH, C-284/95 (vgl. supra, FN 19) Rn. 33 ff., insb. Rn. 55.

²⁴ Nicht ausdrücklich der Union eingeräumte, allerdings dennoch bestehende Kompetenzen können sich zum einen aus der Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV, und zum anderen aus der sog. Implied Powers-Doktrin ergeben. Während die Vertragsabrundungskompetenz im Wesentlichen aus einer

Wie bereits vorstehend festgehalten²⁵, ist der Politikbereich des Umweltschutzes in Art 192 Abs 1 i.V.m. Art 4 Abs 2 lit e) AEUV den Politikfeldern der zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit zugeordnet. Dies bedeutet zunächst, dass auf dem Gebiet des Umweltschutzes sowohl die Union als auch ihre Mitgliedstaaten grundsätzlich gleichberechtigt gesetzgeberisch tätig werden können. Das gleichberechtigte Nebeneinander der unionalen und mitgliedstaatlichen Regelungskompetenz endet erst durch ein tatsächliches Tätigwerden der Union. Hat diese in einer bestimmten Frage (in diesem Fall: betreffend den Umweltschutz) von ihrer Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht, so hat dies für die Mitgliedstaaten doppelte Auswirkungen: Zum einen tritt hinsichtlich zukünftiger gesetzgeberischer Aktivitäten eine sog. Sperrwirkung ein, die den Mitgliedstaaten den Erlass von Gesetzgebungsakten in der von der Union geregelten Frage untersagt.²⁶ Zum anderen sind die Mitgliedstaaten (nicht zuletzt auch aus dem Titel der Unionstreue, Art. 4 Abs. 3 EUV, wie auch des Gebots der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts²⁷ heraus) dazu verpflichtet, der unionalen Regelung eventuell entgegenstehendes nationales Recht an die neue Rechtslage, die durch das Tätigwerden des Unionsrechtsetzers geschaffen worden ist, zu beseitigen. Hierbei sind wiederum lediglich jene Einschränkungen zu achten, die für die Union aus der geteilten Zuständigkeit folgen.²⁸

2. Kompetenzabgrenzung

Im Allgemeinen wirken sowohl die Fragen als auch die Normen betreffend den Umweltschutz auf eine Vielzahl von unionalen Politikfeldern (Sachbereichen) ein und sind keineswegs strikt auf den Sachbereich des Umweltschutzes begrenzt. Vor diesem Hintergrund können für die Regelung umweltrechtlicher Fragestellungen

primärrechtlichen Aufgabe der Union eine Kompetenz der Union für die Erfüllung dieser Aufgabe herleitet, ermöglicht es die Implied Powers-Doktrin, vom Bestehen einer ausdrücklich der Union eingeräumten Regelungskompetenz auf das Bestehen einer für die Ausübung dieser (ersten) Kompetenz erforderlichen (weiteren), der Union nicht explizit von den Mitgliedstaaten eingeräumten Kompetenz zu schließen, vgl. *Winkler in Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, 40. EL 2009, EGV Art. 308 Rn. 44. Zur Frage der Kompetenz-Kompetenz siehe u. a. *Weber in Blanke/Mangiameli*, The Treaty on European Union (TEU), 2013, Article 5 Rn. 5. Eine sehr bildliche Darstellung der durch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung getroffenen Entscheidung betreffend die Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten beschreibt die (der Union eingeräumten) Kompetenzen als über den Kompetenzträgern (d. h. den Unionsorganen) stehend, so dass die Kompetenzträger letztlich keine Möglichkeit haben (sollten), die ihnen zugewiesenen Kompetenzen selbst zu verändern, vgl. *Nettesheim*, JZ 2014, 585, 587.

²⁵ Vgl. Kapitel B.II.

²⁶ *König in Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 2 Rn. 22. Beispiele jüngerer Rechtssetzungsaktivitäten der Union auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind die VO (EG) 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl L 2006/190, 1, die RL 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 2010/20, 7, sowie die RL 1992/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 1992/206, 7.

²⁷ Vgl. hierzu stellvertretend für viele *Potacs*, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 467.

²⁸ Zur Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes siehe Kapitel C.II. sowie C.III.

neben der genuin umweltrechtlichen Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV weitere Kompetenzgrundlagen, die für die jeweils neben dem Umweltschutz betroffenen Sachbereiche geschaffen worden sind, angesprochen und somit potentiell einschlägig sein. Verstärkt wird dies durch die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV, der zufolge Umweltschutzziele auch bei der Festlegung und Umsetzung anderer Politikfelder der Union Beachtung finden müssen.²⁹

Bei Betrachtung der einzelnen unionalen Politikbereiche ist festzustellen, dass der Umweltschutz neben den Artikeln 43 AEUV (Ladwirtschaft und Fischerei) sowie 114 AEUV (Binnenmarktklausel) auch mit den Artikeln 91 und 100 Abs 2 AEUV (Verkehr), 113 AEUV (indirekte Steuern), 115 AEUV (betreffend direkte Steuern), 154 AEUV (Sozialpolitik), 194 AEUV (Energiepolitik), 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) wie auch 352 AEUV (Vertragsabrundungskompetenz) inhaltliche Überschneidungen aufweist.

Wenngleich die Bedeutung von Abweichungen zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen insbesondere nach Inkrafttreten von EUV und AEUV abgenommen hat, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nunmehr den Regelfall der unionalen Rechtsetzung darstellt und somit das Europäische Parlament dem zu verabschiedenden unionalen Rechtsakt in der Regel ebenfalls zustimmen muss, ist dennoch eine genaue Abgrenzung zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen vorzunehmen. Der Grund hierfür liegt insbesondere in dem Umstand, dass die unterschiedlichen primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Raum für die Umsetzung der jeweiligen unionalen Maßnahme belassen: Während einzelne Kompetenzgrundlagen wie z. B. Art 43 AEUV jene einzelstaatlichen Bestimmungen untersagen, welche strengere Regelungen als der unionale Rechtsakt vorsehen (sog. nationale Schutzverschärfungen), lassen andere wie Art. 114 AEUV und Art. 193 AEUV solch ein Vorgehen hingegen zu.³⁰ Es liegt auf der Hand, dass unterschiedliche nationale Schutzvorkehrungen wiederum die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen und damit in letzter Konsequenz dem Binnenmarkt abträglich sind.

In der Lehre wurde versucht, eine Abgrenzung der jeweils einschlägigen unionsrechtlichen Kompetenznormen anhand unterschiedlicher Kriterien vorzunehmen. Neben der ursprünglich von *Breuer* vertretenen Subsidiarität zwischen den in Frage kommenden Kompetenzgrundlagen, die normativ war³¹, wurde auch auf den *lex specialis*-Grundsatz (sowohl dahingehend, dass die jeweils

²⁹ *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 11 Rn. 1.

³⁰ *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 31 spricht in diesem Zusammenhang von „nationalen Alleingängen“.

³¹ Diesem Ansatz zur Folge wäre Art. 192 AEUV im Falle einer gleichzeitigen Anwendbarkeit auch anderer Rechtsetzungsgrundlagen des AEUV gegenüber diesen anderen Grundlagen nachrangig. Verkannt wird dabei allerdings, dass der Vertragstext des Art. 192 AEUV selbst keine derartige Nachrangigkeit der umweltrechtlichen Norm vorsieht, so dass der Subsidiaritätsgedanke bereits normativ nicht haltbar ist. Darüber hinaus hätte solch eine Auslegung des Art. 192 AEUV auch zur Folge, dass für diesen schlicht kein Anwendungsbereich mehr verbliebe. Vgl. hierzu *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 21.

nicht den Sachbereich Umwelt betreffend Kompetenznormen *leges speciales* gegenüber Art. 192 AEUV wären, als auch umgekehrt) zurückgegriffen.³²

Eine abschließende Klärung der Frage der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen ist allerdings nicht zwingend erforderlich. Wie sich im weiteren zeigen wird, können diese vielmehr unproblematisch nebeneinander bestehen bleiben und sich auch wechselseitig überschneiden, solange nur eine korrekte Zuordnung des zu erlassenden Rechtsaktes des Unionsrechtsetzers zu der einschlägigen Rechtsgrundlage erfolgt.³³

3. Wahl der Rechtsgrundlage

Offensichtlich hat sich sowohl in der Rechtsprechung des Gerichtshofs³⁴ als auch im Schrifttum letztlich die Ansicht durchgesetzt, dass die Kommission, das Parlament und der Rat im ordentlichen wie auch im besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV) den jeweils zu erlassenden Rechtsakt i.d.R. auf eine objektiv nachprüfbar ausgewählte Kompetenznorm stützen müssen.³⁵ Hierbei stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die im konkreten Einzelfall jeweils einschlägige Rechtsgrundlage zu ermitteln und auszuwählen ist.

Der EuGH hat zwei unterschiedliche, letztlich nah beieinander liegende Anknüpfungspunkte entwickelt. In seiner älteren Rechtsprechung ging der Gerichtshof von einem Vorrang des sachlichen Anknüpfungspunkts der Norm aus, so dass es entscheidend darauf ankam, auf welche Kompetenznorm der unionale Rechtsetzer die jeweils zu beurteilende Norm gestützt hat, mithin worauf der Unionsrechtsetzer selbst im Akt Bezug nahm.³⁶ In seiner jüngeren, nunmehr ständigen Rechtsprechung stellt der EuGH hingegen auf die „objektive

³² Für diesen spricht zwar, dass die bereits genannte Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV aus dem Umweltschutz einen allgemeinen Grundsatz macht, demgegenüber die besonderen Normen anderer Sachbereiche spezieller sind. Zumal die in Rede stehenden Rechtsetzungs- bzw. Kompetenzgrundlagen allerdings unterschiedliche Rechtsgüter behandeln (ausschließlich Art. 192 AEUV dient dem Umweltschutz) und sich zudem auch im Wortlaut der betreffenden Normen keinerlei Hinweise auf eine Spezialität zwischen den Artikeln des AEUV finden, verfängt letztlich auch der *lex specialis*-Gedanke nicht. Siehe hierzu auch *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 22.

³³ *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 24 ff. Dieser äußerst pragmatische Lösungsansatz hat sich letztlich auch in der Rechtsprechung des EuGH durchgesetzt, der in seiner Titandioxid-Entscheidung eine Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen unterließ, so dass davon ausgegangen werden kann, dass diese auch nach Ansicht des Gerichtshofs eben nebeneinander und auch in der sich überschneidenden Schnittmenge uneingeschränkt Bestand haben (vgl. EuGH 11.6.1991, C-300/89, *Titandioxid*).

³⁴ Vgl. soeben supra, FN 32.

³⁵ *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 26.

³⁶ Beispielhaft genannt seien die Entscheidungen EuGH 23.2.1988, Rs. C-68/86, *Hormonverbot*; EuGH 23.2.1988, Rs. C-131/86, *Tierschutz von Legehennen*; EuGH 16.11.1989, C-11/88, *Kommission/Rat*. Dies führte letztlich zu einer Abwertung der Kompetenzgrundlage Umweltschutz, da diese bei gleichzeitigem Bestehen anderer Kompetenzgrundlagen vom Unionsrechtsetzer nur wenig herangezogen wurde, vgl. auch *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 29.

Sachnähe“ der in Rede stehenden Maßnahme des Unionsrechtsetzers zu der Kompetenzgrundlage, von welcher der Unionsrechtsetzer Gebrauch macht, ab. Dies bedeutet, dass nach der finalen Ausrichtung der unionalen Vorschrift und deren sachlichem Regelungsgehalt zu urteilen, letztlich also das mit der Maßnahme verfolgte Ziel ausschlaggebend für die zu wählende Rechtsgrundlage ist.³⁷ Die im jeweiligen Einzelfall durch den Unionsrechtsetzer erfolgende Auswahl hat dabei auf der Grundlage objektiver Umstände zu erfolgen und muss zudem einer gerichtlichen Nachprüfung standhalten können.³⁸

Die Berufung auf eine doppelte Kompetenzgrundlage ist nach der Rechtsprechung des EuGH lediglich in Ausnahmefällen, in denen die abschließende Zuordnung eines Rechtsaktes zu lediglich einer Kompetenzgrundlage nicht möglich ist, zulässig. Denkbar ist dies bei Rechtsakten, welche unterschiedliche Sachbereiche (Politikbereiche) in einer Norm regeln, dabei allerdings inhaltlich teilbar sind, sowie bei Rechtsakten, deren Bestimmungen die bereits genannte Schnittmenge³⁹, in der sich zwei oder mehr im AEUV normierte Sachbereiche überlappen, betreffen.⁴⁰

4. Rechtsetzungsverfahren

Wie bereits vorstehend⁴¹ festgehalten, stellt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 192 Abs. 1 AEUV das Regelverfahren für den Erlass umweltrechtlicher Normen auf Unionsebene dar.⁴² Abweichend von diesem Regelfall sieht Art. 192 Abs. 2 AEUV als besondere verfahrensrechtliche, nicht aber kompetenzrechtliche Bestimmung⁴³ die Anwendung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens⁴⁴ vor, falls es sich (i) um Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art, (ii) um Maßnahmen betreffend die Raumordnung sowie die

³⁷ EuGH 17.3.1993, Rs. 155/91, *Kommission/Rat* Rn. 19 ff.; EuGH 25.2.1999, verb. Rs. C-164/97 u. C-165/97, *Parlament/Rat*.

³⁸ *Epiney in Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, AEUV Art. 192 Rn. 29; *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 26.

³⁹ Vgl. supra, FN 33.

⁴⁰ Die Stützung eines Gesetzgebungsaktes auf unterschiedliche Kompetenzgrundlagen kann wiederum die Gefahr nationaler Schutzverschärfungen nach sich ziehen, siehe bereits ausführlich hierzu Kapitel C.I.2. Vgl. *Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 31.

⁴¹ Vgl. supra, Kapitel C.I.1.

⁴² Neben der aus dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren folgenden Gleichberechtigung von Parlament und Rat (vgl. Art. 289 AEUV) ist bei Rechtsetzungsmaßnahmen gem. Art. 192 Abs. 1 AEUV zu beachten, dass auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen zu hören sind.

⁴³ *Epiney in Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, AEUV Art. 192 Rn. 11.

⁴⁴ Dieses, in Art. 289 Abs. 2 AEUV genannte Verfahren ist zum einen dadurch gekennzeichnet, dass die Verabschiedung des jeweils in Rede stehenden Rechtsaktes in einem Verfahren erfolgt, in dem das Parlament und der Rat nicht mehr gleichberechtigt sind, sondern nur eines der beiden genannten Organ entscheidet, während dem jeweils anderen lediglich ein Anhörungsrecht zukommt. Zum anderen sind die besonderen Gesetzgebungsverfahren nicht allgemein gültig an einer Stelle im AEUV, sondern in den vertraglichen Normen betreffend die einzelnen Sachbereiche, in denen sie von den Vertragsstaaten vorgesehen worden sind, abgestimmt auf den jeweiligen Sachbereich geregelt.

Wasser- und Bodenbewirtschaftung sowie (iii) um Maßnahmen betreffend die Energieversorgung handelt. In diesem Fall erfolgt die Annahme eines den Umweltschutz betreffenden unionalen Rechtsaktes durch eine einstimmige Entscheidung des Rates. Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen sind in diesem Verfahren lediglich anzuhören. Es ist offensichtlich und unstrittig, dass durch dieses Einstimmigkeitserfordernis die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten in den besonders sensiblen Bereichen Steuern, Raumordnung, mengenmäßige Bewirtschaftung von Wasserressourcen und Bodennutzung sowie Energieversorgung geschützt werden sollen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Abgrenzung der Anwendbarkeit dieser, das besondere Gesetzgebungsverfahren nach sich ziehenden Ausnahmetatbestände von der Anwendbarkeit der Binnenmarktklausel des Art. 114 AEUV⁴⁵, welche wiederum zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren führt. Dem in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten und soeben dargestellten Prinzip der Beurteilung der Kompetenzgrundlage anhand der finalen Ausrichtung des Unionsrechtsaktes folgend⁴⁶, kann zunächst eine generelle Einteilung der Unionsrechtsakte vorgenommen werden: Sieht der Akt produktbezogene Normen vor, die eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels nach sich ziehen sollen, ist eine gut erkennbare Sachnähe zu Art. 114 AEUV gegeben. Gleiches gilt für produktions- und anlagenbezogene Normen, solange diese der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen. Soll allerdings eine Angleichung von Normen ohne die zeitgleiche Beseitigung von Handelsbeschränkungen erzielt werden, so wäre, wie auch im Falle der reinen Festlegung von Umweltstandards, der Ausnahmetatbestand des Art. 192 Abs. 2 AEUV einschlägig.⁴⁷

Nähere Betrachtung verdient an dieser Stelle die Frage, ob und falls ja, inwieweit eine Aushöhlung des dem Schutz mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf dem Gebiet des Steuerrechts, der Raumordnung, der mengenmäßigen Bewirtschaftung von Wasserressourcen sowie der Bodennutzung und der Energieversorgung dienenden besonderen Gesetzgebungsverfahrens gem. Art 192 Abs 2 AEUV durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren des Art. 114 AEUV möglich wäre. Hier ist zunächst festzuhalten, dass Unionsrechtsakte lediglich dann den strengen Verfahrensanforderungen des Art. 192 Abs. 2 lit. a) betreffend steuerliche Vorschriften sowie Art. 192 Abs. 2 lit. c) betreffend energierechtliche Vorschriften unterfallen, wenn sie – ausweislich des Wortlauts der genannten Normen („überwiegend steuerlicher Art“, „Energieversorgung erheblich berühren“) – einen Schwerpunkt auf dem Gebiet des Steuer- bzw. Energierechts haben.⁴⁸

⁴⁵ Ausführlich zu den Voraussetzungen der Anwendbarkeit von Art. 114 AEUV *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, 4. Kapitel Rn. 5 ff.

⁴⁶ Vgl. *supra*, C.I.3.

⁴⁷ Hinsichtlich des Umweltschutzes ausführlich: *Epiney*, Umweltrecht, 4. Kapitel Rn. 15 ff; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 50.

⁴⁸ Vgl. auch *Epiney* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Art. 192 Rn. 13, 20.

Hiervon nicht erfasst ist allerdings die Frage, ob die in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) AEUV geregelten Bereiche der Raumordnung, der mengenmäßigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie der Bodennutzung (ausgenommen die Abfallbewirtschaftung) durch lediglich mehrheitlich (und zwar unter Berufung auf die Kompetenzgrundlage des Art. 114 AEUV) zustande gekommene unionale Gesetzgebungsakte einer Regelung zugeführt werden könnten.⁴⁹ Hierzu wird in der Lehre z. T. auf den Wortlaut des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) AEUV verwiesen, demzufolge bereits die bloße „Berührung“ eines dieser drei Bereiche genügt, um die Anwendbarkeit der genannten Norm, und somit des besonderen Gesetzgebungsverfahrens, zu bejahen. Im weiteren wird hieraus dann die Schlussfolgerung gezogen, dass es nicht erforderlich sei, auf den schwerpunktmäßig von der unionalen Regelung betroffenen Bereich abzustellen, zumal dies bereits begriffslogisch über das bloße Berühren eines Bereichs hinausgehe.⁵⁰

Bei genauerer Betrachtung fällt allerdings auf, dass diese Schlussfolgerung mit der „Schwerpunktmäßigkeit“ (der unionalen Regelung) ein Kriterium ins Feld führt, welches weder durch den Wortlaut des Art 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) gedeckt ist noch mit dem vom EuGH in ständiger Rechtsprechung berücksichtigten Kriterium der „objektiven Sachnähe“ des zu erlassenden Rechtsetzungsaktes übereinstimmt.⁵¹

Hinsichtlich des Wortlauts der in Rede stehenden Norm ist zunächst festzuhalten, dass das Erfordernis der „Berührung“ noch keinen Informationsgehalt über Umfang und Tiefe dieser „Berührung“ beinhaltet. Zumal Ausnahmeregelungen im Europarecht eng auszulegen sind⁵², kann das strenge, eine Abweichung vom Mehrheitserfordernis des Art. 192 Abs. 1 darstellende Einstimmigkeitserfordernis nach Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) nach hier vertretener Auffassung erst dann zum Tragen kommen, wenn ein unionaler Rechtsakt die genannten Belange der Raumordnung, Wasserbewirtschaftung und Bodennutzung in signifikantem Umfang, nicht aber lediglich am Rande, berührt. Darüber hinaus verlangt eine Auslegung einer Norm des Europarechts anhand ihres Wortlauts stets auch einen Vergleich mit anderen Sprachfassungen der betreffenden Norm. Ein Vergleich des Verbes „berühren“ mit der englischen („affecting“) und französischen („affectant“) Fassung des Vertrags von Lissabon zeigt dabei, dass in diesen Sprachen ein wesentlich stärkerer Bezug des unionalen Rechtsetzungsaktes zur

⁴⁹ *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 75.

⁵⁰ *Callies* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, AEUV Art. 192 Rn. 30; *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 192 Rn. 75. Im Ergebnis auch *Scherer/Heselhaus* in *Dausies*, EU-Wirtschaftsrecht, 26. EL 2010, O. Umweltrecht Rn. 114, die unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH bis zum Jahr 1993 bejahen, dass EuGH die zutreffende Kompetenzgrundlage für eine unionale Norm sehr wohl nach der Zielsetzung dieser Norm bemisst.

⁵¹ *Epiney* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Art. 192 Rn. 14.

⁵² *Epiney* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Art. 192 Rn. 12 m.w.N.

Raumordnung, Wasserwirtschaft oder Bodennutzung gefordert wird als dies eine isolierte Betrachtung der deutschen Sprachfassung zunächst nahelegt.⁵³

Dies wird auch bei einer Auswertung der Rechtsprechung des EuGH betreffend das Kriterium der „objektiven Sachnähe“ für die Abgrenzung konkurrierender Rechtsetzungsgrundlagen deutlich. Wie bereits vorstehend ausgeführt⁵⁴ stellt der EuGH dabei auf die Frage ab, welcher von mehreren, den Gegenstand einer unionalen Maßnahme bildenden Sachbereichen erkennbar das Ziel der unionalen Maßnahme darstellt, mithin: wie der Unionsrechtsakt final ausgerichtet ist. Wie der Gerichtshof in seinen Entscheidungen aus dem Jahr 1991 im Rahmen einer Klage der Europäischen Kommission gegen den Rat⁵⁵ sowie dem Jahr 1997 im Rahmen einer Klage des Europäischen Parlaments gegen den Rat⁵⁶ entschieden hat, ist für die Wahl der Rechtsetzungsgrundlage entscheidend, welches Regelungsziel der unionale Rechtsakt insgesamt verfolgt. Im Rahmen der Erreichung dieses Ziel lediglich beiläufig mitgeregelte Belange fallen hingegen nicht ins Gewicht und sind für die Wahl der Rechtsetzungsgrundlage nicht ausschlaggebend. Das strenge Einstimmigkeitserfordernis des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b wird somit

⁵³ Ausführlich hierzu: *Epiney*, Umweltrecht, 4. Kapitel Rn. 4. Siehe auch *Epiney* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Art. 192 Rn. 14.

⁵⁴ Vgl. *supra*, Kapitel C.I.3.

⁵⁵ EuGH 17.3.1993, C-155/91, *Kommission/Rat* Rn. 10: „Wie sich aus dem vorstehenden ergibt, ist die strittige Richtlinien ihrem Ziel und ihrem Inhalt nach darauf gerichtet, die Bewirtschaftung von Industrie- und Haushaltsabfällen im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes sicherzustellen.“ In Bezug auf die im konkreten Fall von der Europäischen Kommission geforderte Stützung der unionalen Rechtssetzungsmaßnahme auf die Binnenmarktklausel als Rechtsgrundlage (anstatt der vom Rat gewählten Umweltnorm des damaligen 130s EWG-Vertrag) führt der Gerichtshof in Rn. 19 aus: „Entgegen der Ansicht der Kommission macht jedoch der Umstand, dass die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, allein die Anwendung von Art. 100a EWG-Vertrag noch nicht erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist nämlich der Rückgriff auf Art. 100a nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt [...]“, um in Rn. 20 den Gedanken wie folgt weiterzuführen: „Dies ist hier der Fall. Hauptzweck der in Artikel 1 der Richtlinie vorgesehenen Harmonisierung ist es, im Interesse des Umweltschutzes die Effizienz der Bewirtschaftung von Abfällen gleich welchen Ursprungs in der Gemeinschaft sicherzustellen; nur nebenbei wirkt sie sich auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen aus.“ und in Rn. 21 abzuschließen: „Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die angefochtene Richtlinie rechtmäßig auf der Grundlage von Artikel 130s EWG-Vertrag allein erlassen worden ist. Der Klagegrund der unrichtigen Wahl der Rechtsgrundlage der Richtlinie ist daher zurückzuweisen.“

⁵⁶ EuGH 25.2.1997, verb. Rs. 164/97 und 165/97, *Parlament/Rat* Rn. 13 f. Streitgegenstand war die Stützung unionaler Verordnungen auf landwirtschaftliche Rechtsetzungskompetenzen, an Stelle derer das Parlament die Kompetenznorm des Umweltschutzes (welche zu einer stärkeren Einbeziehung des Parlaments in das Rechtssetzungsverfahren geführt hätten) als einschlägig ansah. In diesem Zusammenhang führt der EuGH in Rn. 13 folgendes aus: „Aus den Bestimmungen der Verordnung in der geänderten Fassung folgt, dass mit den gemeinsamen Aktionen zum Schutz des Waldes teils landwirtschaftliche Ziele verfolgt werden, da sie insbesondere bezwecken, zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials beizutragen, und teils Umweltziele im eigentlichen Sinn, da sie in erster Linie auf die Aufrechterhaltung und Überwachung der forstlichen Ökosysteme gerichtet sind.“ In Rn. 14 fährt der Gerichtshof wie folgt fort: „In einem solchen Fall ist im Hinblick auf die Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage zu prüfen, ob sich die betreffenden Maßnahmen hauptsächlich auf einen Aktionsbereich beziehen und sich auf anderer Politikbereiche nur beiläufig auswirken oder ob die beiden Aspekte gleichermaßen wesentlich sind. Im ersten Fall genügt es, eine einzige Rechtsgrundlage heranzuziehen [...]“

erst dann schlagend, wenn eine unionale Maßnahme die Regelung der Bereiche Raumordnung, Wasserressourcen oder Bodennutzung zum Ziel hat.⁵⁷

II. Subsidiaritätsprinzip

Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge soll stets eine möglichst bürgernahe Regelung einzelner Sachbereiche erfolgen. Der ursprünglich aus der katholischen Soziallehre stammende Grundsatz⁵⁸ verlangt gemäß Art 5 Abs 1 Satz 2 i.V.m. Abs 3 UAbs 1 EUV, dass die Union in den Politikbereichen der geteilten Zuständigkeit nur dann tätig wird, wenn die Mitgliedstaaten das jeweils verfolgte Ziel mit einer rein innerstaatlichen Regelung überhaupt nicht oder nicht genauso gut erreichen können wie die Union im Wege einer unionalen Regelung. Im Gegensatz zur Kompetenzzuweisungsnorm des Art. 5 Abs. 2 EUV handelt es sich beim Subsidiaritätsprinzip um eine Kompetenzausübungsnorm.⁵⁹

Das Prinzip umfasst dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV nach zwei Kriterien, auf die nachstehend näher eingegangen wird: ein Negativkriterium sowie ein Positivkriterium.

1. Negativkriterium

Zunächst verlangt das Negativkriterium, dass es den Mitgliedstaaten nicht möglich ist, die von der Union verfolgte Maßnahme auf einer der im jeweiligen Mitgliedstaat bestehenden staatsorganisatorischen Ebenen (zentral, regional oder lokal) derart zu verwirklichen, dass hierdurch das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel tatsächlich und ausreichend erreicht wird. Zumal dieses Kriterium den Bedarf nach einer europaweit gleichartigen Regelung prüft, wird es auch als *Erforderlichkeitskriterium* bezeichnet.⁶⁰

In diesem Zusammenhang ist kritisch festzuhalten, dass eine Regelung auf nationaler Ebene ein Ziel in aller Regel allein schon deshalb nicht so wirksam erreichen kann wie eine Regelung auf europäischer Ebene, da lediglich bei einer europäischen Regelung unionsweit einheitliche (oder zumindest im Wesentlichen vergleichbare) Vorschriften geschaffen werden und das Risiko einer gutgläubigen Marktfragmentierung innerhalb der Union⁶¹ gebannt (bzw. auf ein Minimum reduziert) ist.

⁵⁷ *Epiney* in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Art. 192 Rn. 15.

⁵⁸ Ausführlich hierzu *Beckenbach*, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Kontrolle, EuR 2013, 523, 535. Vgl. auch *Weber* in *Blanke/Mangiameli*, Article 5 Rn. 7.

⁵⁹ Stellvertretend für viele: *König* in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, Europarecht § 2 Rn. 6; *Streinz*, Europarecht Rn. 172 f.

⁶⁰ Siehe u. a. *Lienbacher* in *Schwarze*, EU-Kommentar Art. 5 Rn. 23 ff; *König* in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, Europarecht § 2 Rn. 28. Zurückhaltend: *Beckenbach*, EuR 2013, 537.

⁶¹ *Haltern*, Europarecht, 2. Aufl. 2007, Rn. 1574 ff.

2. Positivkriterium

In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob eine Regelung auf unionaler Ebene aufgrund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen besser verwirklicht als eine Regelung auf mitgliedstaatlicher Ebene. Dieses Kriterium prüft somit die Frage, ob eine europäische Normierung effizient ist, so dass es auch als *Effizienzkriterium* bezeichnet wird.⁶²

Zur Anwendung gelangen an dieser Stelle qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien, anhand derer der Effizienzgewinn durch eine europäische Regelung zu beurteilen ist. Wenngleich die Unionsorgane dabei einen weiten Beurteilungsspielraum zur Verfügung haben, ist doch zu beachten, dass es sich nicht um eine völlig freie Ermessensentscheidung handelt.⁶³

Rechtsprechung des EuGH

In seiner Rechtsprechung hat der EuGH die im Wortlaut des AEUV vorgesehene zweistufige Prüfung von Negativ- und Positivkriterium schwerpunktmäßig auf eine einstufige Prüfung des Positivkriteriums reduziert.⁶⁴ Die Folge dieses Vorgehens des Gerichtshofs ist, dass eine in den Verträgen zwingend vorgesehene und ihrem Wortlaut nach umfassend zu erfolgende Prüfung der Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten aufgehoben ist, und infolgedessen ein ganz wesentlicher Schutzwall⁶⁵ gegen schleichende Kompetenzgewinne des unionalen Rechtsetzers unterlaufen ist.⁶⁶

Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass dem Subsidiaritätsprinzip in der Praxis des EuGH betreffend die Prüfung der Zulässigkeit unionaler Rechtsakte bisher keine signifikante Bedeutung zukommt, wodurch letztlich die bereits thematisierte Kompetenzangst der Mitgliedstaaten⁶⁷ einmal mehr befeuert wird.

III. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Nachdem das Bestehen der Unionskompetenz geklärt ist, und auch die Subsidiaritätsprüfung keine einem Tätigwerden des unionalen Gesetzgebers entgegenstehenden Ergebnisse gebracht hat, ist in einem letzten Schritt der

⁶² König in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, Europarecht § 2 Rn. 28; *Lienbacher* in *Schwarze*, EU Art. 5 Rn 23 ff.

⁶³ *Bast* in *Grabitz/Hilff/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 51. EL 2013, EUV Art. 5 Rn. 58.

⁶⁴ *Callies* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, EUV Art. 5 Rn. 35 m.w.N.

⁶⁵ Ablehnend gegenüber solch einer Rolle des Subsidiaritätsprinzips: *Beckenbach*, EuR 2013, 548.

⁶⁶ In der Literatur wird z. T. darauf hingewiesen, dass die durch die Positivprüfung festzustellende Verbesserung des Allgemeinwohls die (weitest gehende) Außerachtlassung des Negativkriteriums rechtfertigt, vgl. *Beckenbach*, EuR 2013, 537. Dies ändert allerdings nichts an dem Befund, dass die im Negativkriterium angelegte Hemmschwelle für ein Tätigwerden der Unionsorgane durch die Nichtdurchführung der Erforderlichkeitsprüfung ausgehebelt wird.

⁶⁷ Vgl. Kapitel A.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 4 EUV zu berücksichtigen. Wie beim Subsidiaritätsprinzip handelt es sich auch beim Verhältnismäßigkeitsgrundsatz um eine Kompetenzausübungsnorm.⁶⁸

Der in Rede stehende Grundsatz verlangt, dass die von der Union avisierten Maßnahmen sowohl *inhaltlich* als auch *formal* im Rahmen dessen bleiben, was zur Verwirklichung der mit der unionalen Maßnahme angestrebten Ziele tatsächlich erforderlich ist. Zumal Art. 192 Abs. 1 AEUV keine inhaltlichen Vorgaben betreffend die Form der unionalen Maßnahme (des unionalen Rechtsaktes) beinhaltet, sind zunächst alle in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Stellungnahmen und Mitteilungen), wie auch alle sonstigen verbindlichen und unverbindlichen unionalen Handlungen (wie z. B. Informationsveranstaltungen, Förderprogramme etc.), dem Grunde nach zulässig.

In diesem Zusammenhang stellt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weitere Anforderungen an den Unionsrechtsetzer, die neben allen sonstigen Akten der Union auch durch Rechtsakte auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erfüllen sind: Zum einen muss die Maßnahme gemäß dem inhaltlichen Kriterium des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den Mitgliedstaaten größt möglichen Raum für eigene Regelungen belassen, und somit den Regelungsumfang des Unionsrechts so eng wie möglich fassen.⁶⁹ Aus diesem Grunde ist eine Teilharmonisierung stets einer Vollharmonisierung vorzuziehen. Zum anderen muss die unionale Maßnahme gemäß dem formalen Kriterium des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den Mitgliedstaaten größtmöglichen Raum für die Ausgestaltung der konkreten Umsetzungsmaßnahme des unionalen Rechtsaktes eröffnen, d.h. mithin am wenigsten verbindlich sein, solange dadurch nicht die Zielerreichung der unionalen Maßnahme gestört wird.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund ist einer Richtlinie der Vorzug vor einer Verordnung zu geben. Letztlich soll durch beide Kriterien, insbesondere deren Zusammenspiel, das sog. „Prinzip des schonendsten Ausgleichs“ zwischen den Erfordernissen der Schaffung und Vertiefung des Binnenmarktes einerseits und der Achtung der nationalen Identität andererseits verwirklicht werden.⁷¹

Im praktischen Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf dem Gebiet des Umweltschutzes erlässt der Unionsrechtsetzer überwiegend Richtlinien und beschränkt die Verordnung als Ausnahmefall auf institutionelle Veränderungen (wie dies z. B. bei der Gründung der Europäischen Umweltagentur⁷²

⁶⁸ Bast in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, EUV Art. 5 Rn. 5, 10 ff; *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV Art. 5 Rn. 2.

⁶⁹ *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, EUV Art. 5 Rn. 47.

⁷⁰ *Weber in Blanke/Mangiameli*, Article 5 Rn. 12; *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, EUV Art. 5 Rn. 47.

⁷¹ *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, EUV Art. 5 Rn. 55.

⁷² VO (EWG) 1210/1990 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. L 1990/120, 1.

der Fall war) sowie die Durchsetzung internationaler Verpflichtungen (zum Beispiel das CITES-Abkommen⁷³) in den Mitgliedstaaten.

Allerdings hat der EuGH den Umfang seiner Prüfungen – entgegen dem Wortlaut des Art 5 Abs. 4 EUV – auf die grundsätzliche Eignung der unionalen Maßnahme, das verfolgte Ziel zu erreichen, beschränkt. Nur wenn die Handlungsform des jeweiligen Unionsorgans völlig am Ziel vorbei geht („zu dessen Verwirklichung offensichtlich ungeeignet ist“) würde der EuGH das Bestehen einer unverhältnismäßigen unionalen Maßnahme annehmen.⁷⁴ Dies ist in der Praxis allerdings noch nicht zu beobachten gewesen.

IV. Grundrechte-Charta

Die im Jahr 2009 in Kraft getretene Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁷⁵ (GRCh) ist ausweislich Art. 6 Abs 1 EUV rechtlich mit den Verträgen (EUV und AEUV) gleichrangig und somit dem Primärrecht zuzuordnen. Sie stellt die Kodifizierung der bis zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen bereits durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten unionalen Grundrechte dar.⁷⁶ Verbindlich zu beachten ist die GRCh seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon⁷⁷ am 1.12.2009, wobei anzumerken ist, dass die meisten der in der GRCh enthaltenen Regelungen bereits vor diesem Datum als allgemeiner Rechtsgrundsatz Allgemeingültigkeit erlangt hatten.⁷⁸ Verpflichtete der in der GRCh enthaltenen Normen sind primär die Unionsorgane, z. T. allerdings auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.⁷⁹

Die Gliederung der GRCh umfasst sieben Titel, wobei die Umweltschutznorm des Art. 37 in Titel IV (Solidarität) geregelt ist. Wenngleich der Wortlaut des Art. 37 GRCh nicht vollständig mit dem Wortlaut der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV⁸⁰ übereinstimmt, so verfolgen doch beide genannten Bestimmungen unstreitig dasselbe Ziel: die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes bei Ausarbeitung und Erlass unionaler Maßnahmen in den in die Zuständigkeit der Union fallenden Politikbereichen. In diesem Sinne kann auch in Art. 37 GRCh eine besondere Form einer Querschnittsklausel erblickt werden.

⁷³ VO(EG) 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 1997/61, 1

⁷⁴ *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, EUV Art. 5 Rn. 45.

⁷⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 2012/326, 391.

⁷⁶ *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2013, Einführung Rn. 2 ff, 27. mit einer eingehenden Darstellung der historischen Entstehung der Grundrechtecharta. Zur Umweltgrundrechtsdiskussion siehe u. a. *Ekaradt*, Umweltverfassung und „Schutzpflichten“ – Zugleich zu Nachhaltigkeit, Recht, Verhältnismäßigkeit und Abwägung, NVwZ 2013, 1105, 1106 ff m.w.N.

⁷⁷ Vgl. supra, FN 8.

⁷⁸ *Meyer in Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Präambel Rn 6, 43. *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Einführung Rn. 7 f.

⁷⁹ *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Einführung Rn. 23; *Jarass*, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, ZUR 2011, 563, 564 m.w.N.

⁸⁰ Vgl. supra, Kapitel C.I.2.

Eine Beschränkung seiner Bedeutung und Reichweite erfährt Art. 37 GRCh durch den Umstand, dass er lediglich einen Grundsatz im Sinne von Art. 52 Abs. 2 GRCh darstellt, nicht aber ein unmittelbar einklagbares, subjektives Recht begründet.⁸¹ Für die Union bedeutet dies zunächst, dass alle Unionsorgane dazu verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Tätigkeit die in Art. 191 AEUV niedergelegten Zielvorgaben und Grundsätze des unionalen Umweltschutzrechts⁸², insbesondere die Erzielung eines nachhaltigen Umweltschutzes auf hohem Niveau (Art. 37 GRCh i.V.m. Art. 11 AEUV), zu berücksichtigen. Ebenso sind die Mitgliedstaaten im Rahmen des Vollzugs von Unionsrecht zur Achtung dieser Ziele und Prinzipien gebunden.⁸³

Im Verhältnis zu konkurrierenden, gleichrangigen Normen des Primärrechts (insbesondere anderen Grundrechten sowie den Grundfreiheiten des Binnenmarktes) hat die Umweltschutznorm des Art. 37 GRCh zwar keinen automatischen Vorrang. Vielmehr ist eine einzelfallbezogene Rechtsgüterabwägung vorzunehmen, bei der den Umweltschutzziele aufgrund der soeben dargestellten Anforderungen der umweltrechtlichen Querschnittsklauseln des Art. 37 GRCh und des Art. 11 AEUV, ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten, besonderes Gewicht zukommt.⁸⁴

Darüber hinausgehend kann allerdings auch die Ansicht vertreten werden, die objektiv-rechtlich formulierten Ziele des unionsgrundrechtlich geregelten Umweltschutzes könnten in absehbarer Zukunft in bestimmten Einzelfällen sowie im Zusammenwirken mit bereits heute subjektive Rechte begründenden Bestimmungen (wie z. B. betreffend den Schutz vor Diskriminierungen) in subjektive Rechte überwachsen.⁸⁵ Dies wird insbesondere für verfahrensrechtliche Grundrechte erwartet.⁸⁶

D. ERGEBNISSE

In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass die aus dem unionsverfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge folgenden Anforderungen an unionale Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes tatsächlich nur einen sehr geringen Einfluss auf die Tätigkeit des Unionsrechtsetzers nehmen.

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung steht einzelstaatlichen Schutzverschärfungen zum Teil nicht entgegen, so dass es auf mitgliedstaatlicher

⁸¹ *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 37 Rn. 3; *Jarass*, ZUR 2011, 563.

⁸² Vgl. *supra*, Kapitel B.III sowie B.IV.

⁸³ *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 37 Rn. 4. Im Ergebnis ausdrücklich bezogen auf die Fälle der Rechtfertigung der mitgliedstaatlichen Beschränkung der Grundfreiheiten *Wollenschläger*, Anwendbarkeit der EU-Grundrechte im Rahmen einer Beschränkung von Grundfreiheiten, EuZW 2014, 577, 580.

⁸⁴ *Ekardt*, NVwZ 2013, 1105, 1109 f.; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 37 Rn. 9; *Jarass*, ZUR 2011, 563, 565.

⁸⁵ So u. a. *Jarass*, ZUR 2011, 563 m.w.N.

⁸⁶ *Rudolf in Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 37 Rn. 13.

Ebene zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann. Problematisch ist auf dieser Ebene auch die Abgrenzung der Kriterien für die Inanspruchnahme der konkreten Kompetenzgrundlagen. Dem Unionsrechtsetzer ist es möglich, im Rahmen eines final auf die Harmonisierung des Binnenmarktes ausgerichteten Rechtsaktes Belange betreffend die Raumordnung, die mengenmäßige Bewirtschaftung von Wasserressourcen sowie die Bodennutzung (ausgenommen die Abfallwirtschaft) mitzuregeln, solange diese nicht das eigentliche Regelungsziel des Unionsaktes darstellen. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass das strenge Einstimmigkeitserfordernis, welches Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) AEUV für die drei genannten Regelungsbereiche Raumordnung, Wasserressourcen und Bodennutzung vorschreibt, zumindest zum Teil durch die bloßen Mehrheitserfordernisse des Art. 114 AEUV unterlaufen werden kann.

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verlangt der EuGH in seiner Rechtsprechung lediglich auf Ebene des Positivkriteriums, wodurch die durch das Negativkriterium zu schützende mitgliedstaatliche Souveränität massiv beschränkt wird.

Auch der ursprünglich als letzter Schutzwall vor Kompetenzgrenzen überschreitenden unionalen Rechtsakten gedachte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vermag dies nicht zu leisten, da der EuGH *de facto* keine Überprüfung unionaler Rechtsakte am Maßstab dieses Grundsatzes vornimmt.

Die in Art. 37 der Grundrechtecharta enthaltenen, umweltschutzrechtlichen Vorgaben für die Unionsorgane decken sich im Wesentlichen mit dem Inhalt der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV und stellen auf ihrem gegenwärtigen Entwicklungsstand keinerlei darüber hinausgehende Anforderungen an den Unionsrechtsetzer. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob und falls ja, in welchem Umfang die Umweltschutznorm des Art. 37 GRCh in Zukunft subjektive Rechte begründenden wird.

Nach hier vertretener Ansicht folgen somit für den unionalen Gesetzgeber aus dem primären Unionsrecht keine nennenswerten Einschränkungen für die Rechtsetzungstätigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Die gestellten Anforderungen können als äußerst gering angesehen werden, was letztlich nachhaltige kompetenzrechtliche Spannungen zwischen Union und Mitgliedstaaten (mit)begründet.

REQUIREMENTS AND LIMITATIONS OF STANDARDIZATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE PRIMARY EU LAW

A summary of the entire paper includes the necessity of establishing how the demands, in the area of environmental protection emerging from the conglomerate of supervision regulated by constitutional law of the Union, in reality have very little influence on the actions of the European legislator. The principle of award partly does not prevent member states from increasing the level of protection, the result of which can cause disrupting the conditions of market competition. Also In this area, setting the boundaries for the use of certain concrete fundamentals of authority is problematic. The European legislator has the opportunity within the area of the legal act which is ultimately focussed on harmonising internal markets to also regulate issues related to spatial planning. In addition, it can quantitatively manage water resources and the use of land (excepting managing waste) for as long as the mentioned areas represent the real aim of regulating the acts of the European Union. Finally, it is mentioned that it is possible to at least partially with art.114 UFEU to bury the strict demand of unanimity which art.193 section 2 subsection 1 b) of UFEU which regulate the areas of spatial planning, water resources and land use.

In its practice, the Court of the European Union demands that the principle of subsidiarity is only respected at the level of positive criteria, the result of which leads to significant limitation of member state sovereignty which should actually protect the negative criterion. The subject of protection of national sovereignty is not able to offer even the principle of proportionality which was conceived as the last stand against the legal acts of the Union which cross the borders of the authority of the Union because the Court of the European Union de facto does not check the harmonisation of the legal acts of the Union with this principle.

Criteria for the protection of the environment contained in art.27 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, for the main part, conflict with the content of art.11 UFEU and in this phase of development does not place the demands which supersede the demands of UFEU before the legislator of the Union .However, it is necessary to wait and see whether and to what extent the provision on environmental protection , contained in art.37 of the Charter of Fundamental Rights ,give individuals subjective rights. According to the author's opinion, for the European legislator, no significant limitations of legislative activity in the area of environmental protection emerge from the primary law of the European Union. The set demands are very weak which ultimately, in relation to the division of authority between the European Union and its member states, result in continual conflict.

Key words: *environmental protection, protection criteria, EU Charter of Fundamental Rights, Court of European Union*