

Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht

*Nicolas Raschauer**

I. Einleitung

Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten die Mitgliedstaaten den Reformvertrag von Lissabon. Durch den Lissabonner Vertrag sollen EU- und EG-Vertrag für den Fall des Inkrafttretens der Vertragsreform (vgl. Art. 6 des Lissabonner Vertrags) in weiten Teilen modifiziert werden. Vorauszuschicken ist, dass die Union als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG treten wird. Konsequenterweise wird der EG-Vertrag durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU) ersetzt, während der EU-Vertrag nicht umbenannt werden soll.¹ Am 12. Juni 2008 hat das irische Volk in einem Referendum die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (vorerst) abgelehnt. Trotz der Ablehnung Irlands haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union darauf verständigt, den Ratifizierungsprozess fortzusetzen. Dies hat auch die deutsche Bundeskanzlerin Merkel am 19. Juni 2008 in einer Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Brüssel bekräftigt.² Daher ist nach dem derzeitigen Stand der Rechtsentwicklung davon auszugehen, dass die Vertragsreform (noch) nicht als gescheitert betrachtet werden darf, sondern weiterhin die realistische Möglichkeit besteht, dass die Vertragsreform (wenngleich in modifizierter Form) umgesetzt werden könnte. Aus diesem Grund sind auch die Implikationen, welche sich aus der Vertragsreform ergeben, nach wie vor für die weitere Gestaltung der europäischen und nationalen Rechtslage von Bedeutung.

Der nachfolgende Beitrag erörtert wesentliche Auswirkungen der Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht. Mit dem Umweltrecht zusammenhängende (aus Sicht der Vertragsreform interessante) Fragen des Energierechts und des Katastrophenschutzes werden jedoch ausgeklammert.

II. Der Umweltschutz als Leitziel in den Unionsverträgen – Bestehendes

Die Begriffe Umwelt oder Umweltschutz sind in den Unionsverträgen weiterhin nicht – oder in politischer Hinsicht: bewusst nicht – legal definiert.³ Art. 3 Abs. 3 EU-E, Art. 11

* Nicolas Raschauer, Mag. Dr. iur., APART-Stipendiat der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und Univ.-Ass. am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien. Kontakt: nicolas.raschauer@wu-wien.ac.at.

¹ Wird nachfolgend auf den EU-Vertrag i.d.F. der Lissabonner Vertragsreform Bezug genommen, kommt dies durch die Beifügung der Abkürzung EU-E (Entwurf des modifizierten EU-Vertrags) zum Ausdruck. Zitate werden entsprechend der konsolidierten Entwurfsfassung der Unionsverträge vorgenommen, die im ABl 2008 C 115 kundgemacht wurde. Bezugnahmen auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU) folgen derselben Systematik. Um die Verständlichkeit der Ausführungen zu erhöhen, findet sich am Ende des Beitrags eine Übereinstimmungstabelle hinsichtlich alter und neuer Unionsverträge.

² Vgl. Veröffentlichung der wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestages 34/08 vom 16.07.2008.

³ I.d.S. zur bestehenden Rechtslage Calliess, Art. 174 EG Rz 8 in Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl. (Beck, München 2007). Im Schrifttum wird vermehrt Art. 3 der UVP-RL 85/337/EG (ABl 1985 L 175/40) zur Auslegung des Begriffs Umwelt herangezogen, der den Gegenstand einer UVP beschreibt: Danach „identifiziert [eine UVP] [...] die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren: Mensch,

AEU und die Präambel zum EU-E weisen den Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Umweltqualität jedoch weiterhin als verbindliche Ziele der Politik der Union – oder anders formuliert – als *Handlungsauftrag* an Union und die Mitgliedstaaten aus:⁴ Zum einen sind Union und Mitgliedstaaten verpflichtet, auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinzuwirken, zum anderen ergibt sich aus Art. 11 AEU, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insb. zur Förderung einer **nachhaltigen Entwicklung**⁵ einbezogen werden müssen.⁶ Umweltschutz steht daher gleichberechtigt und gleichrangig neben anderen Zielen der Union.⁷

Art. 191 Abs. 1 AEU konkretisiert in weiterer Folge die (gleichrangigen⁸) Ziele der Umweltpolitik der Union:⁹ Sie ist weiterhin auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insb. auf die Bekämpfung des Klimawandels ausgerichtet.¹⁰ Bei Verfolgung dieser Ziele hat die Union gemäß Art. 191 Abs. 2 AEU u.a. folgende verbindliche Vorgaben zu berücksichtigen:

Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe, die Wechselwirkung zwischen den [...] genannten Faktoren'. Man kann daher davon ausgehen, dass sich die Umweltpolitik der Union (und der Mitgliedstaaten) auf den Schutz (i.S.v. Bestandsicherung) der zuvor genannten Faktoren bzw. allgemein auf die Qualitätsverbesserung bezieht. Die hier interessierenden Faktoren können dem Oberbegriff ‚Umwelt‘ zugeordnet werden (vgl. z.B. Schröder, § 9 Rz 17 in Rengeling [Hrsg.], *EUDUR*, 2. Aufl. [Heymanns, Köln, 2003]; Jahns-Böhm, Art. 175 EG Rz 6 in Schwarze [Hrsg.], *EU-Kommentar* [Nomos, Baden-Baden, 2000]).

⁴ Piska, Art. 174 EG Rz 4 in Mayer (Hrsg.), *EUV/EGV* (Wien, Stand: 84. Lieferung, 2007) spricht von Leitlinien mit rechtssteuernder Wirkung. Zur Bedeutung der Programmziele, die in den einleitenden Artikeln der Unionsverträge verankert sind, vgl. statt vieler Reimer, ‚Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen‘, *EuR* 2003, 992 f.; Blanke, Art. 2 EU Rz 1 ff. in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*.

⁵ Der bisher in Art. 6 EG verankerte Nachhaltigkeitsgrundsatz zielt auf einen zukunftsgerichteten und vorsorgenden Umweltschutz ab, in dem sowohl die Bedürfnisse der heutigen als auch der zukünftigen Generation Berücksichtigung finden sollen. Der Grundsatz bezweckt die Erhaltung der allgemeinen Lebensqualität, die Bewahrung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen und die Vermeidung bleibender Umweltschäden (vgl. Jahns-Böhm, Art. 6 EG Rz 18 ff. in Schwarze, *EU-Kommentar*). Bei der Ausgestaltung der Unionspolitik sind sowohl ökologische, ökonomische als auch soziale Aspekte gebührend zu berücksichtigen (W. Kahl, Art. 6 EG Rz 18 in Streinz [Hrsg.], *EUV/EGV* [Beck, München, 2003]).

⁶ Die hier interessierenden Ziele sind daher bei der Erarbeitung der Politiken und der Vollziehung zu berücksichtigen: Statt aller Piska, Art. 174 EG Rz 6; Wagner, ‚Europäischer Umweltschutz im Lichte des Amsterdamer Vertrags‘, *RdU* 2000, 43, 48. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen nicht auf bestimmte Unionspolitiken beschränkt bleibt, sondern alle Tätigkeitsfelder der Union umfasst. Man kann daher mit Calliess von einer primärrechtlich verankerten Pflicht zu einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung sprechen, die nicht auf Einzelmaßnahmen ausgerichtet ist (dazu Calliess, Art. 6 EG Rz 14 in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage).

⁷ So der Ansatz der st.Rsp. des EuGH seit der Entscheidung Rs. C-302/86 (*Dänische Pfandflaschen*), Slg. 1988, I-4607.

⁸ So Jahns-Böhm, Art. 174 EG Rz 4 in Schwarze, *EU-Kommentar*.

⁹ Calliess, *Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht* 11 [2004] 2 interpretiert die nachfolgend zu erörterten Vorgaben des Art. 191 Abs 1 AEU als ‚staatszielartige Vorgaben‘ (abrufbar unter <http://www.europarecht.uni-goettingen.de>).

¹⁰ Zur Bedeutung dieser Faktoren eingehend Calliess, a.a.O., Art. 174 EG Rz 7 ff.; Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 8 ff. Zur Interpretation kann hilfsweise auf das sechste Umweltaktionsprogramm der Kommission, KOM (2001) 31 zurückgegriffen werden, das gestützt auf Art. 175 Abs. 3 EG erlassen wurde.

1. Die Union hat einerseits unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten auf ein hohes **Schutzniveau**¹¹ abzustellen.¹² Die Union hat dabei nicht das höchste (technisch-mögliche) Schutzniveau anzustreben,¹³ sondern nach herrschender Meinung alle wirtschaftlich vertretbaren – auf aktuellen wissenschaftlichen Informationen und Erkenntnissen beruhenden (neuen) – Entwicklungen ihrer politischen Tätigkeit zugrunde zu legen (vgl. auch Art. 191 Abs. 3 AEU), etwa bei erstmaliger Erlassung oder bei Änderung einschlägiger Rechtsakte.¹⁴ Das hier interessierende Prinzip ist – wie Jahns-Böhm zutreffend festhält – bei jeder einzelnen Maßnahme zu beachten, die in den Anwendungsbereich des Art. 191 AEU fällt.¹⁵ Gleiches gilt für die anderen Grundsätze der Unionspolitik im Bereich des Umweltschutzes. Zu beachten bleibt, dass die Union und die Mitgliedstaaten ein gewisses Schutzniveau ‚anstreben‘ sollen. Das kann gelingen, muss aber nicht.¹⁶
2. Unverändert beruht die EU-Umweltpolitik auf den Grundsätzen der **Vorsorge** und **Vorbeugung** (Art. 191 Abs. 2 AEU).¹⁷ Beim Vorsorgeprinzip handelt sich um das tragende Leit- und Strukturprinzip der europäischen Umweltpolitik. So sehr Einigkeit über diesen Ansatz bestehen mag, bleibt die inhaltliche Belegung und Reichweite der zuvor angesprochenen Begriffe im Schrifttum umstritten.¹⁸ Hilfsweise kann auf die in diesem Punkt klarere englische oder französische Sprachfassung des AEU zurückgegriffen werden, wo von ‚*precaution/preventive action*‘¹⁹ die Rede ist, was allgemein mit ‚vorausschauende Fürsorge‘ und ‚Verhinderung‘ übersetzt werden kann. Daraus folgt, dass die Union und die Mitgliedstaaten bereits frühzeitig (im Sinne von vorausschauend)²⁰ unmittelbar drohende bzw. bestehende Gefahren und Risiken, soweit diese erfasst werden können, nach dem internationalen Stand der Technik und Wissenschaft²¹ begegnen und ihren Eintritt verhindern bzw. begrenzen sollen.²²
3. Der AEU hält am **Ursprungs-** und **Verursacherprinzip** fest, die ihrerseits am Vorsorgeprinzip anknüpfen. Aus dem ersten Prinzip folgt die Pflicht der Union (und der Mitgliedstaaten), eingetretene Umweltbeeinträchtigungen möglichst sofort an ihrer Quelle

¹¹ Dazu weiterführend Krämer, ‚Das hohe Schutzniveau für die Umwelt im EGV‘, ZUR 1997, 303; Wagner, RdU 2000, 43, 49; Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 21 ff.

¹² Vgl. auch die funktionell gleich gelagerte Anknüpfung in Art. 114 Abs. 3 AEU (ex Art. 95 Abs. 3 EG).

¹³ Sonst wären Bestimmungen nach Art. 193 AEU sinnlos, wonach die Mitgliedstaaten strengere Schutzvorschriften erlassen können, soweit sie mit den Verträgen vereinbar sind (vgl. zur alten Rechtslage Wagner, RdU 2000, 49).

¹⁴ Vgl. m.w.N. W. Kahl, Art. 95 EG Rz 27 in Calliess/Ruffert, *EU/EGV*, 3. Auflage; gleiche Ansicht Pipkorn u.a. in von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Vertrag über die europäische Union*, 6. Auflage (Köln, 2003), Art. 95 EG Rz 70.

¹⁵ Jahns-Böhm (FN 3), Art. 174 EG Rz 4; a.M. Kramer, ZUR 1997, 305, wonach insgesamt ein hohes Schutzniveau sicherzustellen sei.

¹⁶ Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 24.

¹⁷ Dazu etwa B. Raschauer, ‚Umweltrecht. Allgemeiner Teil‘ in N. Raschauer/Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht* (Wien, 2006), 19; Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 24 ff.; Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 29 ff. Siehe zur Auslegung weiters die Kommissionsmitteilung KOM (2001) 1.

¹⁸ Insb. im deutschen Schrifttum werden verschiedene Erklärungsansätze geliefert. Vgl. dazu Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 25 ff. m.w.N.

¹⁹ Französisch: *précaution, action préventive*.

²⁰ Dazu etwa EuGH Rs. C-318/98 (*Formasar*), Slg. 2000, I-4785 Rz 39.

²¹ Vgl. EuGH Rs. C-127/02 (*Landelijke Vereniging*), Slg. 2004, I-7405 Rz 54.

²² Z.B. B. Raschauer, Allgemeiner Teil 19; Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 27, 28.

zu bekämpfen, um weitere Fehlentwicklungen zu vermeiden.²³ Welche (dem Einzelfall angepassten, verhältnismäßigen) Maßnahmen von Fall zu Fall zu treffen sind, ist unter Beachtung einschlägigen Sekundärrechts festzulegen. Diesen quellenbezogenen Maßnahmen kommt Vorrang vor anderen Reaktionsformen zu.²⁴

Demgegenüber verfolgt das Verursacherprinzip den Ansatz, dass Verursacher²⁵ einer Umweltbelastung (gleichgültig ob dies legal oder illegal erfolgt ist) für die Folgen ihres Verhaltens zumindest anteilig einzustehen haben. Dadurch kann – ungeachtet der Verhängung sonstiger strafrechtlicher Sanktionen – beispielsweise gerechtfertigt werden, dass Verursachern einerseits kostenintensive Sanierungsmaßnahmen zur Beseitigung des Eingriffs vorgeschrieben,²⁶ von ihnen andererseits Umweltabgaben und dgl. eingehoben werden.²⁷ Keiner weiteren Erörterung bedarf es, dass das Verursacherprinzip sekundärrechtlich zuletzt u.a. in der UmwelthaftungsRL (Art. 1, 8) verankert wurde.²⁸

4. Gemäß Art. 191 Abs. 2 UAbs. 2 AEU können die Mitgliedstaaten – eine entsprechende sekundärrechtliche Ermächtigung vorausgesetzt – **vorübergehende Schutzmaßnahmen** zur Verfolgung *besonderer* umweltpolitischer Ziele erlassen.²⁹ Dadurch wird den Mitgliedstaaten gestattet, kurzfristig von primärrechtlichen Grundsätzen der Unionspolitik, wie sie in Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 AEU statuiert sind, abzugehen. Auch wenn dieser Bestimmung in der Praxis bislang kaum Bedeutung zuzumessen war,³⁰ darf nicht übersehen werden, dass dadurch regionalen Ausnahmesituationen in einem oder in mehreren Mitgliedstaat/en effektiv begegnet werden kann.³¹

5. Der AEU weist primär der Union und am Rande den Mitgliedstaaten die **Aufgabe** zu, hinsichtlich spezifisch umweltrelevanter Fragestellungen ‚im Rahmen ihrer Befugnisse‘ mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten und beispielsweise völkerrechtliche Verträge abzuschließen (Art. 191 Abs. 4). Freilich kann aus Art. 191 Abs. 4 keine besondere (völkerrechtliche) ‚Außenkompetenz‘ der Union auf dem Gebiet des Umweltrechts abgeleitet werden, da diese Bestimmung auf die bestehende

²³ Siehe u.a. W. Kahl, Art. 174 EG Rz 75 in Streinz, *EUV/EGV*; Jahns-Böhm (FN 3), Art. 174 EG Rz 20. Eingehend Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 34 f. Vgl. aus österreichischer Sicht etwa § 31 Abs. 2 WasserrechtsG 1959, in der das Ursprungsprinzip verankert ist.

²⁴ Vgl. wiederum Art. 192 Abs. 2 AEU in der englischsprachigen Fassung: ‚*environmental damage should as a priority be rectified at source*‘. Das Ursprungsprinzip ist sekundärrechtlich u.a. in den einschlägigen EG-RL des Abfallwirtschaftsrechts verankert. Vgl. etwa die RL 2006/12/EG über Abfälle (ABl 2006 L 114/9) oder die RL 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (ABl 1991 L 377/20 i.d.F. der EG-VO 166/2006, ABl 2006 L 33/1). Zum Ganzen Jähnel, ‚Wohin mit dem Müll?‘, ZfV 1991, 549; Kneihls, ‚Abfallwirtschaftsrecht‘, in Holoubek/Potacs (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht I*, 2. Auflage (Wien, 2007) 1313, 1318 f.

²⁵ Verursacher sind Personen, die eine Umweltbelastung direkt oder indirekt zu verantworten haben. Vgl. Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 33.

²⁶ Was nahe liegt, da etwa die englischsprachige Amtsfassung des AEU wörtlich vorschreibt: ‚*the polluter shall pay*‘. I.d.S. auch Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 40.

²⁷ I.d.S. Schröder (FN 3), § 9 Rz 41; Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 34 m.w.N.

²⁸ RL 2004/35/EG, ABl 2004 L 143/56. Zur österreichischen Umsetzung vgl. u.a. Kerschner, RdU 2007, 49 ff. (*Neues Bundes-Umwelthaftungsrecht-Entwurf*); derselbe, ‚Private enforcement im öffentlichen Umweltrecht‘, in Ennöckl/N. Raschauer/Schulev-Steindl/Wessely (Hrsg.), *Über Struktur und Vielfalt im Öffentlichen Recht* (Wien, 2008), 59, 61 f., 64 ff.; B. Raschauer, ‚Öffentlich-rechtliche Umwelthaftung‘, in IUR/ÖWAV (Hrsg.), *Jahrbuch des Umweltrechts 2008* (Wien, 2008), 151 ff.

²⁹ Dazu näherhin Epiney/Furrer, ‚Umweltschutz nach Maastricht‘, EuR 1992, 369 (388 ff.). Art. 191 Abs. 2 UAbs. 2 AEU stellt das Spiegelbild zu Art. 193 AEU dar, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, bei Bedarf auch strengere Umweltschutzmaßnahmen zu verfügen.

³⁰ Jahns-Böhm (FN 3), Art. 174 EG Rz 24.

³¹ I.d.S. Calliess (FN 3), Art. 174 EG Rz 36.

Kompetenzsystematik der Unionsverträge verweist.³² Die konkrete Kompetenz der Union und der Mitgliedstaaten, völkerrechtliche Akte auf dem Gebiet des Umweltrechts zu setzen, ist nach st.Rsp. des EuGH kraft Sachzusammenhangs in Art. 192 Abs. 1 AEU mitenthalten (**implied-powers**).³³ Daraus folgt, dass die Änderung bedeutender Abkommen (z.B. Espoo-, Aarhus-Konvention) sowie die Annahme neuer Übereinkommen gestützt auf Art. 192 Abs. 1 AEU nach dem in **Art. 218 AEU** geregelten Verfahren zu erfolgen hat. Davon bleibt die Mitwirkung der Mitgliedstaaten in anderen völkerrechtlichen Organisationen (VN, OECD und dgl.) unberührt.

Verstöße gegen die zwingenden Handlungsvorgaben des Art. 191 AEU können im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEU aufgegriffen werden.³⁴

III. Der Umweltschutz als Leitziel in den Unionsverträgen – Neues

Von Bedeutung ist, dass Art. 6 Abs. 1 EU-E die 2000 feierlich proklamierte **Grundrechtecharta** (GRC) der Europäischen Union – konkret die darin positivierten Rechte und Grundsätze – auch mit Maßgabe für das EU-Umweltrecht für verbindlich erklärt und ihr primärrechtlichen Status zuerkennt. Auch wenn die GRC selbst nicht Bestandteil des Lissabonner Vertrags ist, wird sie im Falle der Ratifikation der Vertragsreform Teil des primären Unionsrechts³⁵ und ab diesem Zeitpunkt für Union (ihre Organe) und die Mitgliedstaaten bei Durchführung (daher auch bei bloß mittelbarer Vollziehung) des Unionsrechts verbindlich (vgl. im Detail Art. 51 der GRC). Von Bedeutung ist die Anwendung der GRC daher insb. dort, wo nationales Recht zu vollziehen ist, das in Durchführung einschlägigen Sekundärrechts des EU-Umweltrechts (z.B. UVP, Abfallwirtschaft) erlassen wurde.³⁶

Einschlägig ist in diesem Zusammenhang die im Dezember 2007 verlautbarte, an die Implikationen des Lissabonner Vertrags *angepasste* Fassung der GRC.³⁷ Das ergibt sich aus einer statischen Verweisung des EU-Vertrags auf die ‚*Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung*‘ (vgl. Art. 6 Abs. 1 EU-E).

An dieser Stelle ist Folgendes zur Bedeutung der GRC für das europäische und nationale Umweltrecht festzuhalten:

³² Eingehend Calliess, Beiträge (FN 9), 8 f. m.w.N.; Scheuing, ‚Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte‘, EuR 1989, 152,173. I.d.S. auch Jahns-Böhm (FN 3), Art. 174 Rz 30.

³³ EuGH Rs. 22/70 (*Kommission/Rat – AETR*), Slg. 1971, 263; EuGH Gutachten 2/00 (*Cartagena-Protokoll*), Slg. 2001, I-9713 Rz 42 ff. (= EuZW 2002, 113 m.Anm. Pitschas). I.d.S. auch Calliess, Beiträge (FN 9), 8 m.w.N.; Scheuing, EuR 1989, 173; Jahns-Böhm (FN 3), Art. 174 Rz 30; Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 62; A.M. Herrmann, ‚Die EG-Außenkompetenzen im Schnittbereich zwischen internationaler Umwelt- und Handelspolitik‘, NVwZ 2002, 1168,1169.

³⁴ Z.B. Piska (FN 4), Art. 174 EG Rz 56 m.w.N.

³⁵ Derzeit kommt der GRC Interpretationsfunktion zu (vgl. z.B. VfSlg. 17.337/2004).

³⁶ Vgl. z.B. Borowsky, Rz 26 ff. zu Art. 51 GRC in Meyer (Hrsg.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Auflage (München, 2006).

³⁷ Vgl. die derzeit maßgebliche Fassung, die im ABl 2007 C 303/1 einschließlich der (überarbeiteten) Erläuterungen des Präsidiums des Konvents, der die GRC erarbeitet hatte, kundgemacht wurde. Den Erläuterungen kommt insoweit Bedeutung zu, als sie gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EU-E bei der Auslegung der GRC gebührend zu berücksichtigen sind. In den Erläuterungen sind darüber hinaus die Quellen zu den einzelnen Chartabestimmungen angegeben.

- Die GRC mag zwar eng an die bestehenden Standards der EMRK angelehnt sein, was sich etwa an den Art. 7, 47 – 50 erkennen lässt: Auch die Charta statuiert ein Recht des Einzelnen auf Privatsphäre (Art. 7) und enthält mehrere bedeutende Verfahrensrechte (Art. 47 ff., z.B. Art. 50, das Grundrecht des ‚*ne bis in idem*‘). Die GRC geht aber in mehreren Punkten über die Standards der Konvention hinaus. Sie positiviert erstmals ein eigenständiges **Grundrecht auf Datenschutz** (Art. 8),³⁸ erweitert die aus der EMRK entlehnten Verfahrensrechte in entscheidenden Punkten³⁹ und enthält einen bedeutsamen Abschnitt über soziale Grundrechte (Titel IV der GRC, Abschnitt ‚Solidarität‘).
- Gerade der letztgenannte Abschnitt der GRC ist auch für das Umweltrecht von Belang: Art. 37 GRC schreibt fest, dass ‚ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden [müssen]‘. In den Erläuterungen zu Art. 37 GRC wird ausgeführt, dass sich die in Art. 37 enthaltenen Grundsätze auf die in Art. 2, 6 und 174 EG statuierten Grundsätze stützen, die nunmehr durch Art. 3 Abs. 3 EU sowie die Art. 11 und 191 AEU ersetzt wurden. Zusätzlich sei Art. 37 GRC an die Verfassungsbestimmungen einiger Mitgliedstaaten angelehnt.⁴⁰
- Schon der Wortlaut des Art. 37 GRC, die Hinweise zur Entstehungsgeschichte und die Erläuterungen des Präsidiums des Grundrechtskonvents belegen deutlich, dass diese Bestimmung **kein ‚echtes‘ Grundrecht** des Einzelnen auf Umweltschutz, Information oder Parteistellung in Verwaltungsverfahren begründet. Stattdessen ist davon auszugehen – und das belegt der Verweis auf die Art. 6, 174 EG sehr deutlich –, dass Art. 37 GRC eine (zusätzliche) **unionsgerichtete** (bzw. an die Mitgliedstaaten adressierte) **Zielbestimmung** enthält, wonach der Schutz der Umwelt auf hohem Niveau bewerkstelligt werden soll.⁴¹ Anders gewendet: Art. 37 GRC statuiert eine objektive Pflicht der Union und der Mitgliedstaaten, Umweltschutzaspekte bei der Ausgestaltung ihrer Politiken zu berücksichtigen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

³⁸ Zum Ganzen N. Raschauer, ‚Das Grundrecht auf Datenschutz der Europäischen Grundrechtscharta und sein Verhältnis zur EMRK und der nationalen Grundrechtsordnung‘ in Bammer u.a. (Hrsg.), *Rechtsschutz gestern – heute – morgen*, FS Matscher (Wien, 2008), 381 ff.

³⁹ Exemplarisch sei darauf verwiesen, dass das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 47 Abs. 2 GRC) im Bereich des Unionsrechts nicht auf civil rights und auf strafrechtliche Anklagen beschränkt bleibt (siehe demgegenüber Art. 6 Abs. 1 EMRK) und das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 47 Abs. 1 GRC) in allen unionsrechtlich determinierten Angelegenheiten, nicht aber bloß hinsichtlich Konventionsrechten besteht (Art. 13 EMRK). Des Weiteren sei festgehalten, dass das Grundrecht des *ne bis in idem* (Art. 50) transnational (mithin unionsweit) anzuwenden ist (anders Art. 4 des 7. ZP. EMRK). Auf Art. 50 SDÜ ist hier nicht einzugehen.

⁴⁰ Weitere Nachweise zur Entstehungsgeschichte des Art. 37 GRC, insb. zur Diskussion im Grundrechtskonvent, bei Riedel, Art. 37 Rz 5 ff. in Meyer, *Grundrechtecharta*, 2. Auflage; Barriga, *Die Entstehung der Grundrechtecharta der Europäischen Union* (Straßburg, 2003); Calliess, Art. 37 GRC Rz 1 ff. in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage.

⁴¹ Gleiche Ansicht Calliess, Art. 37 GRC Rz 7. Weitergehend Riedel, Art. 37 GRC Rz 13, der davon ausgeht, dass Art. 37 GRC in Zusammenhang mit anderen Individualbestimmungen der GRC (wie etwa die Gleichheits- und Diskriminierungsschutzbestimmungen der Art. 20 und 21) zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu bestehenden umweltrelevanten Einrichtungen, Diensten und Vergünstigungen herangezogen werden könnte. I.d.S. auch Rengeling/Szczekalla, *Grundrechte in der europäischen Union* (Köln, 2004), § 32 Rz 1053.

Jedenfalls fällt auf, dass Art. 37 GRC den Rahmen des bestehenden Gemeinschaftsrechts nicht überschreitet.⁴²

Lässt man die Erweiterung der Verfahrensgrundrechte durch die GRC und das neu eingeführte Grundrecht auf Datenschutz außer Betracht, kann als Zwischenresümee an dieser Stelle festgehalten werden, dass aus der GRC nach hier vertretener Auffassung keine zusätzlichen Implikationen für das europäische und nationale Umweltrecht abgeleitet werden können. Weder ergeben sich aus der Charta zusätzliche Verpflichtungen für die Union und die Mitgliedstaaten, die nicht schon in den Unionsverträgen verankert sind, noch wird der Einzelne begünstigt und ihm ein prozessual durchsetzbares Recht auf Umweltschutz zur Hand gegeben. Insoweit ist die Einschätzung von Calliess zu teilen, der Art. 37 GRC in der derzeitigen Fassung für deplaziert und überflüssig erachtet.⁴³

IV. Umweltschutz als Kompetenztatbestand in den Unionsverträgen

1. Allgemeines zur „neuen“ Systematik

Die ‚alten‘ Verträge enthielten keine ausdrückliche Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union, sondern eine finale Umschreibung der Aufgaben- und Politikbereiche.⁴⁴ Die zuvor erörterte Kompetenzverteilung wird durch den Vertrag von Lissabon insoweit ‚angepasst‘, als der AEU (Art. 3 ff.) erstmals eine **ausdrückliche**, abschließende,⁴⁵ wenngleich abstrakt gestaltete⁴⁶ **Kompetenzverteilung** zwischen der Union und den Mitgliedstaaten vorsieht. Dabei wird nach bisher bekanntem Muster zwischen ausdrücklichen und konkurrierenden Zuständigkeiten unterschieden, während parallele Kompetenzen weiterhin nicht explizit erfasst sind, sondern aus dem Gesamtzusammenhang der vertraglichen Bestimmungen abzuleiten sind.⁴⁷ Mag damit aus Sicht des Umweltrechts auch keine materielle Änderung der Rechtslage verbunden sein, so wird die bisher praktizierte Kompetenzverteilung doch formell festgeschrieben, was zu begrüßen ist.

Die einzelnen Angelegenheiten werden entweder ausdrücklich in die ausschließliche Regelungskompetenz der Union zugewiesen (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 AEU) oder eine zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Regelungszuständigkeit (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 AEU) statuiert.⁴⁸ An den **Grundprinzipien der Kompetenzverteilung** (das

⁴² Spezifische subjektive Rechte des Einzelnen sind im Bereich des europäischen Umweltrechts derzeit nur in den einschlägigen Sekundärrechtsakten verankert, wobei (ungeachtet sonstiger völkerrechtlicher Abkommen wie etwa die Aarhus-Konvention) insb. an die UVP-RL oder an die UmweltinformationsRL zu denken ist.

⁴³ Vgl. Calliess, Art 37 GRC Rz 1, 12; derselbe, Beiträge (FN 9), 3.

⁴⁴ Z.B. Schäffer, ‚Vorrang des Gemeinschaftsrechts versus verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz‘ in Spannowsky (Hrsg.), *Erscheinungsbilder eines sich wandelnden Verwaltungsrechts*, FS Püttner (Köln, 2006) 144, 156; Öhlinger, EU-BeitrittsBVG Rz 65 in Korinek/Holoubek (Hrsg.), *Bundes-Verfassungsrecht* (Wien, Stand 8. Lfg. 2007).

⁴⁵ So schon die h.M. zum systematisch deckungsgleichen (historischen) ‚Vorbild‘ des Art. I-13 VVE: Vgl. z.B. Nettesheim, ‚Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa‘, EuR 2004, 511, 528; Schroeder, ‚Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung‘, JZ 2004, 8 ff.

⁴⁶ Calliess, Art 5 EG Rz 83 in Calliess/Ruffert, *EU/EGV*, 3. Auflage.

⁴⁷ Eingehend (zum VVE) Schroeder, JZ 2004, 8 ff.

⁴⁸ Vgl. zur historischen Grundlage im VVE Nettesheim, EuR 2004, 526. Auf Art. 5 AEU (Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik) und Art. 6 AEU, der die Kompetenz der Union zur Erlassung von

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) hält der Vertrag von Lissabon fest, sie sind nunmehr in Art. 5 Abs. 2 – 4 EU-E festgelegt.⁴⁹ Diese Konzeption kann daher als zweckmäßige Systematisierung und Verdeutlichung⁵⁰ der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten verstanden werden.

Zentrale Änderungen erfährt die Systematik des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Lissabon. Die **nationalen Parlamente** sind nach dem – dem Lissabonner Vertrag beigegebenen – Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bereits frühzeitig zu Legislativentwürfen der Kommission **anzuhören** (Art. 4 ff. des Protokolls).⁵¹ Ihnen ist die Möglichkeit zur Überprüfung einzuräumen, ob die Maßnahmenvorhaben der Kommission mit dem Subsidiaritätsprinzip übereinstimmen. Die nationalen Parlamente können begründete Stellungnahmen zu einem Vorhaben der Kommission abgeben (Art. 6). Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 2 und 3 UAbs. 1 des Protokolls zugewiesenen Stimmen, so ist die Kommission verpflichtet, den Entwurf neuerlich zu überprüfen (Art. 7 Abs. 3 des Protokolls), wenn die Parlamente mehrheitlich der Ansicht sind, dass der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2). Dieser Beschluss muss begründet werden.

Die frühzeitige Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Gesetzgebungsprozess kann insoweit als Stärkung der prozeduralen Kontrolle der Kommissionstätigkeit verstanden werden.⁵² Der Neuerung kommt auch im Bereich des Umweltrechts erhebliche Bedeutung zu. Dieser positive Ansatz wird ferner dadurch unterstrichen, dass das modifizierte Protokoll der Kommission erweiterte Begründungspflichten auferlegt (vgl. z.B. Art. 2 und 5), die (obligatorischen) Anhörungen beibehält und die Zuständigkeit des EuGH zur Überprüfung der Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips bekräftigt (Art. 8). Dieser Ansatz wird freilich dadurch relativiert, dass einzelne, im Protokoll i.d.F. des Amsterdamer Vertrags enthaltene ‚Eckpfeiler‘ durch die neue Fassung nicht übernommen (z.B. die Kosten- und Folgeabschätzung)⁵³ und die Reichweite der Kompetenz des EuGH zur gerichtlichen Überprüfung der Kompetenzabgrenzungskriterien des Art. 5 EU-E nicht präzisiert wurden.

Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen etwa in den Bereichen Kultur und Tourismus festschreibt, soll hier nicht näher eingegangen werden.

⁴⁹ Siehe dazu Lienbacher, Art. 5 EG in Schwarze, *EU-Kommentar*; Calliess, Art. 5 EG in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage; Zuleeg, Art. 5 EG in von der Groeben/Schwarze, *Vertrag*, 6. Auflage.

⁵⁰ Vgl. Nettesheim, *EuR* 2004, 526; Calliess, a.a.O., Art. 5 EG Rz 83; Ruffert, ‚Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft‘, *EuR* 2004, 165,190.

⁵¹ Bedeutsam ist diese Feststellung insoweit, als Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EU-E das Protokoll für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten nochmals für verbindlich erklärt (solches kann bereits aus Art. 51 EU-E abgeleitet werden): Die Organe der Union sind demgemäß verpflichtet, das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll anzuwenden. Die nationalen Parlamente haben zusätzlich auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren zu achten.

⁵² Vgl. z.B. Calliess (FN 46), Art. 5 EG Rz 85, der von einem ‚Frühwarnsystem‘ spricht.

⁵³ Kritisch Calliess (FN 46), Art. 5 EG Rz 85.

2. Umweltschutz als konkurrierende Kompetenz

Art. 4 Abs. 2 lit. e AEU weist den Bereich ‚Umwelt‘ als zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz aus. Besteht nach der Systematik des AEU für eine bestimmte Angelegenheit eine insoweit ‚**konkurrierende Zuständigkeit**‘, können sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen.⁵⁴ Zur Abgrenzung der Kompetenzen der Union und jener der Mitgliedstaaten auf dieser Ebene dient das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EU-E). Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit ausschließlich dann wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit (noch) nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Das bedeutet, dass eine Handlungskompetenz der Mitgliedstaaten jedenfalls nur insoweit besteht, als die Union nicht oder nicht erschöpfend (i.S.v. ‚abschließend‘) tätig geworden ist.⁵⁵ Ist sie hingegen durch die Erlassung einschlägiger VO und RL vorgegangen, dann ist den Mitgliedstaaten auf Grund des (nach wie vor nicht positivierten) Vorrangs⁵⁶ des Unionsrechts der Erlass von mit dem Unionsrechtsakt unvereinbaren Vorschriften verwehrt (‚**Sperrwirkung**‘).⁵⁷ Bestehende nationale Regelungen werden durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts verdrängt.⁵⁸ Diese Wirkung ist im Gegensatz zu jener der ausschließlichen Zuständigkeitsverteilung (Art. 3 Abs. 1 AEU) bloß eine relative. Sie fällt weg, wenn der Unionsgesetzgeber eine Regelung aufhebt oder einschränkt.⁵⁹ Das Subsidiaritätsprinzip ist daher jedenfalls dann anzuwenden, wenn die Union einen Rechtsakt abändert (ihn etwa erweitert oder seine Geltungsdauer verlängert). Hier ist gegenüber den Mitgliedstaaten noch keine Sperrwirkung eingetreten.⁶⁰ Dem Vertrag von Lissabon wurde ein Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeiten beigegeben. Darin bekräftigen die Vertragsparteien: ‚Ist die Union in einem bestimmten Bereich i.S.d. Art. 2 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend die geteilte Zuständigkeit tätig geworden, so erstreckt sich die Ausübung der Zuständigkeit nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich‘.

Die nachfolgende Darstellung der im AEU positivierten Legislativkompetenzen mit Bezug zum Umweltrecht soll sich auf die in der Praxis bedeutsamen beschränken. Parallelen zu Art. 38 ff. AEU (Agrar-, Fischereipolitik), 153, 156, 168 ff. (Gesundheit) u.ä. sind an dieser Stelle auszuklammern.

⁵⁴ Vgl. statt vieler Zuleeg (FN 49), Art. 5 EG Rz 11.

⁵⁵ Z.B. Nettesheim in von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht* (München, 2003), 448; Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*, 3. Auflage (Wien, 2006), 25; Öhlinger, *EU-BeitrittsBVG* Rz 66; Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht* (Wien, 2007), Rz 648. Die Grenzen sind freilich fließend: Oftmals muss im Einzelfall ermittelt werden, welche Art von Harmonisierung der Gemeinschaftsgesetzgeber beabsichtigt hat. Erst dann kann beurteilt werden, inwiefern den nationalen Gesetzgebern noch Regelungsspielraum (etwa für strengere Vorschriften) verbleibt.

⁵⁶ Der Vorrang des Unionsrechts vor allem entgegenstehenden nationalen Recht wurde jedoch in einer gemeinsamen Erklärung der Mitgliedstaaten bekräftigt. Die angesprochene Erklärung ist als 17. Erklärung dem Vertrag von Lissabon beigegeben und gemäß Art. 51 EU-E Bestandteil der Verträge (und dadurch verbindlich).

⁵⁷ Vgl. Öhlinger/Potacs, *Gemeinschaftsrecht*, 3. Auflage, 25; Öhlinger, *EU-BeitrittsBVG*, Rz 66.

⁵⁸ I.d.S. Öhlinger/Potacs, a.a.O.

⁵⁹ Vgl. z.B. Calliess (FN 46), Art. 5 EG Rz 35; Schima, Art. 5 EG Rz 27 in Mayer (Hrsg.), *EUV/EGV* (Wien, Stand 84. Lfg. 2007).

⁶⁰ I.d.S. Calliess, a.a.O. und Schima, a.a.O.

3. Die Legislativkompetenz des Art. 114 AEU (ex Art. 95 EG)

a. Allgemeines

Nach wie vor stellt das zentrale Ziel der Union die Verwirklichung des Binnenmarkts, eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist (Art. 26 Abs. 2 AEU), dar (vgl. schon bisher Art. 14 EG). Die Union ist in diesem Zusammenhang verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten.

Art. 114 Abs. 1 AEU dient der Union in der Praxis als **Generalangleichungskompetenz** zur Verwirklichung (daher zum Ausbau [zur Wahrung] der Funktionsfähigkeit) des Binnenmarkts,⁶¹ insb. zur Effektivierung der vom AEU gewährleisteten Grundfreiheiten (Art. 28 ff., 45 ff., 49 ff., 56 ff., 63 ff.).⁶² Maßnahmen, die gestützt auf Art. 114 Abs. 1 AEU erlassen bzw. geändert werden, müssen sich konkret, wenn auch bloß mittelbar auf die Errichtung bzw. die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts auswirken⁶³ und im Kern eine Verbesserung des status quo bezwecken.⁶⁴ Art. 114 Abs. 1 AEU gelangt freilich nur dann zur Anwendung, soweit nicht schon speziellere Kompetenzgrundlagen (z.B. Art. 50, 53) die Erlassung von Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarkts legitimieren und geht in seinem Anwendungsbereich Art. 116 AEU (ex Art. 94 EG) vor.

Art. 114 und Art. 115 AEU ist gemeinsam, dass sie die Erlassung von Angleichungsmaßnahmen rechtfertigen.⁶⁵ Art. 115 ist jedoch auf die Angleichung derjenigen unterschiedlichen und bestehenden nationalen Vorschriften beschränkt, die sich tatsächlich negativ (i.S.v. störend) auf den Binnenmarkt auswirken. Sonstige mitgliedstaatliche Vorschriften können über Art. 115 AEU nicht angeglichen werden. Demgegenüber zielt Art. 114 AEU auf die Erlassung von Angleichungsmaßnahmen zur Förderung des Binnenmarkts ab, ohne – wie Art. 115 AEU – auf die Beseitigung ‚störender Vorschriften‘ der Mitgliedstaaten beschränkt zu sein.⁶⁶ Der Anwendungsbereich des Art. 114 EG ist daher nicht sachlich (wie der des Art. 115 AEU) begrenzt, sondern funktional umschrieben⁶⁷ (Ziel ist allgemein die Errichtung bzw. Förderung des Binnenmarkts) und weit auszulegen.

Gestützt auf Art. 114 Abs. 1 AEU können nun nicht bloß Richtlinien, sondern auch andere Rechtsakte im Sinne des Art. 289 AEU (also auch Verordnungen und Beschlüsse) erlassen werden.⁶⁸ Hinsichtlich des Legislativverfahrens kommt – im Gegensatz zu Art. 116 EG –

⁶¹ Vgl. W. Kahl, Art. 95 EG Rz 4, 5 in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage.

⁶² Vgl. Herrfeld, Art. 95 EG Rz 5 in Schwarze, *EU-Kommentar*. Art. 114 AEU legitimiert daher die Erlassung von Maßnahmen, die u.a. der Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen und der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen dienen (EuGH Rs. C-300/89 [*Titandioxid*], Slg. 1991, I-2867 Rz 15; Herrfeld, a.a.O. Rz 6).

⁶³ Vgl. W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 11.

⁶⁴ W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 16 m.w.N.

⁶⁵ Vgl. W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 9; Herrfeld (FN 62), Art. 95 EG Rz 9.

⁶⁶ Freilich ist nach der Rsp. des EuGH zu beachten, dass die Inanspruchnahme des Art. 114 AEU zur Erlassung einer Maßnahme dann nicht gerechtfertigt ist, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt (z.B. Rs. C-70/88 [*Parlament/Rat*], Slg. 1991, I-4529 Rz 17).

⁶⁷ Vgl. z.B. Herrfeld (FN 62), Art. 95 EG Rz 4.

⁶⁸ W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 9, 20.

das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Sinne des Art. 294 AEU zur Anwendung, das bisher als Mitentscheidungsverfahren bekannt war.⁶⁹

b. Bedeutung für das Umweltrecht

Auch wenn Art. 114 AEU nicht die Kernkompetenz der Union zur Erlassung von umweltrechtlichen Sekundärrechtsakten darstellt,⁷⁰ kommt der hier angesprochenen Legislativkompetenz doch erhebliche Bedeutung an der Schnittstelle von Binnenmarkt und europäischem Umweltrecht zu⁷¹, insb. in Bezug auf Anlagen- und Produktvorschriften.⁷² Das zeigt sich bei Betrachtung des Art. 114 Abs. 3 AEU, wonach die Kommission bei der Erstattung von Legislativvorschlägen, die ‚auch‘ für das Umweltrecht relevant sind, von einem hohen Schutzniveau auszugehen und dabei insb. alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen hat.⁷³ Nach mittlerweile anerkannter Auffassung ist die Formulierung des Abs. 3 dahingehend zu verstehen, dass alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Unionsorgane **verpflichtet** sind, auf ein hohes Schutzniveau hinzuwirken,⁷⁴ wengleich mit Blick auf Art. 3 EU-E nicht zu verkennen ist, dass der Bereich Umweltschutz nur eines unter vielen gleichberechtigten Unionszielen ist, dass im Wege des Art. 114 AEU verfolgt werden kann.

Nicht unbeachtet bleiben darf, dass die Mitgliedstaaten – unter Kontrolle der Union – weiterhin (rechtfertigungsbedürftige) strengere Umweltschutzvorschriften beibehalten oder – nach Inkrafttreten einer auf Art. 114 Abs. 1 AEU gestützten Harmonisierungsmaßnahme – neue Regelungen erlassen dürfen, soweit dies im nationalen Interesse erforderlich ist und deren Beibehaltung/Einführung auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht (Art. 114 Abs. 4 – 6 AEU)⁷⁵.

4. Die Legislativkompetenzen des Art. 192 AEU (ex Art. 175 EG)

a. Art. 192 Abs. 1 AEU

Die Kernkompetenz der Union zur Erlassung von Sekundärrecht im Bereich des Umweltrechts ist zukünftig in **Art. 192 Abs. 1 AEU** verankert.⁷⁶ Die Inanspruchnahme der Zuständigkeit ist von mehreren Voraussetzungen abhängig:

⁶⁹ Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren soll nach Inkrafttreten der Vertragsreform von Lissabon das Regelgesetzgebungsverfahren der Union darstellen. Wie bisher besteht es aus bis zu drei Lesungen. Initiativen für Gesetzgebungsakte gehen unverändert von der Kommission aus (Art. 17 Abs. 2 EU-E i.V.m. 289 Abs. 1, 294 Abs. 2 AEU). Im Verfahren zur Erlassung der sog. ‚Basisrechtsakte‘ sind Rat und Parlament gleichberechtigt einbezogen. Prozedural läuft das Verfahren so wie bisher ab (vgl. Art. 294 Abs. 3 ff. AEU).

⁷⁰ Zu Art. 192 AEU und zur Abgrenzung zu Art. 114 vgl. unten IV.5.

⁷¹ Vgl. z.B. EuGH Rs C-300/89 (*Titaxndioxidrichtlinie*), Slg. 1991, I-2867 Rz 22 ff; Rs C-155/91 (*Kommission/Rat*), Slg. 1993, I-0919 Rz 15, 19 f.

⁷² Z.B. sei die RL 91/157/EWG über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren, AB1 1991 L 78/38 genannt; weiters die RL 92/112/EWG über Abfälle aus der Titandioxidproduktion, AB1 1992 L 409/11.

⁷³ Gleiches gilt für Parlament und Rat, die ein hohes Schutzniveau ‚anzustreben‘ haben.

⁷⁴ Z.B. W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 25; in diese Richtung wohl auch EuGH Rs. C-350/03 (*Schulte*), Slg. 2005, I-9215 Rz 61.

⁷⁵ Dazu eingehend W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 32 ff; Pipkorn u.a. (FN 14), Rz 85 ff zu Art. 95 EG.

⁷⁶ Callies spricht in Bezug auf Art. 175 Abs. 1 EG (der Vorläuferbestimmung) von der ‚Umweltinnenkompetenz‘ der EG (vgl. Beiträge [FN 9], 3).

- Ein Vorgehen der Union ist – da Umweltrecht eine zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz darstellt – nur nach Maßgabe der Kompetenzabgrenzungskriterien des Art. 5 (insb. Abs. 2 und 3) EU-E zulässig.
- Die Union muss mindestens eines der in Art. 191 Abs. 1 AEU verankerten Ziele des Umweltschutzes als Hauptziel verfolgen.⁷⁷
- Andere speziellere Legislativkompetenzen des AEU (insb. Art. 114, 192 Abs. 2⁷⁸) dürfen nicht anwendbar sein.⁷⁹

Betrachtet man die bisher zum Stand 1. Mai 2008 erlassenen, auf Art. 175 Abs. 1 EG gestützten Legislativmaßnahmen auf dem Gebiet des EG-Umweltrechts,⁸⁰ können folgende Regelungsgruppen unterschieden werden, für die Art. 192 Abs. 1 AEU zukünftig von Bedeutung sein wird:

- Allgemeine oder bereichsübergreifende Regelungen (z.B. UVP-RL 87/335/EWG,⁸¹ UmweltinformationsRL 2003/6/EG,⁸² UmwelthaftungsRL);
- Medienbezogene Regelungen (z.B. EmissionshandelsRL 2003/87/EG,⁸³ WasserrahmenRL 2000/60/EG⁸⁴);
- Regelungen, die den Schutz vor Stoffen oder Tätigkeiten bezwecken (Novel-Food-VO 258/97,⁸⁵ REACH-VO 1907/2006⁸⁶);
- Regelungen, die dem Schutz oder der Bewirtschaftung verschiedener Umweltressourcen dienen (z.B. die FFH-RL 92/43/EG,⁸⁷ die verschiedenen RL des Abfallwirtschaftsrechts, auf die bereits verwiesen wurde).

Die insoweit zu erlassenden Basisrechtsakte des EU-Umweltrechts sind im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** (Art. 294 AEU) nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen zu verabschieden.⁸⁸ Sie bedürfen daher in aller Regel einer qualifizierten Mehrheit im Rat. Da Art. 192 Abs. 1 AEU die Art des zu erlassenden Rechtsakts – jedenfalls dort, wo ein Gesetzgebungsakt (Art. 289 Abs. 3 AEU) erlassen werden soll – nicht vorgibt, haben die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe darüber im Einzelfall unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden (Art. 296 AEU). Die Rechtsakte sind mit einer Begründung zu versehen und haben auf die in den Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug zu nehmen.

⁷⁷ Wie zu zeigen sein wird, ist es unschädlich, wenn sich eine Maßnahme, die auf Art. 192 Abs. 1 AEU gestützt wird, auch (im Sinne von beiläufig oder mittelbar) auf andere Ziele der Union auswirkt. Im Kern muss aber klar sein, dass Art. 192 Abs. 1 AEU ein Tätigwerden der Union nur insoweit legitimiert, als hauptsächlich Umweltschutzbelange verfolgt werden.

⁷⁸ Dazu sogleich.

⁷⁹ Dient eine Maßnahme verschiedenen Zielen gleichermaßen, sind alle in Betracht kommenden Legislativkompetenzen ‚parallel‘ heranzuziehen. Vgl. dazu unten IV.5.

⁸⁰ Vgl. den Überblick bei Calliess, Art. 175 EG Rz 4 ff. in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage; Krämer, Art. 175 EG Rz 12 ff. in von der Groeben/Schwarze, *Vertrag*, 6. Auflage.

⁸¹ AB1 1985 L 175/40.

⁸² AB1 2003 L 41/26.

⁸³ AB1 2003 L 75/32.

⁸⁴ AB1 2000 L 327/73.

⁸⁵ AB1 1997 L 43/1.

⁸⁶ AB1 2006 L 396/1.

⁸⁷ AB1 1992 L 206/7.

⁸⁸ Siehe Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 2; Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 2. Die Verletzung des Anhörungsrechts führt nicht zur Nichtigkeit des Rechtsakts (i.d.S. Piska, Art. 175 EG Rz 6 in Mayer, *EUV/EGV* m.w.N.).

Aus Art. 296 AEU ergibt sich weiters, dass Rat und Parlament keine Rechtsakte annehmen dürfen, die vertraglich für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht vorgesehen sind. Anders gewendet bedeutet das, dass den Gesetzgebungsorganen hinsichtlich der Erlassung von umweltrechtlichen Maßnahmen, die gestützt auf Art. 192 Abs. 1 AEU ‚in Gesetzesform‘ (Art. 289 Abs. 3) erlassen werden sollen, nur die in Art. 289 Abs. 1 AEU angesprochenen ‚Rechtssatzformen‘ **VO**, **RL** und **Beschluss** zur Verfügung stehen. Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass es den Unionsorganen außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens weiterhin offensteht, umweltpolitische Zielsetzungen auch durch andere Maßnahmen zu verfolgen als durch Gesetzgebungsakte (man denke an Empfehlungen, Förderungen, Leitlinien und dgl.). Solches wird jedenfalls durch Art. 191 Abs. 1 i.V.m. Art. 192 Abs. 1 AEU nicht ausgeschlossen (vgl. insb. Art. 192 Abs. 3).

b. Art. 192 Abs. 2 AEU

Art. **192 Abs. 2 AEU** statuiert für bestimmte, aus Sicht der Mitgliedstaaten sensible Bereiche⁸⁹ des Umweltrechts eine **Ausnahme** vom grundsätzlichen Entscheidungsverfahren des Abs. 1. Die in Abs. 2 verwiesenen Materien sind grundsätzlich im **besonderen Gesetzgebungsverfahren** i.S.d. Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1, 294 Abs. 2 AEU durch den Rat einstimmig zu erlassen (vgl. jedoch die – in der Praxis bedeutungslose – Gegenausnahme in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEU).⁹⁰ Vor Erlassung der Maßnahmen sind das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss anzuhören. Folgende – eng auszulegende⁹¹ – Bereiche des EU-Umweltrechts unterliegen Art. 192 Abs. 2 AEU:

- **Vorschriften überwiegend steuerlicher Art** (lit. a):⁹² Erfasst sind Steuern i.e.S., deren Einhebung schwerpunktmäßig umweltpolitische Zwecke verfolgt;⁹³ Abgaben und Sondergebühren fallen nach einem Teil des Schrifttums nicht unter Abs. 2, das freilich eine überzeugende Begründung vermissen lässt.⁹⁴ Da die Begriffe der Unionsverträge autonom auszulegen sind, die anderen Sprachfassungen der Verträge allgemein von ‚Fiskalmaßnahmen‘⁹⁵ sprechen und auch die jüngere Rsp. des EuGH keine Einschränkung auf eine bestimmte fiskalische Maßnahme erkennen lässt,⁹⁶ wird

⁸⁹ I.d.S. Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 21; derselbe, Beiträge (FN 9), 4. Die nachfolgend zu erörternden Bereiche betreffen die Nutzung des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten. In Art. 192 Abs. 2 AEU ist (nach wie vor) die Intention der Mitgliedstaaten erkennbar, Bereiche von besonderer nationaler Sensibilität (wie z.B. den Kern der Haushalts- und Wirtschaftspolitik) unter den Einstimmigkeits- und damit Vetovorbehalt eines jeden Mitgliedstaats zu stellen.

⁹⁰ Das besondere Gesetzgebungsverfahren stellt in Zukunft die Ausnahme dar. Es erinnert stark an das Konsultationsverfahren, wie es etwa in Art. 308 EG vorgesehen war.

⁹¹ So Calliess, Beiträge (FN 9), 4 m.w.N.

⁹² Davon wiederum ist Art. 113 AEU zu unterscheiden: Während Art. 113 eine Angleichung steuerrechtlicher Vorschriften zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes zulässt, stellt Art. 192 Abs. 2 lit a AEU klar, dass der Rat steuerrechtliche Vorschriften auch in Verfolg der Ziele des Art. 191 Abs. 1 erlassen kann (vgl. Krämer [FN 80], Art. 175 EG Rz 26).

⁹³ Erfasst sind z.B. Steuern auf Verpackungen und Abfälle von Verpackungen oder Steuern auf Kfz-Emissionen. Vgl. z.B. Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 28 m.w.N.

⁹⁴ Z.B. Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 19; Jahns-Böhm (FN 3), Art. 175 EG Rz 6 m.w.N.

⁹⁵ Vgl. etwa die englische Sprachfassung des Art. 192 Abs. 2 AEU: ‚fiscal measures‘.

⁹⁶ Deutlich etwa EuGH Rs. C-338/01 (*Kommission/Rat*), Slg. 2004, I-4829 Rz 63 (ergangen zu Art. 95 EG).

mit Piska davon auszugehen sein, dass Art. 192 Abs. 2 AEU alle vom Staat ausgehenden umweltrelevanten fiskalischen Maßnahmen umfasst.⁹⁷

- **Vorschriften über Raumordnung und Bodennutzung** mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung (lit. b erster und dritter Spiegelstrich): Erfasst werden – vereinfacht dargestellt – Regelungen, welche die Art und Weise beeinflussen, in der die Mitgliedstaaten ihr Hoheitsgebiet für Infrastrukturprojekte wie Straßen, Eisenbahnen, Städte, Flughäfen und dgl. ordnen.⁹⁸ Dabei genügt es, wenn sich die hier angesprochenen Maßnahmen am Rande auf die nationale Raumordnung und Bodennutzung auswirken könnten.⁹⁹ Dies hat zur Konsequenz, dass beispielsweise Änderungen der UVP-RL oder der FFH-RL, soweit sie raumordnungsrechtliche Aspekte enthalten, dem Einstimmigkeitserfordernis des Art. 192 Abs. 2 AEU unterliegen.¹⁰⁰
- **Vorschriften über Bewirtschaftung und Verfügbarkeit der Wasserressourcen** (Abs. 2 lit. b zweiter Gedankenstrich): Der Vertrag von Nizza hatte den Wortlaut des Art. 175 Abs. 2 EG entsprechend einer EuGH-Entscheidung aus dem Jahr 2001 geändert.¹⁰¹ Der Wortlaut des Art. 192 Abs. 2 lit. b AEU wurde gegenüber der zuletzt maßgebenden Fassung des EG-Vertrags nicht verändert. Damit steht fest, dass Vorschriften zum Schutz der Gewässerqualität in aller Regel unter Art. 192 Abs. 1 zu subsumieren sind¹⁰² und Art. 192 Abs. 2 lit. b AEU auf Fragen der quantitativen Bewirtschaftung beschränkt ist, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Verfügbarkeit der Wasserressourcen auswirken.
- **Vorschriften über energiebezogene Maßnahmen** (Abs. 2 lit. c): Darunter fallen Regelungen, die nach h.M. im Schrifttum die **Grundstruktur der nationalen Energieversorgung** berühren, etwa in Bezug auf die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die Art und Weise der Energieversorgung.¹⁰³ Beispiele für Entscheidungen über die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen sind etwa Entscheidungen über den Ausstieg aus der Kernenergie aus Umweltgründen, der Verzicht auf Braunkohle oder Kohle, deren Schwefelgehalt zu hoch ist, oder der Bau von Staudämmen zur Verringerung der Einfuhr von Erdöl. Die Struktur der Energieversorgung würde etwa durch den Verzicht auf die Einfuhr von Erdöl aus Drittländern oder die Umstellung auf Kernenergie betroffen.¹⁰⁴ Davon ist wiederum die durch den Lissabonner Vertrag neu eingefügte, zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz im Bereich **Energie**(wirtschaft, Art. 194) zu

⁹⁷ Vgl. eingehend Piska, Art. 175 EG Rz 10 m.w.N.

⁹⁸ Beide Begriffe können nicht sauber voneinander getrennt werden, da sie beide ähnlich gelagerte Zielrichtungen verfolgen. Das wird insb. an der englischsprachigen Fassung des Art. 192 Abs. 2 AEU deutlich. Der dort verwendete Ausdruck 'town and country planning' belegt, dass neben der Regionalplanung auch die Stadt- und Gemeindeplanung umfasst sein soll, was sowohl raum- als auch bodennutzungsrechtliche Aspekte mitumfasst.

⁹⁹ Schon nach dem Vertrag von Nizza ist die Differenzierung zwischen allgemeinen und besonderen Maßnahmen in Art. 175 Abs. 2 EG entfallen. Zur alten Rechtslage siehe Jahns-Böhm (FN 3), Art. 175 EG Rz 17.

¹⁰⁰ Bejahend Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 23; ablehnend Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 31. Davon wiederum ist die Kompetenz der Union i.S.d. Art. 170, 171 AEU hinsichtlich „transeuropäischer Netze“ zu unterscheiden.

¹⁰¹ EuGH Rs. C-36/98 (*Spanien/Rat*), Slg. 2001, I-0779 Rz 47 ff. Vgl. auch Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 24; Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 36.

¹⁰² Zu denken ist etwa an Regelungen zur Begrenzung der Schadstoffbelastung, wie sie in der Wasserrahmenrichtlinie positiviert sind.

¹⁰³ Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 25; W. Kahl, Art. 175 EG Rz 28 f. in Streinz, *EUV/EGV*.

¹⁰⁴ Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 39.

unterscheiden. Danach soll die Union das Funktionieren des unionsweiten Energiemarkts sicherstellen, die Energieversorgungssicherheit in der Union gewährleisten, die Energieeffizienz sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen fördern und die Interkonnektion der Energienetze sicherstellen (Art. 194 Abs. 1 AEU). Maßnahmen im Bereich Energie(wirtschaft) sind im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen (Art. 194 Abs. 2 AEU). Bei systematischer Auslegung der neu eingefügten Legislativkompetenz der Union zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur der Energieversorgung außerhalb des Art. 192 Abs. 2 lit. c AEU weiterhin selbst bestimmen können.

c. Sonstiges

Am Rande sei auf zwei Dinge hingewiesen:

1.) Die groben Leitlinien („vorrangigen Ziele“) der Umweltpolitik der Union der nächsten Jahre – dabei insb. die von der Union beabsichtigten Maßnahmen – sind von der Kommission im Voraus in **Aktionsprogrammen**¹⁰⁵ zu definieren und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Rat und Parlament mittels Beschlusses anzunehmen (Art. 192 Abs. 3 AEU). Dadurch werden politische Absichtserklärungen zu einem verbindlichen Rahmen für die zukünftige EU-Umweltpolitik akzentuiert und liefert Betroffenen über Jahre hinaus Planungssicherheit und Orientierung. Freilich darf nicht übersehen werden, dass in Aktionsprogrammen keine konkreten Inhalte, sondern – wie bereits ausgeführt – Leitlinien definiert werden sollen.

2.) Die Vollziehung des EU-Umweltrechts ist gemäß **Art. 192 Abs. 4 AEU** in weiten Teilen Pflicht der Mitgliedstaaten, die auch die entsprechenden Vollziehungskosten zu tragen haben.¹⁰⁶ Vollziehung meint nach allgemeinem Verständnis Umsetzung von einschlägigem (umsetzungsbedürftigem) Sekundärrecht und Anwendung des insoweit angepassten nationalen Rechts in der Praxis. Freilich kommt dieser Vorschrift im Lichte des Loyalitätsgebots des Art. 4 Abs. 3 EU-E i.V.m. Art. 291 Abs. 1 AEU keine weitergehende Bedeutung, sondern allgemein appellativer Charakter zu. Gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EU-E, 291 Abs. 1 AEU haben die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht zu ergreifen.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Darunter ist ein Programm zu verstehen, das ein Bündel von Maßnahmen definiert, die unter bestimmten Sachgesichtspunkten geordnet und innerhalb der im Programm festgelegten Zeiträume durchgeführt werden sollen. I.d.S. Krämer (FN 80), Art. 175 EG Rz 44.

¹⁰⁶ „Abgefedert“ wird dies durch Art. 192 Abs. 5 AEU: Ist eine Maßnahme, die auf Basis des Art. 192 Abs. 1 erlassen wurde, mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaats (also den staatlichen Haushalt, nicht aber für Bürger und/oder Industrie) verbunden, können für einzelne Mitgliedstaaten vorübergehende Ausnahmen beschlossen oder eine finanzielle Unterstützung aus dem nach Art. 177 AEU errichteten Kohäsionsfonds gewährt werden.

¹⁰⁷ Gleiche Ansicht zur alten Rechtslage Callies (FN 80), Art. 175 EG Rz 29. Vgl. auch Art. 288 AEU, der etwa hinsichtlich Richtlinien von der Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten spricht.

5. Abgrenzung der Legislativkompetenzen

Wie gezeigt wurde, stehen der Union im Bereich des Umweltrechts insb. zwei praxisrelevante Legislativkompetenzen zur Verfügung, die voneinander abzugrenzen sind. Die bisher zur Abgrenzung der Art. 95, 175 EG ergangene Rsp. des EuGH und das einschlägige Schrifttum haben nichts an ihrer Aktualität verloren und sind daher weiterhin bei der Auslegung zu berücksichtigen.

Nach st.Rsp. des EuGH haben die Legislativorgane bei der Erlassung von einschlägigen Rechtsakten darauf zu achten, dass die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen basiert, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts zählt.¹⁰⁸ Damit ist für die Abgrenzung der Art. 114 und 192 AEU noch nichts gewonnen. Herrfeld konstatierte nicht zu Unrecht, dass sich bei der Abgrenzung der beiden Legislativkompetenzen erhebliche Probleme ergeben.¹⁰⁹ Diese Feststellung hat nichts an Aktualität verloren, was auch durch die reichhaltige Spruchpraxis des EuGH belegt wird.

Durchgesetzt hat sich die Ansicht, dass es – wie dies auch der in der Rsp. des Gerichtshofs nachweisbar ist¹¹⁰ – bei der Auswahl der Ermächtigungsnorm entscheidend oder ausschließlich auf den **Hauptzweck** einer Maßnahme ankommt.¹¹¹ Maßgeblicher Anknüpfungspunkt sind dabei der materieller Regelungsgehalt bzw. die Sachnähe einer Maßnahme sowie erkennbare Zielsetzungen des Rechtsakts.¹¹² Die Wirkungen einer Maßnahme sind hingegen nur ergänzend in die Betrachtung einzubeziehen. Maßgeblich für die Abwägung sind in jedem Fall die im Zeitpunkt des Erlasses des Rechtsakts geltenden Vorschriften der Verträge. Später eingetretene oder bevorstehende Vertragsänderungen bleiben unberücksichtigt.¹¹³

Daraus folgt: Bei der Beurteilung, welche Rechtsgrundlage für die Erlassung einer Maßnahme im EU-Umweltrecht heranzuziehen ist, kommt es entscheidend auf den **Regelungsschwerpunkt** einer Maßnahme an. Liegt er im Bereich des Binnenmarkts und werden nur nebenbei bzw. implizit Umweltschutzfragen geregelt, so ist **Art. 114 AEU** zur Regelung eines Sachgebiets heranzuziehen.¹¹⁴ Sollen hingegen ausschließlich bzw. hauptsächlich Ziele des Art. 191 Abs. 1 AEU verfolgt werden und ist der Binnenmarkt nur

¹⁰⁸ St.Rsp. des EuGH, vgl. Rs. 45/86 (*Kommission/Rat*), Slg. 1987, 1493 Rz 11; aus jüngerer Zeit Rs C-491/01 (*British American Tobacco*), Slg. 2002, I-11453 Rz 93; Rs C-176/03 (*Kommission/Rat*), Slg. 2005, I-7879 Rz 45; Rs C-533/03 (*Kommission/Rat*), Slg. 2006, I-1025 Rz 43. Weitere Nachweise u.a. bei W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 73 ff.; „Ullrich, Die Wahl der Rechtsgrundlage als Rechtsproblem des Gemeinschaftsrechts“, ZEuS 2000, 243 ff.

¹⁰⁹ Herrfeld, Art. 95 EG Rz 14 in Schwarze, *EU-Kommentar*.

¹¹⁰ Vgl. EuGH Rs. C-155/91 (*Kommission/Rat*), Slg. 1993, I-939 Rz 20; Rs. C-84/94 (*Vereinigtes Königreich/Rat*), Slg. 1996, I-5755 Rz 21; Rs. C-377/98 (*Niederlande/Parlament und Rat*), Slg. 2001, I-7079 Rz 27 u.a.

¹¹¹ Vgl. z.B. Epiney, „Neuere Rechtsprechung des EuGH in den Bereichen institutionelles Recht, allgemeines Verwaltungsrecht, Grundfreiheiten, Umwelt- und Gleichstellungsrecht“, NVwZ 2002, 1429,1433; Krämer, „Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltrecht 1992 bis 1994“, EuGRZ 1995, 45, 52; Herrfeld, a.a.O., Art. 95 EG Rz 15; Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 20 m.w.N.; Piska, Art. 175 EG Rz 2 in Mayer, *EU/EGV. Krit. Herrmann*, NVwZ 2002, 1168, 1173 f.

¹¹² Vgl. Calliess, Beiträge (FN 9), 10 m.w.N.

¹¹³ W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 74 mit Verweis auf EuGH Rs. C-269/97 (*Kommission/Rat*), Slg. 2000, I-2257 Rz 45.

¹¹⁴ W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 76 m.w.N.; Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 20; Herrfeld, a.a.O., Art. 95 EG Rz 15.

beiläufig bzw. mittelbar betroffen, ist auf die Legislativkompetenz des **Art. 192 Abs. 1 AEU** zurückzugreifen.¹¹⁵

Dient eine Maßnahme gleichermaßen den Bereichen Binnenmarkt und Umweltschutz, wie dies bei produktions- und anlagenbezogenen Vorschriften der Fall sein kann, wird mit der Überprüfung des Regelungsziels keine Zuordnung gelingen. Die h.A. geht in diesem Fall davon aus, dass die Legislativorgane diesfalls verpflichtet sind, (untrennbare) Rechtsakte auf der Grundlage aller einschlägigen Kompetenzgrundlagen zu erlassen.¹¹⁶ Dies setzt freilich voraus, dass die im Einzelfall anzuwendenden Legislativverfahren nicht unterschiedlich ausgestaltet sind, was insb. hinsichtlich der unterschiedlichen Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments im ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung ist. Bei unterschiedlich gestalteten Legislativverfahren ist nach einhelliger Ansicht im Schrifttum die ‚beteiligungs-‘ bzw. ‚demokratiefreundlichere‘ Rechtsgrundlage zu wählen.¹¹⁷

V. Umweltrecht und Komitologie

1. Allgemeines

Abschließend soll näher auf das Komitologieverfahren eingegangen werden, das auch im Bereich des EU-Umweltrechts von Bedeutung ist.¹¹⁸ Seine Systematik erfährt durch den Lissabonner Vertrag erhebliche Änderungen.

Einleitend ist festzuhalten, dass im Bereich des EU-Umweltrechts die Gesetzgebungskompetenzen zwischen einzelnen Institutionen (Rat und Parlament auf der einen, Kommission auf der anderen Seite) aufgeteilt sind. Wie ausgeführt wurde, konzentrieren sich die politischen Leitorgane (Rat, Parlament) zunächst auf die Regelung von bedeutsamen Grundsätzen in Basisrechtsakten, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEU) erlassen werden.

Neben diesen sichtbaren, primärrechtlich legitimierte Institutionen wirken (auch) im EU-Umweltrecht zahlreiche weitere Akteure an Ausarbeitung und Durchführung der Basisrechtsakte mit. Zu nennen sind dabei insb. die **Fachausschüsse** und Expertengruppen, welche die zuvor genannten Institutionen in den verschiedenen Phasen der Gesetzgebung unterstützen: Nach Erlassung eines Basisrechtsakts durch Rat und Parlament ist i.d.R. die Kommission dazu berufen, das im Basisrechtsakt Geregelte näher auszugestalten (**Durchführungsverfahren**).¹¹⁹ Dabei können Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse

¹¹⁵ W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 76; Herrfeld, a.a.O., Art. 95 EG Rz 15. In concreto folgt daraus, dass genuine Umweltschutzvorschriften (z.B. Fragen des allgemeinen Umweltschutzes wie Umweltinformation, Umweltschutzorganisation, Öko-Audit) ebenso wie medienbezogene Regelungen, die weder produkt- noch anlagenbezogen den Schutz von Wasser, Luft oder Boden betreffen, in aller Regel Art. 192 Abs. 1 AEU zuzuordnen sein werden.

¹¹⁶ EuGH GA 2/00 (*Cartagena*), Slg. 2001, I-9713 Rz 23; Rs. C-336/00 (*Huber*), Slg. 2002, I-7699 Rz 31; W. Kahl (FN 61), Art. 95 EG Rz 79; Calliess (FN 80), Art. 175 EG Rz 20; Piska (FN 111), Art. 175 EG Rz 3.

¹¹⁷ Vgl. die Literaturzitate in FN 116.

¹¹⁸ Um nur ein Beispiel zu bringen: Gemäß Art 17 der VO (EG) Nr. 1980/2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens (ABl 2000 L 2378/1) hat ein besonderer ‚Ausschuss für das Umweltzeichen der EU‘ (ein sog. ‚Komitologieausschuss‘) in Zusammenarbeit mit der Kommission besondere ökologische Kriterien für jede Produktgruppe festzulegen, nach denen das Umweltzeichen vergeben werden kann.

¹¹⁹ Durchführungs- oder delegierte Akte sind die Rechtsakte des Unionsrechts, die ihre Rechtsgrundlage nicht unmittelbar in den Verträgen finden, sondern in einem Akt des abgeleiteten (durchgeführten) Rechts. Einem

als ‚delegierte Rechtsakte‘ erlassen werden, denen kein Gesetzescharakter zukommt (Art. 297 Abs. 3 AEU).

Im Gemeinschaftsrecht besteht nun seit mehreren Jahrzehnten die Besonderheit, dass die Kommission bei der Wahrnehmung der ihr vom Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse (Art. 290 Abs. 1 AEU¹²⁰) mit **Fachausschüssen** zusammenarbeitet. Diese werden vom Rat bei der Kommission unter Vorsitz eines Kommissionsbeamten eingerichtet.¹²¹ Die Fachausschüsse setzen sich dabei aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen.¹²²

Das in Rede stehende ‚Durchführungssystem‘ wird auf Ebene des Unionsrechts als ‚**Komitologieverfahren**‘ bezeichnet. Das angesprochene Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass auf Stufe zwei ein zuvor beschlossener Basisrechtsakt durch die Kommission in Zusammenarbeit mit einem Fachausschuss ausgestaltet und insoweit *durchgeführt* (i.S.v. ergänzt, angepasst) wird.¹²³ Ein Fachausschuss wird zumeist durch den Basisrechtsakt eingerichtet. Auf Stufe drei wacht die Kommission als ‚Hüterin der Verträge‘ über die Umsetzung der Durchführungsbestimmungen (der delegierten Rechtsakte) durch die Mitgliedstaaten.

Nähere Details zum Ablauf des Komitologieverfahrens finden sich im Komitologiebeschluss des Rates 1999/468/EG,¹²⁴ der verständlicherweise noch nicht an die Änderungen des Lissabonner Vertrages angepasst wurde. Der Beschluss enthält Regelungen über mehrere selbständige Durchführungsverfahren, die sich nicht nur durch einen unterschiedlich ausgestalteten Anwendungsbereich, sondern im Wesentlichen auch durch verschiedene Beteiligungsrechte des Parlaments und die ungleich geregelte Reichweite der Einbeziehung der Fachausschüsse auszeichnen.

Da die nähere Erörterung der einzelnen Verfahrenssysteme den Umfang der Darstellung sprengen würde, soll sich die nachfolgende Erörterung auf eine kurze Analyse der

Durchführungsrechtsakt geht eine kompetenzbegründende Handlung voraus, die als Basisrechtsakt bezeichnet werden kann. Vgl. statt vieler Bast in von Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht*, 479, 509.

¹²⁰ Vgl. bisher Art. 202, 211 EG.

¹²¹ So z.B. Hummer, ‚Die „Komitologie“ – das „unbekannte Wesen“ in Köck/Lengauer/Ress (Hrsg.), *Europarecht im Zeitalter der Globalisierung*, FS Fischer (Wien, 2004), 121, 123; EuG T-188/97 (*Rothmans*), Slg. 1999, II-2463 Rz 58 ff.

¹²² Vgl. z.B. Brandsma, ‚Accountability deficits in European Comitology decision-making‘, *EIoP* Vol. 11 [2007] 4, 5. Die Zusammensetzung der Delegation, die den Mitgliedstaat im Fachausschuss vertritt, obliegt ausschließlich dem Mitgliedstaat (Hummer, a.a.O.). Österreich kann daher sowohl Bundes- als auch Landes- oder Gemeindevertreter (soweit letztere ‚den Mitgliedstaat‘ vertreten) in den Ausschuss entsenden. Die konkrete Entscheidepraxis wird von dem zu behandelnden Fachgebiet abhängen.

¹²³ Nach Ansicht des EuGH (z.B. Rs. 23/75 [*Rey Soda*], Slg. 1975, 1279 Rz 10/14) und der h.M. (statt aller Egger, Art. 202 EG Rz 23 in Mayer, *EUV/EGV*) ist der Begriff der Durchführung im Hinblick auf den Gesamtzusammenhang der Unionsverträge und den Anforderungen der Praxis weit auszulegen. Er umfasst sowohl die Ausarbeitung genereller Durchführungsvorschriften (z.B. Richtlinien) als auch die Anwendung von Vorschriften auf den Einzelfall durch den Erlass individueller Rechtsakte. Die Kommission qualifiziert Rechtsakte, Verwaltungs- und Finanzierungsbeschlüsse, daher generelle Rechtssetzungsakte wie Verordnungen und Richtlinien als auch individuelle Rechtssetzungsakte als Durchführungsrechtsakte im hier interessierenden Sinn (Jahresbericht der Kommission 2006 über die Tätigkeit der Komitologieausschüsse im Jahr 2005, KOM [2006] 446, 12). Da auch der AEU den Begriff ‚Durchführung‘ verwendet, ohne ihn durch einen näheren Zusatz einzuschränken, lässt sich dieser Begriff nicht so auslegen, dass er individuelle Rechtsakte ausschließt.

¹²⁴ Der Beschluss wurde in ABl 1999 L 184/23 kundgemacht. Er wurde letztmalig im Juli 2006 durch den Beschluss des Rates 2006/512/EG geändert (ABl 2006 L 200/11). Die konsolidierte Fassung des Komitologiebeschlusses ist in ABl 2006 C 255/4 kundgemacht worden.

Fachausschüsse und die wesentlichen Änderungen der Systematik des Komitologieverfahrens im Gefolge von Lissabon beschränken.¹²⁵

2. Die Komitologieausschüsse

Die Kompetenz der Union, Fachausschüsse einzurichten und mit bestimmten *unterstützenden und beratenden* Funktionen im Komitologieverfahren zu betrauen, ist primärrechtlich nicht geregelt. Freilich könnte die Kompetenz der Union zur Regelung des Fachausschusswesens im Rahmen des Komitologieverfahrens auf das Selbstorganisationsrecht völkerrechtlicher Organisationen (**„implied-powers-Theorie“**) gestützt werden, das in Rsp. und Schrifttum anerkannt ist.¹²⁶ Darüber hinaus kann an der Rechtmäßigkeit der bestehenden Fachausschüsse im Lichte der st.Rsp. des EuGH nicht gezweifelt werden, der als entsprechende, die Kompetenz der EG bejahende Argumente die ‚ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane‘, mithin ein gewohnheitsrechtliches Rechtfertigungselement und eine ‚in allen Mitgliedstaaten anerkannte Rechtsauffassung‘ anführt.¹²⁷

Gestützt auf diese Basis werden auch die Fachausschüsse des Unionsrechts zumeist durch einen Sekundärrechtsakt eingerichtet werden. Dadurch werden besondere *Gremien des Unionsrechts* konstituiert und bereits länger bestehende Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Union formalisiert.¹²⁸

Die **Hauptaufgabe** der Komitologieausschüsse ist in der Unterstützung der Kommission bei der Ausübung der Durchführungsbefugnisse zu sehen,¹²⁹ die Rat und Parlament an die Kommission übertragen haben.¹³⁰ Die Ausschüsse ermöglichen der Kommission, vor Annahme von Durchführungsmaßnahmen einen Dialog mit mitgliedstaatlichen Behörden

¹²⁵ Für die Zwecke dieser Untersuchung sei festgehalten, dass der geltende Komitologiebeschluss in weiten Teilen nicht mit den Änderungen des Lissabonner Vertrags (insb. Art. 290 Abs. 2 AEU) übereinstimmt. Insb. die Verfahren, die dem Europäischen Parlament keine umfassenden Mitwirkungs- und Kontrollrechte zuerkennen (wie in Art. 290 AEU vorgesehen), werden ohne Anpassung des Beschlusses nach Inkrafttreten der Vertragsreform nicht ohne weiteres angewendet werden können. Das betrifft insb. das Beratungs- und das Verwaltungsverfahren: In beiden Verfahren mag das Parlament – hinsichtlich der im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Basisrechtsakte – anzuhören sein (vgl. Art. 8 des Beschlusses), ihm kommt aber ungeachtet sonstiger Informationsrechte derzeit kein umfassendes Vetorecht zu.

¹²⁶ Statt vieler EuGH Rs. 8/55 (*Fedechar*), Slg. 1956, 297, 312; Hummer, FS Fischer, 125 m.w.N.; Streinz, *Europarecht*, 7. Auflage (München, 2005), Rz 400, 534; Calliess, Art. 5 EG Rz 15 ff. in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*, 3. Auflage.

¹²⁷ Vgl. z.B. EuGH Rs. 25/70 (*Köster*), Slg. 1970, 1183 f.; Rs. 30/70 (*Scheer*), Slg. 1970, 1197 ff.

¹²⁸ Id.S. T. Möllers, ‚Transnationale Behördenkooperation – Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung‘, *ZaöRV* 2005, 351, 365.

¹²⁹ Nicht übersehen wird, dass Unionsorgane bei ihrer Tätigkeit auch von anderen Ausschüssen unterstützt werden, die von den Komitologieausschüssen zu unterscheiden sind. Zu nennen sind einerseits die sog. ‚Beratungsausschüsse‘: Unionsorgane werden in allen Phasen des Rechtsetzungsprozesses von Ausschüssen beraten (vgl. die Sachverständigenausschüsse des Finanzmarktrechts CEBS, CESR, CEIOPS). Andererseits wird der Rat bei der Vorbereitung seiner Entscheidungen von Ausschüssen und Arbeitsgruppen unterstützt. Manche Ausschüsse sind bereits in den Verträgen vorgesehen (z.B. der Ausschuss für die Bereiche Justiz und Inneres gemäß Art. 71 AEU), andere werden ad hoc eingesetzt, wie etwa der Ausschuss für Kulturfragen, der Vorschläge zur Zusammenarbeit im kulturellen Bereich prüft, die Arbeiten des Rates vorbereitet und die eingeleiteten Maßnahmen überwacht. Die Ausschüsse setzen sich regelmäßig aus Vertretern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie einem Vertreter der Kommission zusammen. Von besonderer praktischer Bedeutung ist schließlich der ‚Ausschuss der Ständigen Vertreter‘ (COREPER), dem gemäß Art. 16 Abs. 7 EU-E die Aufgabe zukommt, die Arbeiten des Rates der Europäischen Union vorzubereiten.

¹³⁰ Vgl. z.B. Fuhrmann, ‚Neues zum Komitologieverfahren‘, *DÖV* 2007, 464.

herzustellen.¹³¹ Die Ausschüsse bestehen entweder aus mitgliedstaatlichen Beamten oder Sachverständigen, ab und zu sind auch ‚Mischformen‘ anzutreffen.¹³²

Die Komitologieausschüsse haben drei wesentliche Merkmale gemeinsam:

Zum Ersten wurden sie vom Gesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) nach den zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Basisrechtsakts, mit dem sie eingesetzt wurden, gültigen legislativen Verfahren geschaffen. Die Rechtsgrundlage der Komitologieausschüsse ist also in aller Regel im Basisrechtsakt enthalten.

Zum Zweiten sind ihre Struktur und Arbeitsweise in mehrfacher Hinsicht vereinheitlicht. In jedem der aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschüsse führt ein nicht stimmberechtigter Vertreter der Kommission den Vorsitz. Diese Vertreter sind die einzigen **Mitglieder**¹³³ des jeweiligen Ausschusses. Die Ausschüsse werden im Rahmen der im Basisrechtsakt vorgesehenen Verfahren in Übereinstimmung mit dem Komitologiebeschluss des Rates tätig.

Zum Dritten geben die Ausschüsse zu Entwürfen für Durchführungsmaßnahmen, welche die Kommission ihnen aufgrund von Bestimmungen des Basisrechtsakts vorlegt, nach eingehenden Beratungen Stellungnahmen ab und werden nach dem hierfür vorgesehenen Beratungs-, Verwaltungs- oder Regelungsverfahren tätig.

Auch wenn den Komitologieausschüssen keine eigenständige Regelungskompetenz im Durchführungsverfahren zukommt, sind sie als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten und insofern als **Kontrollfaktor** im Durchführungsverfahren anzusehen,¹³⁴ da sie frühzeitig Probleme aufzeigen und das Eingreifen des Rates sicherstellen können. Andererseits erhält die Kommission insoweit auch direkten Zugang zu Sachverständigen der Mitgliedstaaten, wodurch ihr Durchführungsentwurf aufgrund der Stellungnahme des Fachausschusses abgeändert, optimiert und damit einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden kann.¹³⁵

Die Sitzungen der Ausschüsse finden auf Einladung der Kommission i.d.R. mehrmals jährlich statt. Nach jeder Sitzung wird eine Kurzniederschrift über Inhalt und Abstimmungsergebnisse verfasst,¹³⁶ die vom Ausschuss anzunehmen ist.

Jeder Ausschuss soll sich nach der Konzeption des Komitologieverfahrens zu Beginn seiner Tätigkeit eine **Geschäftsordnung** geben.¹³⁷ Erfolgt dies nicht, ist für die Tätigkeit der Ausschüsse die ‚Standardgeschäftsordnung‘ der Kommission für Komitologieausschüsse maßgeblich (Art. 7 Abs. 1 des geltenden Komitologiebeschlusses),¹³⁸ welche die Kommission am 31. Januar 2001 angenommen hat.¹³⁹ Darin heißt es u.a.:

¹³¹ Vgl. Neumann/Wehnert, *Komitologie*, EBZ-Drucksache 387 (2006) 6.

¹³² Vgl. Scheel, ‚Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit‘, ZEuS 2006, 521, 522.

¹³³ Die Mitgliedstaaten sind rechtlich die Mitglieder in den Komitologieausschüssen und üben dort die Stimmrechte aus, nicht die Personen, die sie dort vertreten. Vgl. z.B. Jahresbericht der Kommission 2006 über die Arbeit der Ausschüsse im Jahr 2005, KOM (2006) 446, FN 2.

¹³⁴ Vgl. Fuhrmann, DÖV 2007, 464; Hummer, FS Fischer, 130 (‚Überwachungsrecht‘).

¹³⁵ Vgl. Wichard, Art. 202 EG Rz 14 in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV*.

¹³⁶ Vgl. Neumann/Wehnert, *Komitologie* 6.

¹³⁷ Vgl. Jahresbericht der Kommission 2006 (FN 133) 7; EuGH verb. Rs. 465 und 466/02 (*FETA*), Slg. 2005, I-9115 Rz 31.

¹³⁸ EuGH (FN 137), a.a.O.

¹³⁹ ABI 2001 C 38/3. Neumann/Wehnert (*Komitologie* 6) gehen sogar davon aus, dass die Geschäftsordnungen der Ausschüsse verpflichtend an die ‚Standardgeschäftsordnung‘ anzupassen sind.

„Das Einberufungsschreiben, die Tagesordnung und die Maßnahmenentwürfe, zu denen der Ausschuss um Stellungnahme ersucht wird, sowie alle sonstigen Arbeitsunterlagen werden den Ausschussmitgliedern vom Vorsitzenden gemäß Artikel 13 Absatz 2 in der Regel spätestens 14 Kalendertage vor dem Sitzungstermin übermittelt. In dringenden Fällen und wenn die zu erlassenden Maßnahmen sofort vollzogen werden müssen, kann der Vorsitzende auf Antrag eines Ausschussmitglieds oder von sich aus die Frist gemäß Absatz 1 auf 5 Kalendertage vor dem Sitzungstermin verkürzen“ (Art. 3 Abs. 1 und 2 der ‚Standardgeschäftsordnung‘).

Die Bedeutung der Ausschusstätigkeit in den verschiedenen Politikbereichen kann an folgenden Kennzahlen gemessen werden: Im Jahr 2005 waren 250 Fachausschüsse eingerichtet (2006: 271), die in 22 verschiedenen Politikbereichen mehr als 2580 (2006: 2933) Stellungnahmen abgegeben haben. Im gleichen Zeitraum erließ die Kommission 2654 Durchführungsmaßnahmen (2006: 2862).¹⁴⁰

3. Gegenstand und Bedingungen der Durchführung nach Lissabon

Gegenstand der Durchführung kann im vorliegenden Zusammenhang nur ein Basisrechtsakt sein, der entweder im ordentlichen oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurde (vgl. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1, 289 Abs. 3 AEU). Im Basisrechtsakt sind Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung, mithin der Rahmen der Durchführungskompetenz der Kommission, ausdrücklich festzulegen (Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 AEU).

Was das Verhältnis zwischen auszugestaltendem Basisrechtsakt und Durchführungsrechtsakt(en) anlangt, stellt der AEU zwei Schranken für die Befugnisübertragung an die Kommission auf:

- Die **wesentlichen Aspekte** (i.S.v. politischen Leitlinien und Grundsatzentscheidungen) eines Bereichs sind dem Gesetzgebungs- bzw. Basisrechtsakt vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen (Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEU).¹⁴¹
- Durchführungs- oder delegierte Rechtsakte – der Vertrag spricht von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung – sind darauf beschränkt, Basisrechtsakte zu ergänzen oder bestimmte *nicht wesentliche Vorschriften* des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu ändern.

Bei der Auslegung, welche Maßnahmen zur Erfüllung der Vorgaben des Basisrechtsakts notwendig und in welchem Ausmaß sie zu setzen sind, kommt der Kommission ein weit reichender Gestaltungsspielraum zu.¹⁴² So spricht der EuGH aus, dass ‚die Kommission im Rahmen einer von der Grundverordnung anerkannten Zielsetzung alle für die Durchführung erforderlichen und zweckmäßigen Maßnahmen ergreifen [kann], sofern sich diese in das in

¹⁴⁰ Vgl. Jahresbericht der Kommission 2006 (FN 133), 10 f.; Jahresbericht der Kommission über die Tätigkeit der Komitologieausschüsse im Jahr 2006 (KOM [2007] 842) 6 f. Dabei fällt auf, dass 2005 im Politikbereich Umwelt 32 (2006: 35) Ausschüsse tätig waren.

¹⁴¹ So schon zur bisherigen Rechtslage EuGH Rs. 25/70 (*Köster*), Slg. 1970, 1161 Rz 6; Hix, Art 202 EG Rz 12 in Schwarze, *EU-Kommentar*; Egger, a.a.O., Art 202 EG Rz 23; T. Möllers, ‚Der CESR – Stellung und Aufgaben im Europäischen Wertpapieraufsichtsrecht‘, in Braumüller et al (Hrsg.), *Von der MiFID zum WAG* (Wien, 2008) 61. Siehe ferner EuGH Rs. 291/86 (*Central Import*), Slg. 1988, 3679 Rz 13, wonach der Rat verpflichtet sei, die Grenzen der Durchführungsbefugnis vorzugeben.

¹⁴² I.d.S. z.B. Jorna, Art 211 EG Rz 36 in Schwarze, *EU-Kommentar*.

der Grundverordnung vorgesehene System einfügen, dessen wesentlichen Grundzüge nicht antasten und ihren Anwendungsbereich nicht ändern'.¹⁴³

Fraglich bleibt, was der AEU unter zu ergänzenden bzw. zu ändernden ‚nicht wesentlichen Vorschriften‘ eines Basisrechtsakts verstanden wissen will.¹⁴⁴ Klar ist bei systematischer Interpretation des AEU zunächst, dass es sich dabei nicht um die politischen Grundsatzentscheidungen handeln kann, die dem Basisrechtsakt vorbehalten sind (Art. 290 Abs. 1 AEU). Stattdessen stellen die hier angesprochenen Vorschriften Maßnahmen dar, die nicht schon vom Grundsatzrechtsakt erfasst werden und beispielsweise zentrale politische Grundsätze und Zielvorgaben des Basisrechtsakts im Durchführungsverfahren näher ausgestalten sollen. Im Zusammenhang mit den Worten Änderung und Ergänzung wird man richtigerweise davon auszugehen haben, dass eine Änderung eines Basisrechtsakts auf Stufe zwei des Komitologieverfahrens keine formelle Novellierung eines Gesetzgebungsakts darstellen kann – das bleibt dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf Stufe eins vorbehalten – sondern als inhaltliche Konkretisierung und Ergänzung zu verstehen ist, wo also unbestimmte Rechtsbegriffe im Durchführungsverfahren ausgefüllt oder – wegen neuer wissenschaftlicher oder technischer Entwicklungen – angepasst werden.

Damit steht freilich fest, dass dem Komitologieverfahren in Zukunft ein eingeschränkter Anwendungsbereich zukommt.¹⁴⁵ Es ist dort anzuwenden, wo Leitlinien, Anhänge eines Basisrechtsakts und dgl. wegen neuer technischer oder wissenschaftlicher Entwicklungen ergänzt oder angepasst werden müssen (z.B. Art 1.06 des Anhangs II zur RL 2006/137/EG über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe^{146, 147}).

4. Neuerungen der Komitologie nach Lissabon

Eine der zentralen Neuerungen des Lissabonner Vertrags, soweit es das Komitologiewesen betrifft, ist in der Reaktion der Unionsgesetzgebung auf die zahlreiche Kritik an der mangelnden demokratischen Legitimation der Durchführungsverfahren zu sehen.¹⁴⁸ Die Kritik betraf insb. die mangelnde demokratische Legitimation der Vertreter der Fachausschüsse und die ungenügende Einbindung des Europäischen Parlaments, das außerhalb des Regelungsverfahrens mit Kontrolle (Art. 2 Abs. 2 des

¹⁴³ Z.B. EuGH Rs. C-159/96 (*Portugal/Kommission*), Slg. 1998, I-7379 Rz 41. Vgl. m.w.N. zur st.Rsp. des EuGH Wichard a.a.O. Art 202 EG FN 19.

¹⁴⁴ Die gleiche Systematik findet sich in mehrfacher Hinsicht im derzeit maßgebenden Komitologiebeschluss wieder (z.B. Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 über das Regelungsverfahren ohne bzw. mit Kontrolle).

¹⁴⁵ I.d.S. schon zur alten Rechtslage (zur Komitologiereform 2006) Scheel, ZEuS 2006, 542.

¹⁴⁶ ABI 2006 L 389/261.

¹⁴⁷ Vgl. auch Erwägungsgrund vier der RL 2008/24/EG (ABI 2008 L 81/38), mit der die BankenaufsichtsRL 2006/48/EG an die geänderten Vorgaben der Komitologiereform 2006 angepasst wurde: ‚Die Kommission sollte die Befugnis erhalten, technische Anpassungen vorzunehmen und Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, um unter anderem den technischen Entwicklungen auf den Finanzmärkten Rechnung zu tragen und die einheitliche Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG sicherzustellen. Diese Maßnahmen stellen insbesondere darauf ab, Begriffsbestimmungen zu präzisieren, den Geltungsbereich von Ausnahmeregelungen zu verändern und jene Richtlinie durch technische Anpassungen zu präzisieren und zu ergänzen, welche die Berechnung der Eigenmittel, die Organisation, Berechnung und Bewertung von Krediten und anderen Risiken präzisieren.‘ I.d.S. ferner Jahresbericht der Kommission über die Tätigkeit der Komitologieausschüsse im Jahr 2006 (KOM [2007] 842) 2 f.

¹⁴⁸ Dazu statt vieler Scheel, ZEuS 2006, 539 ff; Brandsma, [2007] 11 EIoP 4; Neuhold, ‚Taming the ‚Trojan Horse‘ of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament‘, [2008] 12 EIoP 1.

Komitologiebeschlusses) in weiten Teilen bloß anzuhören ist, aber kein umfassendes Mitwirkungs- und Gestaltungsrecht zugesprochen bekam. Hier vollzieht der Lissabonner Vertrag eine sprichwörtlich radikale Kehrtwendung:

- In Zukunft können sowohl Rat als auch Parlament die einmal erfolgte Befugnisübertragung – ohne Begründung – widerrufen, soweit dies im Basisrechtsakt vorgesehen wurde (Art. 290 Abs. 2 lit. a AEU). Vergleichbare Rechte bestehen nach derzeit maßgeblicher Rechtslage nicht.
- Darüber hinaus bedarf jeder Maßnahmenentwurf der Kommission¹⁴⁹ der zumindest stillschweigenden **Zustimmung** des Parlaments und des Rates (Art. 290 Abs. 2 lit. b).¹⁵⁰ Der Vertrag von Lissabon verstärkt daher insb. die Kontrollrechte des Parlaments. Ihm wurde ungeachtet des Gesetzgebungsverfahrens, in dem der auszugestaltende Basisrechtsakt angenommen wurde, ein umfassendes **Vetorecht** eingeräumt. Verweigert das Parlament (oder der Rat) seine Zustimmung, ist das Durchführungsverfahren gescheitert.¹⁵¹

Bemerkenswert ist die Neuerung insofern, als die Kontrollrechte des Parlaments sowohl im Zuge der Komitologiereform 2006 als auch durch die Lissabonner Vertragsreform schrittweise erweitert wurden. Während das Parlament nach geltendem Komitologiebeschluss Durchführungsmaßnahmen zu einem Basisrechtsakt, der im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde, aus bestimmten Gründen mittels begründeten Einwänden ablehnen kann¹⁵² (vgl. im Detail Art. 5a Abs. 3), entfällt diese taxative Aufzählung im Gefolge von Lissabon. Das Parlament kann nunmehr auch ohne Begründung bzw. aus beliebigen Gründen Einwände gegen einen Maßnahmenentwurf der Kommission erheben, etwa weil die von der Kommission gesetzten Initiativen keine politische Zustimmung erhielten.

Verfahrensrechtlich betrachtet darf der schrittweise Ausbau der Kontrollrechte des Parlaments nicht unterschätzt werden. Nach geltender Rechtslage bewirkt ein Einspruch des Parlaments, dass die Kommission die beabsichtigten Maßnahmen nicht in der ursprünglich vorgesehenen Variante erlassen kann und dem Fachausschuss (zumindest) einen geänderten Maßnahmenentwurf vorlegen muss. Das Verfahren ist daher nicht abzubrechen (Art. 8 Komitologiebeschluss).¹⁵³ Demgegenüber bewirkt ein Einspruch nach Art. 290 Abs. 2 AEU, dass das Verfahren abzubrechen ist (**absolutes Veto**). Der Kommission bleibt nichts anderes übrig, als gegebenenfalls ein neues Verfahren durch einen gänzlich neu gefassten Maßnahmenvorschlag zu eröffnen, was aufgrund der politischen Divergenzen zwischen den Gesetzgebungsorganen oftmals fraglich sein wird.

Als Zwischenresümee ist aus umweltrechtlicher Sicht Folgendes festzuhalten: Die Neuerungen des Komitologieverfahrens sind nachdrücklich zu begrüßen, da die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments erheblich aufgewertet wurden. Dadurch wird gleichzeitig die demokratische Legitimation des gesamten Durchführungsverfahrens erhöht.

¹⁴⁹ Ungeachtet der Zustimmung des Fachausschusses, soweit dies im Komitologiebeschluss vorgesehen ist.

¹⁵⁰ Der delegierte Rechtsakt kann daher nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erheben.

¹⁵¹ In beiden Fällen des Art. 290 Abs. 2 AEU sind die dort normierten Beschlussquoren zu beachten.

¹⁵² Insb. dann, wenn das Parlament der Auffassung ist, dass der von der Kommission vorgelegte Entwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder dass dieser Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.

¹⁵³ Man kann insoweit von einem **suspensiven Veto** des Parlaments sprechen (vgl. Art. 5a Abs. 4 Komitologiebeschluss).

VI. Schluss und Resümee

Der vorliegende Beitrag versuchte, die wesentlichen Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht zu systematisieren und zu erörtern. Dabei wird in weiten Teilen an der bestehenden Rechtslage festgehalten (das betrifft insb. die Legislativkompetenzen an der Schnittstelle Binnenmarkt - Umweltrecht, Basisrechtsakte des EU-Umweltrechts sind weiterhin im schon bisher praktizierten Legislativverfahren anzunehmen – lediglich dessen Titel wird angepasst). In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das schon bisher hinreichend konturierte ‚objektiv-rechtliche Umweltverfassungsrecht der EU‘¹⁵⁴ durch Lissabon eine weitergehende Systematisierung erfahren wird. Des Weiteren wird die Rechtslage in vielen entscheidenden Punkten geändert. Zu erwähnen sind neben der meines Erachtens bedeutungslosen Aufnahme einer umweltschutzorientierten ‚Staatszielbestimmung‘ in die Grundrechtscharta die Ausweitung der Verfahrensrechte der Betroffenen, die jedenfalls nachdrücklich zu begrüßende Festschreibung des Umweltrechts als Legislativkompetenz in den Unionsverträgen und die (weiter vorangeschrittene) Demokratisierung des Komitologieverfahrens. Als Resümee bleibt festzuhalten, dass der Lissabonner Vertragsreform aus Sicht des europäischen und nationalen Umweltrechts in weiten Teilen positive Aspekte abzugewinnen sind.

Anhang: Übereinstimmungstabelle (Auswahl):

Geltender EU-Vertrag	EU-Vertrag neu
Artikel 6	Artikel 6
Geltender EG-Vertrag	AEU
Artikel 5	ersetzt durch Art 5 EU-Vertrag neu
--	Artikel 3 ff. (neu)
Artikel 94	Artikel 115
Artikel 95	Artikel 114
Artikel 174	Artikel 191
Artikel 175	Artikel 192
Artikel 176	Artikel 193
Artikel 249	Artikel 288
--	Artikel 289 ff. (neu)
Artikel 254	Artikel 297

¹⁵⁴ So Calliess, Beiträge (FN 9), 3.