

Der Umweltschutz in der Europäischen Union

Eine Einführung in das Umweltunionsrecht mit Annäherung an den „European Green Deal“

Von Stud. iur. **Simon Haake**, Stud. iur. **Tim Heidler**, Münster*

Zwischen „Fridays for Future“, „Klimapaket“ und „Green Deal“: Umweltpolitik ist im Zentrum der politischen Debatte in Deutschland angekommen. Klar ist jedoch: Allein in und durch Deutschland werden die Probleme des Umweltschutzes nicht zu bewältigen sein.¹ Das führen gerade die Herausforderungen im Klimaschutz mit dem globalen Treibhausgasausstoß beständig vor Augen. In einem Rechtsgebiet, das im Kern folglich geprägt ist durch das Erfordernis supranationaler Abstimmungen, fällt der Blick wie kaum anderswo auf die Europäische Union.

Zwar findet Umweltschutz auch im Makrokosmos des Völkerrechts wie im Mikrokosmos der Landesgesetzgebung statt; exemplarisch kann auf das Pariser Übereinkommen² beziehungsweise die Landesklimaschutzgesetze der Bundesländer³ verwiesen werden. So trat und tritt die Europäische Union als Vertragspartner zahlreicher völkerrechtlicher Umweltabkommen auf.⁴ Allerdings ist wohl keine Teilmaterie des deutschen öffentlichen Rechts derart geprägt durch unionale Einflüsse. Dieses Mehrebenensystem ist ein Charakteristikum des Umweltschutzrechts. Der Beitrag soll einen Überblick über Stand und Perspektiven des Umweltunionsrechts liefern.

Nach einem Abriss über den historischen Hintergrund (I.) widmet sich der Aufsatz den umweltrelevanten Bestimmungen im Primärrecht (II.) sowie ausgewählten Umweltrichtsakten (III. 1). Unter diesem Punkt wird das gegenwärtige Vorhaben des „European Green Deal“ aufgegriffen (III. 2.). Sodann erfolgt eine Kurzauswertung der Korrelation zwischen Umweltunionsrecht und dem Umweltrecht des Bundes veranschaulicht am Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (III. 3.). Abschließend folgen Hinweise für die Fallbearbeitung (IV.).

I. Historie

Zu Beginn des europäischen Einheitsprozesses waren Umweltbelange kaum relevant. Grundlegend änderte sich das

* Die Autoren sind Studenten an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und studentische Mitarbeiter am Institut für Umwelt- und Planungsrecht (Prof. Dr. Sabine Schlacke). Literatur und Entwicklungen wurden bis Januar 2021 berücksichtigt.

¹ Schon *WBGU*, Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken, 1998, S. 21 f., 261 ff.; dazu auch *Dederer*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 11, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 48 m.w.N.; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 2 Rn. 1.

² Zum Pariser Übereinkommen BGBl. II 2016, S. 1082; *Voiland/Engel*, NVwZ 2019, 1785 (1786 ff.).

³ Bspw. KSG NRW v. 29.1.2013, GV. NRW 2013, S. 33; zum Landesklimaschutzrecht in Nordrhein-Westfalen *Schlacke*, in: *Schlacke/Wittreck*, Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, § 9 Rn. 127 ff. m.w.N. zum Stand in anderen Bundesländern.

⁴ *Schlacke*, Umweltrecht, 7. Aufl. 2019, § 7 Rn. 27, § 8 Rn. 20 ff.

erst infolge der Stockholmer Konferenz von 1972, die als Anstoß den Umweltschutz auf die europäische Agenda brachte, insbesondere, indem ein Umweltaktionsprogramm ins Leben gerufen wurde.⁵ Umweltspezifische Regelungen fanden zunächst jedoch keinen Einzug in das Primärrecht.⁶ Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)⁷ im Jahre 1987 wurden dann erstmals Primärvorschriften promulgiert, die einzig den Umweltschutz bezweckten.⁸ Zwölf Jahre später gelang mit dem Vertrag von Amsterdam die Aufnahme des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung⁹ (sustainable development). Die relevanten Primärvorschriften änderten sich dabei im Folgenden kaum noch.¹⁰

Eine bedeutende Erweiterung fand lediglich im Jahre 2007 mit der Verbindlicherklärung der Grundrechtecharta statt, welche den Grundsatz des Umweltschutzes in Art. 37 GRC enthält.¹¹ Zudem wurde mit dem Vertrag von Lissabon ein neuer Energiekompetenztitel geschaffen (Art. 194 AEUV), der zwar systematisch einem eigenständigen Gliederungstitel angehört, sich jedoch durch starke umweltrechtliche Gehalte und Verknüpfungen kennzeichnet.¹²

II. Primärrecht

1. Umweltschutz als Wert der Europäischen Union

Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV „wirkt die Union auf die nachhaltige Entwicklung Europas [...] sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin.“

Der Umweltschutz ist damit ein Teil des exponierten Zielkatalogs des Art. 3 EUV. Qualitativ ist er mit den anderen Zielsetzungen wie zum Beispiel der Errichtung des Binnenmarkts gleichrangig; sie sind jeweils rechtsverbindlich

⁵ Näher hierzu *Schlacke* (Fn. 4), § 8 Rn. 7.

⁶ Zwischen 1972 und 1987 erließ die EWG jedoch über 200 umweltrelevante Rechtsakte, siehe *Kahl/Gärditz* (Fn. 1), § 2 Rn. 4.

⁷ BGBl. II 1986, S. 1102.

⁸ *Schlacke* (Fn. 4), § 7 Rn. 4; *Calliess*, in: *Rehbinder/Schink*, Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 2.

⁹ Zum Nachhaltigkeitsgrundsatz *Wieland*, ZUR 2016, 473 ff.

¹⁰ *Appel*, in: *Koch/Hofmann/Reese*, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 10.

¹¹ *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2017, EUV Art. 6 Rn. 6; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 7 Rn. 13.

¹² *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 474; *Kloepfer*, in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 44 Rn. 61; siehe zu den Abgrenzungsfragen später II. 2. b). Bezüglich der geltenden engeren Umweltvorschriften änderte sich infolge des Vertrages lediglich die Nummerierung. Eine substantielle inhaltliche Änderung dieser Umweltnormen fand allerdings nicht statt; dazu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2 Rn. 5.

und als solche mehr als bloße Programmsätze für die Unionspolitik.¹³ Mit dem Verweis auf die nachhaltige Entwicklung wird insbesondere der Grundsatz der Nachhaltigkeit angesprochen und in das Unionsrecht implementiert.¹⁴ Rechtsverbindlichkeit und prominente Stellung sollten jedoch nicht über die Zielvorstellungen eigene geringe Justitiabilität hinwegtäuschen.¹⁵ Folglich konzentriert sich die Funktion vor allem als Auslegungshilfe des Unionsrechts.

Art. 11 AEUV fungiert als umweltspezifische Querschnittsklausel: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen [...] einbezogen werden.“ Die Norm verlangt also nach einer Berücksichtigung von Umweltbelangen in sämtlichen Politikbereichen der Europäischen Union (sog. externe Integration).¹⁶ Nicht abgeleitet werden kann aus ihr jedoch ein relativer Vorrang des Umweltschutzes im Vergleich zu anderen Zielen der Union. Vielmehr ist Umweltschutz bestmöglich zu gewährleisten. Adressaten sind primär die Organe der Union, aber auch alle für die Durchführung zuständigen öffentlichen Stellen, mithin auch die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte, soweit sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts agieren.¹⁷ Überzeugend ist es, vor allem aus sprachlichen („müssen“) und teleologischen Erwägungen der Norm einen rechtlich verbindlichen Charakter zuzusprechen – nur so kann ihre praktische Wirksamkeit sichergestellt werden.¹⁸ Art. 11 AEUV ist damit nicht nur als Maßstab bei der Auslegung anderer Normen des Unionsrechts zu berücksichtigen, sondern verpflichtet auch zu einer Neuausrichtung unionalen Handelns auf umweltpolitische Ziele.¹⁹

Zudem widmet sich Art. 37 GRC, der im Titel IV „Solidarität“ angesiedelt ist, dem Umweltschutz. „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“ Schon im ersten Zugriff offenbart der Wortlaut die

Ähnlichkeiten mit Art. 11 AEUV.²⁰ Diese Bestimmung kann als Grundsatz²¹ gem. Art. 52 Abs. 5 GRC nicht unmittelbar eingeklagt werden.²² Auch statuiert sie kein individuelles Umweltgrundrecht.²³ Vielmehr untermauert sie die umweltfreundliche Konzeption der Union und wird als Auslegungshilfe herangezogen. Seine volle Wirksamkeit entfaltet der Artikel jedoch erst im Rahmen von Konkretisierungen durch das unionale und/oder nationale Recht.²⁴ Die Adressaten dieser Norm sind nach Art. 51 GRC vornehmlich die Organe der Union, aber auch die Mitgliedstaaten.²⁵

Der XX. Titel des AEUV ist der Umwelt gewidmet. Zunächst werden in Art. 191 Abs. 1 AEUV die Ziele der Umweltpolitik dargestellt, die einen Schutz von natürlicher Umwelt und Ressourcen, menschlicher Gesundheit sowie die Bekämpfung des Klimawandels einfordern.²⁶ Somit lassen sich sowohl anthropozentrische als auch ökozentrische und ressourcenökonomische Schutzzwecke destillieren. Die Ziele sind verbindlich und bei etwaigen Unklarheiten durch Auslegung zu konkretisieren.²⁷

In Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV lassen sich bereits aus dem nationalen Umweltrecht bekannte Prinzipien und Grundsätze erkennen, wie zum Beispiel das Vorsorgeprinzip, wonach bereits die Entstehung von Umweltbeeinträchtigungen verhindert werden soll,²⁸ sowie das Verursacherprinzip, welches die Beseitigung, Verminderung oder den Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen durch denjenigen einfordert, dem die jeweilige Beeinträchtigung zuzurechnen ist.²⁹ Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV enthält eine Schutzniveaunklausel, die als Rechtspflicht eingeordnet wird, jedoch mangels Konkretisierung in der Praxis leerläuft.³⁰

¹³ Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 3 Rn. 3; Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 53. Lfg., Stand: Mai 2014, EUV Art. 3 Rn. 28; auch Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, § 5 Rn. 31.

¹⁴ Wieland, ZUR 2016, 473 (474); vertiefend Kment, in: Schlacke/Beaucamp/Schubert, Festschrift für Wilfried Erbguth zum 70. Geburtstag, 2019, S. 13 ff.

¹⁵ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, EUV Art. 3 Rn. 5, wonach eine Justitiabilität nur bei evidenten Zielverfehlungen gegeben sein soll; ähnlich Terhechte (Fn. 13), EUV Art. 3 Rn. 28.

¹⁶ Appel (Fn. 10), § 2 Rn. 44.

¹⁷ Kahl, in: Streinz (Fn. 13), AEUV Art. 11 Rn. 12 ff.; Calliess, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), AEUV Art. 11 Rn. 11.

¹⁸ So auch die h.M. Epiney, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, AEUV Art. 11 Rn. 7 m.w.N.

¹⁹ So auch Calliess (Fn. 17), AEUV Art. 11 Rn. 24.

²⁰ Siehe Käller, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, GRC Art. 37 Rn. 2.

²¹ Weiterführend zur Abgrenzung von Grundrecht und Grundsatz Becker, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Fn. 20), GRC Art. 52 Rn. 1. Einordnung als „Zielbestimmung“ Käller (Fn. 20), GRC Art. 37 Rn. 1.

²² Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. EG 2007 Nr. C 303, S. 27, 35; Jarass, ZUR 2011, 563 (564).

²³ Jarass, in: Jarass, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 3; Nowak, NuR 2015, 375 (382).

²⁴ Siehe auch Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 2017, GRC Art. 37 Rn. 11; Jarass (Fn. 23), Art. 37 Rn. 3.

²⁵ Aktuell zu den Unionsgrundrechten als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab Hoffmann, NVwZ 2020, 33.

²⁶ Der 4. Spiegelstrich betreffend den Klimaschutz wurde 2009 ergänzt.

²⁷ Schlacke (Fn. 4), § 7 Rn. 6.

²⁸ Nowak, NuR 2015, 375 (376); Kahl/Gärditz (Fn. 1), § 4 Rn. 22.

²⁹ Storm, Umweltrecht, 11. Aufl. 2020, § 3 Rn. 27 ff. Des Weiteren werden das Vorbeugeprinzip und Ursprungsprinzip benannt; weiterführend Calliess (Fn. 8), § 2 Rn. 67 ff.

³⁰ Kahl/Gärditz (Fn. 1), § 2 Rn. 11; Kloepfer (Fn. 12), § 44 Rn. 65 m.w.N.

Art. 191 Abs. 3 AEUV zählt rechtlich verbindliche Belange auf, die insbesondere bei Divergenzen zwischen dem Bereich Umweltpolitik und anderen Politikfeldern einen vernünftigen Ausgleich herbeiführen sollen.³¹

2. Kompetenzgrundlage

a) Art. 192 AEUV

Der Bereich Umwelt unterfällt gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV der geteilten Zuständigkeit, sodass das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV greift. Zentrale Kompetenzgrundlage ist Art. 192 Abs. 1 AEUV.³² Der Begriff des „Tätigwerdens“ ist dabei besonders umfassend; somit stehen der Union neben den in Art. 288 AEUV aufgelisteten auch alle anderen verbindlichen wie unverbindlichen Handlungsformen zur Verfügung.³³

Gem. Art. 192 Abs. 1 AEUV muss dabei grundsätzlich den verfahrensrechtlichen Anforderungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens³⁴ genüge getan werden. Eine davon abweichende Regelung trifft sodann jedoch der Absatz 2, welcher insbesondere die Einstimmigkeit im Rat einfordert, sich im Gegenzug jedoch mit der bloßen Anhörung des Europäischen Parlaments begnügt. Der Anwendungsbereich des Absatzes 2 umfasst dabei Maßnahmen, die besonders eingriffsintensiv die mitgliedstaatlichen Kompetenzen beschneiden, insbesondere solche, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren (lit. c; man denke nur an die Bemühungen zum Ausbau erneuerbarer Energien).

b) Überschneidungen und Abgrenzungen zu anderen Kompetenztiteln

Ökologische Vorhaben werden in der Regel weitere Kompetenzbereiche tangieren. Hierbei sind vor allem zwei Abgrenzungen vorzunehmen: Einerseits zum Bereich der Energie nach Art. 194 AEUV und andererseits zur Binnenmarktkompetenz gem. Art. 114 AEUV.

aa) Zur Energiekompetenz

Zum einen ist die Umweltkompetenz von Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV, der Kompetenzgrundlage für die Energiepolitik, zu separieren. Bereits auf den ersten Blick fallen die Probleme ins Auge: Wie kann ein effektiver europäischer Klimaschutz ohne eine nachhaltige Energiewirtschaft gelingen? Andersherum beruht die Energiepolitik gem. Art. 194 Abs. 1 AEUV unter anderem auf dem Grundsatz der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt. Ergo ist Umweltschutz ein spezifisches Ziel der unionalen Energiepolitik.³⁵

Das Ziel „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen“ korrespondiert mit der rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen, siehe Art. 191 Abs. 1 Spr. 3, Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV. Zudem muss der Umweltschutz schon aufgrund der Wirkung der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV in der Energiepolitik berücksichtigt werden.

Aufgrund von Divergenzen der Kompetenzgrundlagen hinsichtlich mitgliedstaatlicher Souveränitätsvorbehalte, Einstimmigkeitserfordernissen und Schutzverstärkungsoptionen ist eine Doppelabstützung bei Unklarheiten kaum ein adäquates Mittel.³⁶ Soweit keine offensichtliche Differenzierung getroffen werden kann – was nicht selten vorkommt – ist im Einklang mit den anerkannten Grundsätzen auf den Schwerpunkt und primären Zweck der Maßnahme abzustellen.³⁷

Art. 194 AEUV wurde mit dem Vertrag von Lissabon ergänzt. Intention war die Etablierung einer umfassenden energiepolitischen Kompetenz der Union, um insbesondere eine Energieautonomie sicherzustellen.³⁸ Vor allem aufgrund der Genese und des Wortlauts ist Art. 194 Abs. 2 AEUV jedenfalls für Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen *lex specialis* gegenüber Art. 192 AEUV.³⁹ Des Weiteren besteht eine absolute kompetenzrechtliche Hürde der Union zur Festlegung des nationalen Energiemixes, da ansonsten die Voraussetzungen des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV sicher erfüllt wären.

bb) Zur Binnenmarktkompetenz

Zum anderen muss die Umweltkompetenz von der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV unterschieden werden. Letztere ist vor allem einschlägig, falls schwerpunktmäßig die Harmonisierung produktbezogener Umweltvorschriften beabsichtigt wird.⁴⁰ So wurde exemplarisch die Ökodesign-Richtlinie,⁴¹ die das Einfordern einer energieverbrauchsschonenden Gestaltung von Produkten wie Fernsehern oder Kühlschränken ermöglicht, einzig auf Art. 114 AEUV gestützt, obgleich damit auch der Umweltschutz gesteigert wird. Im

³¹ *Schlacke* (Fn. 4), § 7 Rn. 10.

³² Art. 191 AEUV ist keine Kompetenzgrundlage.

³³ *Kahl* (Fn. 17), AEUV Art. 192 Rn. 12 ff.

³⁴ Das Verfahren ist in Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV geregelt; veranschaulicht am Beispiel des Naturschutzrechts *Wormit*, ZJS 2020, 585 (586 f.).

³⁵ EuGH, Urt. v. 21.7.2011, Rs. C-2/10 (*Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl.*), Rn. 56.

³⁶ Weiterführend zur Abgrenzungsproblematik *Kreuter-Kirchhof*, in: Rosin/Uhle, *Liber amicorum für Ulrich Büdenbender zum 70. Geburtstag*, 2018, S. 129 (150 ff.); *Kahl*, NVwZ 2009, 265 ff.; *ders.*, EuR 2009, 601 ff.; *Schlacke* (Fn. 4), § 7 Rn. 12.

³⁷ Vgl. hierzu *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 8. Aufl. 2019, § 11 Rn. 4 ff.

³⁸ So wurde die Richtlinie (EU) 2018/2001 allein auf Art. 194 AEUV gestützt.

³⁹ *Calliess* (Fn. 17), AEUV Art. 194 Rn. 14; *Kahl* (Fn. 17), AEUV Art. 192 Rn. 91.

⁴⁰ *Kloepfer/Durner* (Fn. 11), § 7 Rn. 19.

⁴¹ Richtlinie 2009/125/EG v. 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchrelevanter Produkte, ABl. EG 2009 Nr. L 285, S. 10, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2012/27/EU v. 25.10.2012, ABl. EU 2012 Nr. L 315, S. 1, dazu *Oehlmann/Herlédan*, EurUP 2014, 204 ff.

Übrigen ist die Kompetenzgrundlage subsidiär zu Art. 192 Abs. 1 AEUV.

3. Weitere umweltschutzrelevante Artikel des Primärrechts

a) Art. 193 AEUV Schutzverstärkung

Erachten Mitgliedstaaten das umweltrechtliche Schutzniveau der Union als zu gering, eröffnet ihnen Art. 193 AEUV die Option, individuelle staatliche Schutzmaßnahmen zu initiieren, die einen höheren Schutz als vorhandenes Sekundärrecht garantieren sollen (sog. Nationale Alleingänge).⁴² Diese Maßnahmen dürfen einzig dem Umweltschutz dienen und müssen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein.⁴³ So kann die Vorschrift Impulse eröffnen, um ein Konkurrenieren der Mitgliedstaaten um bestmöglichen Umweltschutz herbeizuführen.⁴⁴ Angesichts der eher retardierenden Wirkung der mitgliedstaatlichen Umweltpolitik und der entsprechend geringen Dynamik wird auf diese Regelung jedoch selten zurückgegriffen, sodass die Bedeutung bisher begrenzt geblieben ist.⁴⁵

b) Art. 192 Abs. 3 AEUV Aktionsprogramme

Art. 192 Abs. 3 AEUV stellt eine eigenständige Grundlage für den Erlass allgemeiner Aktionsprogramme dar.⁴⁶ Sie untermauerte bei Schaffung des Art. 192 AEUV insoweit nur eine bereits seit 1973⁴⁷ bestehende Praxis der Union, im Rahmen von vier- bis fünfjährigen Aktionsprogrammen die zentralen umweltpolitischen Zielsetzungen und die dafür erforderlichen Maßnahmen darzustellen.⁴⁸ Mithin sind sie vor allem politisch-appellativer Natur, setzen jedoch häufig auch Impulse für spätere Rechtsakte.

4. Zwischenergebnis

Umweltrechtliche Instrumentarien sind also bereits seit langem im Primärrecht der Union angekommen. Mit Art. 192 AEUV besitzt die Union eine Kompetenzgrundlage, mit der sie Umweltschutzrechtsakte erlassen kann, die das Umweltschutzniveau im gesamten europäischen Raum anheben können.

Umrahmt wird dieser kompetenzielle Teil durch Normen, die ökologische Belange in der gesamten Unionspolitik beachtlich machen, womit dem Querschnittscharakter des Umweltrechts in besonderer Weise Rechnung getragen wird.

⁴² Näheres zu deren Anwendungsbereich und -voraussetzungen *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht-Kommentar, 64. Lfg., Stand: 2012, AEUV Art. 193 Rn. 5 ff.

⁴³ *Schlacke* (Fn. 4), § 7 Rn. 11.

⁴⁴ *Kahl* (Fn. 17), AEUV Art. 193 Rn. 9.

⁴⁵ Dazu *Epiney* (Fn. 42), AEUV Art. 193 Rn. 49 mit weiteren Verweisen zur bisherigen Inanspruchnahme der Schutzverstärkung.

⁴⁶ *Kahl* (Fn. 17), AEUV Art. 192 Rn. 37.

⁴⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umwelpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen> (26.4.2021).

⁴⁸ *Calliess* (Fn. 17), AEUV Art. 192 Rn. 33.

III. Sekundär- und Tertiärrecht

1. Übersicht der Rechtsakte

Zur Ausübung der Zuständigkeit stehen der Union insbesondere die in Art. 288 AEUV aufgelisteten Rechtsakte zur Verfügung.⁴⁹ Die Union hat hierüber in den vergangenen Jahrzehnten oftmals als Impulsgeber für mitgliedstaatlichen Umweltschutz fungiert. Neben den Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV – exemplarisch ist die die Landnutzung und Fortwirtschaft betreffende LULUCF-Verordnung⁵⁰ anzuführen – griff die Union primär auf das Mittel der Richtlinie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV zurück.

Zu nennen sind beispielsweise die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie,⁵¹ die Umweltinformations-Richtlinie,⁵² die Luftreinhalte-Richtlinie,⁵³ die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie⁵⁴ oder die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie.⁵⁵ In jüngster Zeit brachte die Governance-Verordnung⁵⁶ eine wesentliche inhaltliche wie strukturelle Ergänzung. Sie fungiert als eine Art Rahmen-Rechtsakt der europäischen Energie- und Klimapolitik.⁵⁷ Intention ist die Errichtung eines integrierten Systems der Europäischen Energieunion und für

⁴⁹ Das sind die Verordnung, Richtlinie, Beschlüsse, Stellungnahme und Empfehlung.

⁵⁰ Verordnung (EU) 2018/841 v. 30.5.2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. EU 2018 Nr. L 156, S. 1.

⁵¹ Richtlinie 92/43/EWG v. 21.5.1992 über den Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ABl. EG 1992 Nr. L 206, S. 7, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU v. 13.5.2013, ABl. EU 2013 Nr. L 158, S. 193.

⁵² Richtlinie 2003/4/EG v. 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. EG 2003 Nr. L 41, S. 26.

⁵³ Richtlinie 2008/50/EG v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. EG 2008 Nr. L 152, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1480 v. 29.8.2015, ABl. EU 2015 Nr. L 226, S. 4.

⁵⁴ Richtlinie 2011/92/EU v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (sog. UVP-RL), ABl. EU 2012 Nr. L 26, S. 1 i.d.F. der Änderung durch die Richtlinie 2014/52/EU v. 15.4.2014, ABl. EU 2014 Nr. L 124, S. 1.

⁵⁵ Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme, ABl. EG 2003 Nr. L 156, S. 17, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2016/2284 v. 14.12.2016, ABl. EU 2016 Nr. L 344, S. 1.

⁵⁶ Verordnung (EU) 2018/1999 v. 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU 2018 Nr. L 328, S. 1.

⁵⁷ *Storm* (Fn. 29), § 25 Rn. 528; weiterführend *Schlacke/Lammers*, EurUP 2018, 424 ff.; *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 ff.; *Lammers/Römling*, ZUR 2019, 332 ff.

den Klimaschutz, wodurch unter anderem die Klimaschutzziele des Jahres 2030 realisiert werden sollen.

2. Neue Entwicklungen durch den „Green-Deal“

Im Dezember 2019 stellte die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen „Green Deal“⁵⁸ ein Potpourri an umweltschützenden Maßnahmen vor, um das Langfristziel Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen.⁵⁹ Neben der Novellierung bestehender Rechtsakte soll ein europäisches Klimagesetz das Herzstück dieses Deals bilden.

Im März 2020 präsentierte die Kommission ihren Vorschlag für ein solches europäisches Klimagesetz, das auf die Umweltkompetenz nach Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt wird.⁶⁰ Zunächst wird erstmalig das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2050 verankert. Treibhausgasneutralität bedeutet keinen vollständigen Verzicht auf Emissionen; vielmehr müssen Ausstoß und langfristige Bindung von Treibhausgasen einen Ausgleich finden („Netto-Null“).⁶¹ Adressiert werden die Unionsorgane sowie die Mitgliedstaaten.

Wurde die Kommission im ursprünglichen Entwurf aufgefordert, bis 2030 eine Erhöhung des Emissionsreduktionsziels bis 2030 auf 50 bis 55 % gegenüber 1990 zu überprüfen, erfolgte im September 2020 die Festlegung auf ein Reduktionsziel von 55 %.⁶² Ebenfalls soll es Aufgabe der Kommission sein, Zielpfade auf Unionsebene zur Erreichung des Ziels für 2050 festzulegen. Neben wirtschaftlichen Aspekten (insbesondere der Wettbewerbsfähigkeit) sind dabei die beste verfügbare Technologie und die besten und aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Gem. Art. 6 Abs. 2 des Vorschlags kann die Kommission nachlässigen Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen, falls die Umweltschutzmaßnahmen des Mitgliedstaates nicht mit dem Ziel der Treibhausgasneutralität vereinbar sind und/oder zu den Verpflichtungen des Pariser Übereinkommens nicht ausreichend beitragen. Die Mitgliedstaaten tragen diesen Empfehlungen „gebührend Rechnung“, Art. 6 Abs. 3 lit. a des Vorschlags. Eine Rechtsverbindlichkeit kann dieser Formulierung wohl nicht entnommen werden.⁶³

⁵⁸ Dazu auch *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 (357 f.).

⁵⁹ Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, Der europäische Grüne Deal, KOM (2019) 640, S. 2.

⁶⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), KOM (2020) 80, S. 4.

⁶¹ Zu den Hintergründen *WBGU*, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, S. 14 f., 42 ff.; *Kahl/Gärditz* (Fn. 1), § 6 Rn. 1 ff.

⁶² Mitteilung der Kommission v. 17.9.2020, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), KOM (2020) 563, S. 1.

⁶³ Dazu *Schlacke*, ifo Schnelldienst 06/2020, 28 ff.

Auffällig ist, dass die Fortschrittsbewertung der Unionsmaßnahmen durch die Kommission vorgenommen wird. Inwieweit das zu einer effektiven und objektiven Kontrolle führt, bleibt abzuwarten. Insgesamt reihen sich die Vorschläge damit gut in das Gesamtbild des Kommissionsentwurfs ein, welches zwar Zielverschärfungen, zugleich aber nur schwache Kontroll- und Sanktionsmechanismen enthält – und damit offensichtlich einen politischen Kompromiss darstellt.

Wurde der „Green Deal“ im Angesicht der enormen ökonomischen Herausforderungen durch die „Corona-Krise“ in Frage gestellt,⁶⁴ möchte die Europäische Kommission an ihren Plänen nicht nur unverändert festhalten, sondern hat das Ambitionsniveau der Ziele im Gegenteil weiter erhöht.⁶⁵ Die Finanzierung des ökologischen Umbruchs soll dabei auch durch enorme private Investitionen sichergestellt werden.⁶⁶ Besondere Bedeutung nimmt angesichts dessen eine von der Kommission angekündigte „Renewed Sustainable Finance Strategy“⁶⁷ ein, die die Attraktivität nachhaltiger Investitionen steigern soll.⁶⁸

Des Weiteren ist die Verzahnung zwischen Umweltschutz und Gemeinsamer Agrarpolitik (GAP) anzusprechen.⁶⁹ Zuletzt wurde im Oktober 2020 die Agrarpolitik für den Zeitraum von 2021 bis 2027 abgesteckt.⁷⁰ So sollen im Rahmen der Agrarpolitik ausgeschüttete Direktzahlungen von der Erfüllung von Umweltschutzmaßnahmen abhängig sein.⁷¹ Darüber hinaus sollen mindestens 20 % der Gelder für Direktzahlungen für freiwillige Umweltschutzmaßnahmen der Landwirte reserviert werden. Die Union selbst spricht von einer „neuen grünen Architektur“ im Kampf gegen den Klimawandel und erkennt in der GAP eine Schlüsselfunktion hiergegen.⁷²

Stellt diese Darstellung bereits nur einen Auszug der Maßnahmen im Rahmen des „Green-Deal“ dar, wird bereits deutlich, an wie vielen Stellschrauben und über wie viele verschiedene Rechtsakte die Union versucht, Umweltschutz effektiv zu implementieren und dabei bestehende und neue Rechtsakte miteinander zu kombinieren und zu harmonisieren.

⁶⁴ *Calliess/Dross*, ZUR 2020, 456 ff.

⁶⁵ Siehe Fn. 62.

⁶⁶ Vertiefend *Gremelmann*, EuR 2020, 375 (377 ff.).

⁶⁷ Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019, KOM (2019) 640, S. 18 f.

⁶⁸ *Lange*, BKR 2020, 216 ff.

⁶⁹ Eingehende Untersuchung dazu im Arbeitsdokument der Kommission v. 20.5.2020, SWD (2020) 93, S. 3 ff.

⁷⁰ Zum Stand https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_de#latest (26.4.2021); dazu auch *Mögele*, in: *Czybulka/Köck*, Landwirtschaft und Naturschutzrecht, 2019, S. 174 ff.; *Busse*, AUR 2018, 377 (378 ff.).

⁷¹ U.a. Art. 11 des Vorschlags der Kommission v. 1.6.2018, KOM (2018) 392, S. 50.

⁷² https://ec.europa.eu/info/news/cap-reforms-compatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_de (26.4.2021).

3. Umsetzung eines Rechtsaktes in der Bundesrepublik am Beispiel des UmwRG

Zu einer der wesentlichsten Einwirkungen des Unionsrechts auf die bundesrepublikanische Rechtsordnung führte die bereits angeführte Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie.⁷³ Findet sie ihren Existenzgrund selbst in der durch die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Aarhus-Konvention,⁷⁴ führte sie in Deutschland zur Promulgation des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) im Jahre 2006.⁷⁵ Dieses Gesetz stellt eine maßgebliche Erweiterung des tradierten, subjektiven Rechtsschutzsystems (siehe Art. 19 Abs. 4 GG, § 42 Abs. 2 Var. 2 VwGO) dar.⁷⁶

Vereinfacht gesagt können nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltverbände als „Sachwalter der Umwelt“, wie zum Beispiel die Deutsche Umwelthilfe e.V., nun ohne Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten Klagen erheben, die im Zusammenhang mit Umweltschutzbelangen stehen.

Die mehrfache Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof aufgrund unzureichender Umsetzung⁷⁷ war dabei treibende Kraft für weitreichende Ausweitungen, insbesondere des beschränkten Anwendungsbereichs (siehe § 1 UmwRG) und der begrenzten Rügebefugnisse (siehe § 2 UmwRG).⁷⁸ Nie mehr als nötig, am liebsten eher weniger. Diese Beobachtung kann die Umsetzung sowohl dieses als auch weiterer Umwelt-Sekundärrechtsakte in der Bundesrepublik charakterisieren. Sowohl die Effektivierung der Eintragbarkeit von Luftreinhalteplänen als auch die mehrfache Verurteilung Deutschlands wegen unzureichender Richtlinienumsetzung der Luftreinhaltung nach § 47 BImSchG oder des Anwendungsbereichs des § 1 UmwRG spiegeln dies exemplarisch wider.⁷⁹ Auch die Umsetzung der UVP-Richtlinie erzeugte in Deutschland Schwierigkeiten und erfolgte

erst mit Verspätung.⁸⁰ Diese Verurteilungen zeugen wenigstens von einem legislativen Nichtwillen, die unionalen Umweltrechtsakte, insbesondere die Richtlinien, so effektiv wie möglich in das deutsche Recht zu implementieren. So wurde der deutsche Gesetzgeber beständig zur Novellierung und rechtmäßigen Umsetzung der unionalen Rechtsakte gedrängt, die dadurch das deutsche Umweltrechtniveau verbessert haben.⁸¹

IV. Fallbearbeitung

Im Rahmen einer Klausur oder Aufsichtsarbeit im Unionsrecht kann die Primärrechtskonformität eines umweltrechtlichen Rechtsaktes überprüft werden. Hierbei ergeben sich keinerlei Besonderheiten im Prüfungsaufbau. Der geteilten Zuständigkeit unterliegend wird hierbei das Subsidiaritätsprinzip und die Abgrenzung zu anderen Kompetenznormen wichtig sein. Tiefere Kenntnisse hinsichtlich der Abgrenzung des Umwelt- und Energietitels werden jedoch höchstens in einer Schwerpunktklausur verlangt werden können. Nichtsdestotrotz bietet sich hier eine Wiederholung allgemeiner Kenntnisse hinsichtlich der richtigen Kompetenzwahl an. Auch das vermehrte Aufkommen allein unionsrechtlicher Aufsichtsarbeiten ist zur besseren Durchdringung förderlich. Die proklamatisch angehauchten Normen zu Beginn der Verträge sowie Art. 37 der Charta können im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung als Argumente (legitimer Zweck, Angemessenheit) herangezogen werden, um den umweltschützenden und nachhaltigen Wertekonsens der Union zu belegen. Gerade angesichts der politischen Aktualität und Bedeutung des Umweltschutzes ist mit einem vermehrten Aufkommen unionaler Klausuren mit Umweltbezug zu rechnen. So ist zum Beispiel denkbar, dass die Beschränkung einer Grundfreiheit aus Gründen des Klimaschutzes geprüft werden muss. Zu soliden Ergebnissen könnte das durch diesen Beitrag vermittelte Wissen verhelfen.

V. Fazit

Das Umweltunionsrecht kann auf eine lange Historie zurückblicken. Die Union verfügt über weitreichende Kompetenzen, um effektiven Umweltschutz im Unionsraum zu etablieren. Nicht zuletzt sind es jedoch oftmals die Mitgliedstaaten, die aufgrund nationaler, politischer Aversionen dieses Ziel konterkarieren. Hinzu tritt die Erkenntnis, dass einige Vorschriften des Primärrechts lediglich proklamatischer Natur sind, letztendlich also ohne Rechtsverbindlichkeit verbleiben. Hierbei kommt vor allem der Öffentlichkeit die Rolle des kritischen Beobachters zu. Nicht zuletzt veranlasst durch die massiven Klimaproteste im Jahre 2019, kann das neue europäische Klimagesetz als Reaktion auf die gewachsene gesellschaftspolitische Sensibilität angesehen werden. Die tatsächliche Wirkung und Schärfe dieses Rechtsaktes werden sich in der Praxis noch beweisen müssen. Wie dargestellt, kann gerade die Herausforderung Klimaschutz nur gemeinsam und grenzüberschreitend gelöst werden. Das Umweltunionsrecht

⁷³ Siehe III. 2.

⁷⁴ BGBl. II 2006, S. 1251; *Schlacke/Römling*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch*, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 4 f.; *Krämer*, EurUP 2019, 17 ff.

⁷⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12.2006 i.d.F. der Bekanntmachung v. 13.8.2017 (BGBl. I 2017, S. 3290); ausführlich zur Entstehungsgeschichte des UmwRG *Fellenberg/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 42), 86. Lfg., Stand: April 2018, Vorbemerkung UmwRG Rn. 86 ff.

⁷⁶ BVerfGE 1, 430 (432 f.); 129, 1 ff.; *Eckert*, VR 2020, 1 ff.; monographisch *Guckelberger*, *Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionalem Anpassungsdruck*, 2017, S. 44 ff.

⁷⁷ Siehe *Schlacke* (Fn. 4), § 6 Rn. 15 f.; auch das Compliance Committee der Aarhus-Konvention hielt das UmwRG für eine nur unzureichende Umsetzung der Konvention; siehe dazu *Schlacke*, NVwZ 2017, 905 (906 f.).

⁷⁸ Ausführlich zu den jüngsten Änderungen *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392 ff.; eine Übersicht über die bisherigen Änderungen findet sich bei *Fellenberg/Schiller* (Fn. 75), Vorbemerkung UmwRG Rn. 93 ff.

⁷⁹ Bspw. EuGH, Urt. v. 12.5.2011, Rs. C-115/09 (Trianel), Rn. 50, 59; *Guckelberger* (Fn. 76), S. 15 f.

⁸⁰ *Epiney* (Fn. 13), § 6 Rn. 81.

⁸¹ Hierzu unter anderem *Franzius*, UPR 2016, 283 ff.

verfügt hierfür über das entsprechende rechtliche Instrumentarium. Es gilt, dieses zu nutzen!