

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 27

Nationale Umweltpolitik in der EG

**Zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen
einer Europäischen Umweltgemeinschaft**

Von

Dr. Christoph E. Palme



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH E. PALME

Nationale Umweltpolitik in der EG

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 27

Nationale Umweltpolitik in der EG

Zur Rolle des Art. 100a IV im Rahmen
einer Europäischen Umweltgemeinschaft

Von

Dr. Christoph E. Palme



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Palme, Christoph E.:

Nationale Umweltpolitik in der EG : zur Rolle des Art. 100a IV
im Rahmen einer europäischen Umweltgemeinschaft / von
Christoph E. Palme. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992
(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 27)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07488-2

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-07488-2

Meinen Eltern

Vorwort

Während meiner Beschäftigung mit den politischen und rechtlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung des „Waldsterbens“ machte ich relativ schnell die Entdeckung, daß die nationalen Möglichkeiten effektiver Umweltpolitik aufgrund europarechtlicher Vorgaben begrenzt sein können. Kristallisationspunkt dieser Entwicklung war die Diskussion um die Einführung des schadstoffarmen Autos in den Jahren 1987 ff. Hier meldete die EG-Kommission aus Gründen des Freien Warenverkehrs ernsthafte Bedenken gegen die verbindliche Einführung bzw. steuerliche Begünstigung strenger Abgasnormen durch die Bundesregierung an, denn sie witterte darin protektionistische Tendenzen. Da in diesem Konflikt m.E. ein Grundsatzproblem künftiger Umweltpolitik liegt, beschloß ich, dieses Thema zum Gegenstand meiner Dissertation zu machen. Ziel der Arbeit soll es sein, politische wie juristische Möglichkeiten aufzuzeigen, den Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie zu entschärfen. Dabei ist es meine feste Überzeugung, daß diese beiden, gemeinhin als widerstreitend geltenden Belange sich gegenseitig ergänzen können.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. iur. Dr. h.c. *Thomas Oppermann*. Durch zahlreiche interessante Gespräche mit ihm und generell infolge der Möglichkeit der Mitarbeit an seinem Lehrstuhl wurde ich auf vieles hingewiesen. Darüber hinaus wird mir die freundliche und wohlwollende Betreuung meines Dissertationsvorhabens sowie deren Aufnahme in die „Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht“ immer in Erinnerung bleiben.

Mein Dank gilt zudem Herrn Professor Dr. iur. *Wolfgang Graf Vitzthum* sowohl für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens als auch für die wertvollen Vorschläge zur Abrundung der Arbeit.

Weiterhin möchte ich mich besonders für die wertvolle Hilfe von *Hermann Hepp-Schwab* bedanken, der mir sehr gute Hinweise für die endgültige Fassung der Arbeit gab.

Schließlich gilt mein Dank der freundlichen Unterstützung durch Dr. iur. *Claus-Dieter Classen*, *Caroline Hinds*, *Stephan Wilske* und *Jochen Schumacher*.

Tübingen, im März 1992

Christoph Palme

Inhalt

Einführung – Gang der Darstellung	15
A. Umweltpolitik als internationale und europäische Aufgabe	18
I. Umweltschutz kennt keine Grenzen	18
II. Mögliche Handlungsebenen	19
III. Interdependenzen	19
B. Nationale Umweltpolitik in der EG	23
I. Umweltpolitik im Rahmen der Art. 130r ff. EWG-V	23
1. Kompetenzen der EG	23
a) Art. 130s	24
aa) Der Umweltbegriff	24
bb) Räumlicher Geltungsbereich	26
cc) Ziele / Grundsätze	27
dd) Subsidiaritätsprinzip	27
b) Abgrenzung zu Art. 100 und Art. 100a, b	31
aa) Das Problem	32
bb) Lösungsansätze	33
cc) Binnenmarktbe­griff	34
dd) Produktionsnormen	38
ee) Abgrenzungsformel	42
ff) Umweltfinale Regelungen	43
2. Spielräume der Mitgliedstaaten	44
a) Bei Fehlen von sekundärem Gemeinschaftsrecht	44
b) Bei Vorliegen von sekundärem Gemeinschaftsrecht	45
II. Umweltpolitik im Rahmen des Art. 100a EWG-V	48
1. Kompetenz der EG	48

2. Spielräume der Mitgliedstaaten	48
a) Vor Harmonisierung	48
b) Nach Harmonisierung	53
III. Umweltpolitik im Rahmen des Art. 100 EWG-V	55
1. Kompetenz der EG	55
2. Spielräume der Mitgliedstaaten	56
a) Vor Harmonisierung	56
b) Nach Harmonisierung	56
IV. Umweltpolitik im Rahmen der Außenkompetenzen	56
1. Art. 130r V	57
a) Abschlußkompetenz der EG	57
b) Abschlußkompetenz der Mitgliedstaaten	58
2. Art. 113	60
a) Abschlußkompetenzen der EG	60
b) Abschlußkompetenzen der Mitgliedstaaten	62
V. Umweltpolitik innerhalb anderer Politikbereiche	64
1. Querschnittscharakter der Umweltpolitik	64
2. Verkehrspolitik	65
3. Landwirtschaft	68
4. Regional- / Strukturpolitik	70
5. Steuern	71
6. Freier Dienstleistungsverkehr	72
7. Gentechnik	76
8. Arbeitsumwelt	76
9. Subventionen	76
10. Kerntechnik	76
C. Der nationale Alleingang nach Art. 100a IV	78
I. Auslegungsmethoden im Europarecht (Exkurs)	78
1. Konventionelle Methoden	78
a) Allgemeines	78
b) Sekundärrecht	79

Inhalt	11
c) Primärrecht	79
2. Spezifisch europarechtliche Methoden	80
a) Die Dynamik des EG-Rechts	80
aa) Ständige Aktualisierung	81
bb) Förderung der Integration	81
cc) Berücksichtigung „späterer Praxis“	82
(1) Die Methode	82
(2) Art. 31 III b) WVRK	83
(3) Übertragung von Völkerrecht auf die EG	84
(4) „Spätere Praxis“ in der Gemeinschaft	87
b) Andere Auslegungsgrundsätze	90
3. Zur Behandlung von Erklärungen und Vorbehalten der Mitgliedstaaten in der Schlußakte	91
a) Bedeutung für die Auslegung des Art. 100a IV	91
b) Übertragung völkerrechtlicher Grundsätze auf die Gemeinschaft	92
aa) Abgabe durch Gemeinschaftsorgan	93
bb) Verfahrensakzessorietät	93
cc) Veröffentlichung	94
dd) Integrationskonformität	94
4. EG-Recht als politisches Recht	95
II. Handlungsspielraum im Rahmen des Art. 100a IV	96
1. Anwendungsbereich des Art. 100a IV	96
a) In Betracht kommende Harmonisierungsmaßnahmen	96
b) Wirksamkeit der Maßnahme	97
c) Tatbestand des Art. 100a I	99
d) Zeitlicher Geltungsbereich	99
e) Weiterentwicklung harmonisierter Vorschriften	102
f) Durchführung von Harmonisierungsmaßnahmen	105
g) Gleichwertigkeitserklärung	106
h) Im Hinblick auf den „Luxemburger Kompromiß“	107
aa) Rechtsnatur der Vereinbarung	108
bb) Aufgabe des Luxemburger Kompromisses	108
cc) Rückschlüsse auf die Anwendung des Abs. 4	109

(1) Einstimmigkeit	110
(2) Zustimmung	111
(3) Enthaltung	113
i) Im Hinblick auf Art. 100a V	114
k) Handelsverträge gem. Art. 113	115
2. Unter Art. 100a IV fallende Maßnahmen	116
a) Standardfestsetzung	116
b) Steuerliche Förderung	117
aa) Aushöhlung der EG-Normen	117
bb) Verstoß gegen Art. 95	118
cc) Verstoß gegen Art. 92 I	122
3. „Anwenden“ i.S.v. Art. 100a IV	124
a) Die Fragestellung	124
b) Wörtliche Auslegung	126
aa) Deutsch	126
bb) Englisch	126
cc) Französisch	127
dd) Resumé	127
c) Systematische Interpretation	128
aa) Rückschlüsse aus Art. 100a III	128
bb) Bedeutung des Art. 100a V	129
cc) Bedeutung des Art. 100b II	130
dd) Bedeutung des Art. 130r II 2	130
ee) Der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes	132
(1) Herleitung	132
(2) Modifikation im Europarecht	132
(3) Stellenwert bei Abs. 4	133
ff) Der Grundsatz der engen Auslegung souveränitätsbeschränkender Normen	135
(1) Geltung im Völkerrecht	135
(2) Modifikation im Europarecht	136
gg) Bedeutung des Art. 130t	136
(1) Wortlaut: „ergreifen“	136

(2) Das juristische Umfeld von Art. 130t und Art. 100a IV . . .	137
(3) Ergebnis	139
hh) Rückschlüsse aus Art. 118a III	140
ii) Abs. 4 als Ersatz für den Luxemburger Kompromiß	140
d) Teleologische Auslegung	141
aa) Vertragsziel „Binnenmarkt“	141
(1) Rechtslage vor der EEA	141
(2) Jetzige Rechtslage	142
bb) Konsequenzen für die Auslegung des Abs. 4	147
(1) Die Struktur des Art. 100a	147
(2) Das politisch-rechtliche Umfeld des Angleichungsprozesses	148
(3) Die Funktion des Abs. 4	149
(4) Abs. 4 als Ausnahmevorschrift?	151
e) Vereinbarkeit mit dem Gebot der integrationsfreundlichen Auslegung	151
aa) Ausrichtung des Binnenmarkts am Ziel der Integration	152
bb) Grundprobleme des Integrationsprozesses	152
cc) Verschiedene Integrationskonzepte	153
dd) Art. 100a IV im Rahmen des Abstufungskonzeptes	155
4. Inhaltliche Voraussetzungen	156
a) Umweltbelange als Schutzgut	156
b) Bindung der Mitgliedstaaten	156
c) Grundsätzliche Übernahme der Rechtsprechung zu Art 30/36	157
d) Bestimmung des Schutzniveaus	159
e) Fehlen des wissenschaftlichen Nachweises	160
f) Verhältnismäßigkeitskontrolle	161
g) Beweislast	163
5. Verfahrensrechtliche Fragen	164
a) Mitteilung	164
aa) Mitteilungszeitpunkt	164
bb) Folgen unterbliebener Mitteilung	165
b) Bestätigung durch die Kommission	165
aa) Zeitraum	165
bb) Prüfungsumfang	166

cc) Widerruf	167
6. Zeitpunkt der Anwendbarkeit	168
a) In Betracht kommende Möglichkeiten	168
b) Rückschlüsse aus dem Wortlaut des Abs. 4 UA 1	169
c) Rückschlüsse aus dem Wortlaut des Abs. 4 UA 3	170
d) Die Kontrollfunktion des Prüfverfahrens	170
e) Vergleich mit Art. 93 II, III	171
f) Vergleich mit Art. 225	172
7. Rechtsschutz	173
a) Der ausscherende Mitgliedstaat	174
b) Die Kommission.	174
c) Andere Mitgliedstaaten	175
d) Betroffene Unternehmen	175
D. Ausblick: Das Umweltargument im Welthandel	176
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	179
Literatur	183

Einführung

Durch die Einheitliche Europäische Akte vom 1. Juli 1987 wurde erstmals eine Europäische Umweltpolitik explizit im Rahmen des EWG-Vertrages normiert. Die Vorschriften der Art. 130r ff., aber auch der neue Art. 100a sind das konkrete Ergebnis dieser Entwicklung. Normierung und Anwendung dieser neuen Regeln lassen jedoch schon neue Konfliktfelder am Horizont erscheinen: Was darf in Zukunft die EG tun? Was dürfen (noch) die Mitgliedstaaten? Hier scheint sich ein Spannungsfeld zu entwickeln, das seiner Struktur nach nicht neu ist — die Frage der Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft. Die aktuelle Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Politischen Union zeigt jedoch, daß es hier um ein Kernproblem der Europäischen Integration geht. Die folgende Arbeit will sich mit einem Brennpunkt dieses Konflikts, nämlich der Verteilung der neu durch die EEA eingeführten Umweltkompetenzen auf die EG und die Mitgliedstaaten, befassen.

Gerade in der Umweltpolitik zeichnet sich für die Bundesrepublik Deutschland neben dem klassischen Kompetenzproblem eher formaler Art ein zusätzlicher Konflikt mit der EG ab: Die Europäische Gemeinschaft scheint mit zunehmender Integration eine wirksame deutsche Umweltpolitik auf hohem Niveau zu behindern. Beispiele hierzu lassen sich in letzter Zeit etwa wie folgt anführen: der Kampf um die Abgasnormen im Rahmen der Einführung des Katalysatorautos, die Zulassung eines PCP-haltigen Holzschutzmittels, das in Deutschland schon seit 1987 verboten ist. Aber auch der Streit um das Reinheitsgebot beim Bier und um deutsche Grenzkontrollen britischen Rindfleisches zeigt den Grundkonflikt auf, der sich hier manifestiert: Es ist der Widerstreit zwischen einem Binnenmarkt ohne Grenzen und einer wirksamen Umweltpolitik. Der Binnenmarkt erfordert möglichst gleiche Rechtsvorschriften in der ganzen Gemeinschaft, insbesondere für Umweltnormen. Dies zieht jedoch die Notwendigkeit einer Einigung aller Mitgliedstaaten nach sich. Naturgemäß bleibt dabei das umweltpolitisch relativ hoch entwickelte Deutschland auf der Strecke und muß sich mit vergleichsweise wenig effizienten Beschlüssen abfinden. So wird der Binnenmarktprozeß auch von manchem Umweltpolitiker mit Skepsis betrachtet.

Es wäre jedoch der falsche Weg, „das Kind mit dem Bade auszuschütten“ und die Wirtschaftsintegration Europas abzulehnen. Denn dies hätte mit gro-

ber Sicherheit das Ende der Europaidee überhaupt zur Folge. Schließlich war es nicht zuletzt der Binnenmarkt, der den gerade stattfindenden weiteren Integrationsschub der EG zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union auslöste. Eine Blockade dieses Prozesses kann niemand ernsthaft wollen, schon gar nicht zum jetzigen Zeitpunkt, wo sich die Ideale des freien Europa auch im Osten durchzusetzen beginnen.

Die Lösung des Spannungsfeldes Binnenmarkt – Umwelt kann daher nur mit Europa, nicht gegen Europa gefunden werden. Die EG muß sich daher zur Umweltgemeinschaft weiterentwickeln. Sie muß zu einer Harmonisierung von Ökologie und Ökonomie finden. Dazu bietet sie auch eine einzigartige Chance, denn das Zusammenspiel verschiedener, mit Normsetzungsbefugnissen ausgestatteter Ebenen kann zum Vorteil des europäischen Umweltschutzes optimiert werden. Das Prinzip dabei ist einfach: es ist mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen, daß Umwelttechnologie Zukunftstechnologie und damit von größter wirtschaftlicher Bedeutung sein wird. Wenn daher ein Mitgliedstaat schärfere Umweltstandards als die EG festlegt, werden die anderen Länder schon aus wirtschaftlichen Gründen so schnell wie möglich versuchen, auch diese Normen für ihre Unternehmen verbindlich festzuschreiben, um auf dem Zukunftsmarkt der Umwelttechnologie mit dabei zu sein. Dies zieht unweigerlich eine Erhöhung der Umweltstandards auch auf EG-Ebene nach sich. So können sich die verschiedenen nationalen und die gemeinschaftliche Umweltpolitik ergänzen.

Die Einheitliche Europäische Akte mit den Artikeln 130t und 100a IV bietet die rechtliche Grundlage für ein solches Vorgehen. Sie war ein Schritt in die richtige Richtung — der Binnenmarkt wird ökologisch-qualitativ in die Pflicht genommen.

Gang der Darstellung

Die Arbeit beschäftigt sich mit dem Spielraum der Mitgliedstaaten im Rahmen des Handlungssystems der „Europäischen Umweltgemeinschaft“. Dreh- und Angelpunkt ist dabei die genaue Analyse des durch die Akte neu eingefügten Art. 100a IV mitsamt seinem Umfeld.

Zuerst werden die umweltpolitischen Rahmenbedingungen und Grundkonflikte in der EG und generell in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen skizziert (Abschnitt A.). Danach erfolgt eine Zusammenstellung des Handlungssystems europäischer Umweltpolitik, in das Art. 100a IV eingebettet ist (Abschnitt B.), jeweils aufgeschlüsselt nach EG-Kompetenzen und nationalen Spielräumen, diese wiederum unterteilt in die Situation vor und nach Inanspruchnahme einer Kompetenz durch die Gemeinschaft. Der Schwerpunkt

liegt dabei in einer Analyse der umweltpolitisch besonders relevanten Art. 100a und Art. 130s.

Nach der Klärung des juristischen Umfeldes kann die Interpretation des Art. 100a IV beginnen (Abschnitt C). Hierbei tauchen in zentralen Punkten immer wieder spezifisch europarechtliche Auslegungsprobleme auf. Im ersten Abschnitt (I) erfolgt daher die Aufbereitung und Weiterentwicklung dieser Auslegungsmethoden. Dieser „Exkurs“ ist auch deshalb notwendig, weil der Autor versucht, die tatsächliche Weiterentwicklung der EG zur Umweltgemeinschaft juristisch-dogmatisch abzusichern und nicht nur „aus der Luft zu greifen“. Eine besondere Auseinandersetzung findet dabei mit der Dynamik des EG-Rechts und den Erklärungen zur Einheitlichen Europäischen Akte statt.

Als Kern der Arbeit kann jetzt die Auslotung des durch Art. 100a IV gewährten Handlungsspielraums erfolgen (Abschnitt II). Dabei muß zuerst der Anwendungsbereich der Norm abgesteckt werden (Kap. 1, 2), bevor der Frage nachgegangen wird, ob die Vorschrift auch die Einführung neuer Maßnahmen deckt (Kap. 3). Schließlich sind die inhaltlichen (Kap. 4) und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen (Kap. 5), der Zeitpunkt der Anwendbarkeit (Kap. 6) sowie Fragen des Rechtsschutzes (Kap. 7) zu klären. „Innere Mitte“ der Arbeit soll aber neben der dogmatischen Aufbereitung der verschiedenen Facetten umweltpolitischer Handlungsspielräume der Versuch sein, die Normen des EWG-V neu in einem umweltpolitischen, aber rechtsdogmatisch abgesicherten Licht zu interpretieren.

Auf die gesamte Arbeit bezogen sei noch angemerkt, daß es nicht Ziel des Verfassers war, im Europarecht Bekanntes und Eingeführtes noch einmal breit darzustellen. Insoweit wird, soweit es nicht für das Verständnis der Gedankengänge von Bedeutung ist, auf die bereits existierende Literatur verwiesen. Vielmehr ist es der Anspruch der Arbeit, auf knappem Raum sich auf die spezifisch neuen Herausforderungen im Bereich der europäischen Umweltpolitik und des europäischen Umweltrechts zu konzentrieren.