

Schriften zum Europäischen Recht

Band 198

**Praxis der Richtlinienumsetzung
im Europäischen Verwaltungsverbund**

**Die Reichweite der Umgestaltung
der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung**

Herausgegeben von

**Cristina Fraenkel-Haeberle, Johannes Socher
und Karl-Peter Sommermann**



Duncker & Humblot · Berlin

Praxis der Richtlinienumsetzung
im Europäischen Verwaltungsverbund

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 198

Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund

Die Reichweite der Umgestaltung
der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung

Herausgegeben von

Cristina Fraenkel-Haeberle, Johannes Socher
und Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-18029-5 (Print)

ISBN 978-3-428-58029-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die nachfolgenden Beiträge sind aus dem Forschungsprojekt „Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich“ hervorgegangen, das im Rahmen des Programmbereichs „Europäischer Verwaltungsraum“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bis Ende 2019 durchgeführt wurde. Sie verstehen sich als Beitrag zur vergleichenden Implementationsforschung.

Ausgangspunkt für den vorliegenden Band war ein internationales Expertentreffen, das am 24. und 25. September 2018 in Speyer stattgefunden hat und dem Thema „Praxis und Strategien der Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Unionsrechts der Mitgliedstaaten“ gewidmet war. Die Diskussion beleuchtete insbesondere das Spannungsfeld zwischen Völkerrecht, Europarecht und nationaler Umsetzungspraxis.

Die Bearbeitung der Beiträge befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand vom 30. September 2019. In Einzelfällen wurden Angaben noch nachgetragen.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für ihre engagierte Mitwirkung und dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung für den gewährten Druckkostenzuschuss.

Speyer, im Januar 2020

*Karl-Peter Sommermann
Cristina Fraenkel-Haeberle
Johannes Socher*

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	19
Verzeichnis der untersuchten Richtlinien	22
§ 1 Einleitung Von <i>Karl-Peter Sommermann</i>	25
<i>Erster Teil</i>	
Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Umweltverwaltung in ausgewählten Mitgliedstaaten	
§ 2 Organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben im Umweltbereich: der europarechtliche Ausgangspunkt Von <i>Johannes Socher</i>	33
§ 3 Europafreundlichkeit auf Belgisch: Umsetzung von Umweltrichtlinien (organisatorische und verfahrenstechnische Aspekte) Von <i>Yseult Marique</i>	45
§ 4 Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Deutschland Von <i>Johannes Socher</i>	61
§ 5 Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts der Union in Frankreich Von <i>Maria Kordeva</i>	75
§ 6 Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Großbritannien Von <i>Johannes Socher</i>	87
§ 7 Europäische Vorgaben im Umweltbereich und ihre Umsetzung in Italien aus verfahrensrechtlicher und organisatorischer Sicht Von <i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	101

§ 8	Prospektive und verifizierende Regelungsfolgenabschätzung sowie „Gold-Plating“-Verbot als allgemeine Strategie der Umsetzung des Unionsrechts in Italien Von <i>Elena Buoso</i>	119
§ 9	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des EU-Umweltrechts in Polen Von <i>Ziemowit Cieřlik</i>	127
§ 10	Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Spanien Von <i>Javier Barnes</i>	143
§ 11	Aspekte der Umsetzung der EU-Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Ungarn Von <i>Krisztina Rozsnyai</i>	159

Zweiter Teil

	Die Ausgestaltung der Regulierungsbehörden im Energiesektor	177
§ 12	Die Entwicklung der Vorgaben des Unionsrechts zu Organisation und Verfahren der Regulierungsbehörden im Energiesektor Von <i>Johannes Socher</i>	179
§ 13	Die britische Ofgem als Referenzmodell unabhängiger Energieregulierungsbehörden in Europa Von <i>Johannes Socher</i>	191
§ 14	Die Unabhängigkeit der belgischen Energieregulierungsbehörden zwischen korporativem Erbe und deliberativem Konzept Von <i>Yseult Marique</i> und <i>Emmanuel Slautsky</i>	201
§ 15	Organisation und Unabhängigkeit der Energieregulierungsbehörden in Deutschland Von <i>Johannes Socher</i>	239
§ 16	Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden im Energiesektor: das Beispiel der französischen Energieregulierungskommission Von <i>Maria Kordeva</i>	253
§ 17	Organisation und Unabhängigkeit der italienischen Regulierungsbehörde im liberalisierten Energiesektor Von <i>Cristina Fraenkel-Haerberle</i>	267

Dritter Teil

Übergreifende Analysen 289

§ 18	Überschießende Effekte der Umsetzung von Richtlinien in den EU-Mitgliedsstaaten aus rechtlicher Perspektive Von <i>Claus Dieter Classen</i>	291
§ 19	Verwaltungskapazitäten und Koordinationsmechanismen bei der nationalen Umsetzung von EU-Recht Von <i>Benjamin Gröbe, Niclas Beiborn</i> und <i>Stephan Grohs</i>	305
§ 20	Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen Von <i>Karl-Peter Sommermann</i>	321
	Autorenverzeichnis	333

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Verzeichnis der untersuchten Richtlinien	22
§ 1 Einleitung	25
Von <i>Karl-Peter Sommermann</i>	25

Erster Teil

Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Umweltverwaltung in ausgewählten Mitgliedstaaten 31

§ 2 Organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben im Umweltbereich: der europarechtliche Ausgangspunkt Von <i>Johannes Socher</i>	33
I. Einleitung	33
II. Umweltverträglichkeitsprüfung	35
III. Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	37
IV. Zuteilung und Handel von Emissionszertifikaten	39
V. Freier Zugang zu Umweltinformationen	41
§ 3 Europafreundlichkeit auf Belgisch: Umsetzung von Umweltrichtlinien (organisatorische und verfahrenstechnische Aspekte) Von <i>Yseult Marique</i>	45
I. Einführung	45
II. Die Haltung Belgiens gegenüber dem Europarecht	46
III. Zugang zu Informationen: „Spill over“ und „Kerngehalt“	49
IV. Zugang zu Gericht: Unterschiede in der regionalen Organisation ..	51
V. Die Öffentlichkeitsbeteiligung am Entscheidungsverfahren: ein fest verwurzelter Widerstand	54
VI. Fazit	57

§ 4	Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Deutschland	
	Von <i>Johannes Socher</i>	61
	I. Einleitung	61
	II. Grad der Verrechtlichung	62
	III. Einhaltung der Umsetzungsfristen	64
	IV. Fehlerhafte Umsetzung	66
	V. Änderung der Verwaltungsorganisation	68
	VI. Änderungen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts	69
	VII. Anzeichen indirekter Europäisierung	70
	VIII. Bilanz	71
§ 5	Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Umweltrechts der Union in Frankreich	
	Von <i>Maria Kordeva</i>	75
	I. Einleitung	75
	II. Stand des französischen Rechts und Umsetzung der EU-Richtlinien	76
	1. Das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen	76
	2. Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verwaltungsentscheidungen	78
	III. Spill-over-Effekte	83
	1. Das Gesetz über die Beziehungen zwischen dem Bürger und der Verwaltung	83
	2. Die „Große nationale Debatte“ (<i>Grand débat national</i>)	84
	IV. Bilanz	85
§ 6	Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Großbritannien	
	Von <i>Johannes Socher</i>	87
	I. Einleitung	87
	II. Ausgangslage und Grad der Verrechtlichung	88
	III. Einhaltung von Umsetzungsfristen	92
	IV. Änderungen der Verwaltungsorganisation	93
	V. Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts	94
	VI. Anzeichen indirekter Europäisierung	98
	VII. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	98

§ 7	Europäische Vorgaben im Umweltbereich und ihre Umsetzung in Italien aus verfahrensrechtlicher und organisatorischer Sicht	
	Von <i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	101
	I. Prämisse	101
	II. Richtlinienumsetzung und Umsetzungsfristen	102
	III. Modifikation des Verfahrensrechts	103
	1. Abweichung von den allgemeinen Verfahrensregeln	103
	2. Verfahrensvereinfachung	104
	3. Spill-over-Effekte außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinien	107
	4. Die Verfahrensbeschleunigung durch die Dienststellenkonferenz	108
	5. Umweltvereinbarungen als konsensorientierte Verfahrensgestaltung	109
	6. Die Genehmigungsüberprüfung als nachträgliche Beobachtung	110
	7. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im <i>Codice dell'ambiente</i>	112
	8. Rolle der Umweltschutzvereinigungen als „betroffene Öffentlichkeit“	113
	IV. Durch das Europarecht induzierte organisatorische Veränderungen	114
	1. Die beratende Funktion der Fachausschüsse	115
	2. Die Agenturen mit Kontrollfunktion	116
	V. Schluss	116
§ 8	Prospektive und verifizierende Regelungsfolgenabschätzung sowie „Gold-Plating“-Verbot als allgemeine Strategie der Umsetzung des Unionsrechts in Italien	
	Von <i>Elena Buoso</i>	119
	I. Die Einführung der Regelungsfolgenabschätzung in Italien	119
	II. Der Rechtsrahmen der prospektiven (AIR) und verifizierenden (VIR) Regelungsfolgenabschätzung	120
	III. Das „Gold-Plating“-Verbot als allgemeine Strategie der Umsetzung des Unionsrechts in Italien	121
	IV. Natur und Rolle der Regelungsfolgenabschätzung; Abgrenzung zur technisch-normativen Analyse (ATN) der Gesetzesentwürfe	123
	V. Die wesentlichen Inhalte von AIR und VIR	124
	VI. Auswertung der Ergebnisse und Fazit	125
§ 9	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des EU-Umweltrechts in Polen	
	Von <i>Ziemowit Cieřlik</i>	127
	I. Einleitung	127
	II. Grundsätzliche Regelungsansätze zur Umsetzung des EU-Umweltrechts	129
	1. Das verfassungsrechtliche Numerus-clausus-Prinzip	129
	2. Das Konzept des integrierten Umweltschutzes	131

III.	Europäisierung der Konstruktionselemente des Umweltrechts	132
1.	Verfassungsrechtliche Ansätze	132
2.	Allgemeine Grundsätze des Umweltrechts	133
3.	Grundlegende Rechtsbegriffe	134
IV.	Umwandlungen im Verwaltungsverfahren	135
V.	Organisation der Umweltschutzverwaltung	138
VI.	Schlussbemerkungen	140
§ 10	Die Umsetzung organisations- und verfahrensrechtlicher Vorgaben des europäischen Umweltrechts in Spanien	
	Von <i>Javier Barnes</i>	143
I.	Einführung: die strategische Rolle des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts	143
1.	Die Steuerungsfunktion von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren	143
2.	Folgen der Nichtberücksichtigung der Steuerungsfunktion von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren	144
II.	Allgemeine Probleme bei der Umsetzung von Richtlinien in Spanien	145
1.	Die (irrig) Vorstellung, dass Richtlinien einen Sachbereich erschöpfend behandeln	146
2.	Die Fixierung auf die rechtzeitige Umsetzung	147
3.	Die Umsetzung aus Sicht der Europäischen Union	149
4.	Zwischenergebnis	149
III.	Die Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung	150
1.	Organisationsrechtliche Vorgaben	150
2.	Verfahrensrechtliche Vorgaben	151
IV.	Freier Zugang zu Umweltinformationen	153
1.	Die Ausrichtung auf das Verwaltungsverfahren	153
2.	Die praktische Relevanz der Aarhus-Konvention	154
3.	Die allmähliche Herausbildung einer Kultur der Transparenz in Spanien	155
4.	Abschließende Bemerkung	155
V.	Fazit	156
§ 11	Aspekte der Umsetzung der EU-Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Ungarn	
	Von <i>Krisztina Rozsnyai</i>	159
I.	Die Grundhaltung Ungarns gegenüber dem Unionsrecht auf dem Gebiet des Umweltschutzes	159
II.	Umsetzung des Europarechts	161
1.	Zugang zu Umweltinformationen	161
2.	Umweltverträglichkeitsprüfung	162

III.	Änderung der Verwaltungsorganisation	165
1.	Integration der territorialen Staatsverwaltung	165
2.	Zentralisierung auf der Landesebene	166
IV.	Änderung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozess- rechts	167
1.	Anfänge	167
2.	Spill-over-Effekte	168
3.	Erosion	170
4.	Verwaltungsprozessrecht – weitere Spill-over-Effekte	172
V.	Änderung der Rechts- und Verwaltungskultur	174
VI.	Bilanz der Umsetzung	175

Zweiter Teil

Die Ausgestaltung der Regulierungsbehörden im Energiesektor 177

§ 12	Die Entwicklung der Vorgaben des Unionsrechts zu Organisation und Verfahren der Regulierungsbehörden im Energiesektor Von <i>Johannes Socher</i>	179
I.	Einleitung	179
II.	Die europäische Energiepolitik und ihre Regulierung bis 2003	180
III.	Die Vorgaben der Energiebinnenmarktrichtlinien 2003	181
1.	Organisation	183
2.	Funktionelle Unabhängigkeit	183
3.	(Noch) Keine politische Unabhängigkeit	184
IV.	Die Vorgaben der Energiebinnenmarktrichtlinien 2009	184
1.	Präzisierung der zu bestimmenden Regulierungsbehörde	186
2.	Stärkung der funktionellen Unabhängigkeit	186
3.	Einführung auch politischer Unabhängigkeit	187
V.	Fazit	189
§ 13	Die britische Ofgem als Referenzmodell unabhängiger Energierегulierungsbehörden in Europa Von <i>Johannes Socher</i>	191
I.	Einführung	191
II.	Die Entwicklung unabhängiger Regulierungsbehörden im Vereinigten Königreich am Beispiel der Ofgem	192
1.	Ausgangslage	192
2.	Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Großbritannien	193
3.	Etappen der britischen Regulierung im Energiesektor	194
4.	Organisation und Unabhängigkeit der Ofgem	195
III.	Der prägende Einfluss des britischen Regulierungsmodells auf die europäischen Vorgaben	197

IV.	Umsetzung der europäischen Vorgaben	198
V.	Fazit	199
§ 14	Die Unabhängigkeit der belgischen Energieregulierungsbehörden zwischen korporativem Erbe und deliberativem Konzept	
	Von <i>Yseult Marique</i> und <i>Emmanuel Slautsky</i>	201
I.	Einführung	201
II.	Der Energiesektor im belgischen Kontext	206
	1. Die belgische Verwaltung: zwischen Liberalismus, Korporatismus und Konsoziativismus	207
	2. Korporatismus und Konsoziativismus im belgischen Energie- sektor	209
	3. Regionalisierung der Energie (1980–)	210
III.	Status und Organisation der belgischen Energieregulierungs- behörden nach der Liberalisierung des Sektors (1999–)	210
IV.	Die Unabhängigkeit der Energieregulierungsbehörde auf Bundes- ebene (CREG)	213
	1. Die schrittweise erworbene organisatorische Unabhängigkeit	213
	2. Die funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde als brisante Frage des belgischen Verfassungsrechts	214
	3. Jüngste Entwicklungen im Status der CREG	219
V.	Die Unabhängigkeit regionaler Regulierungsbehörden im Energie- sektor	223
VI.	Nachprüfung der Maßnahmen und Entscheidungen der Regulie- rungsbehörden	224
	1. Parlamentarische Kontrolle	224
	2. Gerichtliche Nachprüfung	227
	3. Regulatoren im Mittelpunkt mehrfacher Interaktionen zwischen „Peers“	228
VII.	Unabhängige Energieregulierungsbehörden in Belgien: Welche demokratische Legitimation?	230
VIII.	Schlussfolgerungen	237
§ 15	Organisation und Unabhängigkeit der Energieregulierungsbehörden in Deutschland	
	Von <i>Johannes Socher</i>	239
I.	Einleitung	239
II.	Die Frage nach dem „hinreichenden Legitimationsniveau“	239
III.	Umsetzung der europäischen Vorgaben	242
	1. Organisation	243
	2. Funktionelle Unabhängigkeit	244
	3. Politische Unabhängigkeit	246
IV.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit	249

§ 16	Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden im Energie- sektor: das Beispiel der französischen Energieregulierungskommission Von <i>Maria Kordeva</i>	253
	I. Ausgangslage	253
	II. Umsetzung der europäischen Vorgaben	256
	1. Die institutionelle Rolle der CRE	257
	2. Die CRE und die Frage nach dem Rechtsschutz	260
	III. Analyse und Wertung	261
	1. Gerichtliche Kontrolle	261
	2. Finanzaufsicht	262
	3. Funktionelle Unabhängigkeit und Unvereinbarkeitsregelung	264
	IV. Fazit	265
§ 17	Organisation und Unabhängigkeit der italienischen Regulierungsbehörde im liberalisierten Energiesektor Von <i>Cristina Fraenkel-Haerberle</i>	267
	I. Die Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden in Italien zwischen innerstaatlichen Zwängen und dem Druck des Europa- rechts	267
	II. Unabhängige Regulierungsbehörden und die Legitimationsfrage	269
	III. Die italienische Energiebehörde und der inkrementelle Ausbau ihrer Befugnisse	272
	IV. Die Liberalisierung des Energiemarkts unter dem Einfluss des Europarechts	274
	V. Koordination von ARERA und der Kartellbehörde AGCOM zur Gewährleistung von Wettbewerbs- und Verbraucherschutz	278
	VI. Rechtsschutzfragen	279
	VII. Die Entwicklung des Energiesektors zwischen operativer Entflechtung und Verwaltungsverbund der Energiebehörden	282
	VIII. Unabhängigkeit der ARERA im Spannungsfeld der europäischen und nationalen Regelung	285
	IX. Schlussfolgerungen	287

Dritter Teil

Übergreifende Analysen 289

§ 18	Überschießende Effekte der Umsetzung von Richtlinien in den EU-Mitgliedsstaaten aus rechtlicher Perspektive Von <i>Claus Dieter Classen</i>	291
	I. Einführung	291
	II. Perspektiven des nationalen Rechts	293
	1. Gründe für überschießende Effekte	293
	2. Rechtsfolgen	297

III.	Unionsrechtliche Perspektiven	299
1.	Zulässigkeit	299
2.	Konsequenzen	300
3.	Bewertung	302
IV.	Gesamtbilanz	303
§ 19	Verwaltungskapazitäten und Koordinationsmechanismen bei der nationalen Umsetzung von EU-Recht Von <i>Benjamin Gröbe, Niclas Beinborn</i> und <i>Stephan Grohs</i>	305
I.	Einleitung	305
II.	Konzeptionelle Grundlagen	308
III.	Analyse: Kontinuität dezentraler Transpositionsmuster	310
1.	Formalisierung der Richtlinientransposition	310
2.	Zentralisierung der Koordinationsfunktion	312
3.	Die Struktur horizontaler Koordination	313
4.	Die Struktur vertikaler Koordination	314
5.	Die Rolle der Fachministerien	315
6.	Einbezug von Interessengruppen	318
IV.	Zusammenfassung	319
§ 20	Die Umsetzung von Richtlinien im Umwelt- und Energiebereich durch die EU-Mitgliedstaaten: vergleichende Schlussfolgerungen Von <i>Karl-Peter Sommermann</i>	321
I.	Die Europäische Union als Rechts- und Implementationsgemein- schaft	321
II.	Umsetzungsprobleme und Umsetzungsmodalitäten im Umwelt- bereich	324
III.	Die Ausgestaltung der unabhängigen Regulierungsbehörden im Energiebereich und ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung	327
IV.	Fazit	330
	Autorenverzeichnis	332

Abkürzungsverzeichnis

a. E.	am Ende
ABH	Az Alkotmánybíróság Határozatai (Entscheidungssammlung des ungarischen Verfassungsgerichts)
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	Actualité juridique. Droit administratif (Zeitschrift)
AK	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)
ArchVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BOE	Boletín Oficial del Estado (Gesetz- und Amtsblatt des Königreich Spaniens)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ders./dies.	derselbe/dieselbe
Diss.	Dissertation
D. Lgs.	Decreto legislativo (Gesetzesvertretende Dekret)
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Dz. U.	Dziennik Ustaw (Gesetzblatt der Republik Polen)
ebd.	ebenda
EELR	European Energy and Environmental Law Review
EIA Review	Environmental Impact Assessment Review
EIR	Environmental Information Regulations

ErwGr.	Erwägungsgrund
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G.U.	Gazzetta Ufficiale (Amtsblatt der Republik Italien)
GG	Grundgesetz
GrC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	Im Verbindung mit
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung
JEEPL	Journal of European Environmental Planning Law
JEL	Journal of Environmental Law
JEPP	Journal of European Public Policy
JORF	Journal officiel de la République française (Amtsblatt der Republik Frankreich)
JZ	JuristenZeitung
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MB	Moniteur Belge (Belgisches Staatsblatt)
MK	Magyar Közlöny (Amtsblatt Ungarns)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Pos.	Position
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RFDA	Revue française de droit administratif
RJE	Revue juridique de l'environnement
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S./s.	Seite/siehe
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge

SI	Statutory Instruments
Slg.	Sammlung
u. a.	und andere
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
Verf.	Verfasser
VPO	Verwaltungsprozessordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Verzeichnis der untersuchten Richtlinien

Beteiligungsrichtlinie	Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156/17.
Emissionshandelsrichtlinie 2003	Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. 2003 L 275/32.
Emissionshandelsrichtlinie 2009	Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2009 L 140/63.
Gasbinnenmarktrichtlinie 1998	Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. 1998 L 204/1.
Gasbinnenmarktrichtlinie 2003	Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG – Erklärungen zu Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, ABl. 2003 L 176/37.
Gasbinnenmarktrichtlinie 2009	Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. 2009 L 211/94.

Gasbinnenmarktrichtlinie 2019	Richtlinie 2019/692/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. 2019 L 117/1.
IE-Richtlinie	Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334/17.
IVU-Richtlinie	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrative Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257/26.
Strombinnenmarktrichtlinie 1996	Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. 1997 L 27/20.
Strombinnenmarktrichtlinie 2003	Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG – Erklärungen zu Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, ABl. 2003 L 176/37.
Strombinnenmarktrichtlinie 2009	Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. 2009 L 211/55.
Strombinnenmarktrichtlinie 2019	Richtlinie 2019/944/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. 2019 L 158/125.
SUP-Richtlinie	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197/30.
UI-Richtlinie 1990	Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158/56.

UI-Richtlinie 2003	Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003 L 41/26.
UVP-Richtlinie 1985	Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175/40.
UVP-Richtlinie 1997	Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997 L 73/5.
UVP-Richtlinie 2011	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Kodifizierter Text), ABl. 2012 L 26/1.
UVP-Richtlinie 2014	Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2014 L 124/1.

§ 1 Einleitung

Von *Karl-Peter Sommermann*

Das Recht der Europäischen Union (EU) ist in seiner praktischen Geltung auf eine effektive Durchführung angewiesen, die nach Art. 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt. Die Durchführung (in der englischen Sprachfassung „implementation“, in der französischen „mise en œuvre“) im Sinne dieser Vorschrift umfasst Rechtsetzung, insbesondere bei der Umsetzung von Richtlinien, sowie administrativen Vollzug, so etwa bei der Anwendung von Bestimmungen einer Verordnung der EU.¹ Unterschiede in der Durchführung ergeben sich bereits daraus, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinien unterschiedlich umsetzen, das Unionsrecht unterschiedlich interpretieren (jedenfalls solange eine Rechtsfrage noch nicht durch den Europäischen Gerichtshof geklärt ist) oder eingeräumtes Ermessen bei der Rechtsanwendung unterschiedlich ausüben.² Hinzu kommen Unterschiede, die sich aus den Eigenheiten der Rechts- und Verwaltungssystemen ergeben und die Verfahrensumstände und die Verfahrensdauer betreffen. Nicht nur die im jeweiligen Staat vorzufindenden verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen, seine Verwaltungsorganisation und sein Rechtsschutzsystem beeinflussen die Wirksamkeit und die Art und Weise der Durchführung, sondern auch die jeweilige Rechts- und Verwaltungskultur, d. h. namentlich die tradierten Verhaltensmuster und Werthaltungen in den Behörden.³

¹ *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Aufl., München 2016, Art. 291 AEUV Rn. 1 ff.; eingehend *Werner Schröder*, Durchsetzung des Unionsrechts – Durchführung, Sanktion, Rechtsschutz, in: Matthias Niedobitek (Hrsg.), Europarecht. Grundlagen und Politiken der Union, 2. Aufl., Berlin/Boston 2020, § 8, S. 591, 595 f., 611 ff.

² Dazu *Mattias Wendel*, Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem, Tübingen 2019, S. 53 und 89 ff. sowie 282 ff. (zu den Möglichkeiten einer Ermessenssteuerung im Regulierungsverbund).

³ Näher *Karl-Peter Sommermann*, Towards a Common European Administrative Culture?, in: Klaus König/Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann/Christoph Reichard/Karl-Peter Sommermann/Jan Ziekow (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Baden-Baden 2014, S. 605 ff.

Obwohl die Erscheinungsformen der Europäisierung des nationalen öffentlichen Rechts seit Mitte der 1980er Jahre intensiv untersucht wurden,⁴ besteht noch erheblicher Bedarf an vergleichender Forschung zur Durchführung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten.⁵ Zu diesem Ausschnitt aus der Implementationsforschung möchte der vorliegende Band einen Beitrag leisten.

Der Band ist im Rahmen des am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchgeführten Projekts zur „Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich“ entstanden. Dem Projekt lag die Hypothese zugrunde, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedliche Anpassungsstrategien verfolgen, die durch die jeweilige Rechts- und Verwaltungskultur sowie Europaoffenheit beeinflusst werden. Der Fokus des Projekts lag auf der Umsetzung von Rechtsakten, die das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation betreffen. Hier wird die gestaltende Einwirkung des Europarechts auf die Staatsorganisation und das Staatshandeln am intensivsten greifbar. Die Vielzahl entsprechender unionsrechtlicher Vorgaben, die mittlerweile fast alle Politikfelder betreffen, lassen das Prinzip der sogenannten Verfahrens- und Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten immer weiter in den Hintergrund treten.⁶

Für die Analysen *des ersten Teils des Bandes* wurden aus dem Kreis der Rechtsakte, die für eine vergleichende Untersuchung der Umsetzung von Richtlinien in den Mitgliedstaaten in Betracht kommen, Richtlinien ausgewählt, die die Umweltverwaltung betreffen. Im Interesse einer effektiven Implementierung gemeinsamer materiell-rechtlicher Standards hat der Unionsgesetzgeber hier bereits früh besonders intensiv in die Ausgestaltung von Verfahren und Organisation in den Mitgliedstaaten eingegriffen. In der Zwischenzeit wurden mehrere der „frühen“ Richtlinien, wie die Richtlinie über

⁴ Zu den mit dem europäischen Umweltrecht in Verbindung stehenden Gründen *Anna Katharina Mangold*, Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht, Tübingen 2011, S. 236 ff. Aus der Vielzahl der Veröffentlichung vgl. etwa die Beiträge in Jürgen Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 2008; *Thorsten Siegel*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Tübingen 2012.

⁵ Eine frühe vergleichende Untersuchung der Implementation von Richtlinien findet sich in Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, 2 Bde., Brüssel/London 1988.

⁶ Vgl. dazu *Diana-Urania Galetta*, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence“ of EU Member States*, Heidelberg 2010, sowie die Beiträge in *Cristina Fraenkel-Haerberle/Diana-Urania Galetta/Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich. Deutsch-italienische Analysen*, Berlin 2017.

die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie) vom 27. Juni 1985⁷ und die Richtlinie über die integrative Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) vom 24. September 1996,⁸ weiterentwickelt. Sie stehen neben der Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990 (UI-Richtlinie)⁹ und deren Nachfolgerichtlinie vom 28. Januar 2003¹⁰ im Mittelpunkt der Untersuchung. Den dazu verfassten Länderanalysen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien und Ungarn geht ein kurzer Überblick über die für die vergleichende Untersuchung heranzuziehenden Richtlinien voraus, der insbesondere die umzusetzenden verfahrens- und organisationsrechtlichen Vorgaben in den Blick nimmt.¹¹

Die Länderanalysen haben zum Ziel, Erkenntnisse zur Umsetzungspraxis und – soweit feststellbar – zu Umsetzungsstrategien ausgewählter Mitgliedstaaten zu gewinnen. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Werden die Richtlinien im Allgemeinen rechtzeitig umgesetzt?
- Wird tendenziell der Weg einer Minimalumsetzung (Umsetzung 1:1) gewählt? Inwieweit wird die Umsetzungstechnik eines „copy out“ genutzt?
- Ist bei der Umsetzung ein *gold-plating* zu beobachten, d. h. der Erlass von Regelungen, die Verpflichtungen begründen, die über die von der Richtlinie begründeten Anforderungen hinausgehen? Dabei ist zu beachten, dass die EU-Kommission eine solche „überschießende“ Umsetzung nicht ohne weiteres als positive „Veredelung“, sondern als einen potentiell die Verwirklichung des Ziels der Richtlinie beeinträchtigenden Störfaktor befreift.¹²

⁷ RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175/40.

⁸ RL 96/61/EG, v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257/26.

⁹ RL 90/313/EWG des Rates v. 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158/56.

¹⁰ RL 2003/4/EG, des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003 L 41/26.

¹¹ *Johannes Socher*, in diesem Band § 2.

¹² Vgl. die Studie des Directorate-General for Internal Policies – Policy Department „Gold-plating“ in the EAFRD. To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?“, erstellt im Auftrag des Europäischen Parlaments, Doc. IP/D/ALL/FWC/2009-056 v. 27.02.2014. Im vorangestellten Abstract (S. 1) heißt es: „Gold-plating“ refers to obligations that go beyond EU requirements: an excess of norms, guidelines and procedures accumulated at national, regional and local levels interfering with the expected policy goals.“