

Jürgen R. Schlösser

# Die Sperrwirkung sekundären Gemeinschaftsrechts

Mitgliedstaatliche Spielräume im „harmonisierten“  
Umweltrecht

• Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Inhaltsübersicht

<b>Erster Teil</b>	<b>Problemstellung, Gang der Untersuchung und begriffliche Grundlagen</b>	21
A.	Spielräume im europäischen Umweltrecht	21
B.	Gang der Untersuchung	24
C.	Begrifflichkeiten	25
<b>Zweiter Teil</b>	<b>Primärrechtliche Vorgaben mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume</b>	28
A.	Divergenzen im europäischen Umweltrecht	28
B.	Das Verhältnis zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht	<b>37</b>
C.	Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltrechts	41
D.	Zwischenergebnis	48
<b>Dritter Teil</b>	<b>Bestimmung von Spielräumen nach Sekundärrecht</b>	49
A.	Die Sperrwirkung sekundären Gemeinschaftsrechts	49
B.	Allgemeine Strukturprinzipien und Rechtsgrundsätze als Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	61
C.	Zeitliche Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	77
D.	Rechtsgrundlagenabhängige Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	79
E.	Handlungsformabhängige Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	105
F.	Art und Weise zulässiger Ausfüllung von Spielräumen	140
<b>Vierter Teil</b>	<b>Bestandsaufnahme exemplarischen Umweltschutzsekundärrechts im Hinblick auf Gestaltungsspielräume</b>	160
A.	Abfallrecht	160
B.	Recht der Luftreinhaltung	172
Schluss	Ergebnisse <b>in</b> Thesenform <b>und</b> zusammenfassende <b>Bewertung</b>	182

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis		17
Erster Teil	Problemstellung, Gang der Untersuchung und begriffliche Grundlagen	21
A.	Spielräume im europäischen Umweltrecht	21
B.	Gang der Untersuchung	24
C.	Begrifflichkeiten	25
Zweiter Teil	Primärrechtliche Vorgaben mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume	28
A.	Divergenzen im europäischen Umweltrecht	28
I.	Zieldivergenz - Umweltschutz und Binnenmarkt	28
1.	Wirtschaftsgemeinschaft	29
2.	Umweltgemeinschaft	29
3.	„Grundsatz bestmöglichen Umweltschutzes“	31
II.	Vertrag von Amsterdam / Vertrag von Nizza	32
1.	Vertrag von Amsterdam	32
2.	Vertrag von Nizza	33
III.	Integrationsdivergenz - Umweltschutz und Flexibilität	34
1.	Die verstärkte Zusammenarbeit	34
2.	Bedeutung für die gemeinschaftliche Umweltpolitik	35
B.	Das Verhältnis zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht	37
I.	Bedeutung für die Frage nach der Sperrwirkung	37
II.	Parallelität der Rechtsordnungen	37
III.	Grundsätzlicher Vorrang des Gemeinschaftsrechts	38
1.	Der Kollisionsfall	38
a)	Direkte Kollision	38
b)	Indirekte Kollision	38
2.	Die Auflösung der Kollision: Vorrang des Gemeinschaftsrechts	38
3.	Wirkung des Vorrangs	39
a)	Geltungsvorrang	39
b)	Anwendungsvorrang	39
c)	Stellungnahme	40
C.	Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltrechts	41
I.	Bedeutung für die Frage nach der Sperrwirkung	41

II.	Allgemeine Kompetenzverteilung	41
1.	Das „Prinzip der begrenzten Kompetenzzuweisung“ - Art. 5 Abs. 1 EGV	41
a)	Erfordernis einer konkreten Handlungsbefugnis	42
b)	Vermutung zugunsten der Mitgliedstaaten	42
2.	Reichweite der zugewiesenen Kompetenzen - Handlungsform	43
3.	Reichweite der zugewiesenen Kompetenzen - Handlungsermächtigung	43
a)	Ausschließliche und konkurrierende Kompetenzen	43
(1)	Abgrenzung	43
(2)	Fortbestand mitgliedstaatlicher Kompetenzen	44
b)	Weite ausschließliche Zuständigkeit?	44
III.	Kompetenzen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich	45
1.	Kompetenzen der Gemeinschaft	45
a)	Umweltpolitik	45
b)	Rechtsangleichung	45
c)	Sonstige spezielle umweltrelevante Handlungsbefugnisse	46
2.	Kompetenzen der Mitgliedstaaten	46
a)	Kompetenzen neben gemeinschaftlicher Umweltpolitik	47
b)	Kompetenzen trotz Rechtsangleichungskompetenz	47
c)	Ergebnis	48
D.	Zwischenergebnis	48
<b>Dritter Teil</b>	<b>Bestimmung von Spielräumen nach Sekundärrecht</b>	<b>49</b>
A.	Die Sperrwirkung sekundären Gemeinschaftsrechts	49
I.	Der Begriff der Sperrwirkung	49
II.	Dogmatische Herleitung und Folgen der Sperrwirkung	50
1.	Prinzip der „preemption“	50
2.	Ausfluß der Kompetenzverteilung und der Vorrangregel	50
3.	Folgen und Stellungnahme	51
III.	Die Sperrwirkung in der Rechtsprechung des EuGH	52
1.	Herleitung	52
2.	Rechtsprechungsanalyse durch Furrer	52
3.	Sperrwirkung in umweltrelevanten Entscheidungen	54
IV.	Die Sperrwirkung in der Literatur	55
1.	Pauschaler Begriff der Sperrwirkung	55
2.	Differenzierte Betrachtungen	55
a)	Die Untersuchung von <i>Furrer</i>	56
b)	Die Untersuchung von <i>Wasmeier</i>	57
c)	Zusammenfassung	58
V.	Anwendungsbereich der Sperrwirkung	58
1.	Schutzverstärkung und Schutzklauseln als Ausnahmen	58
2.	Direkte und indirekte Normenkollision	59
3.	Auszulotender Bereich	59

	Inhaltsverzeichnis	11
	VI. Sperrwirkung und Spielräume	60
B.	Allgemeine Strukturprinzipien und Rechtsgrundsätze als Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	61
	I. Subsidiaritätsprinzip	61
	1. Anwendungsbereich	61
	2. Inhalt	62
	a) Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzschranke	62
	b) Prozedurale Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 EGV	63
	c) Materielle Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 2 EGV	64
	(1) Regelungsstruktur des Art. 5 Abs. 2 EGV	64
	(a) Notwendigkeitskriterium	64
	(b) Effizienzkriterium	65
	(c) Prävalenz des Notwendigkeitserfordernisses	65
	(d) Das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages	66
	(2) Umweltspezifische Konkretisierung der Subsidiaritätskriterien	67
	(a) Nicht ausreichende Zielerreichbarkeit auf Mitgliedstaatenebene	67
	(b) Bessere Zielerreichbarkeit auf Gemeinschaftsebene	68
	(3) Justitiabilität und Rechtsprechung des EuGH	70
	(a) Justitiabilität	70
	(b) Parallele zu Art. 72 Abs. 2 GG	71
	(c) Rechtsprechung des EuGH	72
	d) Strukturelle Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips im Umweltbereich	73
	(1) Beschränkung auf Zielvorgaben	74
	(2) Beschränkung auf Rahmenregelungen	74
	(3) Gleichwertigkeitsvorbehalt	75
	(4) Vorrang der Richtlinie	75
	(5) Interpretationsregel	76
	II. Verhältnismäßigkeitsprinzip und Prinzip der Gemeinschaftstreue	76
	III. Zwischenergebnis	77
C.	Zeitliche Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	77
	I. Umfassende Vorwirkung	78
	II. „Stand-still“ während der Umsetzungsfrist	78
	III. Stellungnahme	78
D.	Rechtsgrundlagenabhängige Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	79
	I. Umweltpolitik	80
	1. Anwendungsbereich	80
	a) Bereichsausnahmen nach Art. 175 Abs. 2 EGV	80
	(1) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art	81
	(2) Raumordnung, Wasserressourcenbewirtschaftung und Bodennutzung	81

(3)Energiequellen und Struktur der Energieversorgung	82
b) Rückbindung an Art. 174 EGV	83
c) Aktionsprogramme	83
(1)Erlaß	83
(2)Durchführung	84
2. Bedeutung der materiellen Anforderungen der Umweltpolitik für mitgliedstaatliche Spielräume	84
a) Das Umweltschutzziel	85
b) Querschnittsklausel	86
(1)Neufassung durch den Amsterdamer Vertrag	86
(2)Rechtscharakter	86
(3)Inhalt, Reichweite und Wirkung	87
c) Grundsätze und Berücksichtigungsgebote	88
d) Auswirkungen auf mitgliedstaatliche Spielräume	89
(1) Bindung der Mitgliedstaaten	89
(2)Keine Bindung der Mitgliedstaaten	90
(3)Stellungnahme	91
(a) Autonomes mitgliedstaatliches Handeln	91
(aa) Bindungswirkung	91
(bb) Rechtfertigungswirkung	92
(b) Derivatives mitgliedstaatliches Handeln	93
e) Ergebnis	94
II. Rechtsangleichung nach Art. 95 EGV	94
1. Anwendungsbereich	94
2. Hohes Schutzniveau	95
EI. Rechtsangleichung nach Art. 94 EGV	96
IV. Andere Rechtsgrundlagen	96
1. Indirekte Steuern nach Art. 93 EGV	97
2. Gemeinsame Agrarpolitik nach Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV	99
3. Verkehrspolitik nach Art. 71, 80 EGV	99
4. Arbeitsumwelt, Gesundheits- und Verbraucherschutz	100
5. Lückenfüllungskompetenz nach Art. 308 EGV?	101
V. Folgerungen der Wahl der Rechtsgrundlage für die Sperrwirkung	102
1. Tendenz zu totaler Harmonisierung	102
2. Aktive versus reaktive Rechtsangleichung	103
3. Mindeststandards bei Verfolgung von Umweltschutzzielen	104
VI. Zwischenergebnis	104
Handlungsformabhängige Determinanten sekundärrechtlicher Spielräume	105
I. Umweltpolitik und „Harmonisierung“ durch Verordnungen	105
1. Die Verordnung als Instrument der Rechtsvereinheitlichung	105
2. Spielräume bei der Verordnungsdurchführung	106
3. Normative Verordnungsdurchführung	107
a) Verfahrensregelung durch mitgliedstaatliche Rechtsetzung	107
b) Materielle mitgliedstaatliche Rechtsetzung	107
4. Ergebnis	108

II. Umweltpolitik und „Harmonisierung“ durch Richtlinien	108
1. Die Richtlinie als Instrument der Rechtsangleichung	108
2. Richtlinien im Umweltbereich	110
a) Standardisierungsrichtlinien	110
b) Ordnungsrichtlinien	111
c) Stoffrichtlinien	111
d) Verfahrens- oder Instrumentenrichtlinien mit Querschnittscharakter	111
e) Aktionsrichtlinien	112
3. Dienende Funktion von Richtlinien	112
4. Spielräume im Richtlinienrecht - Systematisierung	112
a) Totale Harmonisierung durch Detailrichtlinien	113
b) Richtlinien, die den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume für innerstaatliches Recht einräumen	113
(1) Grundsatzangleichung	113
(2) Mindestrichtlinien	115
(3) Optionelle Harmonisierung	116
(4) Partielle Harmonisierung	117
(5) Heterogene Harmonisierung	118
c) Bewertung	118
5. Die Neue Harmonisierungskonzeption	118
a) Ursprung und Entstehung	119
b) Inhalt	120
c) Regelungsbereiche	123
(1) Warenverkehrsfreiheit	123
(2) Normung und Umweltrecht	124
d) Neuer Richtlinienotyp	124
e) Neue Konzeption und Spielräume	125
(1) Normung	125
(2) Selbstüberwachung	125
(3) Schutzklauselverfahren	126
(4) (Bindungs-)Wirkung von Normen	127
(a) Aufwertung im europäischen Rahmen	127
(b) Bindung und Querschnittsklausel	127
(c) Bindung nationaler Gerichte	128
(d) Ergebnis	129
(5) Bewertung	129
(a) Kompetenzfragen	130
(aa) Keine weite ausschließliche Zuständigkeit	130
(bb) Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Einzelmächtigung	130
(i) Unzulässige faktische Delegation von Rechtsetzungsmacht?	130
(ii) Funktionale Ausrichtung der Harmonisierungskompetenz	132
(iii) Unanwendbarkeit der implied-powers-Lehre	132

(b)	Kompensation mitgliedstaatlicher Spielraumverluste	134
(aa)	Beteiligung am Normungsverfahren	134
(bb)	Schutzklauselverfahren	134
(i)	Keine nationalstaatliche Überwachungskompetenz	135
(ii)	Schutzklauselverfahren und Schutzniveaunklausel	135
(cc)	Rechtsschutz	136
(i)	Keine Einleitung des Schutzklauselverfahrens durch ein nationales Gericht	137
(ii)	Vorlage verfahren	137
(iii)	Nichtigkeitsklage gegen europäische Nonnen	138
(iv)	Nichtigkeitsklage gegen die Kommissionsentscheidung im Schutzklauselverfahren	138
(v)	Anspruch auf Einleitung des Schutzklauselverfahrens	139
(dd)	Schutzklauseln und Schutzverstärkungsklauseln	139
(c)	Ergebnis	140
III.	Zwischenergebnis	140
F.	Art und Weise zulässiger Ausfüllung von Spielräumen	140
I.	Schutzverstärkung nach dem Vertrag von Amsterdam	140
1.	Abweichung von Gemeinschaftsmaßnahmen nach Art. 95 EGV	141
a)	Bisherige Rechtslage	141
b)	Materielle Änderungen	142
(1)	Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen nach Art. 95 Abs. 4 EGV	142
(2)	Neueinführung strengerer Umweltschutzmaßnahmen nach Art. 95 Abs. 5 EGV	143
(a)	Neue wissenschaftliche Erkenntnisse	143
(b)	Schutz der Umwelt	144
(c)	Spezifisches Problem für den Mitgliedstaat	144
(d)	Maßgeblicher Zeitpunkt	145
c)	Änderungen des Verfahrens	145
(1)	Wirkung der Kommissionsentscheidung	146
(2)	Prüfkriterien	146
(3)	<sup>Fri</sup> st	147
d)	Art. 95 Abs. 7 EGV	148
e)	Bewertung	148
2.	Art. 176	149
3.	Abweichung von Maßnahmen auf anderer Rechtsgrundlage	149
4.	Abgrenzung der Schutzverstärkungsklauseln	150
a)	Bisherige Rechtssetzungspraxis	151
b)	Bisherige Rechtsprechung des EuGH	151



	Inhaltsverzeichnis	15
	c) „Harmonisierung“ von Rechtsgrundlagen und Schutzverstärkungsklauseln?	153
	(1) Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag	153
	(2) Mögliche Folgerungen für die Abgrenzungsfrage	154
	(3) Bewertung	155
	II. Beurteilungskriterien für die zulässige Ausfüllung mitgliedstaatlicher Handlungs- und Gestaltungsspielräume	156
	1. Ausfüllung bei fehlender Sperrwirkung	156
	2. Einzelstaatliches Recht nach Schutzverstärkung gemäß Art. 176 EGV	156
	a) Prüfungsmaßstab	156
	b) Rechtsprechung des EuGH	157
	c) Bindung an den jeweiligen Sekundärrechtsakt	158
	3. Einzelstaatliches Recht nach Schutzverstärkung gemäß Art. 95 Abs. 4 und 5 EGV	159
	III. Zwischenergebnis	159
<b>Vierter Teil</b>	<b>Bestandsaufnahme exemplarischen Umweltschutzsekundärrechts im Hinblick auf Gestaltungsspielräume</b>	<b>160</b>
A. Abfallrecht		160
I. Abfallrahmenrichtlinie - Mitgliedstaatlicher Spielraum bei der Bestimmung der Abfälle zur Verwertung		160
1. Rechtscharakter der Anhänge IIA und ÜB		161
2. Vorrang der Verwertung		161
a) Der Vorrang als Zielvorgabe		161
b) Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau als Ausfüllungsmaßgabe		162
c) Das Subsidiaritätsprinzip als Ausfüllungsmaßgabe		162
3. Ergebnis		163
II. Verpackungsrichtlinie		163
1. Regelungsansatz		163
2. Anwendungsbereich		164
3. Spielräume für die Mitgliedstaaten		164
a) Ziele und Instrumente der Verpackungsrichtlinie		164
(1) Mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen und die Formulierung grundlegender Anforderungen an Verpackungen		165
(2) Mitgliedstaatliche Fördermaßnahmen betreffend Systeme der Wiederverwendung		166
(3) Mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Zielvorgaben der Verwertung von Verpackungen		168
(a) Art. 6 Verpackungsrichtlinie		168
(b) Art. 7 Verpackungsrichtlinie		169
(c) Zwischenergebnis		170

	(4) Marktwirtschaftliche Instrumente	170
	b) Ergebnis	171
B.	Recht der Luftreinhaltung	172
I.	Luftqualitätsrichtlinien	173
1.	Luftqualitätsrahmenrichtlinie	174
a)	Ziel und Anwendungsbereich	174
b)	Regelungsstruktur und einzelne Regelungen	174
2.	Tochtrichtlinien	175
a)	Richtlinie 99/30/EG	176
b)	Richtlinie 2000/69	176
c)	Weitere Vorschläge	177
3.	Bewertung im Hinblick auf Spielräume	177
II.	Regelungen für Kraftfahrzeuge	178
1.	Richtlinie 70/220/EWG mit Änderungsrichtlinien	178
2.	Richtlinie 88/77/EWG mit Änderungsrichtlinien	180
3.	Bewertung im Hinblick auf Spielräume	180
<b>Schluß</b>	<b>Ergebnisse in Thesenform und zusammenfassende Bewertung</b>	<b>182</b>
Literaturverzeichnis		185