

Grundsätze Des Umweltrechts Der Europäischen Union

*Dr. Ahmet M. Güneş**

1. Einleitung:

Da in unserem Zeitalter Umweltprobleme oft nicht mehr lokal eingrenzbar sind, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass zur Lösung der Umweltprobleme nicht nur nationale sondern auch globale Ansätze erforderlich sind. Insbesondere wegen des großen Umfangs und der Komplexität der Umweltprobleme sind national geführte Politiken und Maßnahmen allein nicht ausreichend. Für den Schutz der Umwelt scheint vielmehr eine länderübergreifende Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zwingend. Dieser Paradigmenwechsel bezüglich des Umweltschutzes hat die Einführung der Umweltwerte in verschiedene supranationale Rechtstexte ermöglicht und die Rechtsgrundlagen für den Schutz der Umwelt auf internationaler Ebene gebildet.

In der Europäischen Union, die als ein Staatenverbund zu bezeichnen ist, waren die Bemühungen um den Umweltschutz seit ihrer Gründung vorhanden, aber die grundlegenden Prinzipien einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik wurden offiziell erstmals 1972 auf dem Pariser Gipfel festgelegt.¹ Der wichtigste Grund für die Festlegung dieser Prinzipien war die Weltkonferenz der Vereinten Nationen über die

* Lehrbeauftragter an der Juristischen Fakultät der Universität Istanbul.

¹ Ausführlich zur Entwicklung des europäischen Umweltrechts vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, § 9, Rn. 79 ff.; *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 32, Rn. 1 ff.; *Callies*, EG-Umweltrecht, Rn. 5 ff.; *Oppermann*, Europarecht, § 29, Rn. 2 ff.; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 978 ff.; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 60 ff.

menschliche Umwelt in Stockholm im Jahre 1972. Die Einheitliche Europäische Akte (*Kurz: EEA*) (1987), die die Prinzipien einer gemeinsamen Umweltpolitik in die Gründungsverträge der Europäischen Union ausdrücklich einführte, ist auch von besonderer Bedeutung hinsichtlich der Entwicklung des europäischen Umweltrechts. Besondere Beachtung verdient zudem der Maastrichter Vertrag von 1992 (*Kurz: EU-Vertrag oder EUV*), der zum einen Umwelt als ein eigenständiges Politikfeld der Gemeinschaft anerkannte und zum anderen den Umweltschutz als ein eigenständiges Vertragsziel bestimmte. Darüber hinaus wurden im Jahre 1997 in den Vertrag von Amsterdam (*kurz: EG-Vertrag oder EGV*) zwei Vorschriften eingeführt, die bezüglich des Umweltschutzes von maßgeblicher Bedeutung sind. Erstens besagt Art. 6 dieses Vertrages, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen. Zweitens soll Artikel 174 erwähnt werden. In Absatz 1 dieser Vorschrift wurden die Ziele der Umweltpolitik der Europäischen Union aufgeführt. Diese Ziele sind Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Nebenbei besagt Absatz 2 dieser Regelung, dass die gemeinschaftliche Umweltpolitik unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielt. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Umweltpolitik der Union auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip beruht. Somit werden in Artikel 174 Absatz 2 des Vertrags der Europäischen Union vier Grundsätze angegeben, auf denen die Umweltpolitik der Europäischen Union basiert. Zu beachten ist jedoch, dass diese nicht die einzigen Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Union sind. Denn in Art. 2, Art. 95 Abs. 3 und Art. 174 Absatz 2 des EG-Vertrages wird erläutert, dass ein hohes Maß an Umweltschutz abzielt wird. Überdies hinaus wird in Artikel 6 zum Ausdruck gebracht, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung

und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen. Dabei ist zu beachten, dass die Prinzipien, die die Grundlage der Umweltpolitik der Europäischen Union bilden, gleichzeitig als umweltrechtliche Handlungsgrundsätze des Umweltrechts der Union anzusehen sind. Im Hinblick dieser Ausführungen ist es möglich, die Grundsätze des europäischen Umweltrechts unter sechs Titeln zusammenzufassen. Diese sind Prinzip des hohen Schutzniveaus, Vorsorgeprinzip, Vorbeugeprinzip, Ursprungsprinzip, Verursacherprinzip und Integrationsprinzip. Außerdem kann das Verhältnis zwischen den Umweltzielen des Art. 174 Abs. 1 und den Prinzipien des Umweltrechts derart beschrieben werden: Während Art. 174 Abs. 1 die im Rahmen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik anzustrebende Ziele, also letztlich ihr Endresultat formuliert, umschreiben Prinzipien des europäischen Umweltrechts den Weg, also die einzusetzenden Mittel, zur Verwirklichung dieser Zielvorgaben.² Nachdem wir eine grobe Übersicht über die Entwicklung, Ziele und Prinzipien des europäischen Umweltrechts gegeben haben, können wir diese näher betrachten.

2. Prinzip des hohen Schutzniveaus:

In Bezug auf den der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zugrunde zu legenden Schutzstandard enthält der EG-Vertrag drei Vorschriften. Zum einen besagt Art. 2 EGV, dass es Aufgabe der Gemeinschaft ist, ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern. Zum anderen gibt Art. 95 Abs. 3 EGV der Kommission auf, bei ihren gesetzgeberischen Tätigkeiten nach Art. 95 Abs. 1 EGV im Bereich des Umweltschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Nach Art. 95 Abs. 3 EGV sind der Rat und das Parlament ebenfalls verpflichtet, dieses Ziel anzustreben. Schließlich formuliert Art. 174 Abs. 2 Satz 1 EGV allgemein, dass die gemeinschaftliche Umweltpolitik unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielen muss. Eine nähere Betrachtung dieser drei Vorschriften, die hinsichtlich der ge-

² *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 97; *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 61.

meinschaftlichen Umweltpolitik zugrunde zu legenden Schutzstandard ein hohes Niveau anordnen, zeigt jedoch, dass Art. 2 EGV keine rechtliche Verpflichtung impliziert, sondern im Gegenteil, einen deklarativen also erklärenden Charakter hat, während Art. 95 Abs. 3 und Art. 174 Abs. 2 EGV rechtlich bindende Verpflichtungen beinhalten. Ein Verstoß gegen 95 Abs. 3 und Art. 174 Abs. 2 EGV wird also zur Rechtswidrigkeit des betreffenden Rechtsakts führen.³

Darüber, was unter dem Umweltschutz auf hohem Niveau zu verstehen ist, enthält der EG-Vertrag keinerlei explizite Deutungen. Da aber in Art. 174 Abs. 1 EGV, wo die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik der Union dargelegt werden, worauf die Verbesserung der Umweltqualität Bezug genommen wird, kann man davon ausgehen, dass mit dem Schutz auf hohem Niveau ein Schutzstandard gemeint ist, welcher wenigstens die bereits vorhandene Umweltqualität in einen besseren Zustand bringen wird.⁴ Zur Bestimmung des genauen Inhalts des Prinzips des hohen Schutzniveaus müssen weiterhin einige Punkte geklärt werden. Zuerst ist zu erwähnen, dass die in Art. 174 Abs. 2 Satz 1 EGV statuierte Verpflichtung der Gemeinschaft einen Umweltschutz auf hohem Niveau anzustreben dazu führt, dass die Gemeinschaft bei all ihren Anordnungen bezüglich der Umwelt ein hohes Schutzniveau zugrunde legen soll. Außerdem sieht Art. 174 Abs. 2 EGV vor, dass die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union bei der Festlegung dieses Schutzniveaus zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass bereits das Schutzniveau selbst unter Einbezug der Bedingungen in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zu definieren ist, so dass dem Begriff des hohen Schutzniveaus kein absoluter, sondern ein relativer Charakter zukommt.⁵ Art. 174 Abs. 2 EGV stellt in diesem Zusammenhang klar, dass in den verschiedenen Regionen der Gemein-

³ So auch EuGH, Rs. C-284/95, Slg. 1998, I- S. 4301; vgl. dazu *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 98; *Krämer*, ZUR 1997, S. 303 ff.; *Haneklaus*, DVBl 1990, S. 1135 ff.

⁴ *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6, Rn. 18; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 99.

⁵ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 99; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, Rn. 130 ff.

schaft die bereits vorhandenen Bedingungen, d.h. das wirtschaftliche Entwicklungsniveau, die geographische Lage, die Bevölkerungsdichte, der Zustand der Umwelt und das Umweltbewusstsein, nicht gleich sind. Dabei ist zu beachten, dass ein hohes Schutzniveau mit dem höchst möglichen Schutzniveau nicht gleichzusetzen ist.⁶ Daher bedeutet ein hohes Schutzniveau nicht höchstes Schutzniveau oder Schutz der Umwelt auf höchstem Niveau. Denn der EG-Vertrag sieht keinen absoluten Vorrang der Umweltwerte gegenüber anderen wirtschaftlichen und politischen Interessen vor. Die Belange des Umweltschutzes sind in der Abwägung mit anderen Vertragszielen gleichrangig zu behandeln. Die Anerkennung eines absoluten Vorrangs der Belange des Umweltschutzes gegenüber anderen Interessen würde auch einen Verstoß gegen das Integrationsprinzip des Art. 6 EGV darstellen.

3. Vorsorgeprinzip:

In Art. 174 Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrags wird festgelegt, dass die gemeinschaftlichen Umweltpolitik unter anderem auf dem Prinzip der Vorsorge beruht. Das mit dem Maastrichter Vertrag im Jahre 1992 in das europäische Primärrecht aufgenommene Vorsorgeprinzip stellt ein Leitprinzip und Primärziel des europäischen Umweltrechts dar. Der Grundsatz der Vorsorge stammt eigentlich aus dem deutschen Recht. Nach diesem vor allem im Immissionsschutz geltenden Grundsatz sollen Schutzmaßnahmen bereits bei dem begründeten Verdacht eingeleitet werden, dass eine bestimmte Tätigkeit umweltschädigende Folgen nach sich zieht, auch ohne dass der wissenschaftliche Nachweis für die ursächliche Verbindung erbracht ist.⁷ Das Vorsorgeprinzip als materielles Leitbild des modernen Umweltschutzes zielt damit darauf ab, trotz fehlender Gewissheit bezüglich Art, Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit von möglichen Schadensfällen präventiv zu handeln, um diese Schäden von

⁶ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 34; *Callies/Ruffert*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 174, Rn. 16; *Callies*, EG-Umweltrecht, Rn. 65; *Bieber/Epinney/Haag*, Die Europäische Union, § 32, Rn. 23; vgl. auch EuGH, Rs. C-463/01, EuZW 2005, S. 49.

⁷ Vgl. *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 34; *Schmidt*, DÖV 1994, S. 749 ff.

vornherein zu vermeiden oder zu minimieren. Dazu zählt aber nicht nur die Vorbeugung möglicher Risiken, sondern auch ein schonender Umgang mit den Rohstoffen der Natur. Das Vorsorgeprinzip dient damit einer Risiko- bzw. Gefahrenvorsorge.⁸

Der wichtigste Anlass des Vorsorgeprinzips sind die wissenschaftlichen Ungewissheiten. Es bietet heutzutage immer noch Schwierigkeiten, mit den verfügbaren wissenschaftlichen Methoden vorangehend festzustellen, ob eine Tätigkeit umweltschädigende Folgen auslösen wird. Stuft man etwa die Tätigkeiten, über deren schädliche Folgen auf die Umwelt kein wissenschaftlicher Nachweis vorliegt, als schadlos ein, würden erhebliche Probleme hinsichtlich eines effektiven Umweltschutzes eintreten. Denn zur Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes müssen die Schutzmaßnahmen, die zur Beseitigung der schädlichen Folgen der jeweiligen Tätigkeit gerichtet sind, eine präventive Ausrichtung haben, d.h. sie müssen möglichst früh getroffen werden. Als Garant eines effektiven Umweltschutzes übernimmt das Vorsorgeprinzip damit eine überragende Rolle in unserer modernen Gesellschaft, die als Risikogesellschaft zu bezeichnen ist. Das Vorsorgeprinzip tritt dort ein, wenn wegen der wissenschaftlichen Ungewissheiten eine Wahl zwischen Vorsorge und Risiko getroffen werden muss. Dort, wo das Risiko (die wissenschaftliche Ungewissheit) hoch liegt und die Schadensbedrohungen nicht behebbar sind, soll nach dem Vorsorgeprinzip den Umweltschutzbelangen der Vorrang gegeben werden. Das Vorsorgeprinzip will in diesem Zusammenhang verhindern, dass die Ungewissheiten dafür benutzt werden, dass für den Umweltschutz keine Vorkehrungen getroffen werden. Das Vorsorgeprinzip beruht auf den Gedanken, dass präventive Schutzmaßnahmen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zur Risikoverhinderung oder –vermeidung ergriffen werden sollen.⁹ Zum Eingriff des Vorsorgeprinzips reicht grundsätzlich ein ernsthafter Verdacht, dass ein Umweltschaden auftreten kann. So können auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips nun auch bei einer nur möglichen Gefährdungslage oder

⁸ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 36; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 101; *Kühn*, ZEuS 2006, S. 487 ff.

⁹ Vgl. *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 36; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 101; *Kühn*, ZEuS 2006, S. 487 ff.

einer nicht eindeutig nachgewiesenen Kausalität Schutzmaßnahmen ergriffen werden.

Anfang des Jahres 2000 hat die Europäische Kommission bezüglich der Anwendung des Vorsorgeprinzips eine Mitteilung¹⁰ veröffentlicht. Die Kommission geht hierbei davon aus, dass der Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip im Rahmen der allgemeinen Risikoanalyse (Risikomanagement) zu erfolgen hat. In einem solchen Risikomanagementprozess sollte darum bemüht werden, eventuelle wissenschaftliche Unsicherheiten, d.h. potentielle Schadenrisiken festzulegen und danach diese abzuschaffen oder auf das Minimum zu setzen. Wenn trotz der Abschaffungs-, und Minimierungsmaßnahmen noch Risiken bestehen, müssen diese Risiken als akzeptabel eingestuft werden. Die Europäische Kommission führte zudem aus, dass beim Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip es sich eigentlich um eine politische Entscheidung handelt, die davon abhängt, welches Risikoniveau die Gesellschaft als akzeptabel betrachtet. Nach Auffassung der Kommission müssen die im Rahmen des Vorsorgeprinzips ergriffenen Schutzmaßnahmen zum angestrebten Schutzniveau verhältnismäßig sein.¹¹

4. Vorbeugeprinzip:

Nach Art. 174 Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrags hat die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter anderem auch das Vorbeugeprinzip zu respektieren. Der Grundsatz der Vorbeugung wurde durch die Einheitliche Europäische Akte in die europäischen Gründungsverträge aufgenommen. Der Grundsatz der Vorbeugung beruht auf dem Gedanken „Vorbeugen ist besser als nachträgliches Heilen“ und zielt darauf ab, dass Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu einem möglichst frühen Zeitpunkt getroffen werden. Nach diesem Prinzip ist nicht die Frage der Schadensreparation,

¹⁰ Leitlinien der Kommission über die Anwendung des Grundsatzes der Vorsorge, KOM (2000) 1.

¹¹ Vgl. auch *Callies/Ruffert*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 174, Rn. 24; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 37; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 8 ff.

sondern die Vermeidung des Schadenseintritts vorrangig.¹² Das Vorbeugungsprinzip zielt deswegen nicht auf die Beseitigung der bereits vorhandenen Umweltprobleme ab, sondern will diesen Problemen vorbeugen, bevor sie eintreten. Dem Vorbeugungsprinzip liegt damit der Ansatz zugrunde, dass die Maßnahmen, die vor dem Eintritt der Umweltschäden getroffen werden, rationaler und wirtschaftlicher sind, als die, die nach dem Eintritt der Umweltschäden ergriffen worden sind.

Das Vorbeugeprinzip steht in einem engen Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip.¹³ Das Vorbeugeprinzip ist sozusagen der Kern und die Vorstufe des Vorsorgeprinzips. Dennoch ist festzustellen, dass das Vorbeugeprinzip im Vergleich zum Vorsorgeprinzip weniger anspruchsvoll ist. Denn während das Vorbeugeprinzip schon beim Vorliegen einer konkreten Umweltgefahr Anwendung findet, setzt das Vorsorgeprinzip ein potentiellcs Schadensrisiko, d.h. eine ausreichende Möglichkeit einer Umweltbeeinträchtigung voraus. Bis wissenschaftlich nachgewiesen wird, dass ein potentiellcs Umweltisiko nicht vorliegt, ist grundsätzlich nach dem Vorsorgeprinzip zu handeln. Daher rechtfertigt das Vorbeugeprinzip umweltpolitische Maßnahmen erst, wenn eine eindeutige Gefahr umweltschädigender Beeinträchtigungen gegeben ist.¹⁴

Obwohl im europäischen Umweltrecht das Vorsorgeprinzip und das Vorbeugeprinzip als zwei verschiedene Kategorien behandelt wurden, wird im deutschen Umweltrecht davon ausgegangen, dass das Vorsorgeprinzip sowohl den Bereich der Vorbeugung als auch Aspekte des Ursprungsprinzips umfasst.¹⁵ Zu erwähnen ist ferner, dass im dritten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union¹⁶ bezüglich des Vorbeugeprinzips gefordert wurde, dass die Umweltverschmutzungen vorrangig zu verhüten sind. Dafür war es nach diesem Programm wichtig, die

¹² *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 38.

¹³ Vgl. dazu *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 101 ff.; *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, Rn. 141 ff.; *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 71; *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 39.

¹⁴ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 9, Rn. 102; *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 384 ff.

¹⁵ Vgl. *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 39; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 8 ff.

¹⁶ ABl. EG 1983, Nr. C 46/1.

erforderlichen Kenntnisse und Informationen zu verbessern und sie allen Entscheidungsträgern zugänglich zu machen; eine Berücksichtigung dieser Kenntnisse und Informationen im Frühstadium der Entscheidungsprozesse für jede Tätigkeit sicherzustellen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Im dritten Umweltaktionsprogramm wird ergänzend verlangt, die Anwendung der beschlossenen Maßnahmen zu überwachen, um ihren konkreten Vollzug, wie auch gegebenenfalls ihre Anpassung an neue Bedingungen und Erkenntnisse sicherzustellen.

5. Ursprungsprinzip:

In Art. 174 Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrags wird festgelegt, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf dem Grundsatz beruht, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen. Das Ursprungsprinzip wurde auch durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag aufgenommen. Das Ursprungsprinzip bezieht sich grundsätzlich auf die Frage, wann und wo Umweltbelastungen in erster Linie zu bekämpfen sind.¹⁷ Nach diesem Prinzip sind die Umweltbelastungen zu einem frühest möglichen Zeitpunkt nach ihrer Entstehung und so nah wie möglich am Ort ihrer Quelle zu bekämpfen. Dieses Prinzip zielt damit darauf ab, dass die Umweltschäden sofort nach ihrer Erscheinung und vor allem am Ort ihrer Erscheinung beseitigt werden. Das Ursprungsprinzip weist in diesem Zusammenhang eine gewisse Nähe zum Vorsorgeprinzip und Vorbeugeprinzip auf, weil beide Grundsätze auf die möglichst frühzeitige Bekämpfung von Umweltbelastungen abzielen. Der Unterschied zwischen dem Ursprungsprinzip und dem Vorsorgeprinzip lässt sich dabei derart beschreiben, dass das Vorsorgeprinzip nur darüber Auskunft erteilt, unter welchen Voraussetzungen eine umweltpolitische Maßnahme zu ergreifen ist, während das Ursprungsprinzip darüber hinaus festlegt, wann und wo diese Maßnahme anzusetzen ist.¹⁸

¹⁷ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 105; *Burgi*, NuR 1995, S. 11 ff.; vgl. dazu *Callies/Ruffert*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 174, Rn. 31.

¹⁸ *Burgi*, NuR 1995, S. 11 ff.; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 105; *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 75.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (*kurz: EuGH*) hat in seiner ständigen Rechtsprechung bezüglich des Art. 174 EGV mehrfach betont, dass nach dem Ursprungsprinzip Abfälle so nah wie möglich am Ort ihres Entstehens zu entsorgen sind und ihr Transport so weit wie möglich begrenzt werden soll.¹⁹ Das Ursprungsprinzip findet insbesondere Anwendung in Wasser- und Abfallpolitiken der Gemeinschaft. Nach dem Ursprungsprinzip stellt Emissionsverhinderung ein vorrangiges Ziel gegenüber Emissionsminderung oder Immissionsschutz dar. Aus dem Ursprungsprinzip resultiert daher ein relativer Vorrang von Emissionsnormen gegenüber Qualitätsnormen. So beinhaltet das Ursprungsprinzip eine Präferenz für Emissionsstandards anstelle von Umweltqualitätsstandards.²⁰ Das Ursprungsprinzip verlangt außerdem, dass die „Politik der hohen Schornsteine“ und „end-of-the-pipe“-Technologien vorrangig durch quellenbezogene integrierte Vermeidungstechniken abgelöst werden.²¹

6. Verursacherprinzip:

Ein anderer Grundsatz, auf dem die gemeinschaftliche Umweltpolitik basiert, ist nach Art. 174 Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrags das Verursacherprinzip. Das Verursacherprinzip, das im englischen Text des EG-Vertrages als „polluter pays principle“ bezeichnet ist, besagt, dass grundsätzlich derjenige, der die Umweltbelastungen verursacht, die Kosten zu ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen soll. Das Gegenteil dieses Grundsatzes ist das Gemeinlastprinzip (*community pays principle*), wonach die Kosten der Allgemeinheit auferlegt werden. Das Verursacherprinzip versucht also zu erklären, wer für die Umweltverschmutzung verantwortlich gemacht wird und wie diese Verantwortung zu verwirklichen ist. Das Verursacherprinzip ist damit ein rechtliches Instrument, welches auf der Anwendung des marktwirtschaftlichen

¹⁹ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-2/90, Slg. I. 1992, S. 4431; EuGH, Rs. C-422/92, Slg. 1995, S. 1097.

²⁰ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 41.

²¹ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 40; *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 75; *Callies*, EG-Umweltrecht, Rn. 60.

Prinzipien in Bezug auf durch eine bestimmte Tätigkeit verursachte Umweltbelastungen abzielt. Das Verursacherprinzip ist auch im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip zu sehen, als durch die Inpflichtnahme der Verschmutzter zur Kostentragung diese auch zur Verringerung oder gar Vermeidung von Umweltbelastungen angeregt werden sollen.²² Zu beachten ist außerdem, dass das Verursacherprinzip sich dabei sowohl auf legale als auch auf illegale Umweltbeeinträchtigungen bezieht.²³

Schon vor seiner Aufnahme in den Vertrag war das Verursacherprinzip einer der Ecksteine der europäischen Umweltpolitik. Bereits im ersten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union²⁴ wurde darauf als Prinzip der gemeinschaftlichen Umweltpolitik Bezug genommen. Daneben wurde auch in verschiedenen Mitteilungen und Empfehlungen der Gemeinschaftsorgane auf das Verursacherprinzip verwiesen.²⁵ Auch wenn diese Rechtsakte rechtlich nicht verbindlich sind, müssen die Mitgliedstaaten sich nach den in diesen Rechtsakten enthaltenen Prinzipien richten. In diesen Rechtsakten wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die mit dem Schutz der Umwelt verbundenen Kosten von demjenigen zu tragen sind, der eine Umweltbelastung verursacht. Vor allem zur Vermeidung der Wettbewerbsverzerrungen, die sich nachteilig auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken könnten und zur Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes in der Europäischen Union, wird ein solcher Ansatz als erforderlich erachtet. Außerdem wird „der Verursacher“ vom Europäischen Rat als „derjenige, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet, oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt“²⁶ definiert. Unter Bekämpfung der Verschmutzung sind dabei Maßnahmen zu verstehen, die die Umweltverschmutzung verhindern, vermindern oder beseitigen. Die im Jahre 2004 erlassene

²² *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 106; *Purps*, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 21 f.; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, Rn. 14.

²³ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 106.

²⁴ ABl. EG 1975, Nr. L 194/1.

²⁵ Vgl. etwa ABl. EG 1975, Nr. L. 194/1.

²⁶ ABl. EG 1973, C 112/1 (6).

europäische Umwelthaftungsrichtlinie²⁷ übernimmt dabei eine wichtige Rolle zur Verwirklichung des Verursacherprinzips in der Europäischen Union.

Aus der Sicht der Wirtschaftsterminologie ist das Verursacherprinzip als ein Ausdruck des Kostentragungsprinzips, das eine Internalisierung externer Kosten bezweckt. Da das Verursacherprinzip auf die Internalisierung der externen Kosten gerichtet ist, führt seine Anwendung zur Förderung der weniger umweltbelastenden Technologien. Außerdem leistet das Verursacherprinzip einen wichtigen Beitrag zum rationellen Umgang mit nichterneuerbaren natürlichen Ressourcen. Das wichtigste Problem bei der Umsetzung des Verursacherprinzips tritt dabei in den Fällen hervor, in denen der Zusammenhang zwischen dem Verursacher und dem Umweltschaden (Kausalitätsnachweis) schwer feststellbar ist. In den Fällen, in denen mehrere Personen den Umweltschaden verursacht haben oder der Umweltschaden mehrere Gründe hat, wäre es ratsam eine Gruppenverantwortung oder Fondslösungen vorzusehen.²⁸

Zu beachten ist ferner, dass die staatlichen Umweltschutzsubventionen grundsätzlich mit dem Verursacherprinzip unvereinbar sind.²⁹ Denn durch diese staatlichen Hilfen werden entgegen dem Grundsatz der Kostenwahrheit die Kosten für die Beseitigung oder Vermeidung von Umweltverschmutzungen vom Verursacher auf die Allgemeinheit abgewälzt. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften führte in diesem Zusammenhang aus, dass das Verursacherprinzip als ein Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips anzusehen sei und auf diejenigen, die durch ihre Handlungen die Umweltverschmutzung nicht verursacht haben, die Kosten der Verschmutzungsbekämpfung abzuwälzen, dem Gemein-

²⁷ Richtlinie 2004 /35 /EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 4. 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. Nr. L 143, S. 56.

²⁸ *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 83; *Callies*, EG-Umweltrecht, Rn. 62; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 107; *Kröger/Klauß*, Umweltrecht, S. 67.

²⁹ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 43; *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 86 f.; *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 174, Rn. 52 ff.

schaftsrecht widerspreche.³⁰ Überdies weist die Europäische Kommission daraufhin, dass bei der Anwendung der Regelungen des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen (Art. 87-89) die Rolle von Marktinstrumenten in der Umweltpolitik zu berücksichtigen sind und Beihilfekontrolle und Umweltpolitik sich gegenseitig zu unterstützen haben, um eine strengere Anwendung des Verursacherprinzips zu garantieren.³¹

7. Integrationsprinzip:

Eines der wichtigsten Prinzipien des europäischen Umweltrechts ist das Integrationsprinzip, das in Art. 6 des EG-Vertrags festgelegt ist. Diese Regelung, die auch als Querschnittsklausel bezeichnet wird, besagt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen. Mithin verlangt diese Regelung die Integration von Umweltzielen in andere Politikbereiche und verdeutlicht dadurch den Querschnittscharakter der gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Das Integrationsprinzip, das durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag eingeführt wurde, verpflichtet alle Gemeinschaftsorgane, die Erfordernisse des Umweltschutzes nicht isoliert, sondern stets im Rahmen aller Gemeinschaftspolitiken zu beachten, zu verfolgen und zu integrieren. In diesem Zusammenhang beinhaltet Art. 6 des EG-Vertrages eine rechtlich verbindliche Verpflichtung. Da nach dieser Norm die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Feststellung und Durchführung anderer Politiken der Gemeinschaft und insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft mitbedacht und mitberücksichtigt werden müssen, ist festzustellen, dass das Integrationsprinzip zu einem maßgeblichen Instrument der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im Gemeinschaftsrecht wird.³² Daher ist davon auszugehen, dass der Integrationsgrundsatz ein nachhaltiges Entwicklungsmodell zum Ziel hat, wel-

³⁰ EuGH, Rs. C-293/97, Slg. I. 1999, S. 2603.

³¹ ABl. EG 1993, Nr. L. 273/51.

³² Ausführlich dazu *Callies*, DVBl 1998, S. 559 ff.; vgl. auch *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 116; *Winter*, ZUR Sonderheft 2003, S. 143 f.

cher eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung und eine nachhaltige Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen für erforderlich hält. Eine umweltgerechte Entwicklung schließt dabei eine an der Tragkapazität der ökologischen Systeme ausgerichtete Koordination der ökonomischen sowie sozialen Ausgleichsprozesse ein. Im Zentrum des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung steht also die Sicherung der ökologischen Leistungsfähigkeit.³³

Der in Art. 6 aufgeführte Begriff „Erfordernisse des Umweltschutzes“ umfasst sowohl die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft gemäß Art. 174 Abs. 1, als auch die Prinzipien, die in den anderen jeweiligen Vorschriften des EG-Vertrages statuiert sind.³⁴ Auch wenn Art. 6 alle in den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft fallenden politischen Bereiche einschließt, nehmen politische Bereiche, wie Landwirtschaft, Handel, Wettbewerb, Transport, Energie und Steuern bei der Umsetzung des Integrationsprinzips eine Sonderstellung ein. Das Integrationsprinzip des Art. 6 beinhaltet zwei verschiedene Aspekte: Während das externe Integrationsprinzip die Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller gemeinschaftlichen Politiken anordnet, sieht das interne Integrationsprinzip vor, dass die Belastungen für Luft, Wasser und Boden im Rahmen des umweltrechtlichen Genehmigungsverfahrens nicht mehr isoliert, sondern unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen ganzheitlich-medienübergreifend zu betrachten sind.³⁵

Im Hinblick auf das Integrationsprinzip soll auch darauf hingewiesen werden, dass dieses Prinzip die Schlussfolgerung, dass die Umweltpolitik gegenüber anderen Gebieten der Gemeinschaftspolitik Priorität genießt, nicht zulässt. Aus den Bestimmungen des EG-Vertrags ergibt sich nur,

³³ Vgl. *Callies*, DVBl 1998, S. 559 ff.; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 113 ff.; *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 89.; *Winter*, ZUR Sonderheft 2003, S. 143 f.

³⁴ *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 19; *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6, Rn. 6 f.; *Epiney*, Umweltrecht in der europäischen Union, S. 111.

³⁵ Vgl. *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 88; *Masing*, DVBl 1998, S. 549 f.; *Schröder*, NuR 2000, S. 481 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, Rn. 69.

dass im Falle eines Konflikts der Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen eine Abwägung stattzufinden ist. Ausgehend von der Tatsache, dass das Integrationsprinzip zur Sicherung der Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Wirtschaftspolitik und anderen Bereichen geschaffen wurde, ist festzustellen, dass das Integrationsprinzip keinen Vorrang der Umweltpolitik gegenüber anderen Politiken der Gemeinschaft statuiert, sondern alle Gemeinschaftsorgane zur Verfolgung einer integrierenden ausgewogenen Umweltpolitik verpflichtet.³⁶ Liegt ein Konflikt der Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen vor, so sind die zuständige Gemeinschaftsorgane grundsätzlich berechtigt, unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen zu bestimmen, welches Gewicht der Umweltpolitik gegenüber anderen Politiken der Gemeinschaft zukommt. Mithin kommt der zuständigen Behörde ein Beurteilungsspielraum zu. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verwies dabei darauf, dass bei der Lösung dieser Konflikte der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz streng zu beachten ist.³⁷

8. Rechtsnatur und Auswirkungen der Prinzipien:

Die obigen Erklärungen stellen fest, dass die im EG-Vertrag aufgeführten umweltrechtlichen Prinzipien die Grundlage der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und Umweltrecht bilden. Über den rechtlichen Charakter der Prinzipien des europäischen Umweltrechts sollte zuerst gesagt werden, dass bei diesen Prinzipien es sich nicht nur um politische Programmsätze, sondern um verbindliche Rechtsprinzipien handelt. So kann ein Verstoß gegen diese Prinzipien zu einer Nichtigkeitsklage oder Untätigkeitsklage bei dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften führen.³⁸ Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

³⁶ *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 112; *Callies/Ruffert*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 6, Rn. 16.

³⁷ EuGH, Rs. C-240/83, 1985, s. 531; dazu *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, S. 19 f.

³⁸ *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 64; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 114; *Callies*, EG-Umweltrecht, Rn. 70; *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 32, Rn. 22; *Kröger/Klauß*, Umweltrecht, S. 67.

hat in seinen Entscheidungen mehrfach hervorgehoben, dass diese Prinzipien die Grundlage des Rechts und der Politik der Gemeinschaft darstellen und rechtlich verbindlich sind.³⁹ Zu beachten ist ferner, dass die europäischen Umweltrechtsprinzipien sich gegenseitig ergänzen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese Prinzipien in keiner normativen Rangfolge zueinanderstehen. Die umweltrechtlichen Prinzipien der Gemeinschaft müssen deswegen als gleichwertig behandelt werden.⁴⁰

Auf Grund ihrer Abstraktheit und Offenheit gelten die Umweltrechtsprinzipien der Europäischen Union grundsätzlich nicht unmittelbar. Um in den Mitgliedstaaten unmittelbar angewandt zu werden, müssen sie durch das Sekundärrecht oder Entscheidungen der gemeinschaftlichen Gerichte konkretisiert werden. Die Prinzipien des europäischen Umweltrechts sind diesbezüglich nur für die Organe der Gemeinschaft verbindlich. Aus der Verbindlichkeit dieser Prinzipien für Gemeinschaftsorgane folgt, dass diese Prinzipien für diese Organe richtungsweisend sind. So müssen diese Prinzipien bei der Durchführung der legislativen, exekutiven und judikativen Aufgaben der Gemeinschaft strengberücksichtigt werden. Die gemeinschaftlichen Umweltrechtsprinzipien können darüber hinaus gemeinschaftliches Handeln legitimieren. Schließlich können diese Prinzipien bei der Auslegung und Anwendung des sekundären Gemeinschaftsrechts herangezogen werden.

9. Fazit:

Die Tatsache, dass zur Lösung der Umweltprobleme die Maßnahmen, die auf nationaler Ebene getroffen werden, allein nicht ausreichen, führt zu einer internationalen Zusammenarbeit hinsichtlich des Umweltschutzes. So hat auch die Europäische Union den Umweltschutz als ein eigenständiges Ziel der Gemeinschaft anerkannt und das Prinzip des hohen Schutzniveaus, das Vorsorgeprinzip, das Vorbeugeprinzip, das Ursprungsprinzip, das Verursacherprinzip und das Integrationsprinzip, als sechs umweltrechtliche Prinzipien in den EG-Vertrag aufgenommen.

³⁹ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-84/5, 1998, I- S. 4301; Rs. C-9/00, 2002, I- S. 3533.

⁴⁰ Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 174 EGV, Rn. 66.

Diese Prinzipien sind verbindliche Handlungsgrundsätze, auf denen die Umweltpolitik und das Umweltrecht der Gemeinschaft beruht. Die Erreichung der im EG-Vertrag aufgeführten Umweltziele der Union hängt von einer richtigen und vollständigen Umsetzung dieser gemeinschaftlichen Umweltrechtsprinzipien ab.

Literaturverzeichnis:

- **Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel:** Die Europäische Union, 8. Auflage, Baden-Baden 2009
- **Burgi, Martin:** Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, S. 11 ff.
- **Callies, Christian:** EG-Umweltrecht, in: Hansmann, Klaus/ Sellner, Dieter (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage, Berlin 2007
- **Callies, Christian/ Ruffert, Matthias:** Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 3. Auflage, Neuwied 2007
- **Callies, Christian:** Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, S. 559 ff.
- **Dietrich, Björn/ Au, Christian/ Dreher, Jörg:** Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003
- **Epiney, Astrid:** Umweltrecht in der europäischen Union, 2. Auflage, Köln 2005
- **Epiney, Astrid/ Furrer, Andreas:** Umweltschutz durch Maastricht: Ein Europa der drei. Geschwindigkeiten?, EuR 1992, S. 369 ff.
- **Frenz, Walter:** Europäisches Umweltrecht, München 1997
- **Haneklaus, Winfried:** Zur Verankerung umweltpolitischer Ziele im EWG-Vertrag, DVBl 1990, S. 1135 ff.

-
- **Haratsch, Andreas/ Koenig, Christian/ Pechstein, Matthias:** Europarecht, 6. Auflage, Tübingen 2009
 - **Jans, H. Jan/ von der Heide, Ann-Katrin:** Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003
 - **Kloepfer, Michael:** Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
 - **Krämer, Ludwig:** Das „Hohe Schutzniveau“ für die Umwelt im EG-Vertrag – Industrielle Norm oder politische Vorgabe, ZUR 1997, S. 303 ff.
 - **Kröger, Detlef/ Klaufß, Ingo:** Umweltrecht, Berlin 2001
 - **Kühn, Werner Miguel:** Die Entwicklung des Vorsorgeprinzips im Europarecht, ZEuS 2006, S. 487 ff.
 - **Masing, Johannes:** Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl 1998, S. 549 ff.
 - **Oppermann, Thomas:** Europarecht, 3. Auflage, München 2005
 - **Purps, Thorsten:** Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Köln 1991
 - **Schmidt, Reiner:** Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff.
 - **Schmidt, Reiner/ Kahl, Wolfgang:** Umweltrecht, 7. Auflage, München 2006
 - **Schröder, Meinhard:** Europarecht und integriertes Umweltrecht, NuR 2000, S. 481 ff.
 - **Streinz, Rudolf:** EUV/ EGV Kommentar, München 2003
 - **von der Groeben, Hans/ Schwarze, Jürgen:** Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, München 2003
 - **Winter, Gerd:** Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR Sonderheft 2003, S. 137 ff.