

Umweltbundesamt (Hrsg.)

Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien

**Eine Untersuchung am Beispiel
der Luftqualitätsrahmenrichtlinie**

Von

Martin Nettesheim



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN NETTESHEIM

Die mitgliedstaatliche Durchführung
von EG-Richtlinien

Umweltbundesamt (Hrsg.)

Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien

Eine Untersuchung am Beispiel
der Luftqualitätsrahmenrichtlinie

Von

Martin Nettesheim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nettesheim, Martin:

Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien : eine Untersuchung am Beispiel der Luftqualitätsrahmenrichtlinie / von Martin Nettesheim. Umweltbundesamt (Hrsg.). – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

ISBN 3-428-09630-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-09630-4

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
------------------	---

Erster Teil

Mitgliedstaatliche Primärpflichten

A. Durchführungspflichten	18
I. Umsetzungspflichten	18
1. Die Pflicht zur Umsetzung der sachlich-inhaltlichen Gehalte	20
a) Das Regelungsziel: Rechtsänderungen allgemeinverbindlicher Natur	22
b) Das Regelungsziel: Behördliche Handlungen oder Unterlassungen	24
2. Die Struktur der nationalen Umsetzungsnorm	31
a) Die Rechtsbindung des Adressaten	31
b) Die Berechtigung einzelner zur Einforderung der pflichtigen Handlung	36
aa) Die Individualberechtigung	37
bb) Der Kreis der zu berechtigenden einzelnen	38
(1) Die qualifizierte Förderung schutzwürdiger Individualinteressen	41
(a) Schutzfähigkeit und -würdigkeit von Individualinteressen	43
(b) Qualifizierte Förderung	49
(2) Individualberechtigung jenseits individueller Interessiertheit?	52

c) Die unionsrechtskonforme Interpretation der Umsetzungsbestimmung	55
d) Die Ausgestaltung der Gerichtschutzansprüche	56
aa) Das Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	57
bb) Beeinträchtigungsverbote	58
3. Die Bestimmtheit des nationalen Umsetzungsrechts	62
4. Fälle fehlenden Umsetzungsbedarfs	65
5. Individualansprüche auf Umsetzung?	69
II. Kooperationspflichten	69
III. Bewehrungspflichten?	71
1. Die Bewehrung der Anwendung nationalen Umsetzungsrechts	72
2. Die Bewehrung unionsrechtlicher Durchführungspflichten ...	75
B. Anwendungspflichten	76

Zweiter Teil

Sekundärpflichten im Falle eines Umsetzungsverstoßes

A. Überblick	77
B. Die unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinienbestimmungen	79
I. Die Begründung unmittelbar wirksamer Verhaltenspflichten	81
1. Der Adressatenkreis	81
2. Die inhaltlichen Anforderungen	84
a) Die inhaltliche Unbedingtheit	86
b) Die hinreichende Bestimmtheit	88
II. Die unmittelbar-subjektive Berechtigung	89

*Dritter Teil***Der Durchführungsbedarf der Richtlinie
96/62/EG in der ersten Umsetzungsphase**

A. Einführung	96
B. Einzelbetrachtung der Richtlinienbestimmungen	98
I. Art. 1 der Richtlinie	98
II. Art. 2 der Richtlinie	98
III. Art. 3 Satz 1 der Richtlinie	100
1. Sachliche Inhalte	101
a) Pflicht zur Begründung subjektiver Rechte des einzelnen?	101
b) Mitgliedstaatliche „Benennungspflichten“	101
c) Die Gehalte des Art. 3 Satz 1	107
d) Die Adressaten der Pflicht	119
2. Der mitgliedstaatliche Handlungsbedarf	122
IV. Art. 3 Satz 2 der Richtlinie	125
1. Sachliche Inhalte	125
a) Pflicht zur Begründung subjektiver Rechte des einzelnen?	125
b) Der Adressat der Übermittlungs- und Veröffentlichungs- pflicht	130
c) Der Zeitpunkt des Übermittlungs- und Veröffentlichungs- gebots	131
d) Der Inhalt der Übermittlung und Veröffentlichung	134
2. Der mitgliedstaatliche Handlungsbedarf	136
V. Art. 4 der Richtlinie	136
VI. Art. 12 der Richtlinie	138
VII. Die Anhänge I-IV	139
C. Gesamtbetrachtung des Regelungstypus Rahmenrichtlinie	139

D. Die Mitteilungspflicht nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie	143
I. Gegenstand der Mitteilungspflicht	143
II. Zeitpunkt der Mitteilung	144
E. Rechtsfolgen eines mitgliedstaatlichen Verstoßes	145
F. Ergebnisse des dritten Teils	146
 Anhang: Die Richtlinie 96/62/EG	 149
 Literaturverzeichnis	 166
 Sachwortverzeichnis	 184

Einleitung

Es ist häufig bemerkt worden, daß die Richtlinie der wohl ungewöhnlichste Rechtsquellentypus der EU ist. Nach Art. 189 Abs. 3 EGV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Vertragsvorschrift weist die Richtlinie damit als eigentümlichen Rechtsakt aus, der in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ebenso wie im Völkerrecht keine Entsprechung kennt. In ihm paaren sich Steuerungsvermögen und Geschmeidigkeit. Der Typus der Richtlinienbestimmung erlaubt es den Organen der Europäischen Union,¹ auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zuzugreifen und sich dieser zu bedienen, um ihrem Integrationsauftrag nachzukommen. Richtlinien ermöglichen rechtliche Steuerung durch Rechtsangleichung und Rechtsvereinheitlichung, ohne allerdings den Mitgliedstaaten die Regelungszuständigkeit zu nehmen. Ihre verbleibende Rechtsetzungskompetenz ermöglicht es den Mitgliedstaaten, für eine angemessene und wirksamkeitssichende Einpassung der Richtlinienvorgabe in ihre nationale Rechtsordnung zu sorgen. Regelungsspiel-

¹ Zur Begrifflichkeit: von Bogdandy/Nettesheim, Die Europäische Union, EuR 1996, 3; von Bogdandy/Nettesheim, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, NJW 1995, 2324. Andere Konzeptionen bei: Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Aufl. 1998; Pechstein, Rechtssubjektivität für die Europäische Union? EuR 1996, 137; Pechstein/Koenig, Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union? EuZW 1997, 225; Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334; Dörr, Noch einmal: Die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften, NJW 1995, 3162; Hillgruber, Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten, AVR 34 (1996), 347; Breitenmoser, Die Europäische Union zwischen Völkerrecht und Staatsrecht, ZaÖRV 55 (1995), 951. – Zur Frage der Konsolidierung der Verträge: von Bogdandy/Ehlermann, Zur Konsolidierung der Europäischen Gründungsverträge, EuZW 1996, 737; von Bogdandy/Ehlerman, Consolidation of the European Treaties – Feasibility, costs and benefits, CMLR 33 (1996), 1107.

räume können sie weiterhin eigenverantwortlich wahrnehmen. Idealtypisch lassen sich der integrationspolitische Regelungsauftrag der Unionsorgane und die fortbestehenden Gestaltungsanliegen der mitgliedstaatlichen Organe naht- und reibungslos miteinander verflechten. Zugleich bleiben die Regelungsstrukturen des mitgliedstaatlichen Rechts erhalten und den Mitgliedstaaten Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten bewahrt. Dies allerdings nur, wenn der Zugriff der Richtlinie locker ausfällt. Nur zu häufig erweisen sich detaillierte Richtlinienbestimmungen als Mittel, mit dem die Organe der EU den mitgliedstaatlichen Rechtszustand punktgenau und unter Beseitigung mitgliedstaatlicher Umsetzungsspielräume festzulegen beabsichtigen.² Den Mitgliedstaaten bleibt bei der Umsetzung der Richtlinienbestimmung dann nicht mehr als die Aufgabe, deren Normativität systemadäquat in die nationale Rechtsordnung zu übertragen. Und selbst hier schwinden mitgliedstaatliche Spielräume, weil sich manche „perfekionierte“ Richtlinienbestimmung nicht damit begnügt, Zielsetzungen vorzugeben, die die Mitgliedstaaten dann unter Rückgriff auf die je unterschiedlichen Regelungskonzeptionen zu verwirklichen haben. Mehr und mehr bewegt sich der Regelungsanspruch von Richtlinienbestimmungen im Bereich der zieldienlichen Mittel. Systembrüche in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und Anpassungsschwierigkeiten des nationalen Umsetzungsnormgebers können die Folge sein. Immer wieder läßt sich allerdings auch beobachten, daß von derartigen Richtlinienbestimmungen ein befruchtender und inspirierender Effekt ausgeht. Manchen Richtlinienbestimmungen liegt ein innovativer Problemzugriff zugrunde, zu dem sich der nationale Gesetzgeber aus eigenem Antrieb aus verschiedensten Gründen nicht zu entschließen vermag. Und immer wieder lockern Richtlinienbestimmungen mitgliedstaatliche Regelungsstrukturen auf, die ihre innere Berechtigung längst verloren haben.

Die Richtlinie bewegt sich so in einem Spannungsverhältnis, dessen Pole der Regelungsauftrag der Europäischen Union auf der einen Seite und die fortbestehende mitgliedstaatliche Zuständigkeit auf der anderen Seite bilden. Sie ist überstaatliche Rechtsnorm, aber auf Entfaltung ihrer Normativität über staatliche Rechtsetzung angelegt. Typischerweise bildet der Erlass einer Richtlinienbestimmung den Auf-

² Einen allgemeinen Überblick gibt Winkel, Die Umsetzung von EG-Richtlinien in deutsches Recht, ZG 1997, 113.

takt für ein zweiaktiges Normgebungsverfahren, in dem der mitgliedstaatliche Normgeber eine tragende Rolle spielt. Insofern spiegeln sich die Gegebenheiten des europäischen Mehrebenenverbandes³ in keinem der anderen Handlungstypen deutlicher wieder als in der Richtlinie. Keine der anderen Handlungsformen erweist sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht allerdings auch als so problembeladen wie die Richtlinie. Trotz einer inzwischen reichhaltigen Rechtsprechung des *EuGH* und trotz vielfältiger wissenschaftlicher Bemühungen⁴ sind die normativen Gehalte der Richtlinienbestimmungen noch immer nicht in allen Facetten fixiert. Bekannt geworden sind vor allem die Schwierigkeiten, die sich immer noch bei der Feststellung jener Regeln ergeben, mit denen eine Richtlinienbestimmung auf mitgliedstaatliche Umsetzungsverstöße reagiert. Als *Topoi* haben unmittelbare Wirksamkeit und mitgliedstaatliche Haftung inzwischen allgemeine Bekanntheit gewonnen; als dogmatische Konzepte sind sie immer noch nicht ausgeschöpft, sondern weiterhin entwicklungs- und präzisierungsbedürftig.

Unklarheiten und Probleme bestehen aber auch, was die mitgliedstaatlichen Pflichten bei der Umsetzung einer Richtlinie angeht. Nur zu häufig läßt sich dem Wortlaut der Richtlinienbestimmungen nicht eindeutig entnehmen, wie genau der Rechtszustand auszusehen hat, den die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Umsetzungsverpflichtung zu schaffen und zu erhalten haben. In diesem Fall müssen Konkretisierungsregeln zu Anwendung gebracht werden, mit denen sich der umzusetzende Inhalt einer Richtlinienbestimmung bestimmen läßt. Obwohl Unionsorgane und Mitgliedstaaten inzwischen auf einen

³ Zum Verfassungscharakter dieser Grundordnung: Hartley, *The European Court*, LQR 112 (1996), 95; Koenig, *Anmerkungen zur Grundordnung der EU*, NVwZ 1996, 549; Koenig, *Ist die Europäische Union verfassungsfähig?* DÖV 1998, 268; Rubio Llorente, *Constitutionalism in the „Integrated“ States of Europe*, Harvard Jean Monnet Working Papers No. 5/98; Eleftheriadis, *Aspects of European Constitutionalism*, ELR 21 (1996), 32; Iglesias, *Zur „Verfassung“ der Europäischen Gemeinschaft*, EuGRZ 23 (1996), 125; Frowein, *Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten*, EuR 1995, 315. Vgl. auch Heintzen, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, EuR 1997, 1; Jachtenfuchs, *Democracy and Governance in the European Union*, ELoP 1 (1997) No. 02.

⁴ Umfassend vor allem Monographien von Prechal (*Directives*, 1995), Simon (*La directive européenne*, 1997) und Gilliaux (*Directives*, 1997).