

die Einschlüssigkeit von Artikel 130 s EWG-Vertrag: Die Vorschrift gelangt immer dann zur Anwendung, wenn ein Rechtsakt unmittelbar und primär zur Verwirklichung der in Artikel 130 r Absatz 1 EWG-Vertrag genannten Ziele beiträgt. Für Maßnahmen, bei denen der Umweltschutz zwar nicht das Hauptziel, aber doch erkennbar einbezogen und im Verhältnis zu anderen Regelungszwecken nicht völlig untergeordnet ist, besteht eine im Einzelfall widerlegbare Vermutung für die Anwendbarkeit von Artikel 130 s EWG-Vertrag. Bei Gesetzen mit lediglich geringen umweltschützenden Auswirkungen tritt die Vorschrift regelmäßig zugunsten anderer Kompetenznormen zurück. Das so umschriebene Abgrenzungsmodell ist als „modifizierte Intensitätsmethode“ bezeichnet worden. Es stellt überzeugende, für den gesamten Bereich des Umweltrechts gültige Kriterien auf, die an ökologischen Erfordernissen orientiert sind und – im Gegensatz zur Rechtsprechung des Gerichtshofs – sowohl Artikel 100 a EWG-Vertrag wie auch Artikel 130 s EWG-Vertrag einen eigenen Anwendungsbereich angemessenen Umfangs sichern.



#### Literatur

- Becker, Ulrich: Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, Baden-Baden, 1991.
- Dannecker, Gerhard; Appel, Ivo: Auswirkungen der Vervollendung des Europäischen Binnenmarktes auf den Schutz der Gesundheit und der Umwelt, Nationale Schutzinteressen als Grenzen der Rechtsangleichung im Agrar-, Lebensmittel- und Umweltrecht, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 89 (1990), 127-165.
- Everling, Ulrich: Abgrenzung der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 100 a EWGV durch den Gerichtshof, Europarecht 1991, 179-182.
- Hey, Christian; Jahns-Böhm, Jutta: Ökologie und freier Binnenmarkt. Die Gefahren des neuen Harmonisierungsansatzes, das Prinzip der Gleichwertigkeit und Chancen für verbesserte Umweltstandards in der EG. Studie für das Europäische Umweltbüro, Freiburg, Frankfurt/M., 1989.
- Krämer, Ludwig: EWG-Umweltrecht und einzelstaatliche Alleingänge, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1990, UTR Band 12, 437-465.
- Pernice, Ingolf: Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht-Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, 201-211.
- Scheuing, Dieter H.: Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, Europarecht 1989, 152-192.
- Schröer, Thomas: Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Berlin, 1992.
- Schröer, Thomas: Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität?, Anmerkungen zum Titandioxidurteil des Gerichtshofs, Europarecht 1991, Heft 4.
- Zuleeg, Manfred: Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1987, 280-286.

## Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Titandioxid-Richtlinie

Von Manfred Zuleeg

Die Europäische Gemeinschaft darf nur aufgrund einer Bestimmung in einem der Gründungsverträge Recht setzen. Man spricht von einer Ermächtigungsgrundlage für die gesetzgeberische Tätigkeit der Gemeinschaft. Zu deren Gesetzgebungsakten zählen die Richtlinien, die sich an die Mitgliedstaaten wenden. Diese haben die Anforderungen zu erfüllen, die von der Richtlinie gestellt werden. Meist ist die Umsetzung der Richtlinie in staatliches Recht erforderlich.

Den Anlaß zum Rechtsstreit, der durch das Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 abgeschlossen worden ist, bot die Titandioxid-Richtlinie, die auf die Ermächtigungsgrundlage des Artikels 130 s gestützt ist, nach der Auffassung des Europäischen Gerichtshofs aber auf Artikel 100 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) gegründet werden mußte. Dementsprechend hat der Gerichtshof die Richtlinie für nichtig erklärt.

Zum Streit kam es auf die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaft hin. Nach den beiden angeführten Ermächtigungsgrundlagen ist die Kommission befugt, den Vorschlag eines Rechtsaktes den zum Erlaß zuständigen Gemeinschaftsorganen zu unterbreiten. Als Rechtsgrundlage für die Titandioxid-Richtlinie wählte die Kommission in ihrem Vorschlag Artikel 100 a EWGV aus. Er hätte dem Europäischen Parlament das Recht einge-

räumt, zusammen mit dem Rat, gebildet aus Ministern der Regierungen der Mitgliedstaaten, über den Rechtsakt zu entscheiden. Nach Artikel 130 s EWGV muß der Rat indessen das Europäische Parlament nur anhören. Um ein größeres Maß an Mitwirkung zu erreichen, trat das Europäische Parlament der Kommission als Streithelfer zur Seite.

Nach Artikel 130 s EWGV kann der Rat Maßnahmen der Umweltpolitik ergreifen. Diese verfolgt vor allem das Ziel, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern. Artikel 100 a EWGV dient der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, deren Gegenstand es ist, einen freien Binnenmarkt in der Gemeinschaft zu errichten und ihn funktionsfähig zu gestalten. Der Gerichtshof geht davon aus, daß die Wahl der Ermächtigungsgrundlage nicht allein auf der Überzeugung der zuständigen Gemeinschaftsorgane beruhen darf. Die Wahl muß sich vielmehr nach objektiven Kriterien richten, die eine gerichtliche Nachprüfung ermöglichen. Dazu gehören namentlich das Ziel und der Inhalt eines Rechtsaktes. Der Gerichtshof entnimmt der Titandioxid-Richtlinie, daß sie sowohl darauf abzielt, die Umwelt zu schützen, als auch darauf, die Wettbewerbsbedingungen der betroffenen Industrie zu verbessern. Der Inhalt läßt erkennen, daß das verlangte Verhalten der Mitgliedstaaten zur Verminderung der Umweltverschmut-



zung beiträgt und zugleich die Produktionskosten der Unternehmen in der Gemeinschaft aneinander annähert. Ziel und Inhalt füllen also die Merkmale beider Ermächtigungsgrundlagen aus, die in Betracht kommen. An sich zieht eine solche Situation die Folge nach sich, daß die Erfordernisse zweier Ermächtigungsgrundlagen zu erfüllen sind. Der Gerichtshof stellt indessen heraus, daß das Verfahren der Zusammenarbeit, das in Artikel 100 a EWGV vorgesehen ist, dann seines Wesenskernes beraubt wäre. Eine echte Mitwirkung des Parlaments ist nämlich an die Voraussetzung geknüpft, daß der Rat mit Mehrheit entscheiden kann. Artikel 130 s EWGV gebietet jedoch die Einstimmigkeit im Rat, wenn dieser nicht ausdrücklich die Mehrheitsentscheidung zuläßt. Damit entfielen die für das Verfahren der Zusammenarbeit kennzeichnende Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozeß, die Ausdruck des Demokratieprinzips in der Gemeinschaft ist. Die Richtlinie ist deshalb auf eine einzige Ermächtigungsgrundlage zu stützen.

Legt das Demokratieprinzip die Entscheidung für Artikel 100 a EWGV nahe, sieht sich der Gerichtshof veranlaßt, den etwaigen Einwand zu entkräften, daß der Schutz der Umwelt darunter leiden könnte. Die grundlegende Bestimmung für den Umweltschutz auf Gemeinschaftsebene in Artikel 130 r EWGV legt jedoch fest, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil aller anderen Politiken der Gemeinschaften sind, also auch der Rechtsangleichung zum Zwecke eines funktionsfähigen Binnenmarkts. Außerdem weist der Gerichtshof darauf hin, daß die Vorschrift des Artikels 100 a EWGV in besonderem Maße geeignet ist, Wettbewerbsverzerrungen für den betroffenen Produktionszweig zu beseitigen. Schließlich unterstreicht der Gerichtshof, daß im Verfahren nach Artikel 100 a EWGV Vorsorge dafür getroffen worden ist, den Umweltschutz wirksam zu gestalten, weil die Kommission verpflichtet ist, in ihren Vorschlägen von einem hohen Schutzniveau auszugehen.

Der Gerichtshof stimmt in seinem Ergebnis, die Titandioxid-Richtlinie aus den angeführten Gründen für nichtig zu erklären, mit den Schlußanträgen seines Generalanwalts überein, dessen Amt es ist, in unabhängiger Stellung den Richtern einen begründeten Entscheidungsvorschlag zu machen.



Professor Dr. Manfred Zuleeg (56) studierte von 1953 bis 1957 Rechtswissenschaft in Erlangen und Hamburg. An das Erste Juristische Staatsexamen schloß sich die Referendarausbildung im Bereich des Oberlandesgerichtsbezirks Nürnberg an, die er mit dem Zweiten Juristischen Staatsexamen 1961 in München abschloß. Im Sommersemester 1959 studierte er an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. In diesem Jahr wurde er zum Dr. iur. an der Universität Erlangen mit einer Dissertation zu einem verwaltungsrechtlichen Thema promoviert. Das Akademische Jahr 1961/62 verbrachte er am Bologna Center der Johns Hopkins University, um Internationale Beziehungen zu studieren. Von 1962 bis 1968 war Manfred Zuleeg als Wissenschaftlicher Assistent am Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaft der Universität zu Köln tätig. 1968 habilitierte er sich dort mit einer Schrift über das Thema "Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich" für die Fächer Öffentliches Recht und das Recht der Europäischen Gemeinschaften. Von 1968 bis 1971 lehrte er in Köln als Dozent und wechselte dann als Professor für Öffentliches Recht und das Recht der Europäischen Gemeinschaften an die Universität Bonn. Im Winterhalbjahr 1969/70 weilte er zu einem Forschungsaufenthalt an der University of California, Berkeley. Seit 1978 hat Manfred Zuleeg eine Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht, an der Universität Frankfurt inne. Von 1975 bis 1985 war er stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes des Arbeitskreises Europäische Integration, von 1985 bis 1988 Vorsitzender des Vorstands. 1988 wurde er zum Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg ernannt.

Dr. Thomas Schröer (27) studierte von 1983 bis 1988 Rechtswissenschaften in Frankfurt. Nach dem ersten juristischen Staatsexamen begann er im Herbst 1988 die Referendarausbildung. Von September 1989 bis August 1990 nahm er zur Anfertigung einer Dissertation Sonderurlaub. Das Promotionsvorhaben wurde von Professor Dr. Manfred Zuleeg betreut und durch ein einjähriges Stipendium nach dem Hessischen Gesetz zur Förderung von Nachwuchswissenschaftlern unterstützt. Daneben arbeitete er in dieser Zeit bei Professor Dr. Zuleeg an der Neuauflage einer verwaltungsrechtlichen Fallsammlung. Thomas Schröer promovierte im Sommer 1991 über die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Im Herbst 1991 absolvierte er die Wahlstation des Referendariats bei der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments in Luxemburg. Er war dort in der Abteilung für soziale Angelegenheiten und Umweltschutz tätig, die dem Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz zuarbeitet. Während dieser Zeit beschäftigte sich Thomas Schröer unter anderem mit dem Einfluß des Europäischen Parlaments auf die inhaltliche Gestaltung von Richtlinien des Rates im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung.

