

Die neuen Umweltkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und das Problem der Umwelthaftung

A. Einleitung

Ein eigenes Umwelthaftungsrecht besitzt die EWG bisher nicht. Allerdings beabsichtigt die Kommission gemäß dem vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz von 1987,¹ die Möglichkeiten für eine präzisere Definition der Haftung im Umweltbereich zu prüfen. Außerdem will sie die Frage der Koordinierung der Instrumente untersuchen, wenn erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen vorhanden sind, und zwar in Verbindung mit Produktnormen oder grenzüberschreitender Verschmutzung. Der Grund für das Fehlen eines EG-Haftungsrechtes waren bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987² die schwach ausgebildeten Umweltkompetenzen der Gemeinschaft. Abgesehen von einzelnen Spezialvorschriften wie in den Bereichen Verkehr (Art. 74f.; 84 Abs. 2 EWGV), Landwirtschaft (Art. 42f. EWGV) und Beihilfen (Art. 92 EWGV) stützten die EG-Organen ihre umweltpolitischen Rechtsakte auf die sehr allgemein gehaltenen Vorschriften der Art. 100 und 235 EWGV. Das Einstimmigkeitserfordernis dieser Normen stellte dabei eine große Hürde für alle Umweltschutzmaßnahmen dar. Zwar ergingen dennoch in der Zeit von 1973 bis 1987 über 150 umweltpolitische Rechtsakte, aber ein so sensibler Bereich wie das Haftungsrecht konnte unter diesen Bedingungen nicht geregelt werden. Die Ergänzung des EWG-Vertrages hat diese Situation jedoch geändert. Im folgenden soll deshalb zuerst auf die neuen Umweltkompetenzen der EWG eingegangen werden,³ bevor das Problem der Umwelthaftung näher untersucht wird.

B. Die neue umweltpolitische Rechtslage nach Schaffung der EEA

I. Überblick über die neuen Vorschriften

Die umweltpolitischen Änderungen des EWG-Vertrages durch die EEA beschränken sich nicht nur auf die Einführung des allgemeinen Titels VII „Umwelt“ (Art. 130 r-t EWGV), sondern erstrecken sich auch auf die umweltrechtlichen Aspekte der Verwirk-

¹ ABl. der EGen C 328 vom 7. Dezember 1987, S. 1, 15.

² S. Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17./28. Februar 1986, ABl. der EGen L 169 vom 29. Juni 1987, S. 1 ff., 29.

³ S. dazu ausführlich Grabitz/Zacker, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, S. 297 ff.

lichung des Binnenmarktes (Art. 100a EWGV) und auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt (Art. 118a EWGV). In der folgenden Betrachtung sollen der Art. 118a EWGV und die Umweltkompetenzen der EWG im internationalen Bereich ausgeklammert werden, da sie für das Problem der Umwelthaftung innerhalb des Gemeinschaftsgebietes ohne Belang sind.

1. Art. 130 r-t EWGV

Die Artikel 130 r-t EWGV haben die Umweltpolitik auf die gleiche Stufe mit den bisherigen Politikbereichen der Gemeinschaft, der Wirtschafts- und der Sozialpolitik gehoben. Sie enthalten die Ziele und Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, ihren Inhalt, die Grundlagen ihrer Umsetzung, die Kompetenzen für das entsprechende Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane und das Prinzip der parallelen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der EWG. Art. 130s EWGV verleiht der EWG erstmals ausdrückliche Kompetenzen in der Umweltpolitik. Anders als in Art. 100a und 118a EWGV beschließt der Rat grundsätzlich einstimmig über das Tätigwerden der Gemeinschaft (Art. 130s Uabs. 1 EWGV). Allerdings besteht gemäß Art. 130s Uabs. 2 EWGV die Möglichkeit, daß der Rat – wiederum einstimmig – beschließt, welche weiteren Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sind. Der Inhalt des Art. 130s EWGV als Kompetenznorm wird durch Art. 130r Abs. 1 und 5 Uabs. 1 EWGV ausgefüllt, d. h., der Rat besitzt umweltrechtliche Kompetenzen zur Verfolgung der in Art. 130r Abs. 1 EWGV genannten Ziele (= Erhaltung und Schutz der Umwelt, Verbesserung der Umweltqualität, Beitrag zum Schutz der menschlichen Gesundheit, Gewährleistung einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen) und für die Zusammenarbeit und den Abschluß von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen. Diese Befugnisse des Rates finden allerdings drei bedeutende Einschränkungen:

a) Gemäß der Aufgabenzuweisung des Art. 130r Abs. 4 S. 1 EWGV wird die Gemeinschaft nur insoweit tätig, als die im ersten Absatz des Art. 130r EWGV genannten Ziele besser von der Gemeinschaft als von den Mitgliedstaaten erreicht werden können (Grundsatz der geeigneten Aktionsebene). Diese Aufgabenzuweisungsnorm regelt jedoch nicht die umweltrechtlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Die Art. 130 r-t EWGV haben für die Mitgliedstaaten nur deklaratorischen Charakter, da die Mitgliedstaaten in der Umweltpolitik Kompetenzen kraft originärer Staatsgewalt besitzen. Die Kompetenzen der EWG und der Mitgliedstaaten stehen in diesem Bereich also gleichberechtigt nebeneinander. Maßstab für die Entscheidung nach Art. 130r Abs. 4 S. 1 EWGV sind u. a. die Grundsätze des Art. 130r Abs. 2 EWGV (= Vorsorge-, Verursacherprinzip, Prinzip der Korrektur der Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle), die Abwägungskriterien des Art. 130r Abs. 3 EWGV (= verfügbare wissenschaftliche und technische Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft, die Vorteile und die Belastung aufgrund der Maßnahmen oder ihrer Unterlassung, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen), die ökologischen Notwendigkeiten sowie die ökonomischen und technischen Möglichkeiten.

b) Die Mitgliedstaaten können außerdem unter den Voraussetzungen des Art. 130t EWGV verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen.⁴ Gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahmen aufgrund des Art. 130s EWGV entwickeln demnach insoweit keine Sperrwirkung für ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten.

c) Aus der ersten Erklärung der Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zu Art. 130r EWG folgt, daß die einzelstaatliche Energiepolitik Vorrang vor der Umweltpolitik der EWG genießt.⁵

Hervorzuheben ist die Bedeutung der Umweltpolitik für die anderen Gemeinschaftspolitiken. Nach Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV sind die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der EWG. Damit ist anerkannt, daß die Umweltpolitik nicht isoliert eine Aufgabe neben den anderen Aufgaben des EWGV darstellt, sondern ihre Zielsetzungen im Rahmen aller anderen Gemeinschaftspolitiken zu beachten und zu integrieren sind. Somit werden die Ziele und Grundsätze des Art. 130r EWGV Bestandteil aller Handlungsermächtigungen des EWG-Vertrages. Gleichzeitig bedeutet das, daß jede Kompetenznorm auch für die Umweltpolitik herangezogen werden kann, wenn spezielle Aufgaben auch im Interesse des Umweltschutzes wahrgenommen werden sollen (z. B. agrarpolitische Maßnahmen, die der Bodenstrukturierung und damit der Umwelt zugute kommen).

Der Umweltschutz ist nunmehr das einzige Ziel des EWG-Vertrages, das ausnahmslos bei allen anderen Politiken zu berücksichtigen ist. Dadurch wird die herausragende Bedeutung des Umweltschutzes unterstrichen.

2. Art. 100a EWGV

Art. 100a EWGV hat die Verwirklichung des Binnenmarktes, eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet sein soll (Art. 8a Uabs. 2 EWGV), zum Ziel und regelt das Verfahren der Harmonisierung der entsprechenden Rechts- und Verfahrensvorschriften. Anders als bei Art. 100 EWGV reicht die qualifizierte Mehrheit für eine Beschlußfassung des Rates aus. Bei der Harmonisierung sollen die nationalen qualitativ hohen Schutzniveaus in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz nicht beeinträchtigt werden (Art. 100a Abs. 3 EWGV). Die Kommission ist verpflichtet, diese Belange schon bei ihren Vorschlägen für die zu erlassenden Maßnahmen zu beachten. Art. 100a Abs. 3 EWGV stellt eine Konkretisierung des Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV dar. Bezüglich des Umweltschutzes sind die Anforderungen der Art. 130 r-t EWGV Mindestanforderungen, welche die Kommission auf jeden Fall berücksichtigen muß.⁶ Wirtschaftliche und umweltpolitische Belange sind also eng miteinander verknüpft, besonders bei der Angleichung technischer Vorschriften, die Umweltstandards für Produkte festlegen. Art. 100a und 130s EWGV stehen jedoch gleichberechtigt nebeneinander. Eine grundsätzliche Priorität des Art. 100a EWGV gegen-

⁴ S. im einzelnen Grabitz in ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Rdnr. 1-10 zu Art. 130 t.

⁵ Grabitz, a. a. O., Rdnr. 18-21 zu Art. 130 r m. w. N.

⁶ Vgl. Möller, Binnenmarkt und Umweltschutz, Europa-Archiv 1987, S. 497, 503.

über Art. 130s EWGV wegen der besonderen Bedeutung der Schaffung des Binnenmarktes existiert nicht.⁷

Die Mitgliedstaaten haben im Unterschied zu den Art. 36; 100 EWGV gemäß Art. 100a Abs. 4 EWGV nunmehr die Befugnis, strengere nationale Umweltschutzmaßnahmen⁸ anzuwenden, selbst wenn eine vollständige Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgt ist. Voraussetzung ist, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit aus dem Art. 100a Abs. 1 EWGV entschieden hat. Ein Rückgriff auf Art. 100a Abs. 4 EWGV ist also dann nicht zulässig, wenn die Gemeinschaftsorgane eine Harmonisierung aufgrund einer anderen Norm als Art. 100a Abs. 1 EWGV (z.B. Art. 99; 100; 130s EWGV) vorgenommen haben. Bei einstimmigen Entscheidungen ist Art. 100a Abs. 4 EWGV nicht anwendbar. Die Mitgliedstaaten dürfen keine neuen Schutzmaßnahmen erlassen, sondern lediglich die bestehenden beibehalten und anwenden.⁹ Diese Befugnis besitzen auch die Mitgliedstaaten, die einer Harmonisierungsmaßnahme nach Art. 100a Abs. 1 EWGV selbst zugestimmt haben. Wäre das nicht möglich, könnten Mitgliedstaaten Harmonisierungsmaßnahmen dann nie zustimmen, wenn sie der Ansicht sind, daß die Maßnahmen einem niedrigeren als im eigenen Staat geltenden umweltpolitischen Niveau entsprechen, aber dennoch zu einem Fortschritt auf Gemeinschaftsebene führen.¹⁰ Es muß ihnen jedoch gerade ermöglicht werden, zuzustimmen, um auf diese Art in den anderen Mitgliedstaaten nach und nach ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen.

Die Anwendung einer nationalen Schutzbestimmung bedarf einer Anerkennung durch die Kommission, Abs. 4 Uabs. 2. Sie kann nur dann erteilt werden, wenn die nationale Sonderregelung nicht gegen Art. 36 EWGV und die „Cassis-de-Dijon“-Rechtsprechung des EuGH¹¹ verstößt; denn die Verbote der Diskriminierung und der verschleierte Handelsbeschränkung in Art. 100a Abs. 4 Uabs. 2 EWGV sind wortgleich aus Art. 36 S. 2 EWGV übernommen.

Aufgrund des Art. 100a Abs. 5 EWGV¹² können die Mitgliedstaaten aus einem oder mehreren der in Art. 36 EWGV genannten nichtwirtschaftlichen Gründen vorläufige Maßnahmen treffen, wenn eine Harmonisierungsmaßnahme eine derartige Schutzklausel enthält. Da Abs. 5 im Gegensatz zu Abs. 4 den Umweltschutz als Grund nicht nennt, können sich die Mitgliedstaaten in Bereichen des Umweltschutzes nicht auf Art. 100a Abs. 5 EWGV berufen.

⁷ A. A. Litzmann, Einheitsliche Europäische Akte und Umweltschutz: Die neuen Umweltbestimmungen im EWG-Vertrag, in Rengeling (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, 1988, S. 163, 178f.

⁸ Langeheine in Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Rdnr. 69 zu Art. 100a.

⁹ Grabitz, a. a. O., Rdnr. 14 zu Art. 130t m. w. N.; a. A. De Ruyt, L'Acte Unique Européen, 1987, S. 171; Gulmann, The Single European Act – Some Remarks From A Danish Perspective, CMLRev. 1987, S. 31, 37f.

¹⁰ Montag, Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitsliche Akte, RIW 1987, S. 935, 942.

¹¹ Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649f.

¹² S. dazu auch Langeheine, a. a. O., Rdnr. 77, 88ff. zu Art. 100a.

II. Abgrenzung zwischen Art. 100a und 130 r-t EWGV

1. Problem

Schon aus dem Überblick über die neuen Umweltkompetenzen der EWG geht hervor, daß die Schwerpunkte auf den Artikeln 100a und 130 r-t EWGV liegen. Eine der größten Herausforderungen für die Gemeinschaft ist die Vollendung des Binnenmarktes bis 1992. Die Bedeutung der Umweltpolitik wird sich in diesem Bereich insbesondere bei den Produktnormen bemerkbar machen. In den Mitgliedstaaten existieren häufig sehr unterschiedliche Anforderungen an die technischen Eigenschaften, Qualitätsziele oder Standards von Erzeugnissen, die äußerst umweltrelevant sein können (z. B. Grenzwerte für gasförmige Emissionen von KFZ, Bleigehalt des Benzins, Verbot der Fluorchlorkohlenwasserstoffe in Spraydosen). Diese unterschiedlichen Rechtsvorschriften haben nicht nur Auswirkungen auf den Umweltschutz, sondern können auch künstliche Handelshemmnisse darstellen und damit zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen führen. Dadurch wird die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes direkt beeinflusst, so daß eine Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Die Verwirklichung des Binnenmarktes und der Umweltschutz sind also häufig untrennbar miteinander verbunden. Auf der anderen Seite gibt es umweltpolitische Maßnahmen, die sich mit Fauna und Flora (z. B. Richtlinie des Rates 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten¹³) oder der allgemeinen Umwelterziehung (z. B. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 24. Mai 1988 über die Umwelterziehung¹⁴) befassen und nichts mit Handels- und Wettbewerbspolitik zu tun haben. Infolgedessen bietet sich eine Gliederung der neuen Umweltkompetenzen der EG-Organen in zwei große Tätigkeitsbereiche an: Abbau von Handelshemmnissen (Art. 100a EWGV) und Umweltschutz im eigenen, engeren Sinne (Art. 130 r-t EWGV). Diese Gliederung ist erforderlich, weil sich die beiden Normenbereiche erheblich in ihren Voraussetzungen, ihrem Verfahren und ihrer Bindungsintensität unterscheiden:

Art. 130s EWGV hat im Gegensatz zu Art. 100a EWGV keinen Bezug zum Binnenmarkt. Daraus folgt, daß innerhalb des Art. 130s EWGV kein Zeitlimit, das sich aus Art. 8a EWGV ergibt, zu beachten ist. Außerdem haben die beiden Verfassungsaufträge einen unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad. Die Festsetzung des Termins in Art. 8a EWGV bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich.¹⁵

Hinsichtlich des Verfahrens verlangt Art. 130s EWGV eine einstimmige Entscheidung des Rates, wohingegen Art. 100a EWGV die qualifizierte Mehrheit genügen läßt. Allerdings erfordert letzterer das Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäi-

¹³ ABl. der EGen L 103 vom 25. April 1979, S. 1 ff.; geändert bzw. ergänzt durch ABl. der EGen L 319 vom 7. November 1981, S. 3 ff.; L 233 vom 30. August 1985, S. 33 ff.; L 100 vom 16. April 1986, S. 22 ff.

¹⁴ ABl. der EGen C 177 vom 6. Juli 1988, S. 8 ff.

¹⁵ Vgl. Grabitz, a. a. O., Rdnr. 5 zu Art. 8a.

schon Parlament gemäß Art. 149 Abs. 2 EWGV. Nach Art. 130s EWGV wird das Europäische Parlament lediglich angehört.

Art. 100a EWGV gewährt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit des opting out nach Abs. 4 zur Beibehaltung strengerer Umweltnormen unter der Kontrolle der Kommission. Nach Art. 130t EWGV können die Mitgliedstaaten dagegen auch strengere Umweltnormen neu einführen. Die Kommission hat keine Kontrollmöglichkeit. Für die Umweltpolitik allgemein macht es also einen erheblichen Unterschied in der rechtlichen und damit auch politischen Ausgangslage, auf welche Norm eine umweltrechtliche Vorschrift gestützt werden kann. Das gilt selbstverständlich auch für das Thema Umwelthaftung.

2. Die neuen Umweltkompetenzen im Zusammenhang mit dem Abbau von Handelshemmnissen

Fraglich ist, ob alle umweltpolitischen Maßnahmen, die sich irgendwie auf die Verwirklichung des Binnenmarktes auswirken können, allein wegen dieses Binnenmarktbezuges dem Anwendungsbereich des Art. 100a Abs. 1 EWGV unterfallen. Neben den umweltrelevanten Produktnormen – das sind alle Regelungen, welche die Beschaffenheit oder Wirkungen eines Produktes und damit seine Vermarktung betreffen¹⁶ – stellt sich diese Frage auch für anlagen- und produktionsbezogene Vorschriften. So können z. B. Emissionsgrenzwerte¹⁷ dadurch, daß sie sich auf die Produktionskosten der Unternehmen auswirken, zu einer Wettbewerbsverzerrung führen. Zwar nehmen industrielle Anlagen im allgemeinen selbst nicht teil am freien Warenverkehr, jedoch die in ihnen produzierten Waren. Auflagen aus Umweltschutzgründen können die Wettbewerbssituation einzelner Hersteller erheblich verschlechtern.

Entscheidend ist somit, ob auch in solchen Situationen der Binnenmarkt betroffen ist. Damit ist die Definition des Binnenmarkt Begriffes und sein Verhältnis zum Begriff des Gemeinsamen Marktes in Art. 100 EWGV angesprochen. Die beiden Begriffe sind nicht identisch, sondern der Binnenmarkt Begriff ist enger und präziser.¹⁸ Für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes sind der Vollzug der sogenannten Marktfreiheits- und Marktgleichheitsrechte (Marktfreiheit herrscht, wenn die Freiheit des Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das freie Niederlassungsrecht verwirklicht sind, also freier Zugang zu den ausländischen Märkten besteht. Marktgleichheit ist gegeben, wenn jeder Marktteilnehmer auf dem dieserart freien ausländischen Markt gleiche oder nahezu gleiche Wettbewerbsbedingungen vorfindet) und ein System des unverfälschten Wettbewerbes erforderlich.

¹⁶ S. z. B. die Richtlinie des Rates 67/548/EWG vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe – ABl. der EGen 196 vom 16. August 1967, S. 1 ff.; dazu Grabitz, a. a. O., Rdnr. 131 f. zu Art. 130s – und die Richtlinie des Rates 86/594/EWG vom 1. Dezember 1986 über die Geräuschemissionen von Haushaltsgeräten – ABl. der EGen L 344 vom 6. Dezember 1986, S. 24 ff.

¹⁷ S. dazu jetzt die Richtlinie des Rates 88/609/EWG vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. der EGen L 336 vom 7. Dezember 1988, S. 1 ff.

¹⁸ Vgl. Zacker, RIW 1989, 489 f.

Der Binnenmarkt erfaßt die Marktfreiheits- und Marktgleichheitsrechte auf den in Art. 8 a Uabs. 2 EWGV genannten Gebieten: den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, und das Recht aller Marktteilnehmer, in jenen Bereichen im EG-Ausland wettbewerbsmäßig gleich behandelt zu werden (Marktgleichheit). Das System des unverfälschten Wettbewerbs unterfällt formal zwar nicht dem Binnenmarkt-begriff, ändert aber mit der Vollendung des Binnenmarktes seine funktionale Reichweite.

Umweltrelevante anlagen- und produktionsbezogene Vorschriften betreffen grundsätzlich weder den Zugang zu ausländischen Märkten noch das Problem gleicher Wettbewerbsbedingungen auf diesen Märkten, sondern die Wettbewerbssituation im jeweiligen Inland und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen den MS. Geht es bei der Herstellung von Marktfreiheit und -gleichheit um Beseitigung von Behinderungen des Imports von Waren und Leistungen, so können dagegen anlagen- und produktionsbezogene Normen lediglich den Export von Produkten behindern. Das bedeutet, daß dadurch in der Regel die Verwirklichung des Binnenmarktes nicht behindert wird und somit anlagen- und produktionsbezogene Umweltvorschriften nicht auf Art. 100a Abs. 1 EWGV gestützt werden können.¹⁹ Anwendbar bleibt hingegen Art. 100 EWGV. Im Extremfall ist es denkbar, daß einzelne MS ihren Unternehmen so strenge anlagenspezifische Umweltnormen auferlegen, daß deren Produkte wegen der daraus resultierenden Verteuerung keinerlei Absatzschancen mehr im EG-Ausland oder sogar im eigenen Land haben. In diesen Ausnahmefällen könnten die Unternehmen gegenüber ihrer eigenen Regierung beanspruchen, die Umweltauflagen zu senken, damit ihnen der Zugang zu ausländischen Märkten ermöglicht wird (Einräumung von Marktfreiheitsrechten). Jedenfalls in dieser Konstellation wäre der Binnenmarkt betroffen und somit Art. 100a EWGV einschlägig.

Art. 100a Abs. 1 EWGV findet also grundsätzlich nur auf Umweltnormen Anwendung, welche die Marktfreiheits- und Marktgleichheitsrechte zur Verwirklichung des Binnenmarktes betreffen. Das sind hauptsächlich Produktnormen. Für die Abgrenzung zwischen Art. 100a Abs. 1 und 130s EWGV ist nämlich die objektive Sachnähe der beabsichtigten Regelung zum Komplex „Vollendung des Binnenmarktes“ oder zum Komplex „Umweltschutz im eigenen, engeren Sinne“ entscheidend. Die umweltbezogenen Produktnormen beziehen sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes. Je stärker eine Umweltmaßnahme Sachfragen des Binnenmarktes berührt, desto mehr Gründe sprechen dafür, als Kompetenznorm Art. 100a Abs. 1 EWGV und nicht Art. 130s EWGV heranzuziehen. Dagegen wurde bisher nicht eindeutig erkannt, daß für die Harmonisierung umweltrelevanter anlagen- und produktionsbezogener Maßnahmen weiterhin Art. 100 EWGV zur Anwendung gelangen kann. Auch die Grenze zwischen Art. 100 und 130s EWGV ist fließend. Im Umweltbereich können Harmonisierungsvorhaben dann auf Art. 100 EWGV gestützt werden, wenn eine objektive Sachnähe zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes besteht, die Umweltaspekte nur eine untergeordnete Bedeutung spielen und keine spezielleren Normen im

¹⁹ Noch nicht so differenziert Grabitz, a. a. O., Rdnr. 22 zu Art. 130s.

EWG-Vertrag existieren. Letztere finden sich in der Landwirtschafts- und Verkehrspolitik: Diesbezügliche Maßnahmen, die auch Ziele des Umweltschutzes verfolgen, unterfallen wie schon vor dem Inkrafttreten der EEA weiterhin ausschließlich den Art. 43; 75; 84 Abs. 2 EWGV als *leges speciales*.

Neben diesen Spezialvorschriften gibt es allgemeine Normen des EWG-Vertrages, deren Anwendungsgebiete zwar nicht für das Funktionieren des Binnenmarktes nach der oben gegebenen Definition, aber für das des Gemeinsamen Marktes wichtig und häufig umweltrelevant sind. So können umweltpolitische Ziele auch im Rahmen der Art. 85 (z.B. Genehmigung von Unternehmensabsprachen über gemeinsames Recycling von Industrieabfällen); 92 (Umweltschutzsubventionen) und 95 ff. EWGV (z.B. Umweltschutzpolitik durch Verbrauchsteuern: Erhöhung der Mineralölsteuer) verfolgt werden, wenn dieselben Abgrenzungskriterien wie zwischen Art. 100 bzw. 100a Abs. 1 und 130s EWGV beachtet werden. Weisen die geplanten Maßnahmen eine objektive Sachnähe zum Kartell-, Subventions- oder Steuerrecht auf und sind Umweltschutzüberlegungen lediglich mitbestimmend, wird nicht Art. 130s EWGV, sondern auch Art. 100 EWGV verdrängt. Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV enthält ja die Verpflichtung, den Umweltschutz in den genannten Politikbereichen mitzuberücksichtigen. Ein aktuelles Beispiel für die Frage, ob anlagenspezifische EWG-Umweltnormen Art. 100 oder 130s EWGV unterfallen, ist die Richtlinie des Rates 88/609/EWG vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft.²⁰ Der Rat hat sie zurecht auf Art. 130s EWGV gestützt. Zwar stehen auch Betreiber von Großfeuerungsanlagen (z.B. Energieversorgungsunternehmen) miteinander in Wettbewerb, doch ist die Umweltbelastung durch diese Anlagen (Schwefeldioxid-, Stichoxyd-, Staubemissionen) so groß, daß die Richtlinie trotz ihrer direkten Auswirkungen für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unabhängig von ihren Begründungserwägungen eine eindeutige objektive Sachnähe zum Umweltschutz im engeren Sinne aufweist.

Daneben sind für Umweltmaßnahmen, welche die Marktfreiheit, die Marktgleichheit und das System des unverfälschten Wettbewerbes lediglich indirekt betreffen oder eine größere Sachnähe zur Umweltpolitik im eigenen, engeren Sinne aufweisen, weder Art. 100 noch 100a EWGV anwendbar. Dazu zählen vor allem allgemeine Vorschriften zum Schutze der Umweltmedien Wasser und Luft, die Unternehmen dann treffen, wenn Grenzwerte überschritten werden und entsprechende Gegenmaßnahmen die Produktionskosten erhöhen. Beispielsweise bestimmt die Richtlinie 76/160/EWG vom 8. Oktober 1975 über die Qualität der Badegewässer²¹ Grenzwerte und Verfahren für die Qualitätskontrolle von Gewässern, die zum Baden ausgewiesen sind. Sie dient vornehmlich dem Umweltschutz und der Volksgesundheit, nur am Rande dem Abbau von Wettbewerbshindernissen. Künftig wäre sie auf Art. 130s EWGV zu stützen. Indirekte Wirkungen auf den Binnenmarkt oder den Gemeinsamen Markt reichen nicht aus, Art. 100a oder 100 EWGV heranzuziehen; denn dann wären Art. 100 und 100a

²⁰ ABl. der EGen L 336 vom 7. Dezember 1988, S. 1 ff.

²¹ ABl. der EGen L 31 vom 5. Februar 1976, S. 1 ff.

EWGV fast immer anwendbar, weil sich so gut wie jede Umweltmaßnahme irgendwie auch auf Unternehmen und damit auf die Marktverhältnisse auswirkt.

3. Umweltschutz im eigenen, engeren Sinne

a) Anwendungsbereich der Art. 130r, s EWGV

Aus den Abgrenzungen zu den Art. 100 und 100a EWGV ergibt sich bereits, für welche umweltpolitischen Maßnahmen die EWG die Art. 130r, s EWGV anwenden kann: Für alle Maßnahmen des Umweltschutzes, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf Wirtschaft und Handel der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft als Ganzes haben, ist Art. 130s EWGV die richtige Kompetenznorm. Erfasst werden insbesondere allgemeine Programme und Aktionen (Beispiele wie das Vierjährige Versuchsvorhaben für die Zusammenstellung, Koordinierung und Abstimmung der Informationen über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in der Gemeinschaft – CO-RINE –;²² die Rats-Verordnung 2242/87/EWG vom 23. Juli 1987 über gemeinschaftliche Umweltaktionen²³), Maßnahmen zum Schutz der Fauna und Flora ohne Handels- oder Wettbewerbsrelevanz (Beispiele wie die Rats-Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten;²⁴ die Rats-Verordnung 3529/86/EWG vom 17. November 1986 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände²⁵), zur Raumordnung und Landesplanung (Beispiele wie die Kommissionsempfehlung 75/65/EWG vom 20. Dezember 1974 an die Mitgliedstaaten zum Schutz des baulichen Kulturerbes und des natürlichen Lebensraumes²⁶) und zur Umweltbildung (z. B. zwei Vorschläge der Kommission für eine Ratsentscheidung über Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung zur Verhütung von Umweltschäden – KOM (88) 202 endg. – vom 6. Mai 1988,²⁷ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 24. Mai 1988 über die Umweltbildung²⁸). Es handelt sich hierbei um Akte des Umweltschutzes im eigenen, engeren Sinne, die nicht von den spezielleren Vorschriften des EWG-Vertrages erfasst werden.

b) Anwendbarkeit des Art. 235 EWGV

Bezüglich dieses allgemeinen Anwendungsbereiches der Art. 130r und s EWGV stellt sich die Frage, ob die ebenfalls allgemeine Auffangvorschrift des Art. 235 EWGV im Umweltbereich immer noch Anwendung finden kann. Art. 235 EWGV ist gegenüber den im EWG-Vertrag genannten Einzelermächtigungen, also auch gegenüber dem auf den Umweltschutz im engeren Sinne begrenzten Art. 130s EWGV, subsidiär. Obwohl die Ziele des Art. 130r EWGV sehr weit gefächert sind, sind Regelungsmaterien der

²² Entscheidung des Rates 85/338/EWG vom 27. Juni 1985, ABl. der EGen L 176 vom 6. Juli 1985, S. 14ff.

²³ ABl. der EGen L 207 vom 29. Juli 1987, S. 8ff.

²⁴ ABl. der EGen L 103 vom 25. April 1979, S. 1ff.; geändert bzw. ergänzt durch ABl. der EGen L 319 vom 7. November 1981, S. 3ff.; L 233 vom 30. August 1985, S. 33ff.; L 100 vom 1. April 1986, S. 22ff.

²⁵ ABl. der EGen L 326 vom 21. November 1986, S. 5ff.

²⁶ ABl. der EGen L 21 vom 28. Januar 1975, S. 22f.

²⁷ ABl. der EGen C 172 vom 1. Juli 1988, S. 8f. und C 197 vom 27. Juli 1988, S. 13f.

²⁸ ABl. der EGen C 177 vom 6. Juli 1988, S. 8ff.

Umweltpolitik im engeren Sinne denkbar, für welche die Kompetenz des Art. 130s EWGV nicht ausreicht. In diesen Fällen muß weiterhin auf Art. 235 EWGV zurückgegriffen werden.²⁹ Ein aktuelles Beispiel findet sich im Zusammenhang mit der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung: Der Kommissionsvorschlag vom 29. Januar 1988 für einen Ratsbeschluß über den Abschluß eines Konzertierungsabkommens Gemeinschaft – COST über sieben konzertrierte Aktionen auf dem Gebiet der Umwelt³⁰ wird insbesondere auf Art. 235 EWGV gestützt. Wegen der weitgefächerten, im Anhang A aufgezählten Forschungsthemen reichte Art. 130r EWGV als Grundlage nicht mehr aus.

c) Das Problem der Umwelthaftung

Unter Umwelthaftung ist sowohl die privatrechtliche als auch die öffentlich-rechtliche Haftung für Schäden und Vermögensaufwendungen in Zusammenhang mit Beeinträchtigungen (Belastungen, Beschädigungen, Vernichtung) der Umwelt zu verstehen.

Bisher gibt es keine EWG-rechtliche Regelung der Umwelthaftung. Im EWG-Vertrag existiert als einzige Haftungsvorschrift der Art. 215 EWGV. Er erfaßt lediglich die Haftung der Gemeinschaft aus zivilrechtlichen Verträgen und für Hoheitsakte der EG-Organen, nicht aber die Haftung der Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen der Mitgliedstaaten für Umweltschäden. Die kürzlich ergangene Richtlinie des Rates 85/374/EWG vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte³¹ berührt ebenfalls nicht die eigentliche Problematik der Umweltschäden, sondern regelt allgemein die Haftung des Herstellers für Schäden, die durch die Fehlerhaftigkeit seiner Produkte verursacht worden sind.

III. Haftungsrechtlich relevante Regelungen vor Schaffung der EEA

1. Geschichte und Inhalt des EG-rechtlichen Verursacherprinzips

Allerdings befaßt sich die EWG seit längerer Zeit mit dem Verursacherprinzip. Die Mitgliedstaaten wenden jährlich durchschnittlich drei bis fünf Prozent ihres Brutto-Inlandsproduktes für die Beseitigung von Umweltschäden auf.³² Für die Zurechnung dieser immensen Kosten ist das Verursacherprinzip 1973 in das erste Aktionsprogramm für den Umweltschutz³³ aufgenommen worden. Danach soll die Kosten der Vermeidung und der Beseitigung von Umweltbelastungen grundsätzlich der Verursacher tragen. Zur Konkretisierung und Durchsetzung dieses Grundsatzes erging die Empfeh-

²⁹ A. A. Glaesner, Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, in Rengeling (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, 1988, S. 1, 7; Zuleeg, a. a. O., S. 281.

³⁰ ABl. der EGen C 41 vom 13. Februar 1988, S. 4 ff.

³¹ ABl. der EGen L 210 vom 7. August 1985, S. 29 ff.

³² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft und der Umweltschutz, Europäische Dokumentatin, Zeitschrift 3/1987, S. 27.

³³ ABl. der EGen C 112 vom 20. Dezember 1973, S. 1, 6.

lung des Rates vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen.³⁴ Verursacher ist, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt. Erweist sich die Ermittlung des Verursachers als unmöglich oder als zu schwierig und demgemäß als willkürlich, insbesondere wegen Summationsschäden oder Verursacherketten, sollen die Kosten an den Stellen in der Verursacherkette oder der kumulativen Umweltbelastung mit den rechtlichen und administrativen Mitteln erhoben werden, die verwaltungstechnisch und wirtschaftlich die beste Lösung bieten. Ausnahmen vom Verursacherprinzip ließ die Empfehlung in den Fällen zu, in denen die sofortige Anwendung sehr strenger Normen oder bedeutende Abgaben zu schweren wirtschaftlichen Störungen führen konnten oder wenn im Rahmen der Politik in anderen Bereichen (z. B. Industrie-, Sozialpolitik) für Investitionen mit Auswirkungen auf den Umweltschutz Beihilfen gewährt wurden, die zur Lösung strukturbedingter Probleme industrieller, landwirtschaftlicher oder regionaler Art bestimmt waren.

2. Berechnung der Umweltschutzkosten

Für die Berechnung der Umweltschutzkosten hat der Rat die Empfehlung 79/3/EWG vom 19. Dezember 1978 an die Mitgliedstaaten betreffend Verfahren zur Berechnung der Umweltschutzkosten der Industrie³⁵ ausgesprochen. Danach sollen die Mitgliedstaaten möglichst ähnliche Berechnungsverfahren anwenden und gemeinsame Grundsätze für künftige Untersuchungen über die Umweltschutzkosten der Industrie aufstellen. Bevor Daten über Umweltschutzkosten zusammengetragen werden, soll eine technische Untersuchung über die betreffende Industrie in den jeweiligen Sektoren durchgeführt werden. Aufgrund dieser Untersuchungen soll ein Katalog der verschiedenen technischen Umweltschutzvorkehrungen ausgearbeitet werden, für die dann Kostenangaben zu sammeln sind.

3. Kostenrechnung

Die Empfehlung zum Verursacherprinzip sieht vor, daß die Kostenzurechnung gemäß dem einzelstaatlichen oder internationalen Recht erfolgt. Mögliche gemeinschaftrechtliche Vorschriften werden nicht erwähnt. Das Verursacherprinzip wurde bisher nur in wenige Richtlinien über die Abfallbehandlung bzw. -verhinderung aufgenommen.³⁶ Das zur Zeit in den Mitgliedstaaten geltende Haftungsrecht beruht überwiegend auf allgemeinen Grundsätzen des Privatrechtes (Nachbarrecht, Deliktrecht). In einigen Ländern bestehen jedoch spezielle umweltrechtliche Haftungs Vorschriften (z. B. § 22 dt. Wasserhaushaltsg. i. d. F. vom 16. Oktober 1976;³⁷ Art. 4 frz. Gesetz betreffend die Abfallbeseitigung vom 15. Juli 1975;³⁸ Art. 7 belg. Gesetz betreffend gefährliche Abfall-

³⁴ Empfehlung 75/436/Euratom, EGKS, EWG, ABl. der EGen L 194 vom 25. Juli 1975, S. 1 ff.

³⁵ ABl. der EGen L 5 vom 9. Januar 1979, S. 28 ff.

³⁶ S. Duren, *Le Pollueur-Payeur. L'application et l'avenir de principe*, RevMC 1987, S. 144, 146 f.

³⁷ BGBl. I S. 3017.

³⁸ J. O. 16. Juli 1975.

stoffe vom 22. Juli 1974³⁹). Diese weisen jedoch Unterschiede in folgenden Punkten auf: Haftungsgrundlage, geschützte Rechtsgüter, Schadensbegriff, Kausalität, Schadensvorbeugung, Umfang des Schadensersatzes und in der Frage der Koppelung bzw. Entkoppelung von öffentlich-rechtlicher Genehmigung und zivilrechtlichem Schadensersatz.⁴⁰

4. Gerichtliche Zuständigkeit und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen

In Fällen grenzüberschreitender Umweltbelastung stellen sich die Fragen des zuständigen Gerichtes und des anwendbaren Rechtes. Art. 5 Ziff. 3 des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968 – 72/454/EWG –⁴¹ sieht für die deliktische oder quasideliktische Haftung die Zuständigkeit des Gerichtes des Ortes vor, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist. Auf einen Vorlagebeschluß des Gerichtshofes Rotterdam entschied der EuGH am 30. November 1976⁴² hierzu, daß der Kläger die Wahl hat zwischen dem Gericht des Ortes des dem Schaden zugrunde liegenden ursächlichen Geschehens (Einleiten von Abfallsalzen in den Rhein durch ein französisches Kalibergbauunternehmen) und dem Gericht des Ortes, an dem der Schaden eingetreten ist (Schäden in den Pflanzungen niederländischer Großgärtnerereien).⁴³

5. Verfahrensrechtliche Beteiligtenfähigkeit

Hinsichtlich der Beteiligung der Betroffenen in umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren sowie deren Klagemöglichkeiten im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen findet sich bisher weder eine allgemeine noch eine medien- oder anlagenspezifische Regelung im Gemeinschaftsrecht. Zwar legen verschiedene Richtlinien Genehmigungserfordernisse, auch für bestimmte Tätigkeiten oder den Betrieb von Anlagen, fest und regeln die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen sowie gewisse Modalitäten, z. B. die Genehmigungsdauer. Das eigentliche Verwaltungsverfahren und das Verwaltungsgerichtsverfahren sind bis heute jedoch der Ausgestaltung durch das jeweilige nationale Recht vorbehalten geblieben.⁴⁴

³⁹ Moniteur belge 1. März 1975, S. 2367.

⁴⁰ Scheuer in Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 1. Grundlieferung, Anlage II, Rdnr. 113.

⁴¹ ABl. der EGen L 299 vom 31. Dezember 1972, S. 32 ff.; zum Beitrittsübereinkommen vom 9. Oktober 1978 für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich – 78/884/EWG – ABl. der EGen L 304 vom 30. Oktober 1978, S. 1 ff.; zum Beitrittsübereinkommen für Griechenland vom 25. Oktober 1982 – 82/972/EWG – s. ABl. der EGen L 388 vom 31. Dezember 1982, S. 1 ff.; s. ferner das Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof vom 3. Juni 1971 – 75/464/EWG –, ABl. der EGen L 204 vom 2. August 1975, S. 28 ff.; L 304 vom 30. Oktober 1978, S. 10 f.; L 388 vom 31. Dezember 1982, S. 3.

⁴² Rs. 21/76, G. J. Bier B. V./Mines de Potasse d'Alsace, Slg. 1976, S. 1735, 1746 f.

⁴³ Scheuer, a. a. O., Rdnr. 114.

⁴⁴ Scheuer, a. a. O., Rdnr. 115.

6. Frage der Betroffenheit

Schließlich ist in verfahrensrechtlicher Sicht wichtig zu wissen, aber auch noch weiterhin ungeklärt, wer überhaupt Beteiligter sein kann. Die Frage der „betroffenen“ Grenznachbarn ist nämlich nicht ausdrücklich geregelt. Die bloße Anwendung des Nichtdiskriminierungsgebotes, wie es z.B. die Empfehlung des Rates der OECD betreffend grenzüberschreitender Umweltverschmutzung vom 17. Mai 1977⁴⁵ vorsieht, reicht angesichts der grundlegenden Unterschiede zwischen den nationalen Verwaltungsrechten – soweit sie überhaupt existieren – zur Lösung dieser schwierigen Fragen kaum aus.

7. Informationspflichten

Die rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen wurden im übrigen im Gemeinschaftsrecht bislang lediglich im Zusammenhang mit der Konsultation und der Zusammenarbeit der Regierungen und Behörden behandelt (s. z.B. die Vereinbarung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 5. März 1973 über die Unterrichtung der Kommission und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die etwaige Harmonisierung von Dringlichkeitsmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft.⁴⁶ Daneben enthalten mehrere Vorschriften des Sekundärrechtes Bestimmungen, wonach Pflichten zur Information, Konsultation, Abstimmung oder Zusammenarbeit begründet und die genauen Modalitäten ihrer Erfüllung geregelt werden (insbesondere die Richtlinien, die Qualitätsanforderungen für Gewässer und Luft festlegen.⁴⁷

IV. Neue Rechtslage seit dem 1. Juli 1987

1. Das vierte Aktionsprogramm für den Umweltschutz und der neue Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV

Zwar ist das Verursacherprinzip nun ausdrücklich in Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV enthalten, doch fehlt jede nähere Ausgestaltung, insbesondere jede Andeutung einer gemeinschaftsrechtlichen Haftung. Genau wie die anderen Vertragsgrundsätze der Umweltpolitik (Vorsorgeprinzip, Prinzip der Korrektur der Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle) ist das Verursacherprinzip deshalb einer Konkretisierung zugänglich und bedürftig, was durch eine Rechtsnorm zu erfolgen hat. Rechtlich unverbindliche Mitteilungen reichen dafür keinesfalls aus. Da Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV keine Ausnahme vom Verursacherprinzip nennt (anders als z.B. die oben besprochene Empfehlung zum Verursacherprinzip), ist davon auszugehen, daß es zukünftig strikt einzuhalten ist. In diesem Zusammenhang ergibt sich für den Rat auch die Verpflichtung, die bereits

⁴⁵ ILM 16 (1977), S. 977ff., s. besonders Title B, S. 980f.

⁴⁶ ABl. der EG C 9 vom 15. März 1973, S. 1f.; s. dazu Grabitz, a.a.O., Rdnr. 10f. vor Art. 130r.

⁴⁷ S. Grabitz, a.a.O., Rdnr. 45ff. und 71ff. zu Art. 130s.

vorhandenen mitgliedstaatlichen Haftungsvorschriften zu harmonisieren oder ein eigenständiges gemeinschaftliches Haftungssystem zu schaffen.

2. Entwürfe zur Umwelthaftung

Für die Regelung des genauen Umfanges der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit gibt es von Roelants zu Vivier einen Resolutionsentwurf vom 15. Juli 1987, der im Europäischen Parlament erörtert werden soll.⁴⁸

Ferner ist die Kommission dabei, auf der Grundlage der Rats-Richtlinie 78/319/EWG vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle⁴⁹ und der Rats-Richtlinie 84/631/EWG vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle – in der Gemeinschaft – der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle⁵⁰ einen Vorschlag für eine Richtlinie zur zivilrechtlichen Haftung bei Schäden, die durch Abfälle entstehen können, zu erarbeiten. Gemäß Art. 11 Abs. 3 RL 84/631/EWG sollte dieses Projekt bis zum 30. September 1988 vom Rat abgeschlossen sein, was aber nicht geschehen ist. Ein Entwurf dieses Vorschlages⁵¹ sieht eine verschuldensunabhängige zivilrechtliche Haftung des Abfallproduzenten für alle Sachschäden, alle durch Tod oder Körperverletzung verursachten Schäden und alle Kosten vor, die zur Verhinderung, Milderung von Umweltschäden oder zur Naturalrestitution aufgewendet werden. Eine Haftung für immaterielle Schäden soll nur bestehen, wenn sie das Recht des entsprechenden Mitgliedstaates vorsieht. Der Entwurf wird auf Art. 130s EWGV gestützt. Die Begründungserwägungen führen dazu aus, daß der Richtlinien-Vorschlag eher auf die Verwirklichung der Grundsätze des Art. 130r Abs. 2 EWGV als auf den Vollzug des Binnenmarktes abziele. Obwohl eine zivilrechtliche Haftung der Abfallproduzenten das Funktionieren des Binnenmarktes indirekt erleichtern werden, soll Art. 130s EWGV als Rechtsgrundlage angewendet werden.

Die Kommission will diesen Vorschlag 1989 dem Rat vorlegen. Ein Richtlinien-Vorschlag für die gesamte Umwelthaftung ist für dieses Jahr noch nicht beabsichtigt. Allerdings plant die Kommission eine allgemeine Mitteilung über eine Gemeinschaftsstrategie in der Umweltpolitik, die möglicherweise auch das Problem der Umwelthaftung ansprechen wird. Diese Ankündigung machte der scheidende EG-Kommissar Clinton Davis am 19. Dezember 1988 vor dem Parlamentsausschuß. Er meinte zudem, daß sich die Umweltpolitik in die Richtung der Stärkung der Rechte des einzelnen Bürgers entwickeln werde.

3. Ausblick

Fraglich ist, auf welche Rechtsgrundlage eine gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung zu stützen wäre. Die Umwelthaftung berührt sowohl Fragen des Binnenmarktes

⁴⁸ Dokumente des Europäischen Parlaments, B 2 – 742/87; s. a. ABl. der EGen C 281 vom 19. Oktober 1987, S. 13.

⁴⁹ ABl. der EGen L 84 vom 31. März 1978, S. 43 ff.; s. a. Grabitz, a. a. O., Rdnr. 105 zu Art. 130s.

⁵⁰ ABl. der EGen L 326 vom 13. Dezember 1984, S. 31 ff.; geändert durch L 272 vom 12. Oktober 1985, S. 1 ff.; L 100 vom 16. April 1986, S. 20 f.; L 181 vom 4. Juli 1986, S. 13 ff.; s. a. Grabitz, a. a. O., Rdnr. 107 zu Art. 130s.

⁵¹ Bisher nicht veröffentlicht.

als auch Aspekte der Umweltpolitik i. e. S. Da sich Haftungsvorschriften überwiegend auf anlagen- und produktionsbezogene Vorschriften (z. B. Umwelthaftpflichtversicherung, orientiert an der Größe und den Risiken der Produktion) beziehen, die ihrerseits – wie oben gesehen – nicht auf Art. 100a EWGV gestützt werden können, und Haftungsfragen ein Teilgebiet des in Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV ausdrücklich genannten Verursacherprinzips darstellen, unterfallen sie in der Regel dem allgemeinen Umweltrecht und somit Art. 130s EWGV. Es ist aber auch denkbar, daß Haftungsvorschriften so stark auf Produktnormen bezogen sind, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes berührt wird. In diesem Fall wäre Art. 100a Abs. 1 EWGV die richtige Kompetenzvorschrift.

Fraglich ist weiterhin, inwieweit das nunmehr im EWG-Vertrag verankerte Verursacherprinzip einen Maßstab für die materielle Ausgestaltung eines EG-Umwelthaftungsrechtes gibt. Die Verursacher-Empfehlung von 1975 enthält keine Ausführungen zu Haftungsfragen. Außerdem ist sie für eine Interpretation des Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV nicht maßgebend, da sie viel früher erging und als Rechtsakt nicht verbindlich ist. So kann man ihr z. B. keine Folgerungen für das Problem der Beweiserleichterungen bei einer Gefährdungshaftung entnehmen, da sie nichts über Kausalitätsvermutungen aussagt. Die EWG ist also gehalten, möglichst schnell umfassende Haftungsregelungen zu erlassen; denn Schadensersatz und Entschädigungen bona fide sind in einer hochindustrialisierten Gesellschaft wie der der Europäischen Gemeinschaften nicht ausreichend, eine gerechte Verteilung der Umweltlasten herbeizuführen.

Die einen sehen das bloße Vorhandensein schädlicher Substanzen in Wasser, Boden, Luft, Lebensmitteln, Tieren oder im menschlichen Körper schon als gefährlich an, woraus Sanktionen wie Haftungsverschärfung, härtere Bestrafung und Ursachenbeseitigung hergeleitet werden.

Folgt man dieser weitverbreiteten Auffassung, so würde das bedeuten, daß lediglich das absolute Nichtvorhandensein von potentiell schädlichen Stoffen eine „intakte Umwelt“ bedeuten würde. Die Wissenschaft wird bestätigen, daß ein solches, wenn auch nur indirekt zum Ausdruck kommendes Postulat die Abschaffung der Umwelt als solche bedingen würde.

Für den Versicherer ist diese Grundfrage von essentieller Bedeutung; weil bei Findung einer Schadensdefinition zwischen unschädlicher und schädlicher Kontamination von Gewässern, Menschen, Boden, Tieren oder Pflanzen unterschieden werden muß. Eine Betrachtungsweise, nach der unsere gesamte zivilisatorische Umwelt als mehr oder weniger geschädigt angesehen werden muß, weil es zumindest in Europa die sogenannte „natürliche“ Umwelt gar nicht gibt, würde jeden Versuch der Schadenreparatur und ihrer Finanzierung zur unlösbaren Aufgabe machen, sei es mit oder ohne Versicherung.

Bei der täglichen Regulierung von Gewässerschäden oder Bodenverunreinigung über Rettungsaufwand zur Vermeidung von Gewässerschäden stellen wir fest, daß die von den Behörden geforderten Sauberkeitsgrenzen für diese Umweltmedien immer mehr von ein Millionstel zu ein Milliardstel oder noch weniger Schadstoffgehalt verschoben werden. Auch in der Diskussion um die Einführung einer Gefährdungshaftung für den fehlerfrei arbeitenden und im Rahmen der ohnehin niedrig angesetzten Emissionsgren-