

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 216**

# **Handlungsformen des Umweltrechts der Europäischen Union**

**Beiträge zu Grundfragen und Dimensionen des Wandels**

**Herausgegeben von**

**Johannes Saurer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

JOHANNES SAURER (Hrsg.)

## Handlungsformen des Umweltrechts der Europäischen Union

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 216

# Handlungsformen des Umweltrechts der Europäischen Union

Beiträge zu Grundfragen und Dimensionen des Wandels

Herausgegeben von

Johannes Saurer



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) -  
Projektnummer 519479220

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing  
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-19563-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-59563-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Der vorliegende Band ist aus dem Workshop „Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der Europäischen Union“ hervorgegangen, der im Rahmen des gleichnamigen DFG-Projekts am 26. und 27. März 2024 an der Eberhard Karls Universität Tübingen stattgefunden hat. Für die Unterstützung bei der Organisation und Durchführung des Workshops danke ich herzlich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des DFG-Projekts und dem Team des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Umweltrecht, Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung. Zudem gilt mein herzlicher Dank Frau Wiss. Mit. Franziska Bopp, Herrn Wiss. Mit. Christian Kroll, Frau Ref. jur. Anna Springer und Frau Wiss. Mit. Dr. Anja Widmann für ihre verdienstvolle Mitwirkung an der redaktionellen Betreuung des Bandes.

Tübingen, im Juni 2025

*Johannes Saurer*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Johannes Saurer</i>	
Einleitung .....	9
<i>Astrid Epiney</i>	
Rechtliche Strategien zur Durchsetzung des Umweltrechts der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten .....	15
<i>Kaja Rothfuß</i>	
Informationstechnologischer Wandel und Vollzug des EU-Umweltrechts .....	47
<i>Anne C. Becker</i>	
Die Wahl der Handlungsform umweltrechtlicher Gesetzgebungsakte. Von Richt- linien über Beschlüsse und Verordnungen hin zum „Gesetz“ in Form einer Verord- nung .....	61
<i>Steffen Hurka</i>	
Die Komplexität von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union. Empirische Trends und Konsequenzen für die Implementation .....	81
<i>Andreas Glaser</i>	
Primärrechtliche Vorgaben an die Wahl der Handlungsformen im EU-Recht ....	99
<i>Birgit Peters</i>	
Partizipation in der Rechtsetzung im EU-Umweltrecht .....	115
<i>Angela Schwerdtfeger</i>	
Rechtsschutz für Individuen und Umweltvereinigungen bei Verstößen gegen das EU-Umweltrecht. Ebenen – Handlungsformen – Defizite .....	133
<i>Claudio Franzius</i>	
Governance-Strukturen des EU Green Deal .....	155
<i>Eva Julia Lohse</i>	
Richtlinien im EU-Umweltrecht und ihre Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten ..	167
<i>Korbinian Reiter</i>	
Delegierte Rechtsetzung und Rechtsschutz im Rahmen der EU-Taxonomie .....	191
Autorinnen und Autoren .....	209



# Einleitung

Von *Johannes Saurer*

Die Europäische Union hat vor dem Hintergrund der ökologischen Herausforderungen der Gegenwart die Umweltpolitik zu einer politischen Priorität entwickelt. Die Europäische Kommission 2019–2024 etablierte im European Green Deal ein ambitioniertes Handlungsprogramm mit Schwerpunkten u. a. im Klimaschutz und bei der Erhaltung der Biodiversität.<sup>1</sup> Auch in den Prioritäten der Europäischen Kommission für die Jahre 2024–2029 spielt der Umweltschutz eine wichtige Rolle.<sup>2</sup> In Umsetzung der umweltpolitischen Prioritäten wurden zahlreiche neue Rechtsakte geschaffen, darunter die Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz von 2018,<sup>3</sup> das Europäische Klimagesetz von 2021<sup>4</sup> und die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur 2024.<sup>5</sup>

Mit den genannten und weiteren neuen Rechtsakten hat die EU nicht nur ihr umweltpolitisches Handlungsspektrum erweitert und vertieft. Vielmehr verbindet sich mit der neuen umweltpolitischen Schwerpunktsetzung der EU ein Wandel der rechtlichen Handlungsformen. So gewinnen im Bereich der umweltrechtlichen Grundlagen-Rechtsakte, der traditionell stark von europäischen Richtlinien wie Vogelschutz-Richtlinie,<sup>6</sup> UVP-Richtlinie,<sup>7</sup> FFH-Richtlinie<sup>8</sup> oder IVU-Richtlinie<sup>9</sup> geprägt war,

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, v. 11. 12. 2019, COM(2019), 640 final, 3, 5 ff., 15 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission, Prioritäten für die Jahre 2024–2029, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029\\_de](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_de) (aufgerufen am 22. 12. 2024); dort insbes. Priorität 2: Nachhaltige Wirtschaft; Priorität 4: Artenschutz; Reaktion auf Klimawandel.

<sup>3</sup> Verordnung 2018/1999/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 12. 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328/1.

<sup>4</sup> Verordnung 2021/1119/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 06. 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen 401/2009/EG und 2018/1999/EU („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021, L 243/1.

<sup>5</sup> Verordnung 2024/1991/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 6. 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung 2022/869/EU, ABl. L, 2024/1991, 29. 7. 2024.

<sup>6</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979, L 103/1.

<sup>7</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985, L 175/40.

EU-Verordnungen erheblich an Bedeutung.<sup>10</sup> Im Fall des „Europäischen Klimagesetzes“ fand für eine EU-Verordnung gar offiziell die Bezeichnung „Gesetz“ Verwendung, worin sich eine Annäherung der EU an den klassischen Gesetzesbegriff des nationalen Verfassungsrechts andeutet.<sup>11</sup> Die Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz hat ein neuartiges System der iterativen Planungsstrukturen etabliert, in welchem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, integrierte nationale Energie- und Klimapläne aufzustellen und zu aktualisieren, die regelmäßig von der Kommission evaluiert werden.<sup>12</sup> Ein weiteres Phänomen des rechtlichen Wandels ist die stetig wachsende Bedeutung von delegierten Rechtsakten im EU-Umweltrecht.<sup>13</sup>

Im Ausgangspunkt gehört die Handlungsformenperspektive zu den klassischen Perspektiven auf das europäische Umweltrecht. Schon in der Phase der Etablierung des Umweltrechts auf europäischer Ebene in den 1980er Jahren und 1990er Jahren war die Konturierung und Vermessung der zur Erreichung ökologischer Ziele eingesetzten supranationalen Handlungsformen ein wichtiges Thema der umweltrechtlichen Forschung. Im rechtswissenschaftlichen Fokus standen lange Zeit europäische Umweltprogramme und Richtlinien. Beispielsweise bezog sich die Darstellung des umweltrechtlichen Instrumentariums der Europäischen Gemeinschaften im Lehrbuch von Michael Kloepfer in der ersten Auflage von 1989 auf Umweltprogramme, Richtlinien und sonstige Rechtsformen, wobei die Richtlinie im gemeinschaftlichen Umweltrecht die „weitaus häufigste Rechtsform“ sei.<sup>14</sup> Mit ähnlichem Tenor konstatierte Ludwig Krämer 1998 in einer Überblicksdarstellung zu Rechtsakten und Handlungsformen des europäischen Umweltrechts, dass die Gemeinschaft im Umweltbereich „im wesentlichen in Form von Richtlinien“ tätig werde, während Verordnungen die „Ausnahme“ seien.<sup>15</sup> Ein Schwerpunkt der rechtswissenschaftlichen Diskussion war die Umsetzung von umweltbezogenen Richtlinien in das nationale Recht.<sup>16</sup> In

---

<sup>8</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206/7.

<sup>9</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996, L 257/26.

<sup>10</sup> Vgl. allgemein *Glaser*, Verordnung, Richtlinie und Beschluss, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 39, Rn. 15 ff.; *Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 69.

<sup>11</sup> *Saurer*, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, Die Verwaltung 56 (2023), S. 159, 161 f.

<sup>12</sup> *Saurer*, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, Die Verwaltung 56 (2023), S. 159, 163 f.

<sup>13</sup> *Saurer*, Wandel der Handlungsformen im Umweltrecht der EU, Die Verwaltung 56 (2023), S. 159, 164 f.

<sup>14</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 1989, S. 297 ff., Zitat S. 298.

<sup>15</sup> *Krämer*, Rechtsakte und Handlungsformen, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 1. Aufl. 1998, § 16, Rn. 48; vgl. dazu allgemein *Lübbe-Wolff*, Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 77 ff.

<sup>16</sup> Siehe etwa *Jarass*, Auslegung und Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, 1989; *Weber*, Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, 1989; *Pfeiffer*, Probleme der Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglich-

den 2000er Jahren wurde mit der verstärkten systematischen Erschließung der Handlungsformenlehre im allgemeinen Unionsrecht<sup>17</sup> auch das Spektrum der Analyse umweltrechtlicher Handlungsformen verbreitert.<sup>18</sup>

Nunmehr rücken die Handlungsformen des Umweltrechts der EU mit den aufgezeigten Phänomenen des Wandels auf neuartige Weise in den Fokus des rechtswissenschaftlichen Interesses. Aufgeworfen sind vielfältige Fragestellungen, die verschiedene Problemkreise berühren. Vordringlich stellt sich die Aufgabe einer genaueren analytischen Durchdringung und Bestandsaufnahme der aufgezeigten und potenziell weiterer Phänomene des Wandels. Weitergehend ist von Interesse, welche Gründe im politisch-institutionellen, informationstechnischen und ökologischen Kontext für den Wandel der Handlungsformen maßgeblich sind und welche Bedeutung das Bemühen um die Bekämpfung von Vollzugsdefiziten und Effektivierung der Durchsetzung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten hat.

Erheblicher Klärungsbedarf besteht auch bei der Frage nach spezifischen rechtlichen Effekten, die mit dem Wandel der Handlungsformen einhergehen. Verleiht die Bezeichnung als „Gesetz“ dem EU-Klimagesetz im Verhältnis zu tradierten Rechtsakten des Sekundärrechts eine besondere rechtliche Stellung? Welche Rechtsqualität haben die sukzessiven Planungsbeiträge der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission in iterativen Planungsprozessen wie jenem der Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz? Welche Maßstäbe des EU-Primärrecht sind bei Wahl und Ausgestaltung der Handlungsformen zu beachten? Welche spezifischen Anforderungen ergeben sich aus dem Subsidiaritätsgebot des Art. 296 AEUV und den Vorgaben für Delegationsstrukturen in Art. 290 AEUV? Welche Besonderheiten ergeben sich bei der konkreten Ausgestaltung und bei den primärrechtlichen Maßstäben für Partizipation und Rechtsschutz?

---

lichkeitsprüfung im Deutschen Recht, 1991; *Rengeling*, Die Ausführung von Gemeinschaftsrecht, insbesondere Umsetzung von Richtlinien, in: *Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 1, 1. Aufl. 1998, § 28, Rn. 12 ff.; *Pernice*, Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, S. 325 ff.; *Gellermann*, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG: dargestellt am Beispiel des europäischen Umweltrechts, 1994; *Dolde*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997, S. 313 ff.; *Herrmann*, Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung, 2003, S. 67 ff.

<sup>17</sup> *von Bogdandy/Bast/Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62 (2002), S. 77 ff.; *Bumke*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 643 ff.; *Glaser*, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013; *Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006; *Bast*, in: *von Bogdandy/Bast* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 489 ff.; *Szczekalla*, Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht, in: *Terhechte* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 5.; *Becker*, Die Handlungsformen im Vertrag von Lissabon – bloß die symbolische Beseitigung des Symbolischen oder wesentliche Veränderungen?, in: *Pernice* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 145 ff.; *Vögt*, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 2005, S. 208 ff.; *m. w. N. Kahl*, Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 2023, § 140, Rn. 49 ff.

<sup>18</sup> *S. Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 180 ff.; *Calliess*, EU-Umweltrecht, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 2.