

Gutachten 2/00 (Cartagena Protokoll), Gutachten des Gerichtshofs vom 06.12.2001 – Slg. 2001, S. I-9713.

Vorbemerkungen:

Das Cartagena Protokoll über Biosicherheit wurde sowohl von den Mitgliedstaaten der damaligen Gemeinschaft als auch von dieser selbst unterzeichnet (sog. gemischtes Übereinkommen). Die Kommission beantragte in diesem Zusammenhang bei dem Gerichtshof ein Gutachten (vgl. Art. 218 Abs. 11 AEUV). Sie wollte wissen, auf welche Norm der Abschluss des Protokolls zu stützen ist. Während die Kommission eine überwiegende EG-Kompetenz für den Abschluss und die Durchführung unterstellte und Art. 133 und Art. 174 Abs. 4 EG (jetzt: Art. 207 und Art. 191 AEUV) als Kompetenznorm ansah, hielten einige Mitgliedstaaten Art. 175 Abs. 1 EG (jetzt: Art. 192 AEUV) für einschlägig und sahen damit eine überwiegende mitgliedstaatliche Kompetenz gegeben. Das Hauptproblem lag demnach in der Abgrenzung der Umwelt- von der Handelspolitik. Der damaligen Gemeinschaft kam im Bereich der Handelspolitik eine ausschließliche Kompetenz zu, während ihr im Bereich der Umwelthandelspolitik nur eine kumulativ konkurrierende Kompetenz zustand. Eine Doppelabstützung lässt der EuGH nicht zu, für eine Abgrenzung kommt es auf objektive und gerichtlich nachprüfbare Umstände an (Rs. C-36/98, Spanien ./ Rat, siehe DeLuxe). Werden mit einem Übereinkommen verschiedene Ziele verfolgt, so ist grundsätzlich diejenige Rechtsgrundlage zu wählen, welche der Zielsetzung am nächsten kommt. Der EuGH sah in dem Cartagena Protokoll in erster Linie eine umweltpolitische Maßnahme und hielt eine Abstützung des Abschlusses auf Art. 175 Abs. 1 EG für geboten. Die durch den EuGH entwickelten Grundsätze sind auch auf die neue Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon anwendbar.

Sachverhalt:

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten unterzeichneten am 24.05.2000 das Cartagena Protokoll über Biosicherheit (CPBS). Dieses wurde im Rahmen der Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen vereinbart. Als Rechtsgrundlagen für den Beschluss des Rates über den Abschluss eines entsprechenden Abkommens kamen neben Art. 175 EG auch 113, 74 EG in Betracht. Weiterhin beanspruchten einige Mitgliedstaaten für einige geregelte Materien auch eine ausschließlich mitgliedstaatliche Abschlusskompetenz, so dass von einer gemischten Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft auszugehen war. Die Kommission ersuchte aus diesem Grund den EuGH gemäß Art. 300 Abs. 6 EG um ein Gutachten über die geeignete Rechtsgrundlage für den Beschluss des Rates über den Abschluss des Protokolls und über den Umfang der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten der EG im Bereich des Umweltschutzes.

Aus den Entscheidungsgründen:

[1] Aus den gestellten Fragen geht hervor, dass der Gerichtshof im Wesentlichen aufgefordert wird, sich zum einen zur Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage des Rechtsakts zu äußern, mit dem der Rat das Protokoll abschließen möchte, und insbesondere zu der Frage, ob die Zustimmung der Gemeinschaft, durch das Protokoll gebunden zu sein, auf die Artikel 133 EG und 174 Absatz 4 EG zu stützen ist, und zum anderen zu prüfen, ob die Zuständigkeiten, die die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Teilnahme am Protokoll neben der Gemeinschaft weiterhin ausüben, in Anbetracht der erfassten Bereiche im Verhältnis zu den Zuständigkeiten der Gemeinschaft den Charakter einer Restzuständigkeit oder einer überwiegenden Zuständigkeit haben.

(...)

[4] Im vorliegenden Fall bezweifeln weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten, die Stellungnahmen eingereicht haben, der Rat oder das Parlament, dass die Gemeinschaft für die Genehmigung des Protokolls zuständig ist. Auch die Vereinbarkeit der materiellen Bestimmungen des Protokolls mit dem Vertrag wird vor dem Gerichtshof nicht in Frage gestellt. Streitig ist nur, welche Grundlage die Zuständigkeit der Gemeinschaft hat, ob sie ausschließlich oder geteilt ist und wie sie gegen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten abzugrenzen ist.

[5] Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage hat verfassungsrechtliche Bedeutung. Da die Gemeinschaft nur über begrenzte Ermächtigungen verfügt, muss sie das Protokoll mit einer Bestimmung des EG-Vertrags verknüpfen, die sie ermächtigt, einen derartigen Rechtsakt zu genehmigen. Die Heranziehung einer falschen Rechtsgrundlage kann daher zur Ungültigkeit des Abschlussaktes selbst und damit der Zustimmung der Gemeinschaft führen, durch das von ihr geschlossene Abkommen gebunden zu sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Vertrag der Gemeinschaft keine ausreichende Zuständigkeit zur Ratifizierung des gesamten Abkommens verleiht, so dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten für den Abschluss des geplanten Abkommens mit Drittländern zu prüfen ist, oder wenn die für diesen Abschlussakt geeignete Rechtsgrundlage ein anderes als das von den Gemeinschaftsorganen tatsächlich angewandte Rechtsetzungsverfahren vorsieht.

[6] Wäre der Akt über den Abschluss des Abkommens wegen einer falschen Rechtsgrundlage unwirksam, so könnte dies nämlich sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in der Völkerrechtsordnung zu Verwicklungen führen, die durch das in Artikel 300 Absatz 6 EG vorgesehene außergewöhnliche Verfahren einer vorherigen Anrufung des Gerichtshofs gerade

verhindert werden sollen (vgl. Gutachten 1/75, S. 1360 und 1361, sowie Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, Slg. 1996, I-1759, Randnrn. 3 bis 6).

(...)

[22] Nach ständiger Rechtsprechung darf die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts – einschließlich des Rechtsakts, der im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages erlassen wird – nicht allein auf der Überzeugung seines Verfassers beruhen, sondern muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts (vgl. Urteil Portugal/Rat, Randnr. 22, Urteil vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43, und Urteil Spanien/Rat, Randnr. 58).

[23] Ergibt die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen verfolgt oder zwei Komponenten hat, und lässt sich eine davon als wesentliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (vgl. Urteil „Abfallrichtlinie“, Randnrn. 19 und 21, Urteil vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnrn. 39 und 40, sowie Urteil Spanien/Rat, Randnr. 59). Ist dargetan, dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist und mittelbaren Charakter hat, so kann ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden (in diesem Sinne auch Urteile „Titandioxid“, Randnrn. 13 und 17, und Parlament/Rat vom 23. Februar 1999, Randnr. 38).

(...)

[27] Das Übereinkommen, das im Übrigen von der Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 130 s EG-Vertrag abgeschlossen wurde, ist unstreitig ein Rechtsakt, der zum Bereich des Umweltschutzes gehört. Es ist das Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Nach Artikel 1 des Übereinkommens sind dessen Ziele die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile“.

(...)

[34] Aus der Prüfung des Zusammenhangs, der Zielsetzung und des Inhalts des Protokolls in den Randnummern 26 bis 33 des vorliegenden Gutachtens folgt somit, dass die wesentliche

Zielsetzung oder Komponente des Protokolls der Schutz der biologischen Vielfalt vor den schädlichen Auswirkungen ist, die sich aus Tätigkeiten ergeben könnten, bei denen mit LVO umgegangen wird; dies gilt insbesondere für deren grenzüberschreitende Verbringung.

[35] Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass das Protokoll im Wesentlichen dem Bereich der Regelung des internationalen Handels zuzuordnen sei. Sie verweist hierzu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der seit langem eine weite Auslegung des Begriffes der gemeinsamen Handelspolitik vertrete (vgl. Gutachten 1/78, Randnr. 45). Die Tatsache, dass mit einer den internationalen Handel mit bestimmten Erzeugnissen betreffenden Regelung im Wesentlichen nicht handelsbezogene Ziele – wie z. B. der Schutz der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit, die Entwicklungszusammenarbeit, außen- und sicherheitspolitische Zwecke oder agrarpolitische Ziele – verfolgt würden, könne nicht dazu führen, dass die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft entfalle und die Heranziehung z. B. von Artikel 175 EG gerechtfertigt sei, wenn die fraglichen Maßnahmen speziell zur Regelung des Außenhandels der Gemeinschaft dienten (in diesem Sinne auch Urteil Kommission/Rat vom 26. März 1987, Randnrn. 16 bis 20, Urteil Tschernobyl, Randnrn. 17 bis 20, Urteil Werner, Randnrn. 8 bis 11, Urteil Leifer u. a., Randnrn. 8 bis 11, Urteil Centro-Com, Randnrn. 26 bis 29, sowie Gutachten 1/78, Randnrn. 41 bis 46, und 1/94, Randnrn. 28 bis 34). Mit Maßnahmen zur Regelung des internationalen Warenhandels würden in der Praxis häufig mehrere unterschiedliche Ziele verfolgt, was jedoch nicht bedeute, dass sie auf der Grundlage der verschiedenen Vertragsbestimmungen, die diesen Zielen gewidmet seien, angenommen werden müssten.

(...)

[40] Zweitens sind der Umstand, dass mit zahlreichen völkerrechtlichen Handelsabkommen mehrere Ziele verfolgt werden, und die weite Auslegung des Begriffes der gemeinsamen Handelspolitik in der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht geeignet, die Feststellung in Frage zu stellen, dass das Protokoll ein hauptsächlich die Umweltpolitik betreffendes Instrument ist, selbst wenn die Sicherheitsmaßnahmen den Handel mit LVO beeinträchtigen können. Folgte man der Auslegung der Kommission, so würden die besonderen Bestimmungen des EG-Vertrags zur Umweltschutzpolitik eines Großteils ihrer Substanz beraubt, denn sobald feststünde, dass die Maßnahme der Gemeinschaft Auswirkungen auf den Handelsverkehr haben kann, müsste das geplante Abkommen zu der Kategorie von Abkommen gezählt werden, die unter die gemeinsame Handelspolitik fallen. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die

Umweltpolitik in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe l EG ebenso ausdrücklich erwähnt wird wie die gemeinsame Handelspolitik in Buchstabe b dieser Bestimmung.

[41] Drittens können die praktischen Schwierigkeiten bei der Durchführung gemischter Abkommen, auf die sich die Kommission zur Rechtfertigung der Heranziehung von Artikel 133 EG – der der Gemeinschaft eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik verleiht – beruft, nicht als relevant für die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Gemeinschaft angesehen werden (vgl. Gutachten 1/94, Randnr. 107).

[42] Aus allen vorstehenden Erwägungen folgt vielmehr, dass der Abschluss des Protokolls im Namen der Gemeinschaft auf eine einheitliche Rechtsgrundlage gestützt werden muss, die sich speziell auf die Umweltpolitik bezieht.

[43] Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden (vgl. Urteile Peralta, Randnr. 57, und Safety Hi-Tech, Randnr. 43), dass Artikel 174 EG die im Rahmen der Umweltpolitik zu verfolgenden Ziele festlegt, während Artikel 175 EG die Rechtsgrundlage darstellt, auf der die Rechtsakte der Gemeinschaft erlassen werden. Artikel 174 Absatz 4 EG sieht zwar ausdrücklich vor, dass die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Gemeinschaft „mit dritten Ländern und internationalen Organisationen Gegenstand von Abkommen ... sein [können], die nach Artikel 300 ausgehandelt und geschlossen werden“. Im vorliegenden Fall beschränkt sich das Protokoll jedoch nicht auf die Festlegung von Einzelheiten der Zusammenarbeit“ im Bereich des Umweltschutzes, sondern stellt u. a. genaue Regeln für die Kontrollverfahren im Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung, der Risikobeurteilung und -bewältigung sowie von Handhabung, Transport, Verpackung und Identifizierung der LVO auf.

[44] Folglich ist Artikel 175 Absatz 1 EG die geeignete Rechtsgrundlage für den Abschluss des Protokolls im Namen der Gemeinschaft.

[45] Daher ist noch zu prüfen, ob die Gemeinschaft gemäß Artikel 175 EG über eine ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Protokolls verfügt, weil im Rahmen der Gemeinschaft Akte abgeleiteten Rechts erlassen wurden, die den Bereich der biologischen Sicherheit abdecken und die beeinträchtigt werden könnten, wenn die Mitgliedstaaten am Verfahren zum Abschluss des Protokolls mitwirkten (vgl. Urteil AETR“, Randnr. 22).

[46] Hierzu genügt, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs und der Rat zutreffend ausgeführt haben, die Feststellung, dass die auf Gemeinschaftsebene im Geltungsbereich des Protokolls durchgeführte Harmonisierung diesen Bereich jedenfalls nur ganz partiell abdeckt (vgl. die Richtlinien 90/219 und 90/220 sowie die Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch

veränderter Organismen in die Umwelt [ABl. L 106, S. 1], durch deren Artikel 36 Absatz 1 die Richtlinie 90/220 aufgehoben wird).

[47] Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Zuständigkeit für den Abschluss des Protokolls zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten geteilt ist.