

Sonderheft 08/09.05



EU-RUNDSCHREIBEN

herausgegeben vom Deutschen Naturschutzring (DNR) e.V.

Die Zukunft der Europäischen Union
Ihre Rechte in der EU-Umweltgesetzgebung
Ein Wegweiser

EU-RUNDSCHREIBEN

herausgegeben vom Deutschen Naturschutzring (DNR) e.V.

Sonderheft EU-Rundschreiben

Jahrgang 14 (2005), Heft 08/09
ISSN 1861-0072

Herausgeber

Deutscher Naturschutzring,
Dachverband der deutschen Natur- und
Umweltschutzverbände (DNR) e.V.

Dieses Heft ist eine Übersetzung der EEB-Publikation "Your Rights Under the Environmental Legislation of the EU" von Marco Contiero (Brüssel, Dezember 2004) Verantwortlicher Lektor der englischen Fassung: John Hontelez, EEB, Brüssel EEB-Publikations-Nummer: 2004/016 Europäisches Umweltbüro (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel Tel. 0032 2 / 289-1090 eMail: eeb@eeb.org www.eeb.org



Übersetzung, Lektorat und Redaktion der deutschen Fassung:

DNR Geschäftsstelle Berlin, EU-Koordination und Internationales, Bjela Vossen, Nika Greger, Juliane Grüning, Thomas Frischmuth, Deborah Bernsdorf, Sandra Dannenberg, Matthias Bauer Prenzlauer Allee 230, 10405 Berlin Tel. 030 / 443391-85, -86, Fax -80 eMail: bjela.vossen@dnr.de www.eu-koordination.de

Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU), Michael Zschesche, Marion Rosenbaum, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485 eMail: recht@ufu.de www.ufu.de - www.aarhus-konvention.de

Layout: DNR Redaktionsbüro, Berlin
Druck: Pegasus Druck, Berlin

Copyright

Die Urheberrechte liegen beim Herausgeber. Einzelne Artikel können nachgedruckt werden, wenn die Quelle angegeben wird und die Rechte Dritter gewahrt bleiben.

Förderhinweis

Dieses Projekt wird finanziell vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.

Vorwort zur deutschen Ausgabe

Bürgerrechte haben in der Demokratie immer Konjunktur

Die Europäische Gemeinschaft ist im Werden und Wachsen begriffen. Trotz aller Denkpausen. Trotz der Bürokraten, die immer nur auf ihren Vorteil sehen. Zur gemeinsamen europäischen Idee gibt es keine Alternative. Zu einer voll ausgestalteten Demokratie fehlen aber noch wesentliche Elemente, beispielsweise eine ganze Reihe von Bürgerrechten. Hierzu gehören weitergehende Transparenzvorschriften, aber auch die Möglichkeit an Gesetzen mitzuwirken.

Umweltschutz ist in vielen Staaten der Europäischen Union bereits „europäisch“. In Deutschland kommen 80 bis 90 Prozent der Veränderungen von umweltrechtlichen Regelungen aus Brüssel. Aber: weder die Bürger/innen noch die Umweltverbände als ihre Interessenvertreter können direkt auf die politischen Prozesse in Europa Einfluss nehmen. Es fehlen insbesondere mehr Beteiligungs-, aber auch Klagerechte für Umweltorganisationen und Bürger/innen, um Europa aus der Sicht der Zivilgesellschaft kontrollierbar zu machen.

Die vorliegende Broschüre fasst alle wesentlichen Beteiligungsmöglichkeiten bei Gesetzgebungsprozessen auf europäischer Ebene zusammen. Neben den Richtlinien im Zuge der Umsetzung der Århus-Konvention gibt es weitere Vorschriften und Regeln, durch die Bürger/innen sich im Umweltschutz stärker beteiligen können. Die Broschüre gibt einen guten und verständlichen Einblick in das häufig schwer zu durchschauende „Labyrinth Brüssel“. Dabei gilt: mehr Rechte für Bürger/innen gibt es nicht im Selbstlauf. Mehr Rechte muss man durchsetzen.

Berlin, im August 2005

Michael Zschiesche

Leiter Fachgebiet Umweltrecht und Bürgerbeteiligung
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU)

I. Die Europäische Union	6
1. Die Struktur der EU	6
2. Die Rolle der EU	6
3. Die Bedeutung des Umweltschutzes in der Geschichte der EU	7
4. Wichtige Artikel des EG-Vertrags für den Umweltschutz	9
5. Die Ziele der europäischen Umweltpolitik	9
6. Prinzipien der EU zur Erreichung dieser Ziele	10
7. Einschränkungen dieser Prinzipien	11
8. Maßnahmen für den Umweltschutz auf internationaler Ebene	11
9. Weitere Rechtsbestimmungen mit Auswirkungen auf die EU-Umweltpolitik	11
10. Strengere Umweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten	12
11. Schwächere Umweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten	12
12. Institutionen und Instanzen der Europäischen Union	13
13. Bindende Rechtsakte im Bereich der Umweltpolitik	17
14. Veröffentlichung des Gemeinschaftsrechts	18
II. Die Umweltgesetzgebung der Europäischen Union	19
15. Besonderheiten des EU-Rechts	19
16. Umsetzung von EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten	19
17. Bereiche des Umweltschutzes in der EU	19
18. Rechtsverletzungen bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	20
III. Die Rechte der Bürger bei Verstößen gegen EU-Recht	21
19. Möglichkeiten von Einzelpersonen und Umwelt-NGOs bei Verletzung von EU-Umweltrecht	21
20. Rechtsverletzungsbeschwerden in anderen Mitgliedstaaten	21
21. Direkter Zugang von Einzelpersonen und Umwelt-NGOs zum EuGH	22
22. Änderungen durch die Århus-Konvention	23
23. Zugang zu Gerichten nach der Århus-Konvention	23
24. Umsetzung der Århus-Konvention auf EU-Ebene	24
25. Verstöße gegen europäische Umweltgesetzgebung ohne Möglichkeit, sich auf eine Richtlinie oder Verordnung zu berufen	26

26. Wichtige Rolle von Bürger/innen und Umweltorganisationen bei der Durchsetzung von Umweltrecht	29
27. Möglichkeiten des EuGH bei Verletzungen des Umweltrechts durch Mitgliedstaaten	29
IV. Zugang zu behördlichen Umweltinformationen	30
28. EU-Gesetze zum Zugang zu Umweltinformationen	30
29. Grenzen des Umweltinformationsrechts	30
30. Pflichten der Mitgliedstaaten	30
31. „Umweltinformationen“	31
32. Gründe für die Ablehnung einer Informations-Anfrage	31
33. Mittel bei nicht gerechtfertigter Ablehnung	33
34. Pflichten der EU-Institutionen	32
35. Möglichkeiten der EU-Institutionen, eine Anfrage nach Informationen zu verweigern	33
36. Neue Entwicklungen im EU-Recht	33
37. Andere EU-Richtlinien oder Verordnungen für Zugang zu Umweltinformationen	34
V. Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich	35
38. Möglichkeiten von Umweltorganisationen, den EU-Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen	35
39. Bereiche, in denen öffentliche Beteiligung garantiert ist	35
40. Rechte der Öffentlichkeit in der Praxis	35
41. Teilnahmeberechtigung	35
42. Andere Umweltbelange, in denen Öffentlichkeitsbeteiligung garantiert wird	36
43. Umwelt-NGOs als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“	36
44. Möglichkeiten zur Anfechtung von Entscheidungen, die das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten verletzen	37
45. Andere EU-Bestimmungen, die der Öffentlichkeit das Recht geben sich an der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten zu beteiligen	37
46. Verpflichtung für EU-Institutionen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten zu ermöglichen	37
47. Andere Instrumente, die von den EU-Institutionen übernommen wurden, um öffentliche Partizipation zu unterstützen	38
Service	39

I. Die Europäische Union

1. Die Struktur der EU

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden kurz hintereinander die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Atomgemeinschaft (EAG, EURATOM) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Während erstgenannte, die EGKS, 1951 für einen Zeitraum von 50 Jahren bestand und im Juli 2002 auslief, bestehen die beiden anderen, in Kraft getreten mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 1957, noch immer. Der Vertrag, der die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (umbenannt durch den Maastrichter Vertrag in „Europäische Gemeinschaft“) begründete, trat am 1. Januar 1958 in Kraft.

Aus diesen „Europäischen Verträgen“ entwickelte sich die Europäische Union (EU), die seit dem Maastrichter Vertrag vom 1. November 1993 existiert.

Die Europäische Union basiert auf drei Säulen:

1. Europäische Gemeinschaft (EG) (umfasst die drei Gründungsverträge),
2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und
3. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS).

Die erste Säule unterscheidet sich von den beiden anderen durch ihre Art der Integration. Im Gegensatz zur GASP und der PJZS ist sie supranational und nicht zwischenstaatlich organisiert. Das heißt, dass die Mitgliedstaaten in den Bereichen der ersten Säule ihre Souveränitätsrechte größtenteils abgetreten und den Institutionen der Gemeinschaft die Machtbefugnis übertragen haben unabhängig zu agieren. Damit akzeptieren sie auch bindende Instrumente, die im nationalen Rechtssystem gleichermaßen gelten wie das inländische Recht (praktisch alle umweltrelevanten Bestimmungen sind im EG-Vertrag verankert).

Demgegenüber haben die Mitgliedstaaten bei den beiden anderen Säulen nach wie vor die Führungsrolle. Der maßgebliche Entscheidungsfindungs-Prozess ist einstimmig (das bedeutet, dass alle Mitgliedstaaten einer Entscheidung auf Gemeinschaftsebene zustimmen müssen) und es gibt keine Vormachtstellung oder unmittelbare Wirkung für das EU-Recht, das in diesen Bereichen angenommen wird.

In diesem (ziemlich unübersichtlichen) institutionellen Rahmen sind die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union fest miteinander verbunden. Die EG ist nicht nur eine der Säulen der EU, sondern sie teilt auch alle Institutionen und Einrichtungen mit ihr.

Seit der letzten und größten Erweiterung am 1. Mai 2004 hat die EU 25 Mitgliedstaaten - Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Mit vier weiteren Länder werden zur Zeit an Beitrittsverhandlungen geführt: Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Türkei.

2. Die Rolle der EU

Gemäß Artikel 2 des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) muss die Gemeinschaft unter anderem „eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung von Wirtschaftsaktivitäten“ und ein „hohes Niveau an Schutz und Verbesserung der Umweltqualität“ fördern, durch die „Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken und -tätigkeiten gemäß Artikel 3 und 4“ und durch Schaffung eines „gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“. Artikel 3 legt ausdrücklich fest, dass zur Erreichung der in Artikel 2 beschriebenen Ziele die Handlungen der

Gemeinschaft „eine Politik im Umweltbereich“ umfassen sollten. Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gehört „Umweltpolitik“ ausdrücklich zu den wesentlichen Handlungsbereichen der Union. Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union enthält eine dem Artikel 2 des EG-Vertrages ähnliche Bestimmung, die als eines der Ziele der Union eine „ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ beinhaltet.

3. Die Bedeutung des Umweltschutzes in der Geschichte der EU

a) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Der Originalvertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1957 beinhaltete noch keine Bestimmungen zum Schutz der Umwelt. Erst Mitte der 1970er Jahre wurden erste Maßnahmen in Form von Verordnungen und Richtlinien sowie von Umweltaktionsplänen zum Schutz der Umwelt angenommen. Diese bezogen sich auf Artikel 100 (jetzt Art. 94) und Artikel 235 (jetzt Art. 308) über den Gemeinsamen Markt. Da die Vertragsbestimmungen „Umwelt“ noch nicht einmal erwähnten, musste die Gemeinschaft einen starken politischen Willen zeigen, um Umweltinteressen zu beachten.

b) Einheitliche Europäische Akte

Erst mit der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 wurde ein Abschnitt über Umwelt in den EWG-Vertrag eingefügt (Artikel 130R-130T, jetzt Artikel 174-176) und die Umwelt ausdrücklich in Artikel 100A (jetzt Art. 95), der sich eigentlich auf den Binnenmarkt bezieht, erwähnt. Umwelt war jedoch nicht formal in den Zielen der Gemeinschaft berücksichtigt.

c) Maastrichter Vertrag

Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags¹, der auch unter der Bezeichnung „Vertrag über die Europäische Union“ bekannt ist, wurde schließlich der Umweltschutz in den Zielen der Gemeinschaft verankert (ehemalige Artikel 2 und 3(k) des EG-Vertrages). Zudem führte der Vertrag erstmals ein qualifiziertes Mehrheitswahlsystem ein, das in Umweltfragen anzuwenden war (ehemaliger Artikel 130S).

d) Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam² 1999 führte im Bereich der Umweltpolitik der Gemeinschaft zu wichtigen Änderungen. Zum einen wurde Artikel 2 des EG-Vertrages geändert und beinhaltete nun ausdrücklich die Förderung einer „harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ sowie einer „hohen Ebene des Schutzes und der Verbesserung der Qualität der Umwelt“ als ein allgemeines Ziel der Gemeinschaft. Zum anderen wurde das Umweltintegrationsprinzip in Artikel 6 des Vertrages aufgenommen und durch Gleichstellung mit den anderen „Prinzipien“ der EU gestärkt. Darüber hinaus wurde das Mitentscheidungsverfahren (vergleiche Frage 12c) zur Regel bei der Annahme von Umweltmaßnahmen nach Artikel 175 (außer für die Bereiche, die in Artikel 175(2) aufgeführt sind, für die noch immer Einstimmigkeit angewendet wird) sowie für Maßnahmen, die auf Artikel 95 (Binnenmarkt) beruhen. Schließlich haben die Mitgliedstaaten durch Veränderungen des Artikel 95 das Recht, nach Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft darüber hinausgehende nationale Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen.

¹ Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die bisherige Europäische Gemeinschaft am 1. November 1993 in ein neues Gesamtgefüge mit dem Namen „Europäische Union“ überführt, die sich auf die bekannten drei Säulen stützt.

² Im Anschluss an den Vertrag von Amsterdam wurde die Nummerierung der Artikel des Vertrages geändert. In diesem Heft wird die neue Nummerierung genutzt. Der Vertrag von Amsterdam schuf wichtige Voraussetzungen für die Erweiterung der Europäischen Union. Durch ihn wurden vor allem die Stellung der Gemeinschaftsorgane und die äußere Handlungsfähigkeit der EU gestärkt.

e) Vertrag von Nizza

Mit Annahme des Vertrags von Nizza³ wurde im Bereich des Umweltschutzes kein Fortschritt erzielt. Zwar standen einige Umweltthemen auf der Agenda der Regierungskonferenz, wie etwa die qualifizierte Mehrheitswahl für die Einführung von Ökosteuern, allerdings konnten sich die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen nicht einigen.

f) Europäische Verfassung

Am 29. Oktober 2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten in Rom die Endfassung des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“. Dieser Vertrag wird, sollte er durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden, die existierenden Europäischen Verträge (die EU-, EG- und Euratom-Verträge sowie die Verträge, die durch den erstgenannten geändert wurden) ersetzen und die EU zu einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit machen. Dadurch könnte der existierende institutionelle Rahmen, innerhalb dessen EU und EG ko-existieren, beträchtlich vereinfacht werden.

Die Veröffentlichung geht nicht ausführlich auf die verfassungsbedingten Veränderungen ein. Kurz erwähnt sei, dass das so genannte Mitentscheidungsverfahren nach der Ratifizierung der Verfassung erheblich an Bedeutung gewinnen würde. Das Mitentscheidungsverfahren gilt als das „demokratischste“ Entscheidungsverfahren, durch das die Position des Europäischen Parlaments erheblich gestärkt wird. Nahezu 95 % der europäischen Gesetze würden dann nach diesem „Standardgesetzgebungsverfahren“ verabschiedet werden, was zusätzlich an Bedeutung gewinnt, wenn man berücksichtigt, dass das Europäische Parlament gewöhnlich die europäische Institution ist, die am ehesten während eines Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft Umwelterwägungen berücksichtigt.

Was den Verfassungstext allgemein angeht, sind in Bezug auf die Umweltbestimmungen kaum Änderungen zu erkennen. Das war noch ganz anders, als im Februar 2003 der erste Entwurf vorgelegt wurde. Nur durch intensive Lobbyarbeit von Umweltverbänden und anderen Institutionen wie dem Europäischen Parlament sind im Schlusstext des Verfassungsvertrages existierende Umweltbestimmungen der Gemeinschaft unverändert erhalten geblieben. Allerdings wurde die Chance, Umweltbestimmungen zu aktualisieren und zu verbessern, verpasst.

Einige Änderungen würde es im Bereich der Bestimmungen zur partizipativen Demokratie geben. Nach Artikel 47 müsste die Europäische Kommission in Ausübung ihrer Exekutivmacht bei Gesetzgebungsinitiativen Konsultationen mit allen betroffenen Interessengruppen (Stakeholdern) durchführen. Leider äußert sich der Artikel nur allgemein und lässt der Kommission großen Ermessensspielraum. Aus Umweltverbandssicht führen Konsultationen mit der Öffentlichkeit allerdings nur dann zu effektiven Ergebnissen, wenn klare und präzise Kriterien der Kommission bestimmte Pflichten auferlegen, wie z. B. die Durchführung von Konsultationen in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens und die Beachtung der durch die Öffentlichkeit geäußerten Kommentare.

Eine andere wesentliche Kritik bezieht sich auf fehlende Bestimmungen, die Bürger/innen und ihren Organisationen Zugang zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) garantieren würden. Die Garantie eines solchen Rechts ist die einzige Möglichkeit, eine partizipative Demokratie wirklich umsetzen zu können. Die einzige Bestimmung, die den Zugang zu Gerichten behandelt, ist Artikel III-270(4), der den Text des existierenden Artikels 230(4) des EG-Vertrags wiedergibt. Dieser begrenzt den Zugang zu Gerichten auf natürliche oder juristische Personen, die durch die angefochtene Handlung der Gemeinschaft „direkt und individuell betroffen“ sind.

Obwohl diese Formulierung einige Beschränkungen auferlegt, lässt sie auch Spielraum für die Bestimmungen der Århus-Konvention. Die Århus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde 1998 unter der Federführung der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) angenommen und trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. Der vollständige Text der Konvention ist im Internet zu finden unter:

www.aarhus-konvention.de/dokumente/docs/aarhus.pdf

³ Der Vertrag von Nizza knüpft an wesentliche Fragen an, die in Amsterdam im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung nicht gelöst werden konnten, wie die Anzahl der EU-Kommissare oder die Neugewichtung der Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten im Ministerrat.

Eine detaillierte Analyse der in der Verfassung verankerten Umweltbestimmungen gibt das von den „Green Eight“ (inzwischen „Green Nine“ - die großen Umweltverbände in Brüssel) im August 2003 herausgegebene Positionspapier „Towards a Green Constitution“. Dieses ist in englischer Sprache im Internet zu finden unter:
www.eeb.org/publication/2003/G8-IGC-EN-final-8-8-03.pdf

Mit den Perspektiven nach der mittlerweile gescheiterten Verfassung befasst sich das EUR-Sonderheft 10.05 des DNR:
www.dnr.de/publikationen/eur/archiv/eur0510-sh.pdf

Weitere Informationen zur Verfassung gibt es außerdem unter: www.europa.eu.int/constitution

4. Wichtige Artikel des EG-Vertrags für den Umweltschutz

Art. 2	„Grundsätze der Gemeinschaft“
Art. 3, 1 (ehem. Art. 2 k)	„Umweltpolitik“
Art. 6	„Integrationsprinzip“
Art. 28 (ehem. Art. 30)	„Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten“
Art. 30 (ehem. Art. 36)	Einschränkungen des Artikels 28
Art. 95 (ehem. Art. 100 a)	„Funktionieren des Binnenmarktes“
Art. 174 (ehem. Art. 130 r)	„Zielsetzung der EU-Umweltpolitik“ „Wesentliche Grundsätze der EU-Umweltpolitik“
Art. 175 (ehem. Art. 130 s)	„Rechtliche Grundlagen für Umweltmaßnahmen“ „Verfahren zur Entscheidungsfindung für Umweltmaßnahmen“
Art. 176 (ehem. Art. 130 t)	„Weitergehende nationale Maßnahmen“

5. Die Ziele der europäischen Umweltpolitik

Die Ziele der europäischen Umweltpolitik sind detailliert im Artikel 174 des EG-Vertrags festgeschrieben:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Dadurch werden die allgemeinen Ziele, festgelegt in Artikel 2 des EG-Vertrags, konkretisiert und eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Gemeinschaft geschaffen. Ein Beispiel: Ist der Hauptzweck einer Richtlinie die Rationalisierung bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen, wäre die gesetzliche Grundlage der Artikel 174, was starke Auswirkungen auf das anzuwendende Entscheidungsverfahren und auf die verbleibende Machtbefugnis der Mitgliedstaaten hätte.

6. Prinzipien der EU zur Erreichung dieser Ziele

Paragraph 2 des Artikels 174 des EG-Vertrages legt fest, auf welchen Prinzipien die EU-Umweltpolitik basieren muss:

a) Das Prinzip eines hohen Schutzniveaus

„Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt (...) auf ein hohes Schutzniveau ab.“

Dieses Prinzip, das in Artikel 2, 95 und 174 des EG-Vertrags festgeschrieben ist, setzt nicht zwingend die Erreichung des „höchsten“ möglichen Schutzniveaus voraus, sondern untersagt vielmehr die Verabschiedung von umweltpolitischen Maßnahmen mit einem geringen Schutzniveau. Wissenschaftler/innen fordern, dass die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme angefochten werden kann, wenn ein hohes Schutzniveau nicht gewährleistet ist. Der EuGH hat diese Möglichkeit bisher nicht ausgeschlossen.

b) Das Vorsorgeprinzip

Auch wenn es keine spezielle Definition des Vorsorgeprinzips im EG-Vertrag gibt, bedeutet es in der Regel: sobald glaubwürdige Nachweise erbracht werden, dass eine bestimmte Handlung die Umwelt belasten könnte, können vorbeugende Maßnahmen unternommen werden - auch wenn der kausale Bezug zwischen der Handlung und den negativen Auswirkungen nicht wissenschaftlich bewiesen ist. Dieses Prinzip gilt nicht nur für Umwelt-, sondern auch für Gesundheitsfragen.

c) Das Vermeidungsprinzip

Das Vermeidungsprinzip ist eng mit dem Vorsorgeprinzip verknüpft und beinhaltet eine vorbeugende Herangehensweise der EU in Bezug auf Umweltbelange. Dadurch sollen Maßnahmen, die Umweltschäden von Beginn an vermeiden, bevorzugt werden vor Maßnahmen zur Wiederherstellung der bereits geschädigten Umwelt.

d) Schadensbeseitigung durch das Ursprungsprinzip

Maßnahmen im Bereich der europäischen Umweltpolitik sollten Umweltschäden vorrangig an ihrer Quelle beheben. Das bedeutet, dass sich die EU auf solche Problemfelder konzentrieren sollte, in denen die Verschmutzung entsteht. Als ein konkretes Beispiel sei hier die „Wallonien-Abfall-Rechtssache“ (C-2/90, EU-Kommission gegen Belgien [1992] E.C.R. 4431) genannt: Auf Grundlage des Ursprungsprinzips hatte der EuGH, trotz der EG-Bestimmungen über den freien Warenverkehr, ein regionales Importverbot von Abfällen als nicht diskriminierend angesehen.

e) Das Verursacherprinzip

Gemäß diesem Prinzip, das seit den frühen 1970er Jahren die europäische Umweltpolitik geprägt hat, müssen diejenigen, die für Umweltverschmutzung verantwortlich sind, die entstandenen Kosten für die Umweltsanierung selbst tragen. Mit anderen Worten sollte nicht die Behörde, also letztendlich der Steuerzahler, für diese Kosten aufkommen. Dieses Prinzip war von entscheidender Bedeutung für die kürzlich verabschiedete Richtlinie über Umwelthaftung.

f) Das Integrationsprinzip

Dieses Prinzip, eingeführt durch die Einheitliche Europäische Akte in Artikel 174 und im Vertrag von Amsterdam in Artikel 6 verankert, besagt, dass Umweltbelange integriert werden sollen in die Definition und Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen, beschrieben in Artikel 3.

Als Hauptgedanke liegt diesem Prinzip zu Grunde, dass Umweltbelange nicht isoliert betrachtet werden können, da andere Bereiche wie Landwirtschaft, Verkehr oder Energie entscheidende Auswirkungen auf die Umwelt haben. In der Praxis bedeutet das nicht, dass Umweltpolitik prioritär behandelt werden muss, sondern dass Umweltschutz bei der Verabschiedung anderer Gemeindepolitiken vollständig integriert werden sollte.

Artikel 6 des EG-Vertrags bezieht sich nicht auf Maßnahmen unter der zweiten und dritte Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen).

7. Einschränkungen dieser Prinzipien

Beschränkungen dieser Prinzipien sind im Vertrag nicht festgeschrieben, allerdings wird auf verschiedene andere Richtlinien verwiesen, die die Gemeinschaft bei der Vorbereitung ihrer Umweltpolitik in Betracht zu ziehen hat. Artikel 174 (3) legt folgendes fest:

Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten;
- die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft;
- die Vorteile und die Belastung bei Tätigwerden bzw. bei einem Nichttätigwerden;
- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen.

Allerdings haben die hier formulierten Bedingungen keine bindenden Wirkung für die Gemeinschaftspolitiken.

8. Maßnahmen für den Umweltschutz auf internationaler Ebene

Artikel 174 (4) erteilt der EU und den Mitgliedstaaten innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche die Befugnis, zusammen mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen im Umweltschutzbereich tätig zu werden. Zu diesem Zweck darf die Union auch internationale Verträge mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen abschließen, die für Mitgliedstaaten und die anderen europäischen Institutionen bindend sind. Allerdings darf nicht die Kompetenz der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden, im Rahmen von internationalen Institutionen zu verhandeln und internationale Vereinbarungen zu schließen.

Gemäß Artikel 300 des EG-Vertrags führt die EU-Kommission Verhandlungen auf Basis eines Mandats des Ministerrates. Der Rat selbst kann mit qualifizierter Mehrheit internationale Vereinbarungen abschließen, das Europäische Parlament wird dabei nur konsultiert.

Die Gemeinschaft hat bereits mehrere Abkommen abgeschlossen:

1. Die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985) und das daraus resultierende Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (1987);
2. Die Basler Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (1989) oder
3. Die Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (1992).

9. Weitere Rechtsbestimmungen mit Auswirkungen auf die EU-Umweltpolitik

Der EG-Vertrag enthält zusätzlich zu den unter dem Umwelttitel zusammengefassten Bestimmungen weitere Rechtsbestimmungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben. Genannt seien hier Artikel 95 über den Gemeinsamen Markt, Artikel 33 über die Gemeinsame Agrarpolitik und Artikel 70 - 80 über die gemeinsame Verkehrspolitik.

Die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes zwischen allen Mitgliedstaaten ist eines der Hauptziele der Union. In diesem gemeinsamen Wirtschaftsraum müssen alle Waren und Produkte frei und in allen Mitgliedstaaten gleichberechtigt in Umlauf gebracht werden. Das bedeutet zum Beispiel, dass ein in Frankreich hergestelltes Auto in Deutschland verkauft

werden darf, da sich die maßgeblichen Bestimmungen zur Fahrzeugzulassungen in Deutschland nicht von denen in Frankreich unterscheiden sollten. Was die Angleichung potentiell unterschiedlicher Vorschriften in den Mitgliedstaaten angeht, regelt Artikel 95 des EG-Vertrags die Kompetenz der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Angleichungsrechts. Paragraph 3 des Artikels 95 legt ausdrücklich fest, dass die Kommission, wenn sie einen Vorschlag zum Umweltschutz formuliert, dies auf Grundlage eines hohen Umweltschutzstandards tun muss. D.h. die Kommission muss Umweltbelange berücksichtigen, wenn sie sich beispielsweise mit Verordnungen über Fahrzeugeigenschaften wie Abgasgrenzwerte beschäftigt.

10. Strengere Umweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

Artikel 176 des EG-Vertrags gibt den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht, Schutzmaßnahmen einzuführen bzw. einzuhalten, die strenger sind als in Artikel 175. Die Mitgliedstaaten müssen dies allerdings der Kommission bekannt geben und die Maßnahmen müssen auf Artikel 175 beruhen. Mitgliedstaaten können nur unter bestimmten Bedingungen strengere Umweltmaßnahmen annehmen, die auf anderen EG-Bestimmungen (wie Artikel 95 oder 37) basieren.

Auf Basis von Artikel 95 verabschiedet die EU Maßnahmen zur Harmonisierung. Danach können die Mitgliedstaaten zwar strengere nationale Bestimmungen zum Umweltschutz ergreifen oder beibehalten, sofern sie die Kommission über die Bestimmungen und die Begründungen für deren Beibehaltung benachrichtigen. Gemäß Paragraph 5 müssen diese nationalen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein und sich auf ein spezifisches Problem für diesen Mitgliedstaat beziehen. Die Kommission kann allerdings diese Bestimmungen ablehnen, wenn es sich ihrer Meinung um Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten handelt. Die Bestimmungen dürfen generell das Funktionieren des Binnenmarkts nicht behindern. Allerdings findet weder Artikel 176 noch Artikel 95 Anwendung, wenn die Gesetzgebung auf den Artikeln 37 (Landwirtschaft - Beispiel Pestizide) oder 80 (Verkehr - Beispiel Fluglärm) basiert.

Die Machtbefugnis der EU in den Bereichen Umweltschutz und Angleichung der Gesetzgebung unterliegt dem in Artikel 5 des EG-Vertrags festgesetzten Subsidiaritätsprinzip. Das Prinzip besagt, dass die Union nur handeln darf, „falls und insofern die Mitgliedstaaten die Zielsetzung des vorgeschlagenen Verwaltungsaktes nicht erreichen können und dieser deshalb aufgrund des Ausmaßes und der Auswirkungen des vorgeschlagenen Aktes besser durch die Gemeinschaft erreicht werden kann“. Der Vertrag von Amsterdam hat ein Protokoll zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eingeführt, das für Klarheit über das korrekte Funktionieren dieses Prinzips sorgt. Es betont insbesondere, dass Gemeinschaftsakte beide Aspekte des Subsidiaritätsprinzips beachten müssen, sowohl die negativen (Mitgliedstaaten erreichen die Zielsetzung des vorgeschlagenen Verfahrens nicht ausreichend) als auch die positiven (Ziel wird durch die Gemeinschaft effizienter erreicht). Dazu enthält das Protokoll einige klärende Leitlinien, die für Maßnahmen der Gemeinschaft gelten, die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhen. Dies gilt für Angelegenheiten mit grenzüberschreitenden Aspekten, bei alleinigen Aktionen der Mitgliedstaaten oder bei Gemeinschaftsaktionen, die im Widerspruch zu den Bestimmungen des EG-Vertrages stehen, und schließlich bei Aktivität, bei denen die Gemeinschaft klare Vorteile hinsichtlich des Ausmaßes oder der Auswirkungen erzielen würde. Die EG-Institutionen haben einen relativ großen Ermessensspielraum bei der Anwendung dieser Leitlinie. Wenn die Kommission, das Europäische Parlament und der Ministerrat eine Gesetzgebung akzeptiert, die dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, muss ein triftiger Grund vorliegen, um die Gesetzgebung wegen Nichtbeachtung des Prinzips später zu annullieren.

11. Schwächere Umweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

Artikel 176 schreibt klar vor, dass, sobald die EU eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, die Mitgliedstaaten keine weniger strikten Umweltmaßnahmen treffen dürfen. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten eigene Umweltmaßnahmen ergreifen, sofern es noch keine entsprechenden Gesetze von der EU gibt. Voraussetzung ist jedoch, dass sie die Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere Artikel 28 und 29, beachten.

12. Institutionen und Instanzen der Europäischen Union

Obwohl häufig der abstrakte Begriff „die Union“ gebraucht wird, ist es eine der folgenden Institutionen oder Einrichtungen der Union, die Maßnahmen ergreifen, indem sie die ihnen übertragenden Rechte ausüben. Diese Institutionen werden in drei Gruppen unterteilt:

1. Gesetzgebende Institutionen

Der Ministerrat (Rat)

Die Europäische Kommission

Das Europäische Parlament (EP)

2. Gerichtliche Instanzen

Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

Das Gericht erster Instanz (Europäisches Gericht, EuG)

3. Beiräte

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

Der Ausschuss der Regionen (AdR)

Zusätzlich gibt es noch andere Institutionen - wie den Rechnungshof, die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische Investitionsbank, denen Rechte in den Bereichen Haushalt, Investitionen und Währungspolitik übertragen wurden.

a.) Der Ministerrat

Der Ministerrat (Artikel 202 EG-Vertrag) trifft sich so oft wie nötig in unterschiedlichen Konstellationen (z. B. als Umweltrat oder als Landwirtschafts- und Fischereirat). Die Zusammensetzung hängt von den zu behandelnden Themen und den zugehörigen Fachminister/innen aus den Mitgliedstaaten, die im Auftrag der Regierung handeln, ab (Artikel 204 EG-Vertrag). Bei Umweltangelegenheiten besteht der Rat aus den 25 Umweltminister/innen, die sich gewöhnlich drei Mal während einer halbjährigen Ratspräsidentschaft treffen.

Der Ministerrat definiert die generellen politischen Richtlinien der europäischen Integration, indem er politische Entscheidungen fällt, die als Grundlage der allgemeinen Entwicklung der Europäischen Union als Ganzes dienen. Er fällt bindende Entscheidungen und ist das mächtigste legislative Entscheidungsgremium der EU. Auch wenn der Ministerrat noch immer eine überragende Position innerhalb der europäischen Institutionen einnimmt, hat sich seine Rolle im europäischen Gesetzgebungsprozess seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam verändert. Seither ist das Mitentscheidungsverfahren üblich, das dem Parlament eine wichtigere Funktion verleiht.

Die Arbeiten des Rates werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV, COREPER) vorbereitet (Artikel 207 EG-Vertrag), der sich aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammensetzt. Während in diesem Ausschuss Interessen der Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen, sind in anderen Institutionen aufgrund der Struktur nationale Interessen weniger dominant. Ein Generalsekretariat, unter der Verantwortung des Generalsekretärs, dem hohen Repräsentant der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, unterstützt den Ministerrat.

Der Ministerrat heißt offiziell Rat der Europäischen Union, ist aber nicht mit dem Europäischen Rat zu verwechseln, der keine gesetzgebende Institution ist (Artikel 4 EU-Vertrag). Dieser trifft sich halbjährlich und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission und den Außenministern zusammen, wobei der Kommissionspräsident und die Außenminister lediglich eine beratende Funktion haben. Diese Versammlungen finden unter dem Vorsitz des Staatsoberhauptes oder der Regierung des Mitgliedstaates statt, der die Ratspräsidentschaft inne hat

(Artikel 4 EU-Vertrag). Jeder einzelne Mitgliedsstaat nimmt über einen Zeitraum von einem halben Jahr die Präsidentschaft wahr (Artikel 203 EG-Vertrag), gewechselt wird nach einem festgelegten Turnus. Das bedeutet, dass alle EU-Staaten abwechselnd jeweils sechs Monate lang für die Tagesordnung des Europäischen Rates und der Ministerräte verantwortlich sind.

b) Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist das zentrale ausführende Organ der Europäischen Union. Sie hat unter anderen das Exklusivrecht, Vorschläge zu Gesetzgebungen in Umweltangelegenheiten zu machen, das so genannte "Initiativrecht".

Wenn in der EU ein neues Gesetz erlassen werden soll, wird dazu als erstes ein Vorschlag von der Kommission benötigt. Es gibt jedoch einige Bereiche (die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit), in denen der Rat auch ohne einen Vorschlag der Kommission handeln darf. Darüber hinaus muss die Kommission sicherstellen, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags und die Maßnahmen der Europäischen Institutionen innerhalb der EU angewendet werden, um Empfehlungen und Stellungnahmen zu formulieren und Entscheidungen zu treffen. Zusätzlich übt die Kommission die ihr durch den Rat übertragenen Rechte zur Umsetzung von rechtlichen Bestimmungen aus (Artikel 211 EG-Vertrag).

Schließlich kann die Kommission, stellt sie fest, dass die EU-Gesetzgebung von einem Mitgliedstaat nicht befolgt wird, an dieses Land eine so genannte begründete Stellungnahme richten. Falls das Land seiner Verpflichtung nicht nachkommt, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten und die Angelegenheit von den Europäischen Gerichtshof bringen (Artikel 226 EG-Vertrag). Diese Verfügungsgewalt nimmt die Kommission - vor allem im Umweltbereich - häufig in Anspruch, da sich die Mitgliedstaaten sowohl bei der Einhaltung als auch bei der Umsetzung der Gesetzgebung häufig als unzulänglich erweisen.

Die Kommission besteht aus 25 Mitgliedern einschließlich des Präsidenten, eine pro Land, und wird für fünf Jahre durch den Rat benannt. Im Gegensatz zum Rat müssen die Kommissionsmitglieder bei der Durchführung ihrer Pflichten völlig unabhängig agieren und sie dürfen keine Instruktionen von einer Regierung oder einer anderen Institution annehmen oder suchen.

Seit 1995 spielt das Europäische Parlament eine größere Rolle bei der Ernennung der Kommission, die vorher ausschließlich von den Mitgliedstaaten berufen wurde. Die Nominierung des Präsidenten und der anderen Kommissionsmitglieder ist nun Gegenstand einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament, in der es seine Zustimmung geben muss.

Die Verwaltung der Kommission gliedert sich Generaldirektionen (DG), die den jeweiligen Kommissar/innen unterstehen und ihnen zuarbeiten. Diese sind nach Themengebieten eingeteilt. Die Generaldirektion Umwelt ist zuständig für Umweltschutz, der Umweltkommissar ist gegenwärtig Stavros Dimas aus Griechenland.

c) Das Europäische Parlament

Seit 1987 ist die Bedeutung des Europäischen Parlaments wesentlich gestiegen. Während es in der Vergangenheit eine Versammlung mit beratender Funktion war, wurden ihm durch die Einheitliche Europäische Akte, dem Maastrichter Vertrag und dem Vertrag von Amsterdam mehr Rechte zugeschrieben.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden für fünf Jahre durch allgemeine und direkte Wahlen in allen Mitgliedstaaten gewählt. Die Anzahl der Abgeordneten darf 732 nicht übersteigen. Mit der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten soll gemäß der Verfassung die Anzahl der Abgeordneten zuerst auf 786 steigen, später dann auf 736 verringert werden. Ein Vorschlag zur Durchführung von zukünftigen Wahlen nach einem in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Wahlverfahren muss durch das Parlament selbst erarbeitet werden. Bisher wurde das Kontingent der Mitglieder des EP gemäß dem Wahlverfahren eines jeden Mitgliedstaates gewählt. Dies variiert vom Verhältnis- bis hin zum Mehrheitswahlrecht.

Bezüglich der erwähnten Legislativkraft erhielt das Parlament durch den Maastrichter-Vertrag in einigen Bereichen das Recht auf Mitentscheidung, wodurch die Rolle des Parlaments im Entscheidungsprozess der EU gestärkt wurde. Gilt das Mitentscheidungsverfahren, kann ein Gesetz nur angenommen werden, wenn Parlament und Rat zu einer Einigung kom-

men. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurde dieses Verfahren zur Regel in der Mehrheit aller Fälle für die Verabschiedung der Gesetzgebung der Gemeinschaft. Inbegriffen sind umweltrelevante Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele nach Artikel 174 (Artikel 175(1) EG-Vertrag).

Gegenwärtig gelten unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren, die sich durch ein unterschiedliches Maß an Mitwirkung des Europäischen Parlaments unterscheiden. Genannt seien das Anhörungsverfahren, die Zusammenarbeit von Rat und Parlament und das Mitentscheidungsverfahren. Eine detaillierte Beschreibung dieser Verfahren finden Sie im Sonderheft „Brüsseler 1x1“ der EU-Koordination des DNR:
www.dnr.de/publikationen/eur/archiv/Bruesseler1x1.pdf

Anhörungsverfahren

Das Anhörungsverfahren bindet das Europäische Parlament nur unwesentlich ein. Es muss angehört werden, aber seine Meinung ist nicht bindend für den Rat. Bezüglich umweltrelevanter Belange gilt dieses Verfahren bei Bestimmungen steuerlicher Natur, Land- und Stadtplanungen betreffende Maßnahmen, Wassermanagement und Bestimmungen, die die Wahl der Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Energiequellen und der allgemeinen Struktur der Energieversorgung betreffen (Artikel 175(2) EG-Vertrag).

Zusammenarbeit von Rat und Parlament

Im Verfahren der Zusammenarbeit leitet die Kommission ihren Vorschlag dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament zu. Nach Stellungnahme (erste Lesung) des Parlaments legt der Rat den „Gemeinsamen Standpunkt“ fest. Im Rahmen der zweiten Lesung steht dem Parlament für die Ausübung seiner Handlungsmöglichkeiten eine Frist von drei Monaten zur Verfügung, die im Einvernehmen mit dem Rat um höchstens einen Monat verlängert werden kann. Hier behält der Rat das letzte Wort.

Allerdings handelt es sich bei der Zusammenarbeit tendenziell um ein Auslaufmodell zugunsten der Mitentscheidung des Parlaments. Es beschränkt sich derzeit auf die Bereiche multilaterale Überwachung der Wirtschaftspolitik, Zugang zu Finanzinstituten, Haftungsausschlüsse, Ausgabe von Banknoten und Münzen.

Mit dem neuen Verfassungsvertrag würde das Verfahren der Zusammenarbeit vollständig abgeschafft.

Mitentscheidungsverfahren

Durch die Mitentscheidung erhält das Parlament eine viel stärkere politische Rolle. Es konnte innerhalb der EU schon mehrere wesentliche Entscheidungen durchsetzen, wie beispielsweise strengere Umweltschutzauflagen für Kraftstoffe und Motoröle oder die gesetzliche Verankerung einer umweltverträglichen Entsorgung von Altfahrzeugen ab 2003. Praktiziert seit dem Vertrag von Maastricht 1993 (Mitentscheidung 1) und erweitert mit dem Vertrag von Amsterdam (Mitentscheidung 2), gilt dieses Verfahren mittlerweile für 75 Prozent der Entscheidungen. Mit dem neuen Verfassungsvertrag wäre das Mitentscheidungsverfahren für 95 Prozent aller Gesetzgebungsverfahren der EU maßgeblich. Gegen den Willen des Parlaments kann bei diesem Verfahren kein Rechtsakt mehr zustande kommen.

Im Mitentscheidungsverfahren leitet die Kommission ihren Vorschlag zunächst dem Europäischen Parlament zu. Während einer ersten Lesung kann das Parlament Änderungen zu den Vorschlägen der Kommission vorlegen. Werden diese Änderungen durch den Rat gebilligt, so ist der Rechtsakt verabschiedet. Lehnt er sie ab, beschließt der Ministerrat einen „Gemeinsamen Standpunkt“, den er dem Parlament übermittelt. Das Europäische Parlament, gestützt auf die Empfehlung des zuständigen Ausschusses, äußert sich in zweiter Lesung. Mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder nimmt es den Gemeinsamen Standpunkt des Rates an (Gesetz wird erlassen), lehnt ihn ab (Gesetz gescheitert) oder ändert ihn. Findet innerhalb von einer Dreimonatsfrist keine zweite Lesung statt, so ist der Rechtsakt ebenfalls angenommen. Im Fall der Änderung des gemeinsamen Standpunkts übermittelt die Kommission die Änderungswünsche des Parlaments dem Ministerrat. Dieser kann ihn mit qualifizierter Mehrheit annehmen, ändern kann er ihn nur einstimmig. Übernimmt der Rat die Abänderungen des Parlaments hingegen nicht, dann wird der aus Mitgliedern des Rates und einer Delegation des Europäischen Parlaments bestehende Vermittlungsausschuss einberufen, der einen Kompromiss zwischen den divergierenden Positionen des Rates und des Parlaments finden soll. In den allermeisten Fällen gelangen die beiden Parteien zu einer Einigung in Form eines „Gemeinsamen Entwurfs“. In dritter Lesung muss das Parlament diese Einigung bestätigen. Andernfalls gilt der Gesetzentwurf als nicht angenommen. Für die dritte Lesung gilt eine Frist von sechs Wochen, die ausnahmsweise um zwei Wochen verlängert werden kann.

Zwar hat das Parlament nicht die Befugnis zur Gesetzesinitiative, das der Kommission vorbehalten ist, aber im Verfahren der Mitentscheidung kann ein Rechtsakt gegen den Mehrheitswillen des Europäischen Parlaments nicht zustande kommen. Außerdem darf das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission dazu auffordern, Legislativvorschläge zur Gemeinschaftsgesetzgebung vorzulegen, die zur Umsetzung des EG-Vertrags notwendig sind (Artikel 192 EG-Vertrag), auch wenn noch nicht abschließend geklärt ist, ob die Kommission an eine solche Anfrage des Parlaments nach Artikel 192 gebunden ist.

Neben der oben beschriebenen gesetzgebenden Gewalt hat das Europäische Parlament Haushalts- und Kontrollbefugnisse. Nach Artikel 272 (4) hat das Parlament z. B. das Recht, Abänderungen des Haushaltsentwurfes anzunehmen oder Änderungen vorzuschlagen, die erst vom Ministerrat verabschiedet und anschließend dem Europäischen Parlament vorgelegt werden. Bezüglich der Kontrollbefugnisse darf das Europäische Parlament einen zeitlich begrenzten Untersuchungsausschuss einsetzen, um Verstöße und Misswirtschaft bei der Umsetzung der Gemeinschaftsgesetze zu untersuchen, vorausgesetzt ein Viertel der Mitglieder sprechen sich für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses aus. Darüber hinaus beschäftigt sich das Parlament mit Petitionen, die ihm von einzelnen Bürgern und natürlichen oder juristischen Person auf Grundlage von Artikel 194 des EG-Vertrags vorgelegt werden können (siehe Teil III Frage 25b).

d) Der Europäische Gerichtshof und das Europäische Gericht

Der Europäische Gerichtshof mit Sitz in Luxemburg ist das oberste Gericht der EU. Es spielt eine grundlegende Rolle im europäischen Integrationsprozess und soll sicherstellen, dass bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags, umweltrelevante Bestimmungen inbegriffen, das Gesetz eingehalten wird (Artikel 220 EG-Vertrag).

Der EuGH wird in folgenden Bereichen aktiv:

- Bei Klagen, die durch EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten gegen andere Mitgliedstaaten aufgrund der Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen eingereicht wurden (Artikel 226-227 EG-Vertrag);
- Bei Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklagen, die durch Mitgliedstaaten oder EU-Institutionen aufgrund von illegal verabschiedeten Gesetzen oder Untätigkeit eingereicht wurden (Artikel 230-232 EG-Vertrag);
- Bei Vorabentscheidungen bezüglich der Interpretation des EG-Vertrags und der Gültigkeit und Auslegung von Rechtsakten der Gemeinschaft, die durch nationale Gerichte an den EuGH übertragen wurden (Artikel 234 EG-Vertrag).

Der Europäische Gerichtshof ist nach Artikel 228 des EG-Vertrags befugt, ein pauschales Bußgeld oder ein Zwangsgeld gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die unvermindert gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, obwohl ihr Verhalten bereits in einem Rechtsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshofs angefochten wurde. Griechenland war im Juli 2000 der erste Mitgliedstaat, der auf Basis dieser Bestimmung eine Geldstrafe erhalten hat, weil es die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Gesetzgebung im Abfallbereich auch nach einem Urteil des EuGH nicht ergriffen hatte (Fall C-387/97).

In der Vergangenheit hat der EuGH eine maßgebliche Rolle beim Umweltschutz gespielt und in verschiedenen Urteilen das Gemeinschaftsgesetz in "grünem" Sinne ausgelegt. Auf diese Weise wurde eine umweltfreundliche Interpretation der Grundprinzipien gewährleistet und ihre Anwendung in der Sekundärgesetzgebung garantiert.

Dem Gerichtshof ist seit 1989 ein weiteres Gericht zur Entlastung angegliedert worden: das Gericht erster Instanz, auch das Europäische Gericht (EuG) genannt. Das Europäische Gericht ist für verschiedene Rechtssachen zuständig wie:

- alle Nichtigkeits- oder Untätigkeits- oder Schadensersatzklagen, die von natürlichen und juristischen Personen gegen die Gemeinschaft erhoben werden (Artikel 230-232 EG-Vertrag) (vgl. Frage 21b);
- durch natürliche oder juristische Personen angestregte Klagen, die Entschädigung für Schäden aus außervertraglicher Haftung betreffen (Artikel 235 und 288(2) EG-Vertrag);
- Rechtsstreitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Beamten und sonstigen Bediensteten (Artikel 236 EG-Vertrag).

Die Urteile des Europäischen Gerichts unterliegen dem Recht auf Revision durch den Europäischen Gerichtshof (Artikel 225(1) EG-Vertrag). Der Europäische Gerichtshof darf aber nicht neu in der Sache entscheiden, sondern er kann nur bei Verfahrensfehlern oder im Falle fehlender Zuständigkeit intervenieren. Alle Entscheidungen, die vom Europäischen Gerichtshof und vom Gericht erster Instanz getroffen wurden, sind auf folgender Internetseite zu finden: www.curia.eu.int/de

e) Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) haben beratende Funktion. Sie sind nicht mit den Ausschüssen des Europäischen Parlaments zu verwechseln. Beide Gremien haben das Anrecht auf Stellungnahme als Teil des Gesetzgebungsprozesses der Gemeinschaft. Auch aus eigener Initiative können sie Stellungnahmen zu anderen Angelegenheiten, die ihnen wichtig erscheinen, abgeben.

13. Bindende Rechtsakte im Bereich der Umweltpolitik

a) Verordnungen

Verordnungen sind die direkteste Form der europäischen Gesetzgebung und beruhen auf dem Prinzip der Rechtsvereinheitlichung. Sie gelten sofort und unmittelbar in ihrem vollen Umfang in allen Mitgliedstaaten (Artikel 249 EG-Vertrag). Das heißt, um sofortige Wirkung auf nationaler Ebene zu erzielen, bedürfen sie keiner Umsetzung durch die nationalen Gesetzgeber und werden ohne die Zustimmung der nationalen Parlamente rechtlich wirksam. Damit können alle Rechte, die durch Verordnungen direkt auf Einzelpersonen oder Behörden übertragen werden, sofort auf der Ebene der Mitgliedstaaten vor den nationalen Gerichten eingeklagt werden. Nicht alle Bestimmungen der Verordnungen haben jedoch eine sofortige Wirkung. In Einzelfällen müssen die Mitgliedstaaten spezielle Maßnahmen ergreifen, wie die Einrichtung einer national zuständigen Behörde, die Festlegung spezieller Zertifikate oder die Annahme von Durchführungsbestimmungen. Aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften werden Verordnungen normalerweise verabschiedet, um durch die Gesetzgebungen einheitliche Regelungen innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten.

b) Richtlinien

Richtlinien sind Rahmengesetze der EU und beruhen auf dem Prinzip der Rechtsangleichung. Sie stellen eine politische Forderung der Gemeinschaft auf, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten innerhalb einer gesetzten Frist in nationales Recht umgesetzt werden muss; erst dann entfalten sie ihre rechtlich bindende Wirkung. Die Dauer der Umsetzungsfrist wird im Einzelfall festgelegt und dabei insbesondere berücksichtigt, wie umfangreich und komplex die umzusetzenden Vorschriften sind bzw. wie viel Spielraum den Mitgliedstaaten verbleibt.

Die Richtlinie ist somit für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels und der Umsetzungsfrist verbindlich, überlässt ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel, um die gemeinschaftlich festgelegten Ziele im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verwirklichen (Artikel 249 EG-Vertrag). Dies bedingt ein zweistufiges Verfahren der Rechtsetzung: Erlass der Richtlinie durch das entsprechende Gesetzgebungsverfahren und danach nationale Umsetzung.

Neben dem durch die Richtlinie zu erreichenden Ziel muss durch die nationale Umsetzung ein Rechtszustand geschaffen werden, der die Rechte und Pflichten aus der Richtlinie klar erkennen lässt und so dem Gemeinschaftsbürger die Möglichkeit gibt, sie vor den nationalen Gerichten geltend zu machen oder sich gegen sie zur Wehr zu setzen.

Weiterhin begründet die Richtlinie keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für und gegen die EU-Bürger/innen; sie werden erst durch die folgende nationale Rechtsumsetzung verpflichtend. Dies ist für die Bürger/innen so lange ohne Bedeutung, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachkommen. Nachteile ergeben sich für die EU-Bürger/innen allerdings dann, wenn die Verwirklichung des in der Richtlinie vorgesehenen Ziels für sie vorteilhaft wäre, die notwendigen staatlichen Bestimmungen jedoch entweder gar nicht oder nur fehlerhaft erlassen wurden. Um diese Nachteile weitgehend auszuschließen, hat der EuGH entschieden, dass sich die EU-Bürger/innen unmittelbar auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen und die ihnen danach zustehenden Rechte in Anspruch nehmen und gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchsetzen können.

c) Entscheidungen

Bei der Entscheidung handelt es sich nicht um ein „Gesetz“ im Sinne einer allgemein abstrakten Regelung. Sie ist wie die Verordnung für die Empfänger rechtlich verbindlich, bedarf also keiner nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Sie wird im Unterschied jedoch zur Regelung von Einzelfällen genutzt (individuelle Entscheidung) und kann an Unternehmen, Einzelpersonen oder Mitgliedstaaten gerichtet sein (Artikel 249 EG-Vertrag). Im zuletzt genannten Fall kann einer Entscheidung ein „quasi-legislativer“ Charakter zukommen, wenn für den betreffenden Mitgliedstaat damit bestimmte Umsetzungsmaßnahmen verbunden sind. In ihrer Bedeutung sind sie mit dem bundesdeutschen Verwaltungsakt vergleichbar.

Entscheidungen können vom Rat oder von der Kommission erlassen werden. Die überwiegende Anzahl der Entscheidungen geht von der Kommission aus, richtet sich nach einem vereinfachten Verfahren in der Kommission und geht nicht durch ein Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung, Anhörung oder Zustimmung).

14. Veröffentlichung des Gemeinschaftsrechts

Die Rechtsdokumente werden im Amtsblatt der EG veröffentlicht. Dieses besteht aus zwei Hauptteilen, der „L“-Reihe und der „C“-Reihe. Gesetzestexte werden in der „L“-Reihe (L = legislation) veröffentlicht, während vorbereitende Dokumente, Informationen und Bekanntmachungen wie Vorschläge und Mitteilungen der Kommission sowie Auszüge aus Urteilen des EuGH unter der „C“-Reihe veröffentlicht werden (C = communication). Die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zu Gesetzesvorschlägen sowie die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen werden ebenfalls im Amtsblatt veröffentlicht. Dasselbe gilt für schriftliche Fragen des Parlaments an die Kommission oder an den Rat sowie für deren Antworten.

Das Amtsblatt der Kommission ist zugänglich über die Webseite „Europa“ im „Portal zum Recht der Europäischen Union“: www.europa.eu.int/eur-lex/de

II. Die Umweltgesetzgebung der Europäischen Union

15. Besonderheiten des EU-Rechts

Das Besondere am Gemeinschaftsrecht ist, dass durch die EU- und EG-Verträge, auf denen die Union basiert, ein eigenes Rechtssystem geschaffen wurde, das einen integrierten Teil des Rechtssystems der Mitgliedstaaten bildet. In Fällen, in denen sich nationales Recht und EG-Recht widersprechen, hat das EG-Recht Vorrang. Dieses Prinzip wird sogar dann angewendet, wenn eine Bestimmung im Widerspruch zur nationalen Verfassung steht.

Was die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die EU-Bürger/innen angeht, hat der EuGH in einem Grundsatzurteil (Van Gend & Loos, Fall 26-62, 5. Februar 1963) folgendes erklärt:

„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

D.h. die Mitgliedstaaten haben durch Gründung der Gemeinschaft zugestimmt, ihre Souveränitätsrechte sowie die ihrer Bürger/innen einzuschränken. Umgekehrt können EU-Bürger/innen EU-weit von ihren nationalen Behörden erwarten, dass diese die Rechte, die die Gemeinschaft ihnen verleiht, auch ordnungsgemäß umsetzen.

16. Umsetzung von EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten

Das Umweltrecht gehört eindeutig zu den Bereichen, in denen die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verbessert werden muss. In ihrem 20. Jahresbericht⁴ über das Monitoring bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass in den Jahren 1998-2002 bei der rechtzeitigen und korrekten Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung immer mehr Schwierigkeiten aufgetreten sind. Die von der Kommission zusammengefasste Datenlage ist eindeutig: In dem untersuchten Zeitraum betrafen 42 % der Fälle, die an den Gerichtshof verwiesen wurden, und nahezu ein Drittel aller eingeleiteten Rechtsverletzungsverfahren das Umweltrecht. Unter den Verfahren, die sich aus Artikel 228 ergeben, bezieht sich ein noch höherer Prozentsatz (53 %) auf Umweltbelange.

17. Bereiche des Umweltschutzes in der EU

Die Gesetzgebung der Gemeinschaft über Umweltschutz (Richtlinien und Verordnungen) behandelt hauptsächlich folgende Bereiche oder Kategorien:

- Zugang zu Informationen
- Biotechnologie
- Chemikalien
- Luftreinhaltung
- Klimawandel

⁴ Der vollständige Text des 20. Jahresberichts über das Monitoring der Verwendung des Gemeinschaftsrechts ist zu finden unter: www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/rapport_annuel/20_rapport_annuel_en.htm

- Umweltkennzeichnung (Ecolabel)
- Umwelthaftung
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)
- Gesundheit
- Naturschutz und Biodiversität
- Lärm
- Öffentliche Beteiligung bei der Entscheidungsfindung
- Bodenschutz
- städtische Umwelt
- Abfall
- Gewässerschutz

Mit diesen Richtlinien ergeht in der Regel eine Verpflichtung an die Mitgliedstaaten, zum Schutz der Umwelt folgende Maßnahmen durchzuführen oder Regelungen zu treffen:

- Verpflichtende Genehmigungsverfahren für bestimmte emittierende und Umwelt verschmutzende Industrieanlagen (Luftreinhaltung)
- Meldung oder Bereitstellung von Informationen an Behörden, die an den Regelungen zum Schutz der Umwelt beteiligt sind (genmanipulierte Organismen, Atomanlagen)
- Erstellung von Plänen zur Sanierung und Vermeidung von Verschmutzung (Abfall, Luft, Grundwasserschutz)
- Einhaltung von festgesetzten Grenzwerten (Wasser, Luft)
- Durchführung von Messungen und Beobachtungen
- Verbot der Zulassung von besonders gefährlichen Substanzen
- Garantie für die Einhaltung festgesetzter Zeiträume
- Berichterstattung an die Kommission über durchgeführte Maßnahmen

18. Rechtsverletzungen bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts

Mitgliedstaaten gelingt es häufig nicht, Richtlinien rechtzeitig und vollständig in nationales Recht umzusetzen. Was die Implementierung von Richtlinien angeht, hat der EuGH strenge Regeln festgelegt, insbesondere was die Garantie der Rechte der EU-Bürger/innen angeht, die bei umweltrelevanten Richtlinien häufig betroffen sind. Dem zu Folge müssen die Mitgliedstaaten die Bestimmungen rechtsverbindlich so umsetzen, dass sie für die Öffentlichkeit bindend sind und diese sich darauf berufen kann. Die Umsetzung von Richtlinien z. B. durch Verwaltungsvorschriften, die normalerweise nicht publiziert werden oder nur die Verwaltung und nicht die einzelnen Bürger/innen betreffen, sind mehrfach von der Rechtsprechung des EuGH ausgeschlossen worden.

Eine Rechtsverletzung von Umweltrecht ist auch dann gegeben, wenn trotz der Umsetzung der Bestimmungen der entsprechenden Richtlinie die Behörden oder Gerichte diese in der Praxis nicht nutzen. Juristische Schritte können eingeleitet werden, wenn die Verträge eine direkte Klage zulassen und wenn die zuständigen EU-Institutionen Rügen oder Strafen verhängen können.

III. Rechte der Bürger/innen bei Verstößen gegen EU-Recht

19. Möglichkeiten von Einzelpersonen und Umwelt-NGOs bei Verletzung von EU-Umweltrecht

Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 10 des EG-Vertrags sowie nach den einzelnen Gesetzesregelungen verpflichtet, EG-Recht zu befolgen. Wird europäisches Umweltrecht nicht respektiert, können Einzelpersonen oder Umweltverbände vor nationalen Gerichten klagen - sofern die Bedingungen Anklage zu erheben erfüllt sind, was wiederum von der Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten abhängt. Jeder Mitgliedstaat hat eigene verfahrenstechnische Regeln, die unterschiedliche Bedingungen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten festlegen. Normalerweise haben Umweltorganisationen eingeschränkten Zugang zu Verwaltungsgerichten, während zivile und vor allem Strafgerichte weniger zugänglich sind. Darüber hinaus haben vorhandene Rechtsmittel, mögliche Ergebnisse des Revisionsverfahrens und entstehende Kosten Einfluss auf den Zugang zu Gerichten.

Bedauerlicherweise mangelt es häufig an Einspruch- und Klagemöglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltorganisationen in der nationalen Gesetzgebung, was es teilweise unmöglich macht, Verletzungen ihrer Rechte vor nationalen Gerichte anzufechten.

Bürger/innen und ihren Organisationen wird innerhalb des gesetzlichen Rahmens der internationalen Århus-Konvention, die von der EU und den Mitgliedstaaten unterzeichnet und von der Mehrheit bereits ratifiziert wurde, ein breiter Zugang zu Gerichten gewährt. Zur Erfüllung der Bestimmungen der Konvention müssen zahlreiche nationale Rechtssysteme ihre Gesetzgebung anpassen.

Es existieren verschiedene Möglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltorganisationen, Maßnahmen zu ergreifen, wenn gegen die Umweltgesetzgebung der EU verstoßen wird. Diese sind abhängig von der Art der verletzten gesetzlichen Regelung (z. B. Richtlinie oder Verordnung).

a) Verordnungen

Verordnungen sind direkt in allen Mitgliedstaaten gültig (Artikel 249 EG-Vertrag). Nationale Behörden sowie natürliche und juristische Personen sind direkt an die nationalen Gesetze wie auch an die Verordnungen der Gemeinschaft gebunden. Deshalb haben auch nationale Gerichte diese Bestimmungen anzuwenden. Das heißt, dass sich alle Bürger/innen der EU direkt vor einem nationalen Gericht oder vor Gerichten anderer Mitgliedstaaten auf den Inhalt einer Verordnung berufen können.

b) Richtlinien

Auch für Richtlinien gilt, dass sich Einzelpersonen oder Bürgerrechtsorganisationen (auch vor der Umsetzung in nationales Recht) auf diese Bestimmungen berufen und die ihnen danach zustehenden Rechte in Anspruch nehmen bzw. gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchsetzen können. Oftmals und insbesondere im Umweltbereich verpflichten die Richtlinien die Mitgliedstaaten, Rechte der Bürger/innen zu garantieren. Einzelpersonen können sich jedoch nur dann auf eine Richtlinie berufen, wenn ein Mitgliedstaat nicht fristgerecht, nicht vollständig oder nicht korrekt umgesetzt hat und wenn die Bestimmungen ausreichend klar, präzise und bedingungslos sind. Der EuGH hat bereits mehrfach entschieden, dass die Mitgliedstaaten alle Anforderungen aus den Richtlinien durch gesetzlich bindende Instrumente umsetzen müssen. Deshalb kann eine Einzelperson auch in dem Fall, dass die Verpflichtungen der Richtlinie durch nicht bindende Instrumente (z. B. Verwaltungsvorschriften) umgesetzt wären, vor Gericht klagen.

20. Rechtsverletzungsbeschwerden in anderen Mitgliedstaaten

Umweltverbänden ist es nicht gestattet, gegen Vertragsverletzungen in anderen EU-Mitgliedstaaten vorzugehen. Sie können in diesem Fall allerdings Beschwerde bei der EU-Kommission einlegen.

21. Direkter Zugang von Einzelpersonen und Umwelt-NGOs zum EuGH

Hier existieren verschiedene Möglichkeiten, abhängig davon, wer für die Rechtsverletzung der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung verantwortlich ist.

a) Rechtsverletzung durch einen Mitgliedstaat

In diesem Fall gibt es keinen direkten Zugang zum EuGH. Die einzige Möglichkeit für Einzelpersonen und NGOs ist nach dem im Artikel 324 des EG-Vertrags vorgesehenen Verfahren indirekt das Gericht anzurufen. Nach diesem Artikel „können“ oder - im Fall von Gerichtsurteilen der letzten Instanz - „müssen“ die nationalen Gerichte beim EuGH eine Vorabentscheidung erfragen, die Gültigkeit oder Interpretation des EG-Vertrages oder anderer Gesetze betreffend. Dieser indirekte Zugang steht allerdings nur Einzelpersonen und NGOs offen, die unter ihrer nationalen Gesetzgebung bereits Zugang zu heimischen Gerichten haben. In den meisten Fällen hängt es zusätzlich von einzelnen Richtern ab, ob sie die Frage zum EuGH verweisen oder nicht, was aus dem indirekten Zugang zum EuGH kein effektives rechtliches Instrument für die Öffentlichkeit macht.

b) Rechtsverletzungen durch die EU-Institutionen

Im Fall von Rechtsverletzung durch die Institutionen der Gemeinschaft sind zwei Bestimmungen des EG-Vertrags wesentlich: Artikel 230(4) und 232(3) garantieren natürlichen und juristischen Personen unter bestimmten Bedingungen Zugang zum EuGH. Artikel 230(4) legt insbesondere fest, dass jede natürliche und juristische Person in folgenden Fällen Prozesse vor Gericht anstrengen darf:

- gegen Entscheidungen, die diese Person direkt betreffen oder
- gegen Entscheidungen, von denen diese Person „direkt und individuell“ betroffen ist, selbst wenn die Entscheidungen gegen eine andere Person gerichtet sind.

Klagen dürfen auch durch jede natürliche oder juristische Person beim EuGH eingebracht werden, wenn eine Institution der Gemeinschaft es versäumt dieser Person eine Empfehlung oder Stellungnahme zukommen zu lassen (Artikel 232(3)). Prozesse, die durch eine Einzelperson nach dem genannten Artikel angestrengt werden, fallen unter die Rechtsprechung des Gerichtes erster Instanz (Europäisches Gericht, EuG), wie durch den Rat nach Artikel 225(2) festgelegt.

Ob Umwelt-NGOs nach Artikel 230(4) die Rechtmäßigkeit von Gesetzen der Institutionen der Gemeinschaft anfechten dürfen, ist fraglich und wird heftig debattiert. Der EuGH legt diesen Artikel besonders eng aus: Nach der bestätigten Rechtsprechung kann, wenn eine Entscheidung einen Antragsteller in einer allgemeinen und abstrakten Weise genauso betrifft wie alle anderen Personen in derselben Situation, der Antragsteller nicht vorbringen, direkt und individuell betroffen zu sein⁵. Für Umweltorganisationen ist insbesondere die individuelle Betroffenheit problematisch, da es offensichtlich schwierig ist, im Rahmen dieser engen Auslegung den Schutz der Umwelt als eine Angelegenheit zu definieren, die eine NGO „individuell“ betrifft. In einem durch Greenpeace International angestregten Fall ging das Gericht auf genau diese Frage ein und bestätigte seine bisherige Rechtsprechung.⁶

Zwar urteilte das Gericht erster Instanz im Jahr 2002, dass die strikte Interpretation des Begriffs „individuell betroffen“, der der EuGH gefolgt sei, einer Revision bedürfe. Der Kläger sollte in Zukunft durch die anzufechtende Maßnahme nicht länger anders als andere betroffen sein müssen. Es solle vielmehr nur relevant sein, dass die Rechtsposition des Klägers von der anzufechtenden Maßnahme betroffen ist, während die Anzahl oder Betroffenheit anderer, gleichermaßen durch die Maßnahme beeinflusster Personen nicht von Bedeutung sein solle.⁷ Bedauerlicherweise bestätigte der EuGH aber in

5 Fall 25/62 Plauman v. Commission [1963] ECR 95

6 Fall C-321/95 Greenpeace International v. Commission [1998] ECR I-1651

7 Fall T-177/01, Jeco-Quere v. Commission, [2002] ECR II-2365

einem jüngeren Urteil seine restriktive Position hinsichtlich der Zulässigkeit von Klagen von Einzelpersonen und Organisationen unter Artikel 230(4).⁸

Alle Versuche von Umwelt-NGOs, Entscheidungen anzufechten, die sich an eine andere Person richteten, wurden aus diesem Grund bisher vom EuGH als unzulässig nach Artikel 230(4) abgewiesen. Das bedeutet, dass in der Praxis Entscheidungen, die durch EU-Institutionen getroffen wurden und die sich nachteilig auf die Umwelt auswirken, vor dem EuGH oder dem EuG nicht angefochten werden können.

22. Änderungen durch die Århus-Konvention

Der gesetzliche Rahmen der Gemeinschaft (wie durch Rechtsprechung des EuGH gezeigt) steht nicht mit der am 30. Oktober 2001 in Kraft getretenen Århus-Konvention in Einklang. Die Konvention, zu deren Vertragsparteien die EU und die Mitgliedstaaten gehören bzw. gehören werden⁹ besteht aus drei „Säulen“:

1. Öffentlicher Zugang zu Umweltinformationen,
2. Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren,
3. Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Diese Rechte gelten sowohl für private Einzelpersonen und juristische Personen als auch für ihre Verbände und Organisationen.

Als Unterzeichner der Konvention sind die EU und die Mitgliedstaaten in der Pflicht, ihre Gesetzgebung an die neuen Anforderungen anzupassen. Was den Zugang zu Gerichten angeht, eröffnet die Århus-Konvention weitaus bessere Möglichkeiten für Umweltorganisationen als die existierende Gesetzgebung der Gemeinschaft.

23. „Zugang zu Gerichten“ nach der Århus-Konvention

Unter „Zugang zu Gerichten“ gibt die Århus-Konvention Einzelpersonen und NGOs das Recht, vor einem Gericht oder vor einer anderen unabhängig überprüfenden Körperschaft Verletzungen der Konventionsbestimmungen über den Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Verletzungen des nationalen Umweltrechts anzufechten.

Insbesondere die ersten beiden Paragraphen von Artikel 9 ermöglichen es der Öffentlichkeit, sowohl gegen Entscheidungen über den Zugang zu Informationen, die nicht gemäß den Konventionsbestimmungen (Artikel 4) getroffen wurden, als auch gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die mit den Bestimmungen über Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten unvereinbar sind (Artikel 6), vorzugehen.

Durch die Regelungen über den Zugang zu Gerichten auch in den ersten beiden „Säulen“ der Århus-Konvention werden die dort verankerten Maßnahmen erheblich gestärkt. Diese sowie die von der EU darauf aufbauenden Regelungen sind Inhalt des folgenden Kapitels.

Artikel 9 Paragraph 3 gestattet der Öffentlichkeit, Einspruch gegen administrative oder juristische Körperschaften zu erheben, um gegen Verletzungen des nationalen Umweltrechts vorzugehen. Dieses Recht muss allen Bürger/innen gewährt werden, die die in ihrer nationalen Gesetzgebung verankerten Kriterien erfüllen. Es bezieht sich auf Gesetze und Unterlassungen durch private Personen und öffentliche Behörden. Erfüllt also eine Umweltorganisation die nationalen Zulässig-

⁸ Fall C-50/00, *Union de Pequeños Agricultores v. Council* [2002] ECR I-6677

⁹ Die Konvention haben bisher 18 Mitgliedstaaten ratifiziert. Die EU und sieben ihrer Mitgliedstaaten gehören bisher nicht dazu, namentlich Österreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Schweden und Großbritannien.

keitskriterien, kann sie beispielsweise gegen die Überschreitung von Emissionsgrenzwerten durch ein Privatunternehmen vorgehen. Obwohl die Århus-Konvention keine verbindliche Auflistung von Zulässigkeitskriterien vorsieht, da dies der nationalen Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll, fordert sie ausdrücklich zu einer großzügigen Interpretation der Zulässigkeitsvoraussetzungen auf. Jedoch wird der Verweis der Konvention auf die in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Kriterien so interpretiert, dass es für die Mitgliedstaaten nicht erforderlich sei ihre nationale Gesetzgebung zu ändern und die EG den aktuellen Artikel 230 beibehalten könne.

Die Århus-Konvention verlangt von den Vertragsparteien die Bereitstellung von adäquaten und effektiven Rechtsbehelfen. Besondere Aufmerksamkeit gilt insbesondere dem so genannten vorläufigen Rechtsschutz und eventuell daraus resultierenden Unterlassungsansprüchen. In diesem Rahmen kann das Gericht z. B. in einem Eilverfahren die so genannte aufschiebende Wirkung einer Genehmigung anordnen, welche dann erforderlich ist, wenn die Gefahr eines irreversiblen Schadens für die Umwelt droht.

In Deutschland wird diese aufschiebende Wirkung dann angeordnet, wenn das Gericht es im Rahmen einer überschlüssigen „Schnell-Prüfung“ (sog. Summarische Prüfung) als wahrscheinlich ansieht, dass die angefochtene Genehmigung gegen Umweltrecht verstößt und daher rechtswidrig ist. In diesem Fall darf bis zur endgültigen Gerichtsentscheidung nicht mit den Arbeiten begonnen werden, um keine unumkehrbaren Tatsachen zu schaffen.

24. Umsetzung der Århus-Konvention auf EU-Ebene

Die Implementierung der Konventionsbestimmungen bezüglich des Zugangs zu Gerichten auf Gemeinschaftsebene läuft zur Zeit. Zwei gesetzgebende Instrumente sind für den Zugang zu Gerichten vorgeschlagen, deren Verabschiedung, sofern sie gewisse Bedingungen erfüllen, den Umsetzungsprozess der Århus-Bestimmungen in die EU-Gesetzgebung vollenden werden, wodurch es der Gemeinschaft möglich würde, die Konvention zu ratifizieren:

- Der Vorschlag für eine Verordnung über die Anwendung der Århus-Bestimmungen auf EG-Institutionen und -Körperschaften (COM(2003)622).
- Der Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (COM(2003)624).

Ursprünglich sollten die beiden Vorschläge schon auf dem letzten Treffen der Vertragsstaatenparteien im Mai 2005 verabschiedet werden. Interne Abstimmungsschwierigkeiten bei der EU-Kommission und dem Rat führten allerdings zu Verzögerungen.

Bestimmungen zum Zugang zu Gerichten sind allerdings auch in der kürzlich verabschiedeten Umweltinformationsrichtlinie (UIRL) (Richtlinie 2003/4/EG) sowie in der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (Richtlinie 2003/35/EG) enthalten (siehe auch Kap. 34 und 45)

a.) Verordnung über die Anwendung der Århus-Bestimmungen auf EG-Institutionen

Die Verordnung¹⁰ regelt die notwendigen Maßnahmen, um die Anforderungen der Århus-Konvention vollständig auf die Institutionen der Gemeinschaft zu übertragen. Dies schließt ein Recht der europäischen NGOs mit ein, bei Verletzung des Umweltrechts durch EU-Institutionen Gerichte anzurufen. Bis jetzt ist nicht sicher, ob der endgültige Verordnungstext alle Bestimmungen, die zur vollständigen Umsetzung der Konventions-Voraussetzungen notwendig sind, enthalten wird. Da das Mitentscheidungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist (Stand: Dezember 2004), wird an dieser Stelle auf eine detaillierte Analyse der vorgeschlagenen Instrumente verzichtet.

In Kürze sei lediglich erwähnt, dass durch die Verordnung NGOs, die bestimmte Kriterien erfüllen (welche ausdrücklich in einem gesonderten Artikel aufgeführt werden) das Recht bekämen, eine Anfrage zur internen Überprüfung von Verwaltungsakten oder Unterlassungen durch die Institutionen zu stellen. Einer NGO wäre es damit möglich, die betroffene Insti-

¹⁰ Vollständiger Text des Verordnungsvorschlages: www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003_0622en01.pdf

tution dazu zu zwingen, die von ihnen erlassenen Verwaltungsakte oder Unterlassungen auf eine Verletzung des Umweltrechts zu überprüfen. Die Institutionen müssten dann entscheiden, ob sie Maßnahmen zur Einhaltung des Umweltrechts ergreifen oder das Gesuch ablehnen. Verschiedene Kriterien sind bisher vorgeschlagen worden, aber nur einige von ihnen werden wahrscheinlich in den endgültigen Verordnungstext aufgenommen. Normalerweise muss eine NGO, um diese Rechte garantiert zu bekommen, eine formell gegründete, gemeinnützige Organisation sein, die sich mindestens in den letzten zwei Jahren durchweg aktiv mit Umweltschutz als Hauptziel beschäftigt hat. Während bekannte Umwelt-NGOs in der Lage sein sollten, diese Kriterien ohne Probleme zu erfüllen, kann bei kleinen Bürgerinitiativen, die sich oftmals spontan auf lokaler Ebene bilden, um sich mit einer bestimmten Umweltgefährdung zu befassen, nicht davon ausgegangen werden.

Als Argument für den beschränkten Zugang zu Gerichten für bestimmte Organisationen, die spezifische Kriterien erfüllen, wird angeführt, dass bei Einführung einer für alle offenen so genannten „actio popularis“ der Europäische Gerichtshof und das Gericht erster Instanz überlastet würden. NGOs kritisieren, dass selbst bei einem Anstieg der Klagen die Begrenzung des Gerichtszugangs nicht die beste Lösung sein kann. Vielmehr wäre die Einrichtung eines „Ad-hoc-Gerichts“ oder die bessere finanzielle und personelle Ausstattung existierender Gerichte eine bessere Lösung.

Es besteht die Chance, dass das Europäische Parlament durch einen Änderungsantrag verschiedene Schwächen des Entwurfs noch beheben wird. Allerdings wird wohl - trotz aller Kritik - der Zeitraum von vier Wochen, der der Öffentlichkeit bleibt, um eine Überprüfung eines Verwaltungsakts oder einer Unterlassung zu verlangen, nicht mehr verlängert werden.

Das Recht auf ein internes Überprüfungsverfahren hat entscheidende Bedeutung für die Umwelt-NGOs, da es ihnen den Zugang zum Europäischen Gerichtshof ermöglichen wird. Der Verordnungsentwurf enthält eine Bestimmung, die ausdrücklich auf diese Möglichkeit verweist: Artikel 11 legt fest, dass eine NGO, die einen Antrag auf eine interne Überprüfung stellt, in Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag berechtigt ist, ein Verfahren vor dem EuGH zu eröffnen. Nach einer Analyse der Artikel 230(4) und 232(3) des EG-Vertrags, (siehe Kap. 21b) wird deutlich, dass:

- nach Artikel 230(4) Umweltorganisationen berechtigt sein werden, vor dem EuGH zu klagen, um durch EU-Institutionen erlassene Entscheidungen als „Antworten“ auf ihren Antrag auf interne Überprüfung anzufechten. In diesem Fall würde es, wie in den Verträgen vorgeschrieben, eine an diese Organisationen gerichtete „Entscheidung“ geben.¹¹
- Nach Artikel 232(3) sind NGOs berechtigt, eine Klage vor dem EuGH einzureichen, wenn die Institutionen oder Körperschaften der Gemeinschaft, an die sie den Antrag auf interne Überprüfung gerichtet haben, keine Entscheidung treffen bzw. den Antrag nicht beantworten.

b.) Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Das andere Instrument, das durch die Kommission vorgelegt wurde, ist ein Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten, die sich an die Mitgliedstaaten richtet. Sie soll einen gemeinschaftlichen Rahmen von EU-weit gültigen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten aufstellen.

Dieses Instrument ist für die abschließende nationale Umsetzung der Århus-Konvention essentiell. Wie dargelegt garantiert sie Bürger/innen und NGOs einen effektiven rechtlichen Mechanismus, Gesetze oder Unterlassungen gerichtlich überprüfen zu lassen, die negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Dies ist ein notwendiger Schritt für die EU, um ihre Verpflichtungen zur Umsetzung der Bestimmungen der Århus-Konvention zu erfüllen.

Zudem ist der Richtlinien-Vorschlag extrem wichtig, da er zu einer besseren Durchsetzung des EU-Umweltrechts beiträgt. Zur Zeit haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Dies hat zur Konsequenz, dass Einzelpersonen oder Organisationen, die vor Gericht in einem Land klagen dürfen, möglicherweise nicht dasselbe Recht in einem anderen Land haben, was die Durchsetzung von Umweltbestimmungen in

¹¹ Die endgültigen Verhandlungen während der ersten Lesung des Rates führten im Artikel 9(2) der Verordnung zu einem Austausch des Wortes „Entscheidung“ durch das Wort „Antwortschreiben“. Als Konsequenz könnte argumentiert werden, dass die betroffenen Institutionen und Körperschaften lediglich die Pflicht haben, den Beschwerdeführer mit einem Antwortschreiben zu informieren und sie nicht mit einer „Entscheidung“ auf das Ersuchen reagieren müssen. Wenn dies die richtige Interpretation ist, dürften NGOs nicht vor dem EuGH klagen, da Artikel 230(4) ausdrücklich auf „Entscheidungen“ verweist, die eine spezifische Kategorie der gemeinschaftlichen Rechtsakte darstellen, und nicht auf ein allgemeines Antwortschreiben.

der gesamten EU deutlich behindert. Dies kann darüber hinaus aufgrund von unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Wirtschaftsunternehmen nachteilige Auswirkungen auf den Binnen-Markt haben.

Wann dieser Vorschlag angenommen wird und welchen konkreten Inhalt er hat, kann nicht verlässlich prognostiziert werden. Die Erfahrung zeigt, dass - sind heikle Themen betroffen - sich der Prozess der europäischen Gesetzgebung besonders in die Länge zieht und der endgültige Inhalt verglichen mit der Originalversion ausnahmslos verwässert ist. Beispielsweise wurde die kürzlich verabschiedete Richtlinie über Umwelthaftung erst angenommen, nachdem der Gesetzgebungsprozess, der ohnehin bereits mehr als zehn Jahre gedauert hatte, die Wirkung des Originalvorschlags maßgeblich reduziert hatte.

Der aktuelle Vorschlag stimmt außerdem nicht vollständig mit den Århus-Bestimmungen überein und wird deshalb nicht ausreichen, die Maßgaben der Konvention umzusetzen. Betroffen sind insbesondere diejenigen Bestimmungen, die Rechte von Einzelpersonen und Umweltorganisationen beziehen, die erweitert werden müssen, sowie Formulierungen, die den Begriff „geeignete juristische Person“ (qualified entities) betreffen, die aus dem Text entfernt werden müssten.

Die meisten während der ersten Lesung des Europäischen Parlaments eingebrachten Änderungsvorschläge würden zu einer größeren Übereinstimmung mit der Konvention führen.

25. Verstöße gegen europäische Umweltgesetzgebung ohne Möglichkeit, sich auf eine Richtlinie oder Verordnung zu berufen

Wie erwähnt ist der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor dem EuGH vorerst praktisch nicht möglich, da er auf nationale Gerichte beschränkt ist, die sich entscheiden, Klagen von Bürger/innen an den EuGH zu verweisen (Artikel 234 EG-Vertrag). Aber der Zugang zu nationalen Gerichten ist auch oftmals durch strenge verfahrenstechnische Regularien eingeschränkt. Es existieren allerdings eine Reihe anderer nutzbarer Instrumente, obgleich diese weniger effektiv sind als ein direkter Gerichtszugang. In Fällen, in denen die Voraussetzungen für die direkte Anwendung von EU-Richtlinien nicht gelten oder wenn Umweltorganisationen von einer Verletzung des EU-Umweltrechts wissen, ohne direkt betroffen zu sein, stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

a) Beschwerdeverfahren bei der EU-Kommission

Wird EU-Umweltrecht verletzt, können sich Mitgliedstaaten, Einzelpersonen und Umweltorganisationen direkt an die Europäische Kommission wenden. Die Europäische Kommission hat die Aufgabe sicherzustellen, dass die Vorgaben des Rates und/oder des Europäischen Parlamentes oder der Kommission angewendet werden (Artikel 211 EG-Vertrag). D.h. die Kommission muss die Anwendung der europäischen Gesetzgebung in den und durch die Mitgliedstaaten überwachen:

1. Die Kommission muss sicherstellen, dass die europäische Gesetzgebung in nationales Recht umgesetzt wird. Für eine Verordnung ist dies nicht oft nötig, da Verordnungen direkt gelten und nicht erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Viele Verordnungen beinhalten aber auch Bestimmungen, die Mitgliedstaaten verpflichten, bestimmte Schritte zur Umsetzung einzelner Maßnahmen einzuleiten.
2. Die Umsetzung in nationale Gesetzgebung muss komplett und korrekt sein. „Komplett“ bedeutet, dass das gesamte Gebiet des Mitgliedstaates von der Umsetzung erfasst werden muss. Sind also die Regionen oder Bundesländer für die Gesetzgebung zuständig, müssen alle Regionen oder Bundesländer die EG-Bestimmungen umsetzen. „Korrekt“ bedeutet, dass alle Bestimmungen der EG-Gesetzgebung umgesetzt werden müssen. Es ist nicht ganz eindeutig, ob solch eine Verpflichtung auch gilt, wenn beispielsweise eine Verwaltung einen Bericht für die Kommission verfassen muss, da der EuGH bestimmt hat, dass Vorgaben, die ausschließlich die Beziehung der Mitgliedstaaten zur Kommissionsverwaltung betreffen, nicht durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, sondern direkt gelten. Berichte helfen jedoch der Öffentlichkeit einzuschätzen, ob die Verwaltung ihre Verpflichtungen aus der EG-Gesetzgebung erfüllt hat. Deshalb gehen sie auch die Öffentlichkeit etwas an und müssen umgesetzt werden. In einem Fall gegen Belgien entschied der EuGH beispielsweise, dass die Verpflichtungen der Regionalbehörden, sich mit Regionen anderer Mitgliedstaaten bezüglich der Luftqualität in Grenzregionen zu beraten, nicht nur

die interne Organisation betrifft. Die Bestimmung der EU-Gesetzgebung musste aus diesem Grund in nationales Recht umgesetzt werden (Fall C-186/90).

3. EG-Gesetzgebung muss in jedem Einzelfall tatsächlich angewendet werden. Mitgliedstaaten dürfen nicht Gesetze nur im Gesetzbuch stehen haben, ohne sie anzuwenden.

Wird eine dieser drei Verpflichtungen teilweise oder vollständig durch einen Mitgliedstaat nicht erfüllt, haben Organisationen oder Einzelpersonen die Möglichkeit, sich bei der Generaldirektion Umwelt oder beim Generalsekretär der EU-Kommission zu beschweren (Beschwerdeformular: www.europa.eu.int/comm/sg/lexcomm). Je sachbezogener die Fakten und Anlagen (Dokumente, Studien, Briefe von der Behörde usw.) sind, desto besser.

Bei Eingang der Beschwerde ergeben sich einige verfahrenstechnische Rechte: So muss die EU-Kommission den Eingang bestätigen und auf Nachfrage über den Stand der Untersuchung informieren. Bevor die Kommission zu einem endgültigen Ergebnis gelangt, muss sie den Beschwerdeführer über das vorläufige Ergebnis informieren und auffordern, dazu Stellung zu nehmen. Die Kommission kann auch um weitere Informationen oder Belege bitten. Bei Beschwerden an die Kommission bietet es sich zusätzlich an, die lokale Presse zu informieren, um größeres öffentliches Interesse sicherzustellen, was immer ein wichtiger Faktor im Umweltschutz ist.

In der Praxis weist das Beschwerdeverfahren einige Schwächen auf: Die Generaldirektion Umwelt hat, verglichen mit den beträchtlichen Mengen an Beschwerden, einen dauerhaften Personalmangel, der sie daran hindert, Beschwerden effektiv und in einem angemessenen Zeitraum zu bearbeiten. Erschwerend kommt hinzu, dass durch die feste Struktur des Verfahrens und die Unterteilung in verschiedene Phasen der Prozess zusätzlich verlangsamt wird. Normalerweise benötigt die Kommission je nach Komplexität des Falles zwischen sechs Monaten und zwei Jahren für die Bearbeitung. Aus diesem Grund fordern Verbände seit langem ein schnelleres und effektiveres Verfahren für Fälle, in denen ein irreversibler Schaden für die Umwelt entstehen kann.

b) Petitionen beim Europäischen Parlament

Das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten, ist durch den EG-Vertrag (Artikel 194) garantiert. Einzelheiten des maßgeblichen Verfahrens sind in den Verfahrensregeln des Europäischen Parlaments (Titel VIII, Artikel 191-193) festgelegt. Diese Regeln sind zu finden unter: www.europarl.eu.int/home/default_de.htm

Jede Bürger/in der Europäischen Union sowie jede natürliche oder juristische Person, die in einem Mitgliedstaat wohnt oder einen Firmensitz hat, ist berechtigt eine Petition beim Parlament einzureichen. Die Angelegenheit muss in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen und muss die Petent/in direkt betreffen. Die Praxis hat gezeigt, dass der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments bei der Prüfung der Voraussetzungen recht nachsichtig ist. Anders gesagt, dies ist ein sehr nützliches Instrument für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, da die Anforderungen leicht zu erfüllen sind und da es auf eine große Bandbreite von Angelegenheiten anzuwenden ist. Eine Petition kann sich auf Beschwerden über Verletzungen des EG-Vertrags oder Vorschläge zur Änderung bestehender Gesetze beziehen.

Eine Petition an das Parlament wird zunächst in ein Register eingetragen und dann an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet, welches überprüft, ob die Petition in das Aufgabengebiet der Europäischen Union fällt und aus diesem Grund statthaft ist oder nicht. Der zuständige Ausschuss kann entscheiden, einen Bericht zu verfassen oder eine Stellungnahme zu formulieren, die dann an die Kommission und den Rat weitergeleitet werden. Der oder die Antragsteller/in hat das Recht, über alle gefällten Entscheidungen und die zugrunde liegenden Begründungen informiert zu werden. In der Praxis wurde die Kommission zu nahezu allen an das Parlament gerichteten Petitionen konsultiert.

Petitionen haben keinen bindenden Charakter. Aus diesem Grund muss im Einzelfall geprüft werden, ob sie ein effektives Instrument darstellen. Trotz ihrer eingeschränkten Wirkung haben sich Petitionen insbesondere im Umweltbereich als lohnenswert herausgestellt. Die bei den zuständigen Ausschüssen verfügbaren Ressourcen ermöglichen es dem Europäischen Parlament, Informationen über Verletzungen des EU-Umweltrechts zu sammeln, die sich die Kommission aufgrund ihrer eingeschränkten Personalressourcen nicht beschaffen kann.

Weitere Informationen über Petitionen sowie ein Petitionsformular: www.europarl.eu.int/petition/petition_de.htm

c) Beschwerde beim Bürgerbeauftragten (Ombudsmann)

Eine erst 1993 durch den Maastricht-Vertrag eingerichtete Institution, an die Bürger/innen ihre Beschwerde richten können, ist der Europäische Bürgerbeauftragte. Artikel 195 des EG-Vertrags ermächtigt den Ombudsmann, Beschwerden von jeder Bürger/in der EU und von jeder natürlichen oder juristischen Person entgegenzunehmen, die in der EU wohnt oder ihren Firmensitz in einem Mitgliedsland hat. Die Einreichenden müssen nicht persönlich von dem Missstand oder Problem betroffen sein, Beschwerden können auch durch Verbände und Bürgerorganisationen eingebracht werden.

Beschwerden müssen Vorgänge von „Misswirtschaft“ oder schlechter Verwaltung im Wirkungsfeld der EU-Institutionen oder -Körperschaften betreffen, mit Ausnahme des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in ihrer rechtlichen Rolle. Verwaltungsfehler in den Mitgliedstaaten können nicht vor den Bürgerbeauftragten gebracht werden. Der Bürgerbeauftragte ist berechtigt Beschwerden anzunehmen, die entweder Übertretungen von rechtlichen Vorschriften betreffen oder Fälle, in denen eine Institution von der guten Verwaltungsführung abgewichen ist. Das so genannte Recht auf gute Verwaltung ist in der Grundrechtecharta der Europäischen Union (Artikel 41) festgehalten, die Teil der Verfassung geworden wäre. Entsprechend der Satzung des Bürgerbeauftragten (vgl. www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/de/statute.htm), die detaillierte Regeln des Verfahrens enthält, muss eine Beschwerde innerhalb von zwei Jahren nach der Kenntnismahme des ihr zugrunde liegenden Sachverhalts eingereicht werden.

Die Aufgabe des Ombudsmanns ist es, in Fällen von „schlechter Verwaltung“ durch direkte Kommunikation mit den betroffenen Institutionen Abhilfe zu schaffen. Wenn es dort tatsächlich zu Fehlverhalten gekommen ist, muss der Bürgerbeauftragte die betroffene Institution oder Körperschaft auf die Angelegenheit hinweisen. Diese hat drei Monate Zeit, ihre Stellungnahme abzugeben. Der Ombudsmann kann auch Empfehlungen formulieren, die an diese Institutionen und Körperschaften gerichtet sind.

Allerdings ist mangelnde Durchsetzungskraft ein Hauptmerkmal dieser Einrichtung. Im Jahresbericht des Ombudsmanns 2003, herausgegeben vom EP, sind jedoch positive Auswirkungen verzeichnet. Im März 2003 hatten beispielsweise mehr als 11.000 Bürger/innen durch den Ombudsmann Hilfe erhalten. In vielen Fällen hatten die europäischen Behörden Schritte unternommen, die Ursache der Beschwerde zu beheben. Die beträchtlich gestiegene Zahl von Beschwerden zeigt, dass sich die Bürger/innen ihrer Rechte gegenüber den EU-Institutionen stärker bewusst werden. Allerdings scheint es nach wie vor große Unkenntnis über das genaue Mandat zu geben - im Jahr 2003 lagen nahezu 75 % der eingereichten Beschwerden nicht im Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten.

Da die EU-Kommission für die meisten die Bürger betreffenden Entscheidungen verantwortlich ist, betrifft eine große Anzahl von Beschwerden ihre Handlungen. Aus gleichem Grund betrifft eine erhebliche Anzahl von Beschwerden Schwierigkeiten, Zugang zu Dokumenten der EU-Institutionen zu erhalten.

Eine am 6. September 2001 angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments bestätigt einen Kodex guter Verwaltungspraxis, der Verhaltensregeln festlegt, die EU-Institutionen und -Körperschaften sowie ihre Verwaltungen und Beamten in ihrer Beziehung mit der Öffentlichkeit beachten sollten. Der Kodex gibt den EU-Bürger/innen das Recht, von den EU-Institutionen und -Körperschaften eine gute, auf definierten Regeln und Prinzipien beruhende Verwaltungspraxis zu erwarten, die es der Öffentlichkeit erleichtert zu erkennen, wann sie das Recht hat, eine Beschwerde vor dem Europäischen Bürgerbeauftragten einzureichen.

Eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ist nicht die einzige Möglichkeit, gegen die EU-Kommission vorzugehen. Bürgerinnen und Bürger können sich auch direkt an das Generalsekretariat der Kommission wenden, wenn die Kommission gegen die in dem Kodex festgelegten Prinzipien verstößt. In diesem Fall kann die Beschwerde schriftlich eingereicht werden (ein spezielles Formular ist zu finden unter www.euro-ombudsman.eu.int/form/de/default.htm). Die Beschwerde ist den verantwortlichen Beamten der unterschiedlichen Abteilungen zu schicken, die den Inhalt der Beschwerde überprüfen und innerhalb von zwei Monaten schriftlich antworten. Darüber hinaus hat im Fall der Abweisung der Beschwerdeführer das Recht, den Generalsekretär zu ersuchen, seine Beschwerde noch einmal zu überprüfen (vgl. Kap. 35).

Weitere Informationen über den Bürgerbeauftragten finden sich im Internet unter:
www.euro-ombudsman.eu.int

26. Wichtige Rolle von Bürger/innen und Umwelt-NGOs bei der Durchsetzung von Umweltrecht

Wie dargelegt spielt die Öffentlichkeit bei der Durchsetzung der europäischen Umweltgesetzgebung eine wichtige Rolle. Dies ist nahe liegend im Bezug auf den Ombudsmann und das Petitionsverfahren beim Europäischen Parlament, deren Funktion exklusiv mit der aktiven Partizipation der Öffentlichkeit verknüpft ist, gilt aber auch für Beschwerdeverfahren bei der EU-Kommission. Die im Bericht über die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zusammengefassten Daten zeigen, dass nahezu 60 % der bisher durch die Kommission eröffneten Rechtsverletzungsverfahren auf bei ihr eingereichten Beschwerden basieren.

Um EU-Umweltrecht wirklich in der EU umzusetzen, muss die Rolle der Öffentlichkeit und insbesondere die der Umwelt-NGOs weiter gestärkt werden, indem letztgenannte einen besseren Zugang zu Gerichten erhalten - gemäß den Bestimmungen der Århus-Konvention. Praktisch heißt das, dass Mitgliedstaaten alle verfahrenstechnischen Hindernisse beseitigen müssen, die NGOs am Zugang zu nationalen Gerichten hindern, und dass ein direkter Zugang zum Europäischen Gerichtshof auf europäischer Ebene ermöglicht werden muss. Trotz des eingeschränkten Zugangs zu EU-Gerichten, der Einzelpersonen und NGOs vor nationalen Gerichten gewährt wird, bleibt die lokale/regionale/nationale Ebene die Ebene, in der sie die bedeutendste Rolle spielen und auf der sie Umweltrecht als effektivstes Mittel einsetzen können.

27. Möglichkeiten des EuGH bei Verletzungen des Umweltrechts durch Mitgliedstaaten

Vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages konnte der Europäische Gerichtshof, wenn ein Mitgliedstaat es versäumt hatte einem Urteil nachzukommen, trotz des bindenden Charakters seines Urteils lediglich bestätigen, dass der Mitgliedstaat das Gemeinschaftsrecht verletzt hat. In Ermangelung von Sanktionen war deshalb die einzige Möglichkeit, sich auf die negativen Auswirkungen zu verlassen, die ein Urteilsspruch des EuGH auf die öffentliche Meinung haben würde - in der Hoffnung, dass dies den Mitgliedstaat dazu veranlassen würde die EU-Gesetzgebung zu befolgen. Der neue Text von Artikel 228 verleiht dem Gerichtshof das Recht, einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld für solche Mitgliedstaaten zu verhängen, die es versäumen die notwendigen Maßnahmen zu unternehmen, um ein vorangegangenes Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

Das Verfahren, nahezu identisch mit dem Standardverfahren nach Artikel 226, ist in zwei Phasen unterteilt. Die entscheidende Funktion kommt der Kommission zu: Während der ersten Phase erstellt die Kommission eine begründete Stellungnahme, in der die Punkte benannt werden, in denen der Staat das Urteil nicht befolgt, und gibt dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit dazu Stellung zu nehmen. Die zweite Phase, die vor dem EuGH stattfindet, wird ebenfalls durch die Kommission eingeleitet, die entscheiden kann, den Fall vor das Gericht zu bringen, wenn ein betroffener Mitgliedstaat ihre Vorgaben nicht erfüllt.

Eine Klage nach Artikel 228 ist eine große Ausnahme. Das gesamte Verfahren von der ersten Beschwerde bis zum endgültigen Urteil nach diesem Artikel dauert ungefähr neun Jahre. Griechenland war im Juli 2000 der erste Mitgliedstaat, der auf Basis dieser Bestimmung eine Geldstrafe erhielt. Griechenland hatte versäumt die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, um das vorangegangene Urteil des EuGH zu erfüllen, welches gefordert hatte die vollständige EU-Abfallgesetzgebung umzusetzen (Fall C-387/97). Interessanterweise betraf das zweite Gerichtsurteil des EuGH, in dem eine Geldstrafe für einen Mitgliedstaat verhängt wurde, auch das EU-Umweltrecht. Im November 2003 verhängte der EuGH eine Geldstrafe über Spanien, da das Land die Qualitätsnormen, die in der Badegewässer-Richtlinie festgelegt sind, nicht erfüllt hat (Fall C-278/01).

IV. Zugang zu behördlichen Umweltinformationen

Die Århus-Konvention legt für den Zugang zu Umweltinformationen detaillierte Öffentlichkeitsrechte und entsprechende Pflichten für die Behörden, die Umweltinformationen bereitstellen, fest. Laut Konvention hat jede Bewerber/in das Recht Umweltinformationen von den Behörden zu erhalten. Die Behörden sind verpflichtet, die gewünschten Informationen innerhalb einer bestimmten Frist zur Verfügung zu stellen.

28. EU-Gesetze zum Zugang zu Umweltinformationen

Um die Århus-Konvention und ihre Anforderungen umzusetzen, sind auf Gemeinschaftsebene die Gesetze, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, übernommen worden. Was die Institutionen der Gemeinschaft angeht, sind die relevanten Gesetze die Verordnung 1049/2001/EG¹² (vgl. Kap. 35) sowie die momentan diskutierte Verordnung (siehe Kap. 24a). 2003 haben das EU-Parlament und der Rat die Richtlinie 2003/4/EG¹³ angenommen, die die Bestimmungen der Århus-Konvention zum Zugang zu Umweltinformationen übernimmt und die bestehende Richtlinie aufhebt, die seit 1993 galt (Richtlinie 90/313/EWG). Die Frist für die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie auf nationaler Ebene war der 14. Februar 2005. Der Volltext der Richtlinie kann hier abgerufen werden:

www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214de00260032.pdf

29. Grenzen des Umweltinformationsrechts

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen kann von jeder Bewerber/in in jedem Mitgliedstaat geltend gemacht werden. Die Anfrage muss nicht durch den Bezug auf ein bestimmtes Interesse gerechtfertigt werden. Mit anderen Worten: Einzelne oder Umweltverbände können Informationen von den Behörden jedes Mitgliedstaates einfordern, ohne beweisen zu müssen, dass sie auf irgendeine Weise direkt durch einen bestimmten Fall betroffen sind. So kann etwa eine französische NGO Informationen über das Emissions-Niveau einer Industrieanlage in Spanien von den zuständigen Behörden verlangen. Dafür braucht die NGO nicht zu beweisen, dass sie direkt von den Emissionen der Anlage betroffen ist.

30. Pflichten der Mitgliedstaaten

Die neue Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit umweltrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Dabei werden nationale Behörden verpflichtet, diese Dienstleistung innerhalb eines kurzen Zeitraums zur Verfügung zu stellen (ein oder zwei Monate nach Eingang der Anfrage, abhängig von Umfang und Komplexität der gewünschten Informationen). Weiter wird von den Mitgliedstaaten gefordert, die Anwendung von Computern und Elektronik zu fördern (z. B. die Einrichtung digitaler Datenbanken), um die Öffentlichkeit schneller für die Anwendung ihrer Rechte zu motivieren. Außerdem sollen sie sicherstellen, dass Verzeichnisse der öffentlichen Behörden für die Bevölkerung verfügbar sind und dass bestimmte Vereinbarungen eingehalten werden, um einen wirksamen Informationszugang zu garantieren.

¹² Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

¹³ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates

31. „Umweltinformationen“

Die Richtlinie definiert „Umweltinformationen“ wie folgt:

- Jegliche Informationen, die den Umweltzustand betreffen (Luftqualität, Wasser, Boden, Naturgebiete, Biodiversität);
- Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm, Strahlung, Atommüll inklusive Abfall, Emissionen, Einleitungen und andere Freisetzungen in die Umwelt, die die Umwelt beeinflussen oder wahrscheinlich beeinflussen;
- Jegliche Politiken, Gesetze, Pläne, Programme, Vereinbarungen und Aktivitäten, die die Umwelt beeinflussen oder wahrscheinlich beeinflussen, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten, die zum Schutz der Umwelt entwickelt wurden;
- Berichte über die Umsetzung von Umweltgesetzgebungen;
- Der Status der menschlichen Gesundheit und Sicherheit.

32. Gründe für die Ablehnung einer Informations-Anfrage

Die Richtlinie, die die Bestimmungen der Århus-Konvention umsetzt, legt auch Gründe fest, mit denen Anfragen abgelehnt werden können:

- wenn die Information nicht durch die angesprochene Behörde verwaltet wird (welche aber dann die Pflicht hat, die Anfrage an diejenige Behörde weiterzuleiten, die diese Information bereithält),
- wenn die Anfrage offenkundig unzumutbar/unangemessen oder zu allgemein formuliert ist,
- wenn die Anfrage interne Mitteilungen oder noch nicht vollständige Materialien betrifft,
- wenn die Offenlegung der Information internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung, laufende Gerichtsverfahren oder geistige Eigentumsrechte nachteilig beeinflussen würde,
- wenn die Offenlegung die Vertraulichkeit von Verfahren der Behörden, von gewerblichen oder industriellen Informationen, von persönlichen Daten über eine natürliche Person, das Interesse oder den Schutz einer Person, die freiwillig die angefragte Information geliefert hatte, sowie den Schutz der Umwelt, zu dem die Information gehört (z. B. das Vorkommen einer seltenen Art) beeinflusst.

Wenn eine Anfrage sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht, kann jedoch der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht als Begründung für eine Ablehnung herangezogen werden. Um möglichen Missbrauch zu verhindern, schreibt die Richtlinie vor, dass diese Ablehnungsgründe streng ausgelegt werden müssen, so dass Behörden sie nicht als reine Ausrede nutzen dürfen, um den Zugriff der Öffentlichkeit abzuwehren. Außerdem muss in Fällen, in denen eine Behörde den Zugang zu Informationen ablehnt, diese dem Antragsteller eine detaillierte Beschreibung der gerechtfertigten Ablehnungsgründe zukommen lassen.

33. Mittel bei nicht gerechtfertigter Ablehnung

Wie bereits im Kapitel III beschrieben, sind Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten sowohl in der entsprechenden Richtlinie sowie in einer Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung festgelegt. Der Grund hierfür ist klar: Garantierter Zugang zu gerichtlichen Verfahren ist der effektivste Weg, die Rechte, die diese Richtlinie der Öffentlichkeit gibt, zu stärken. Nach diesen Bestimmungen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Antragsteller, dessen Anfrage unangemessen ignoriert, unrechtmäßig abgelehnt, ungenügend beantwortet oder in anderer Weise nicht in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie behandelt wurde:

- Zugang zu einem schnellen sowie günstigen oder kostenlosen verwaltungsrechtlichen Verfahren (z. B. bei einer Schiedsstelle) erhält,
- die Handlungen oder Unterlassungen der ablehnenden Behörde durch eine andere Behörde überprüfen lassen kann.

Zusätzlich müssen Mitgliedstaaten dem Antragsteller Zugang zu einem Verfahren vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unbefangenen Körperschaft gewähren, welche eine unanfechtbare Entscheidung in der Angelegenheit fällt, die für die Behörde, die die Information verwaltet, bindend ist.

34. Pflichten der EU-Institutionen

Hinsichtlich des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ist für die Gemeinschaftsinstitutionen momentan die Verordnung 1049/2001 die maßgebliche Gesetzgebung. Der vollständige Text der Verordnung steht im Internet:

www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2001/l_145/l_14520010531de00430048.pdf

Diese Verordnung gibt der Öffentlichkeit unter anderem das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die von den Institutionen und Einrichtungen der Gemeinschaft verwaltet werden.

Gemäß dieser Gesetzgebung hat die angefragte Institution innerhalb von 15 Arbeitstagen den Zugang zu den gewünschten Dokumenten zur Verfügung zu stellen oder die Gründe für die Ablehnung schriftlich mitzuteilen. Im Ablehnungsfall hat die Institution den Antragsteller über die verfügbaren Rechtsmittel zu informieren: das Recht entweder ein Verfahren beim EuGH einzuleiten (gemäß den Bedingungen aus Art. 230 EG-Vertrag) oder eine Beschwerde beim Ombudsmann einzureichen (gemäß Art. 195 EG-Vertrag). Außerdem sollen die EU-Institutionen und Organe der Gemeinschaft der Bevölkerung die Dokumente systematisch zugänglich machen, vorzugsweise durch elektronische Datenbanken und Dokumenten-Verzeichnisse. Das beinhaltet auch EU- und nationale Gesetze sowie Dokumente, die sich auf die Entwicklung von Politiken oder Strategien beziehen.

Elektronische Dokumenten-Verzeichnisse sind von Kommission, EU-Parlament und Ministerrat erstellt worden und sind zugänglich unter:

www.europa.eu.int/documents/registers/index_de.htm

Das Dokumenten-Verzeichnis der Kommission findet sich auch auf der Internetseite des General-Sekretariats:

www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/index_de.htm

Das Dokumenten-Verzeichnis des Rates ist hier abrufbar:

<http://register.consilium.eu.int>

Um den Bürger/innen beim Ausüben ihrer Rechte zu helfen, ist ein Benutzerhandbuch für den Zugang zu den Dokumenten des EU-Parlaments, des Rates und der Kommission entworfen worden, verfügbar:

http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Aide/Guide_DE.pdf

In dem Bemühen, die EU-Gesetze über den Informationszugang umzusetzen, hat die Kommission eine weitere Internetseite mit dem Titel „Offenheit und Zugang zu Dokumenten“ entwickelt. Diese soll die EU-Bürger/innen bei ihrer Suche nach den Dokumenten leiten:

www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_de.htm

Interessante Angaben über die praktische Anwendung der Verordnungs-Bestimmungen finden sich in dem Bericht über die Umsetzung der Grundsätze aus der Verordnung 1049/2001. Dieser wurde am 30. Januar 2004 von der Kommission veröffentlicht:

www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2004/com2004_0045de01.pdf

35. Möglichkeiten der EU-Institutionen, eine Anfrage nach Informationen zu verweigern

Nach dieser Gesetzgebung sind die EU-Institutionen verpflichtet den Zugang zu den Dokumenten abzulehnen, wenn dies die Privatsphäre einer Einzelperson oder öffentliche Interessen wie die allgemeine Sicherheit, Verteidigung und Militärangelegenheiten, internationale Beziehungen und Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats beeinträchtigt. Außerdem haben die Mitgliedstaaten das Recht ein Veto einzulegen, wenn es um den Zugang zu Dokumenten geht, die von ihnen stammen.

Eine Ablehnung ist ebenfalls vorgeschrieben, wenn die Bekanntmachung der Dokumente kommerzielle Interessen natürlicher oder juristischer Personen, Gerichtsvorgänge oder Untersuchungszwecke, Nachforschungen und Rechnungsprüfungen verletzen würde. Dies gilt aber nur, solange es kein vorrangiges öffentliches Interesse an ihrer Bekanntmachung gibt. Wenn Dokumente betroffen sind, die Gutachten für den internen Gebrauch beinhalten, kann der Zugang verweigert werden, wenn deren Bekanntmachung den Entscheidungsfindungs-Prozess der Institution „ernsthaft behindern“ würde.

Es ist zu betonen, dass bei der Festsetzung der oben genannten Kriterien für eine gesetzlich vorgeschriebene Ablehnung die EU die Anforderungen der Århus-Konvention nicht korrekt umsetzt: In Fällen, in denen eine Ausnahme möglich ist, überlässt die Konvention den entsprechenden Behörden die Entscheidung, die Herausgabe von Informationen zu verweigern oder nicht.

36. Neue Entwicklungen im EU-Recht

Was den Zugang zu Informationen betrifft, bringt die kürzlich vorgeschlagene Verordnung über die Anwendung der Århus-Konvention gegenüber EU-Institutionen und -Organen einige Bestimmungen ein, die als notwendig erachtet werden, um die Verordnung 1049/2001 vollständig nach der Århus-Konvention auszurichten. Mit anderen Worten: Die Verordnung 1049/2001 wird in Kraft bleiben, jedoch mit den Bestimmungen des Gesetzentwurfs verschränkt werden.

Der Vorschlag stellt klar, dass die Verordnung 1049/2001/EG sich an jeden Antragsteller richtet, ungeachtet seiner Staatsbürgerschaft, Nationalität, seines Wohnsitzes, oder, im Falle einer juristischen Person, des eingetragenen Firmensitzes oder Handlungszentrums. Die Informationen müssen aktuell, genau und vergleichbar sein. EU-Institutionen müssen im Falle einer Bedrohung der Gesundheit von Mensch und Umwelt mit den Behörden zusammenarbeiten, die diese Informationen abfragen. Damit soll gewährleistet sein, dass diese Behörden alle notwendigen Umweltinformationen sofort verbreiten, damit die Bevölkerung die Möglichkeit hat, Schäden vorzubeugen oder entgegenzutreten, die durch die Bedrohung entstehen können.

Daneben übernimmt der Verordnungsentwurf eine weitere Definition von EU-Institutionen und -Organen. Er bezieht sich auf „jede öffentliche Institution, Einrichtung, Agentur oder Behörde, die durch den EG-Vertrag oder auf seiner Basis begründet sind“, nicht nur auf die Kommission, den Rat und das EU-Parlament, an die sich die Verordnung 1049/2001/EG ausschließlich richtet.

Leider versäumt es der momentane Vorschlag, sich mit dem wahrscheinlich schwerwiegendsten Manko der Verordnung 1049/2001/EG zu befassen, nämlich mit der Behandlung von Ausnahmen. Wie schon betont, verpflichtet diese Gesetzgebung, die von der Århus-Konvention abweicht, die EU-Institutionen, den Zugang zu Informationen abzulehnen, wenn eine Ausnahme besteht. Zusätzlich dehnt sie den Anwendungsbereich der Ausnahmen über das durch die Konvention zulässige Maß aus.

Ein weiteres Manko des Verordnungsentwurfs betrifft die Liste der „Umweltinformationen“, die die EU-Institutionen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen müssen. Wie zudem vom EU-Parlament vorgeschlagen, sollte eine solche Liste „den Fortschritt der Verfahren bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht“ beinhalten. Hätte die Öffentlichkeit Zugang zu diesen Informationen, würde die Durchsetzung der EU-Umweltgesetze überall in der Union gestärkt werden. Im Laufe des Jahres 2005 wird sich zeigen, wie der endgültige Text der Verordnung aussehen wird.

37. Andere EU-Richtlinien oder Verordnungen für Zugang zu Umweltinformationen

Eine Reihe anderer Umweltrichtlinien enthält Bestimmungen über den Zugang zu Informationen, wie beispielsweise:

- Richtlinie 96/82/EG vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, so genannte Seveso-II-Richtlinie (Artikel 13). Diese Richtlinie stattet die Öffentlichkeit mit bestimmten Rechten aus, die den Zugang zu Informationen und öffentlichen Konsultationen betreffen. Anwender und Behörden sind verpflichtet, die Öffentlichkeit auf dem Laufenden zu halten, entweder durch die Sicherstellung einer ständigen Verfügbarkeit von Informationen oder durch die direkte Information der Öffentlichkeit (z. B. die Information über Verhaltensregeln im Unglücksfall).
- Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 über Grenzwerte von Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (Art. 8).
- Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.
- Richtlinie 2000/69/EG vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft (Art. 7).
- Richtlinie 2000/76/EG vom 12. Februar 2002 über die Verbrennung von Abfällen (Art. 12).
- Richtlinie 2002/3/EG vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft (Art 6).

V. Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich

38. Möglichkeiten von Umweltorganisationen, den EU-Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen

Die zweite Säule der Århus-Konvention betrifft die öffentliche Beteiligung bei der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten (Zulassungsverfahren). Die EU hat zur Umsetzung der Bestimmungen der Århus-Konvention über Öffentlichkeitsbeteiligung, die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.06.2003 verabschiedet, die die Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG novelliert. Die Mitgliedstaaten sollten auf nationaler Ebene die Bestimmungen der Richtlinie bis spätestens 25. Juni 2005 umgesetzt haben. Der vollständige Text der Richtlinie kann im Internet nachgelesen werden:
www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_156/l_15620030625de00170024.pdf

39. Bereiche, in denen öffentliche Beteiligung garantiert ist

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich frühzeitig bei der Vorbereitung, Änderung oder Überprüfung von Umweltplänen und -programmen zu beteiligen, die Abfall, Batterien, Verpackungen, Luftverschmutzung und den Schutz von Wasser gegen Nitratverschmutzung betreffen.

40. Rechte der Öffentlichkeit in der Praxis

Gemäß der Richtlinie hat die Öffentlichkeit das Recht:

- innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens über neue Vorschläge zu Umweltplänen und -programmen informiert zu werden,
- sich an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, sowie über dieses Recht und über die Behörde, an die Kommentare und Fragen eingereicht werden können, informiert zu werden,
- Kommentare und Stellungnahmen abzugeben, bevor eine Entscheidung gefällt wird,
- dass ihre Kommentare und Stellungnahmen gebührend in die abschließende Entscheidung mit einbezogen werden,
- über alle Entscheidungen und Begründungen, auf denen die endgültigen Entscheidungen basieren, informiert zu werden.

41. Teilnahmeberechtigung

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten zu bestimmen, wer sich als „öffentlich Berechtigter“ am Entwerfen dieser Pläne und Programme beteiligen darf, und insbesondere die zu beteiligenden NGOs festzulegen.

42. Andere Umweltbelange, in denen Öffentlichkeitsbeteiligung garantiert wird

Die Richtlinie novelliert auch die EU-Gesetzgebung zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (environmental impact assessment - EIA) sowie zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) (integrated pollution prevention and control - IPPC) indem sie der Öffentlichkeit das Recht gibt, sich im Rahmen dieser Richtlinien auf nationaler Ebene an den Genehmigungsverfahren zu beteiligen.

Öffentlichkeitsbeteiligung unter der UVP und IVU-Richtlinie:

Unter der UVP-Richtlinie (85/337/EWG, novelliert durch die Richtlinie 97/11/EG) (der vollständige Text steht unter www.europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/85337.htm) müssen Mitgliedstaaten eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen, bevor sie öffentliche oder private Projekte genehmigen, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wie:

- Erdölraffinerien und Anlagen für die Vergasung und Verflüssigung von mehr als 500 Tonnen Steinkohle oder Fettkohle pro Tag;
- Heizkraftwerke und andere Verbrennungsanlagen mit einer Wärmeabgabe von 300 Megawatt sowie Kernkraftwerke und andere Atomreaktoren;
- Atommüllendlager;
- Anlagen zur Asbestgewinnung und zur Aufbereitung und Transformation von Asbest und Asbestprodukten
- Bau von Autobahnen, anderen Schnellstraßen und Fernbahnlinien sowie von Flughäfen mit einer Pistengrundlänge ab 2,1 km;
- Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung, chemischen Behandlung oder Deponierung von Giftmüll oder gefährlichen Abfällen;

In all diesen Fällen hat die Öffentlichkeit das Recht, über jeden Genehmigungsantrag öffentlicher oder privater Antragsteller informiert zu werden. Zusätzlich muss der „betroffenen Öffentlichkeit“, einer kleineren Personengruppe derer, die durch solche Projekte betroffen oder voraussichtlich betroffen sind oder die ein besonderes Interesse daran haben - die Möglichkeit gegeben werden, sich im Frühstadium des Verfahrens am Entscheidungsfindungsverfahren durch Stellungnahmen und Meinungsäußerungen zu beteiligen. Um eine wirkungsvolle Beteiligung zu garantieren, müssen die Mitgliedstaaten einen angemessenen Zeitrahmen für alle unterschiedlichen Phasen des Prozesses vorsehen.

Dieselben Regeln gelten, wenn Vorgänge durch die Richtlinie 96/61/EG über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) abgedeckt werden (der vollständige Text der IVU-Richtlinie steht unter www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/index_de.htm). Ein Genehmigungsantrag zum Betreiben einer neuen Anlage oder zur wesentlichen Änderung einer existierenden ist an die zuständigen Behörden zu stellen. Zu den Industriezweigen, die unter die IVU-Richtlinie fallen, gehören die Bergbau- und Energiewirtschaft, Abfallbehandlungsanlagen sowie Anlagen zur Metallproduktion und -verarbeitung.

43. Umwelt-NGOs als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“

Umwelt-NGOs, die allen Anforderungen der nationalen Gesetzgebung entsprechen, wird zuerkannt, ein besonderes Interesse an den genannten Angelegenheiten zu haben. Das bedeutet, dass solchen Umwelt-NGOs das Recht gewährt wird, sich an den oben genannten Genehmigungsverfahren zu beteiligen.

44. Möglichkeiten zur Anfechtung von Entscheidungen, die das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten verletzen

Wenn eine Entscheidung, ein Verwaltungsakt oder eine Unterlassung, die einen Bezug zu den Angelegenheiten der genannten Richtlinie aufweist, gegen eine Bestimmung der Richtlinie verstößt, muss denjenigen, die ein ausreichendes Interesse besitzen oder eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang zum Verwaltungsgericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Körperschaft gewährt werden. Zu diesem Zweck wird Umwelt-NGOs, die die Anforderungen der nationalen Gesetzgebung erfüllen, der Zugang zu Gerichtsverfahren gewährt.

45. Andere EU-Bestimmungen, die der Öffentlichkeit das Recht geben sich an der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten zu beteiligen

Eine Reihe anderer sektoraler Umweltrichtlinien beinhalten Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Nachfolgend sind einige Beispiele aufgeführt:

- Richtlinie 96/82/EG vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (OJ No L10 vom Januar 1997), so genannte Seveso II-Richtlinie (Artikel 13);
- Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik;
- Richtlinie 2000/76/EG vom 12. Februar 2002 über die Verbrennung von Abfällen (Art. 12);
- Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Dank dieser Richtlinie, die seit Juli 2004 rechtswirksam ist, muss eine Umweltprüfung während der Erstellung und vor der Annahme bestimmter Pläne, Programme und Politiken durchgeführt werden, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Der Öffentlichkeit inklusive der relevanten Umwelt-NGOs muss nach dieser Richtlinie die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Meinung zu diesen Plänen oder Programmen sowie über die begleitenden Umweltberichte zu äußern, bevor diese angenommen werden. Darüber hinaus muss das Ergebnis dieser Konsultation bei der Annahme dieser Pläne oder Programme ordnungsgemäß beachtet werden.
- Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. NGOs, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach nationalem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, erhalten das Recht, der zuständigen Behörde Bemerkungen zu ihnen bekannten Umweltschäden oder einer ihnen bekannten unmittelbaren Gefahr solcher Schäden zu unterbreiten und die zuständige Behörde aufzufordern, gemäß dieser Richtlinie tätig zu werden.

46. Verpflichtung für EU-Institutionen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten zu ermöglichen

Die unlängst vorgeschlagene EU-Verordnung über die Anwendung der Århus-Konvention bei EU-Institutionen und -Organen (siehe Kap. 37 und 24A) beinhaltet einige Bestimmungen über Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung in Umweltfragen. Sie verlangt von den Institutionen der Gemeinschaft geeignete Bestimmungen festzulegen, die für die Öffentlichkeit notwendig sind, um sich während der Aufstellung und Änderung von Plänen und Programmen mit Umweltbezug zu beteiligen.

Leider reicht ein Teil der vorgeschlagenen EU-Bestimmungen nicht aus, den Anforderungen der Århus-Konvention zu genügen. Erstens wird im Verordnungsentwurf der Öffentlichkeit kein „Recht“ auf Öffentlichkeitsbeteiligung garantiert, das durch die Konvention dagegen ausdrücklich gewährt wird. Es wird lediglich die Festlegung von Verpflichtungen gegenüber den EU-Institutionen betont. Darüber hinaus sind die Gemeinschaftsinstitutionen und -Einrichtungen nur verpflichtet, Öff-

fentlichkeitsbeteiligung für Umweltpläne und -Programme zu garantieren. Es gibt keine Bezugnahme auf Umweltpolitiken oder -Gesetzgebung. Somit kann die Öffentlichkeit aus einem außerordentlich wichtigen Bereich der Entscheidungsfindung der EU ausgeschlossen werden. Dadurch verfehlt die Verordnung ihr Hauptziel: die Förderung der partizipativen Demokratie in der Europäischen Union. Der Vorschlag stimmt auch insofern nicht mit der Århus-Konvention überein, da er in der Definition von Plänen und Programmen den Bereich „Finanz- und Haushaltspläne und -programme“ von seinen Regelungen ausschließt. Momentan werden Diskussionen darüber geführt: einige Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament versuchen diesen ausgeschlossenen Bereich zu verkleinern.

47. Andere Instrumente, die von den EU-Institutionen übernommen wurden, um öffentliche Partizipation zu unterstützen

Im Dezember 2002 nahm die Kommission die Mitteilung „Zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen von interessierten Parteien bei der Kommission“, KOM(2002)704 an. Diese Mitteilung ist seit Januar 2003 verfügbar und hat das Ziel, eine für alle Ressorts der Kommission allgemeingültige Methode festzulegen, wie Konsultationen von interessierten Parteien durchzuführen sind. Sie legt eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen fest (Beteiligung, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz/Widerspruchsfreiheit), die die Beziehungen zwischen der Kommission und interessierten Parteien regeln sollen, und stellt eine Reihe von Mindeststandards auf, die die Konsultationsprozesse der Kommission aufweisen sollen.

Andere Beispiele für Maßnahmen der Kommission mit dem Ziel die Mitwirkung von interessierten Parteien zu fördern sind die Mitteilung über Interaktive Politikgestaltung KOM(2001)1014 sowie CONECCS, die Datenbank über „Konsultationen, die Europäische Kommission und Zivilgesellschaft“ (www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm). CONECCS stellt Informationen über die beratenden Kommissionsgremien zusammen, an denen zivilgesellschaftliche Organisationen sich beteiligen, und enthält auch ein Verzeichnis der auf europäischer Ebene aktiven gemeinnützigen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die öffentlichen Konsultationen der Kommission über allgemeine und institutionelle Angelegenheiten sind auf der Internetseite des Generalsekretariats zu finden:

www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/consultations/index_de.htm

Die Konsultationen anderer Politikbereiche sind über die Konsultationswebseite der Kommission „Ihre Stimme in Europa“ zugänglich:

www.europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm

Diese Website wurde im Rahmen der interaktiven Politikgestaltungs-Initiative eingerichtet und ist Bestandteil der Mitteilung der Kommission über die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards von Konsultationen. Sie ermöglicht der Öffentlichkeit Zugang zu verschiedenen Konsultationen und Diskussionen über Angelegenheiten der Gemeinschaft und fördert so die Öffentlichkeitsbeteiligung am europäischen Politikgestaltungsprozess.

EU-Rundschreiben und EU-Koordination im Internet

www.eu-koordination.de

...heißt die Internetseite der EU-Koordination des DNR. Hier finden Sie dieses und alle früheren EUR-Sonderhefte (siehe rechts) zum kostenlosen Download als PDF-Dateien. Außerdem gibt es ein EUR-Themenarchiv sowie Informationen über Projekte, Publikationen, Veranstaltungen und Expert/innen. Die Seite ist nach den verschiedenen Umweltthemen gegliedert, darunter auch EU-Umweltrecht.

www.dnr.de/eur

Auf der Seite des EU-Rundschreibens können Sie dieses und alle früheren EUR-Sonderhefte, Auszüge aus dem aktuellen EU-Rundschreiben und die vollständigen früheren Ausgaben ab Januar 2000 herunterladen.

Aktuelle Informationen per eMail

Kostenlose Umwelt-Mailinglisten und Newsletter - auch zu Umweltrecht

Aktuelle und unabhängige Meldungen zu EU-Umweltpolitik, Umweltrecht und vielen weiteren Umweltthemen sendet der DNR Info-Service nahezu tagesaktuell per eMail zu. DNR-Mitglieder und Abonnenten können im Internet bestellen:
www.dnr.de/infoservice

Vom DNR-Redaktionsbüro zusammengestellte und geprüfte Übersicht weiterer eMail-Dienste zu verschiedenen Umweltthemen:
www.dnr.de/umweltinfo

Sonderhefte zum EU-Rundschreiben

Titel/Thema	Ausgabe
Reizend, giftig, gesundheitsschädlich? Für eine starke EU- Chemikalienpolitik ...alles über REACH	06/07.05
Die europäischen Umweltverbände: Der heiße Draht nach Brüssel Ein Nachschlagewerk	05.05
Biodiversität, Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich: Wem gehört die Vielfalt	03/04.05
Sieben thematische Strategien für eine bessere Umweltpolitik	02.05
Die neue Europäische Kommission: Barrosos Team tritt an	01.05
Biodiversität auf der politischen Agenda: Ist die Vielfalt noch zu retten?	11/12.04
Europas Meere: Geschützte Vielfalt oder Müllkippe und Selbstbedienungsladen?	09/10.04
Die Århus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände	08.04
Nachhaltigkeitsstrategien in Europa: Ökologisch, sozial und wettbewerbsfähig?	07.04
Das Transeuropäische Verkehrsnetz: Ist der Zug abgefahren?	06.04
Welche Energien brauchen wir?	05.04
Wasser: Globale Ressource - schützenswertes Gut	04.04
Umweltpolitik und Parteien in den neuen Mitgliedstaaten	02/03.04
Europäische Verfassung gescheitert?	01.04
Natura 2000: Von der Vision zur Umsetzung des europäischen Naturschutzes	12.03
Umweltverbände zur Europawahl 2004	11.03
Grüne Gentechnik: Verunreinigtes Saatgut, Verbraucherschutz, Aktionen	10.03
Die Regierungskonferenz zur EU-Verfassung	09.03
Die 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún	08.03
Europäische Chemikalienpolitik	07.03
Weltweite Regeln für globale Unternehmen	06.03
Europäische Umweltministerkonferenz Kiew 2003	04/05.03
Der Stand der EU-Erweiterung	03.03
Reformdebatten in der EU (2): Der Verfassungskonvent	02.03
Reformdebatten in der EU (1): Der EURATOM-Vertrag	01.03
Die Sonderhefte zum EU-Rundschreiben können im Internet heruntergeladen werden: www.dnr.de/eur ("Bisherige Ausgaben") oder www.eu-koordination.de ("Publikationen")	