

Die Zukunft der Europäischen Union

Grundlagen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007

Umsetzung von EU-Umweltrecht: Wohin steuert die Europäische Union?

Sonderheft EU-Rundschreiben

Jahrgang 15 (2006), Heft 11/12
ISSN 1861-0072

Herausgeber

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

**Redaktion/DNR-Geschäftsstelle Berlin/
EU-Koordination und Internationales**

Grünes Haus, Prenzlauer Allee 230,
10405 Berlin

Thomas Frischmuth, Jakob Gerstenlauer,
Bjela Vossen, Juliane Grüning, Ulrike Trö-
ger, Matthias Bauer

Tel. 030 / 443391-85, -81, Fax -80

eMail: bjela.vossen@dnr.de

www.eu-koordination.de

Vertrieb/DNR-Geschäftsstelle Bonn

Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn

Tel. 0228 / 3590-05, Fax -96

eMail: info@dnr.de

www.dnr.de

Abonnement-Verwaltung

Thomas Kreuzberg, Geschäftsstelle Bonn

eMail: thomas.kreuzberg@dnr.de

Technik

Layout: DNR Redaktionsbüro, Berlin

Druck: Pegasus Druck, Berlin

Gastartikel

Artikel aus Verbänden und Forschung
sind willkommen. Kürzung und redaktio-
nelle Bearbeitung von Beiträgen vorbehal-
ten. Mit Namen gezeichnete Beiträge ge-
ben nicht unbedingt die Meinung der Re-
daktion/des Herausgebers wieder.

Copyright

Die Urheberrechte liegen beim Herausge-
ber. Einzelne Artikel können nachgedruckt
werden, wenn die Quelle angegeben wird
und die Rechte Dritter gewahrt bleiben.
Die Redaktion freut sich über ein Beleg-
exemplar.

Förderhinweis

Dieses Projekt wird finanziell vom Bun-
desumweltministerium und vom Umwelt-
bundesamt gefördert. Die Förderer über-
nehmen keine Gewähr für die Richtigkeit,
Genauigkeit und Vollständigkeit der Anga-
ben sowie für die Beachtung der Rechte
Dritter. Die geäußerten Ansichten und
Meinungen müssen nicht mit denen der
Förderer übereinstimmen.

2 Impressum

4 Editorial

- Ist das EU-Umweltrecht ein Recht zweiter Klasse?
Von Ludwig Krämer, Universität Bremen

7 Grundlagen

- Wie wird die Umsetzung von EU-Recht kontrolliert?
- Jahresbericht: Umsetzung des EU-Umweltrechts 2005
- Warum sich Staaten (nicht) an Europäisches Recht halten
Von Tanja Börzel, Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk, FU Berlin
- Die Kosten des Nichthandelns
Von Benjamin Görlach, Ecologic

17 Berichte und Meinungen

- Bürger müssen gegen Umweltrechtsverletzungen klagen
Von Marc Pallemarts, Institute for Environmental Policy (IEEP)
- Mit IMPEL zu einer besseren Rechtssetzung
Von Kristina Rabe, Bundesumweltministerium
- Bessere EU-Rechtsetzung - Better Regulation?
Von Stefan Scheuer, Europäisches Umweltbüro (EEB)
- Die Wasserrahmenrichtlinie als „Best Practice“
Von Alexandra Gaulke, Grüne Liga
- Die Rolle der Gerichte bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie
Von Reinhard Slepcevic, Institut für Höhere Studien (IHS)
- Natura 2000 auf dem Prüfstand?
Von Pieter de Pous, Europäisches Umweltbüro (EEB)

33 Mitgliedstaaten

- Umsetzung von EU-Recht in Deutschland - ein Spagat
Von Michael Zschiesche, Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU)
- Die Umsetzung der EU-Umweltgesetzgebung in Polen
Von Magdalena Bar, Rechtsanwältin

37 Service

- Das Europäische Umweltbüro (EEB)
- Weitere Informationen aus dem DNR-Büro Berlin

Umsetzung von Umweltrecht: Wohin steuert die EU?

Liebe Leserinnen und Leser,

diese Ausgabe hat als Schwerpunktthema die Umsetzung und Anwendung des EU-Umweltrechts - und das ist auch gut so. Denn Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt sind und bleiben das wichtigste Thema des Umweltrechts. Die vielen hundert Vorschriften zum Schutz der Umwelt, die es auf internationaler Ebene, in der EU, in Deutschland, in den Bundesländern und auf örtlicher Ebene gibt, bleiben ein Stück Papier, wenn sie nicht im All-Tag, also jeden Tag und überall, auch angewandt werden.

Das Problem der Anwendung von Umweltvorschriften ist nicht auf die Europäische Union beschränkt. Auch deutsches Umweltrecht bedarf der praktischen Anwendung. Es ist erstaunlich, wie wenig man sich in Deutschland um die Anwendungsfragen kümmert. Die Bundesländer führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten durch - so steht es im Grundgesetz. Aber wer überprüft das? Wer achtet auf die Einhaltung der Bestimmungen, erörtert Unterschiede zwischen den Ländern, Auslassungen, Versäumnisse und bewusstes Nichteinhalten? Weil die Umwelt selbst keine Stimme hat, ist die Anwendungskontrolle in diesem Bereich wichtiger als in vielen anderen Rechtsgebieten.

Das jüngste Beispiel der Überschreitung der zugelassenen Werte für Partikel in der Luft zeigt ganz deutlich, wie nützlich eine Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des Umweltrechts sein könnte. Gegen diese Auffassung lässt sich nicht einwenden, dass die Vorschriften über Partikel ja auf EU-Recht beruhen. Denn mit der Umsetzung der EU-Vorschriften in deutsches Recht sind diese Bestimmungen voller und integrierter Teil des deutschen Rechts geworden. Es gibt keine Unterschiede im deutschen Recht danach, ob eine Vorschrift ursprünglich von der EU kommt - das heißt es dürfte diese Unterschiede nicht geben. Denn leider zeigt die Praxis, dass insoweit doch mit zweierlei Maß gemessen wird: deutsches Umweltrecht, das aus der EU stammt, wird anders behandelt als rein deutsches Umweltrecht. Beispiele sind etwa die Bestimmungen über das Recht auf Zugang zu Informationen

über die Umwelt, die Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder über den Schutz von Habitaten für bedrohte Tier- und Pflanzenarten. Vor einigen Jahren hat die EU-Kommission dazu festgestellt, die Mitgliedstaaten neigten dazu, EU-Recht als importiertes Recht zu behandeln; und alle wissen, dass Immigranten in Deutschland nicht immer gleichbehandelt werden...

Ausschlaggebend ist die Anwendung

Die Durchführung des in Brüssel beschlossenen EU-Umweltrechts ist Sache der Mitgliedstaaten. So steht es im EG-Vertrag, in den Artikeln 10 und 175 Abs. 4. Alle wissen, dass es in der Praxis nicht so aussieht. In Griechenland, Spanien, Polen und Ungarn wird das EU-Umweltrecht (vielleicht) eingehalten, weil die EU-Kommission die Einhaltung überwacht. Das ist auch gut so. Aber es leuchtet jedem ein, dass die Anwendung von europäischem Umweltrecht in 25 oder 27 Mitgliedstaaten nicht von einer zentralen Stelle in Brüssel aus überwacht werden kann. Das gilt besonders dann, wenn die Kommission nicht über Inspektoren, örtliche Kontrollstellen oder andere Möglichkeiten verfügt, diese Einhaltung zu überwachen.

Denn täuschen wir uns nicht. Die Umsetzung des europäischen Umweltrechts in das Recht der Mitgliedstaaten erfolgt oft schleppend, zögerlich und nicht selten unter bewusster Abweichung von den Vorgaben des EU-Rechts; allein die Naturschutzgesetze der deutschen Bundesländer enthalten etwa fünfzig Vorschriften, die mit der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43) nicht übereinstimmen. Aber trotz aller Unzulänglichkeiten: früher oder später ordnen sich die Mitgliedstaaten ein und passen ihr Recht an das EU-Recht an. Das Problem der Anwendung der beschlossenen Vorschriften ist das Hauptproblem. Die EU-Kommission ist hier auf Informationen seitens der Bürger - Beschwerden, Petitionen usw. - angewiesen.

Der Strategiewechsel der EU-Kommission...

Weil die Vorschriften über Beschwerden bisher nicht kodifiziert sind, hat die EU-Kommission vor einiger Zeit beschlossen, Beschwerden nur noch dann stets nachzugehen, wenn sie strategische Bedeutung haben, also nicht nur einen Einzelfall

betreffen; sich im übrigen aber auf die Umsetzung des Umweltrechts in das innerstaatliche Recht zu konzentrieren. Das ist ihr gutes Recht. Schließlich müssen ja die Mitgliedstaaten für die Durchführung, also auch für die Anwendung sorgen.

Dieser Strategie-Wechsel der Kommission ist dennoch bedauerlich. Denn immerhin hat die Kommission die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass die EU-Umweltvorschriften nicht nur umgesetzt, sondern auch angewandt werden (Artikel 155 EG-Vertrag).

Warum hat die Kommission ihre Strategie verändert? Dazu gibt es nur Vermutungen. Ich meine, der Kommission - und den Mitgliedstaaten! - sind die Beschwerden der Bürger schlicht lästig geworden. Kein Mitgliedstaat sieht es gern, wenn bestimmte Planungsvorhaben plötzlich in Frage gestellt werden, weil die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat; wenn ihm bescheinigt wird, sein Trinkwasser enthalte zuviel Nitrate oder wenn er sich vor dem Europäischen Gerichtshof rechtfertigen muss, weil er ein Habitat zerstört hat. Da ist es viel einfacher, die praktische Anwendung des Umweltrechts zu ignorieren.

Hinzu kommen natürlichen Ressourcenprobleme: wenn die Mitgliedstaaten selbst keine Mechanismen zur Anwendungskontrolle haben, fällt alle Verantwortung auf die EU-Kommission. Doch diese kann unmöglich die tägliche Anwendung des EU-Umweltrechts für etwa 500 Millionen Bürger in 27 Mitgliedstaaten kontrollieren, noch dazu in mehr als zwanzig Sprachen.

...und die Deregulierungsmaßnahmen von Kommissar Verheugen

Die politische Entscheidung, die Überwachung der Anwendung des EU-Umweltrechts einzuschränken, geht Hand in Hand mit dem Bemühen auch des deutschen EU-Kommissars Verheugen, den von der Europäischen Gemeinschaft bereitgestellten Umweltschutz einzuschränken. Dabei beträgt sich Herr Verheugen so, als gäbe es keine Entscheidung der Kommission, die nachhaltige Entwicklung zu fördern, die ja wohl auch den Schutz der Umwelt einschließt. Als sei die Kommission nicht verpflichtet, dem Artikel 2 EG-Vertrag Geltung zu verschaffen, der vorsieht, dass die Qualität des Umweltschutzes zu verbessern sei; und als ob

die Kommission nicht verpflichtet sei, das vom EU-Ministerrat und vom Europäischen Parlament beschlossene 6. umweltpolitische Aktionsprogramm durchzuführen.

Herr Verheugen fühlt sich der Lissabon-Strategie verpflichtet, die auf ein neo-liberales Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist. Er übersieht, dass die in Göteborg beschlossene Ergänzung der Lissabon-Strategie ausdrücklich auch die Förderung des Umweltschutzes vorsieht. So will er EU-Umweltvorschriften streichen, ist aber blind auf dem Auge der Industriepolitik selbst. Vielleicht beginnt er zunächst einmal mit dem Abbau der EU-Richtlinie für dreirädrige Kraftfahrzeuge, die 454 Seiten lang ist, oder mit der Richtlinie über die Zusammensetzung von Schuhen, die legalisierter Protektionismus ist. Letztlich ist die neo-liberale Ausrichtung, zu der Herr Verheugen die Kommission drängt, einseitig, blind gegenüber den Problemen des 21. Jahrhunderts und damit reaktionär, weil sie nicht erkennt oder erkennen will, dass dieser Planet, aber auch diese Europäische Union, nur überleben kann, wenn sie die drei Seiten der Gesellschaft, die wirtschaftliche, die soziale und die umweltpolitische, gebührend berücksichtigt.

Bessere Rechtsanwendungskontrolle: Unter vielen Lösungsvorschlägen...

Natürlich könnte die EU-Kommission mehr für die Umsetzung und Anwendung des europäischen Umweltrechts vor Ort tun. Mögliche Maßnahmen wären:

- eine systematische Überprüfung von Schwachstellen, die in einem Mitgliedstaat festgestellt wurden, auch in allen anderen Mitgliedstaaten;
- die Veröffentlichung der Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahmen, die die Kommission an die Mitgliedstaaten verschickt;
- die Beschleunigung der Verfahren der Vertragsverletzung, die gegenwärtig - vom Versand des Mahnschreibens bis zum Urteil des EuGH - in Umweltfragen im Durchschnitt 47 Monaten dauern, also fast vier Jahre;
- eine bessere Personalausstattung der zuständigen Abteilung;
- den politischen Willen das Rechts durchzusetzen und nicht immerzu nach Auswegen zu suchen, um nichts zu tun;

- eine bessere Zusammenarbeit mit Umweltorganisationen in den Mitgliedstaaten;
- die Einrichtung eines Audit- oder ähnlichen Verfahrens: warum kann die Kommission Inspektoren im Wettbewerbsrecht, Veterinärrecht, Fischereirecht, in der Regionalpolitik, der Zollunion usw. haben - aber nicht im Umweltrecht?

... wären folgende Maßnahmen sinnvoll:

Wie lässt sich die Anwendung des (europäischen) Umweltrechts verbessern? Ich sehe im Wesentlichen drei Möglichkeiten:

1. Strukturen der Anwendungskontrolle in den Mitgliedstaaten schaffen: Die Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschlands und der deutschen Bundesländer, müssen erkennen und anerkennen, dass die Umsetzung und Anwendung des Umweltrechts ihre eigene Angelegenheit ist. Solange sie sich auf die EU-Kommission verlassen, ist auf eine wesentliche Besserung nicht zu hoffen. Die neuen Mitgliedstaaten haben das EU-Umweltrecht umgesetzt oder werden es in Kürze umsetzen, um die Eintrittskarte in die EU zu erhalten. Die Anwendung - das kennen wir schon aus den neuen Bundesländern - ist eine ganz andere Sache. Die Mitgliedstaaten müssen also Strukturen schaffen, um eine bessere Übersicht über die tatsächliche Anwendung des Rechts zu bekommen. Warum etwa gibt es nur bei der EU-Kommission, nicht aber in den Mitgliedstaaten Beschwerdeverfahren gegen die Nichteinhaltung des Umweltrechts? Warum gibt es nicht überall Umweltinspektoren oder sonstige Mechanismen, die die praktische Anwendung des Umweltrechts sicherstellen? Hier liegt in der EU viel im Argen.

2. Auslegung des Århus-Übereinkommens gerichtlich klären lassen: Man hat in allen Mitgliedstaaten und auch auf EU-Ebene den Schutz der Umwelt der Verwaltung anvertraut. In einigen Mitgliedstaaten haben Naturschutzverbände oder auch Umweltverbände allgemein, teilweise sogar Einzelpersonen die Möglichkeit, vor Gericht den Schutz der Umwelt einzuklagen. Insgesamt aber ist das Bild in der EU von dem Monopol der Verwaltung geprägt, gegen Umweltverschmutzung oder -beeinträchtigung die Gerichte als Schiedsrichter anzurufen. Dann stellt sich doch die Frage, wer die Umwelt gegen die Tätigkeit - häufiger noch gegen die Untätigkeit

- der Verwaltung schützt. Vielerorts hat die Umweltverwaltung wenige Möglichkeiten, sich gegen die Verkehrs-, Energie-, Tourismus-, Industrie- und andere Verwaltungen durchzusetzen. Zwar könnte sie vor Gericht ziehen, wenn eine Autobahn ohne die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung gebaut wird. Aber es ist unrealistisch anzunehmen, dass dies in der Regel auch geschieht. Das Monopol der Verwaltung wird in zahlreichen derartigen Fällen schlicht missbraucht.

► Das Übereinkommen von Århus hat ein Klagerecht in Umweltfragen für Einzelpersonen und Verbände eingeführt. Aber die Mitgliedstaaten wollen dieses Recht nicht, weder in den Mitgliedstaaten selbst noch auf EU-Ebene. Entsprechende Vorschläge der EU-Kommission haben sie blockiert oder so abgeändert, dass sich nichts verändert. Hier sind die Umweltverbände aufgerufen, die Auslegung des Århus-Übereinkommens - das inzwischen verbindliches EU-Recht ist und damit auch für Deutschland gilt, obwohl Deutschland das Übereinkommen noch nicht ratifiziert hat - möglichst bald dem Europäischen Gerichtshof sowie dem Durchführungsausschuss des Århus-Übereinkommens selbst vorzulegen, um eine authentische Interpretation der Tragweite des Übereinkommens zu erreichen. Ich habe keine Zweifel, dass das Århus-Übereinkommen den Umweltverbänden Klagerecht gewährt. Solche Klagerechte würden das Monopol der EU-Kommission wie der nationalen Verwaltungen auflockern und könnten damit zu einer besseren Anwendung des Rechts führen.

3. Modellverfahren über Auslegung des EU-Umweltrechts führen: Schließlich ist es höchste Zeit, dass versucht wird, EU-weit ► Modellverfahren über die Auslegung des EU-Umweltrechts zu führen, damit das Recht besser angewandt wird. Solche Modellverfahren sind in den USA üblich. In Europa haben die niederländischen Umweltverbände derartige Verfahren mit viel Erfolg durchgeführt. Aber ein flächendeckendes, strategisches Vorgehen vor mitgliedstaatlichen Gerichten wie vor dem Europäischen Gerichtshof fehlt bisher. Es könnte dazu beitragen, dass sich das europäische Umweltrecht stärker im Bewusstsein der Bevölkerung und der Verwaltung durchsetzt und anerkannt wird, nicht als importiertes Recht, sondern als Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung.

Wohin will die Europäische Union?

Die Anwendung des europäischen Umweltrechts ist ein großes Problem. Aber die Deregulierungs-Strategie der gegenwärtigen Kommission geht weiter: sie zielt darauf ab, europäisches Umweltrecht zurückzuschneiden und neue Regelungen so abzufassen, dass sich Anwendungsfragen gar nicht mehr stellen, weil das Recht nicht mehr anwendbar ist. Anzeichen für diese Strategie sind sichtbar, im Gewässerschutz, Abfallbereich, der Luftreinhaltung, der Regionalpolitik und der Integration der Umwelterfordernisse in andere Politikbereiche. Früher oder später wird also auch zu erörtern sein, ob diese Europäische Union eine Union für die Wirtschaft ist oder ob sie auch den Bürgern zugute kommen soll. Warum soll ein Bürger zu Europäischen Wahlen gehen, wenn die Vorteile der Europäischen Union nur den wirtschaftlichen Anbietern zugute kommen?

Europäischer Umweltschutz ist nach wie vor sehr populär in allen Mitgliedstaaten. Die Kommission tut der Europäischen Sache keinen guten Dienst, wenn sie den Schutz der Umwelt vernachlässigt, wie sie es gegenwärtig tut. Der EG-Vertrag, das 6. Umweltaktionsprogramm und ungezählte Entschlüsse der Staats- und Regierungschefs, des Ministerrates, des Europäischen Parlaments beteuern, dass die EU ein hohes Maß an Umweltschutz anstrebt. Nur die Praxis der Kommission und des Rates widerspricht dem. Wo also können die Bürger einklagen, dass die Versprechungen des EG-Vertrages auch eingehalten, dass der EG-Vertrag auch angewandt wird, der ein hohes Maß an Umweltschutz, ein nachhaltiges, umweltfreundliches Wachstum, ein Integrieren des Umweltschutzes in andere Politikbereiche und ein umsichtiges Bewirtschaften der natürlichen Ressourcen vorsieht? Wir haben doch nur eine Umwelt. ■

Ludwig Krämer

• Weitere Informationen

Ludwig Krämer, Patrijzenlaan 5,
B-3080 Tervuren
eMail: kramer.ludwig@skynet.be

Der Autor arbeitete von 1972 bis 2004 bei der EU-Kommission, zuletzt als Leiter der Abteilung Europäische Umweltpolitik. Zurzeit ist er Honorarprofessor für deutsches und europäisches Umweltrecht in Bremen und Kopenhagen mit Gastprofessuren in Brügge, Gent und London. Im Dezember erscheint die 6. Auflage seines Buches „EC Environmental Law“.

Wie wird die Umsetzung von EU-Recht kontrolliert?

Rolle von EU-Kommission, Parlament, Rechnungshof und Zivilgesellschaft

Die EU-Kommission ist die „Hüterin der Verträge“ und muss also die Umsetzung von EU-Richtlinien in einzelstaatliches Recht kontrollieren. Dafür stehen unterschiedliche Mittel zur Verfügung. Neben dem klassischen Verfahren bei Vertragsverletzungen sind dies insbesondere kommunikative Maßnahmen und die Kofinanzierung von Projekten mit EU-Geldern. Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments ist bisher sehr eingeschränkt.

Kontrolle durch die EU-Kommission

Die Europäischen Verträge sehen vor, dass die EU-Kommission die Umsetzung des gemeinsamen Rechts durch die Mitglieder kontrolliert. Dabei stehen ihr, grob chronologisch geordnet, folgende Mittel zur Verfügung:

1. Kommissionsvorschlag

Bereits in der Entwurffassung entscheidet die Kommission darüber, wie verbindlich die spätere Richtlinie werden wird. Die Durchsetzbarkeit einer Richtlinie hängt maßgeblich davon ab, ob der Entwurf präzise und verbindliche Zielvorgaben enthält und ob er konkrete Maßnahmen vorschreibt. Richtlinien, welche nur unverbindliche und in der Praxis nicht überprüfbare Ziele vorgeben, werden schwerlich zu effektiver, nationalstaatlicher Umsetzung führen. Insbesondere gefährden unpräzise Ausnahmeregelungen die Durchsetzungsfähigkeit von EU-Recht. Als aktuelles Beispiel eines „schwachen“ Entwurfes kann man die im September erstmals veröffentlichte Bodenschutzrichtlinie anführen.

Doch auch durch „Überregulierung“ kann ein Vollzugsdefizit entstehen, nämlich dann, wenn die zuständigen Behörden mit der Umsetzung neuer Rechtsakte überfordert sind.

2. Beratung der technischen Umsetzungsdetails

Die Beratungen darüber, wie genau die Bestimmungen von Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden sollen, können in unterschiedlichen Gremien und Verfahren ablaufen:

a) Komitologieverfahren

Komitologie- oder Durchführungsausschüsse nach Art. 202, 211 EGV¹ sind Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der EU, die zum Ziel haben, die Kommission bei der Durchführung von beschlossenen EU-Rechtsakten zu unterstützen und schnelles, effektives und verantwortliches Handeln zu gewährleisten. Oft werden sie dann eingesetzt, wenn Richtlinien durch Durchführungsverordnungen oder Mitteilungen konkretisiert werden sollen. Das Komitologieverfahren teilt sich in drei Verfahrensarten auf: Beratender Ausschuss (advisory committee), Verwaltungender Ausschuss (management committee) und Regelnder Ausschuss (regulatory committee).²

Die schätzungsweise 300 Komitologie-Ausschüsse (von denen allerdings nur etwa drei Viertel wirklich aktiv sind) verteilen sich auf alle wichtigen Politikbereiche. Sie setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, die Experten auf dem jeweiligen Gebiet sind, und tagen unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters, der allerdings kein Stimmrecht hat.

Um dem Vorwurf der Undurchsichtigkeit entgegenzutreten, erhielt das Europäische Parlament 1999 im Rahmen des „Komitologie-Beschlusses“ ein Mitspracherecht (s. u.). Darüber hinaus gibt der Beschluss jeder EU-Bürgerin und jedem EU-Bürger die Möglichkeit, im Internet auf Ausschussdokumente zuzugreifen. Allerdings enthält das Register lediglich diejenigen Dokumente, die nicht als geheim eingestuft wurden.

b.) Technische Ausschüsse

Probleme mit den technischen Details von EU-Rechtsakten werden oft erst im Laufe der Umsetzung entdeckt. Deshalb beraten Arbeitsgruppen auch noch lange nach der Verabschiedung über Feinheiten der Umsetzung, wie zum Beispiel einheitliche Messverfahren für Schadstoffe. Für manche Richtlinien wurden speziell technische Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese Exper-

ten diskutieren über einen langen Zeitraum sehr spezifische Probleme der Umsetzung von einzelnen EU-Rechtsakten (z. B. innerhalb einer FFH-Arbeitsgruppe). Mitglieder sind immer Experten der Mitgliedsländer (Zuständige der Ministerien) und der Kommission. Es können aber auch besonders betroffene Interessengruppen und Vertreter lokaler Behörden beteiligt werden.

So wurde zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine Koordinationsgruppe („Strategic Coordination Group“) gegründet, welcher z. B. auch Experten von Wasserwerken und Kommunen, das Europäische Umweltbüro und der WWF angehören. Aufgabe der technischen Ausschüsse ist es, Leitlinien für die Umsetzung von Richtlinien zu erstellen und Verbesserungsvorschläge für Gesetzestexte zu empfehlen. Formalrechtlich gesehen sind diese Leitlinien nicht bindend, es ist deshalb unklar, inwieweit die EU-Kommission diese Standards durchsetzen kann. Da die Einrichtung von technischen Ausschüssen und die Beteiligung von Interessenvertretern nicht geregelt ist, hängt viel von der Initiative der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten ab.

c.) Ministerrunden

Teilweise werden Details der Umsetzung auch direkt in Ministerrunden, wie der EPRG³, beraten. Die Abgrenzung zu den Fachausschüssen ist allerdings schwierig, da die Minister in der Regel von den eigenen Experten aus den technischen Ausschüssen informiert und vorbereitet werden.

3. Mitteilung der Details der Umsetzung

Die EU-Kommission ist bemüht, die in Arbeitsgruppen abgestimmte Umsetzungspraxis durch detaillierte Leitfäden und auf Informationsveranstaltungen EU-weit zu verbreiten und durchzusetzen. Die EU-Kommission kann auch durch bilaterale Treffen auf eine einheitliche Umsetzungspraxis hinarbeiten.

¹ Art. 202, 211 EGV (EG-Vertrag).

² Während der Verwaltungender Ausschuss und der Regelnde Ausschuss eine starke Kontrollfunktion ausüben, muss die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses von der EU-Kommission lediglich „berücksichtigt“ werden. Die Wahl des Verfahrens hängt vom Politikbereich und der politischen Bedeutung des Themas ab.

³ Die „Environmental Policy Review Group“ setzt sich aus den Umweltministern der Mitgliedstaaten (oder deren Stellvertretern) zusammen. Diese Gruppe traf sich 2005 zweimal, um die Umsetzung von Richtlinien zu diskutieren.

Europäische Netzwerke

Netzwerke wie IMPEL¹, das Europäische Grüne Forum und das Europäische Forum „Richter für die Umwelt“² spielen bei der Kommunikation von Details der Umsetzung auch eine wichtige Rolle.

IMPEL wurde 1992 unter dem Namen Chester-Network entwickelt und dient vor allem dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden und der EU-Kommission.

Das Europäische Grüne Forum wurde ebenfalls von der EU-Kommission initiiert. Es setzt sich aus Vertretern der EU-Kommission, der Industrie, der Gewerkschaften, regionaler und nationaler Behörden und anderer nichtstaatlicher Behörden zusammen. Das Forum hat nur beratende Funktion.

Das Netzwerk „European Forum of Judges for the Environment“ wurde 2004 gegründet und ist unabhängig von der EU-Kommission. Es hat sich zum Ziel gesetzt durch eine konsequente Umsetzung von nationalem, europäischem und internationalem Umweltrecht zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Da EU-Rechtsakte oft unpräzise formuliert sind, können Richter im Umweltbereich durch eine strikte Interpretation entscheidend zur Effektivität des EU-Rechts beitragen.

4. Kofinanzierung

Sobald EU-Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen und Beschlüsse) beschlossen wurden, kann die EU-Kommission deren Erfüllung zur Auflage für die Kofinanzierung von Projekten machen. In der Strukturpolitik ist die EU-Kommission rechtlich verpflichtet, sowohl in der Ausschreibung von Projekten als auch während der Umsetzung zu kontrollieren, ob EU-Umweltrecht verletzt wird. Generell kann die EU gegebenenfalls Gelder zurückverlangen und somit Projekte stoppen.

5. Globalverhandlungen, Paketsitzungen und Kontaktpunkte

Wenn ein Mitgliedstaat EU-Recht in einem bestimmten Sektor wiederholt falsch umsetzt, dann kann die EU-Kommission ver-

suchen Lösungen in einer Globalverhandlung zu finden. Regelmäßige Paketsitzungen unter Beteiligung der zuständigen EU- und nationalen Behörden sollen bei der schnellen und korrekten Umsetzung helfen. Ad-hoc-Kontaktpunkte sollen für EU-Rechtsfragen genutzt werden, die viele Bürger direkt betreffen und die eine fall-spezifische Bearbeitung erfordern.

6. Berichtspflichten

Die Mitgliedstaaten müssen regelmäßig über die Umsetzung einzelner Richtlinien berichten, damit die EU-Kommission den Stand der Umsetzung dokumentieren kann. Durch die jährlichen Berichte über die Umsetzung des EU-Umweltrechts³ kann die Kommission wiederum Druck ausüben. Indem sie Missstände veröffentlicht und Vorreiter lobt („name and shame“), mobilisiert sie die interessierte Öffentlichkeit.

7. Vertragsverletzungsverfahren

Wenn die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht nicht fristgerecht oder unvollständig erfolgt, kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren und später ein Zwangsgeldverfahren einleiten. Die EU-Kommission überprüft die Umsetzung in folgender Reihenfolge:

1.) Wurde fristgemäß ein nationales Gesetz erlassen, durch das die EU-Richtlinie in geltendes nationales Recht überführt wird? - Hier wird von „non-communication-cases“ gesprochen, da die EU-Kommission auf dieser Stufe noch keine eigenen Untersuchungen durchführt, also auf die Berichte (communication) der Mitgliedstaaten angewiesen ist.

2.) Geht dieses neue nationale Gesetz mit der EU-Richtlinie konform? - Um die Fälle der „non-conformity of legislation“ zu überprüfen, beauftragt die EU-Kommission seit 2003 externe Rechtsexperten.

3.) Wird das EU-Recht auch in der Praxis sinngemäß angewandt? - Um in der alltäglichen Praxis Verletzungen des EU-Rechts ausfindig zu machen, ist die EU-Kommission auch auf Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus den Mitgliedstaaten angewiesen. Die

EU-Kommission kann so indirekt das Verhalten von Regierungen, der öffentlichen Verwaltung und der nationalen Justiz überprüfen.

Vermutet die EU-Kommission eine Vertragsverletzung, so kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dieses Verfahren ist dreistufig aufgebaut: einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist eine zweiteilige außergerichtliche Phase vorgeschaltet. Die zuständige Generaldirektion der EU-Kommission gibt dem Mitgliedstaat anfangs die Gelegenheit, sich zu den Vorwürfen zu äußern und den Beschwerdegrund abzustellen:

1. Stufe: Der Mitgliedstaat erhält ein Mahnschreiben von der EU-Kommission, mit zweimonatiger Frist für die Antwort (Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens);

2. Stufe: Begründete Stellungnahme der Kommission mit zweimonatiger Frist für die Antwort;

3. Stufe: Klage der Kommission, Prüfung und gegebenenfalls Verurteilung durch den EuGH.

Kommt der Mitgliedstaat einer Verpflichtung durch den EuGH nicht nach (z. B. durch eine fristgerechte Nachmeldung von FFH-Gebieten), so leitet die Kommission ein zweites Vertragsverletzungsverfahren, das so genannte Zwangsgeldverfahren nach Artikel 228 EGV, ein. Dieses Zwangsgeldverfahren ähnelt in seinem Ablauf dem ersten Vertragsverletzungsverfahren.⁴

Die zuständige Generaldirektion erfasst Beschwerden über vermutete Verstöße gegen EU-Recht, die an die EU-Kommission, an das Europäische Parlament oder an den Europäischen Bürgerbeauftragten weitergeleitet wurden. Es handelt sich um etwa 2.000 neue Fälle pro Jahr, bei etwa 4.000 laufenden Verfahren. In 49 % der Fälle kommt es später zu einem Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat („Aufforderung zur Äußerung“) und in 54 % der Fälle zur Versendung einer Be-

1 IMPEL steht für „Network for the Implementation of Environmental Law“ (siehe Seite 20).

2 www.eufje.org/presentation_eng.php

3 „Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law“. Zum aktuellen Bericht über das Jahr 2005 siehe den folgenden Beitrag.

4 Zu den Details der beiden Verfahren: Silke Albin, 1999, Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, S. 264-301.

gründeten Stellungnahme („Mit Gründen versehene Stellungnahme“).¹

Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament ist nur an dem relativ intransparenten Komitologieverfahren beteiligt, und dass auch nur marginal. Es kann deshalb keinen großen Einfluss auf die Festlegung von Umsetzungsdetails nehmen.² Es ist nicht an den Beratungen beteiligt, wird aber von der Kommission laufend informiert. Das Parlament kann gegen Kommissionsvorschläge und Beschlüsse der Komitologie-Ausschüsse protestieren, wenn die Auslegungskompetenzen von Rat und Kommission überschritten wurden. Das Parlament kann sich außerdem bei der EU-Kommission über die Umsetzung von Rechtsakten in den Mitgliedstaaten informieren (Interpellationsrecht).

Kontrollfunktion des Europäischen Rechnungshofes

Formal ist der Rechnungshof dafür zuständig, zu überprüfen, ob Mittel gemäß EU-Recht und gemäß den Anträgen ausgegeben werden. Dies bedeutet, dass auch die Einhaltung von EU-Umweltrecht bei EU-finanzierten Projekten überprüft werden muss. Allerdings reichen die personellen Kapazitäten des Rechnungshofs nicht aus, um diesen Kontrollauftrag zu erfüllen. Um Betrug und Umweltzerstörung durch EU-Mittel zu verhindern, müsste der Rechnungshof also personell besser ausgestattet werden.

Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft

Privatpersonen und NGOs können eine Beschwerde bei der EU-Kommission einreichen, wenn in ihrem Mitgliedsland Rechtsakte der EU nicht oder nur fehlerhaft umgesetzt wurden. Die Bearbeitung der Beschwerden kann allerdings zwischen sechs Monaten und zwei Jahren dauern.³ Das Beschwerdeverfahren ist eine wichtige Informationsquelle für die EU-Kommission und das Europäische Parlament und führt in vielen Fällen zur Eröff-

nung von Vertragsverletzungsverfahren. Anerkannte Umweltorganisationen erhalten in Zukunft möglicherweise ein Klage-recht vor dem EuGH.⁴ ■

Autor: Jakob Gerstenlauer, DNR, EU-Koordination

• Weitere Informationen

Quellen:

„Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law 2005“, SEC (2006) 1143.

„Mitteilung der Kommission zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, KOM(2002)725 endgültig.

„Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts“, Schriften zum Europäischen Recht, Band 61, Berlin 1999. Silke Albin.

¹ Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 2001 und stammen aus: KOM(2002)725. Zu aktuellen Zahlen siehe die folgenden Seiten.

² Vgl. EUR Sonderheft 08/09.06, S. 15 (siehe Rückumschlag) sowie die Entscheidung des Rates 1999/468/EG.

³ Vgl. DNR (Hrsg.): „Brüsseler 1×1“, S. 64, www.eu-koordination.de („Brüsseler 1×1“), gedrucktes Heft kostenlos bei der Redaktion.

⁴ Ebenda, S. 49f, S. 65.

Jahresbericht: Umsetzung von EU-Umweltrecht 2005

EU-Kommission stellt leichte Verbesserung fest

In ihrem im September 2006 veröffentlichten siebten Jahresbericht zur Umsetzung des EU-Umweltrechts berichtet die EU-Kommission von einer Abnahme der Vertragsverletzungsverfahren um 14 % im Jahr 2005. Gegenüber dem Vorjahr gehören Italien, Frankreich und Spanien zu den Schlusslichtern bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht. Den größten Anstieg von Vertragsverletzungen im Vergleich zu 2004 verzeichneten Deutschland und Dänemark. Von allen Umweltpolitikbereichen wurden die Vogelschutz- und die Fauna-Flora-Habitat-(FFH-) Richtlinie am schlechtesten umgesetzt und angewandt.

Allgemeine Entwicklung

Insgesamt betrafen 22 % aller von der Kommission eingeleiteten Verfahren die Umweltpolitik. 2004 waren es noch 27 % gewesen. Die Anzahl offizieller Vertragsverletzungsverfahren („Treaty Infringement Proceedings“) im Umweltrecht ging um 14 % zurück: von 570 Fällen im Jahr 2004 auf 489 im Jahr 2005.¹ Zusätzlich der eingeleiteten Verfahren, in denen keine Mahnung verschickt wurde, konnte ein Rückgang von 1220 im Jahr 2004 auf 798 im Jahr 2005 festgestellt werden, also um mehr als ein Drittel.

In ihrem Jahresbericht schreibt die EU-Kommission, dass die Anzahl an offenen Verfahren wahrscheinlich nicht abnehmen werde. Es seien vermehrt Petitionen des Europäischen Parlaments zu erwarten, die administrative und gerichtliche Umsetzung („application“) des EU-Umweltrechts in den neuen Mitgliedstaaten zu überprüfen. Außerdem werde auch die laufende Überprüfung nationaler Gesetze durch externe Rechtsexperten zu neuen Verfahren führen. Seit 2003 beauftragt die EU-Kommission Rechtsexperten damit, zu überprüfen ob die Mitgliedsländer EU-Rechtsakte vollständig und sinngemäß in nationales Recht umgesetzt haben („conformity of legislation“).

1 Siehe Tabelle auf Seite 12.

Umsetzung wichtiger Richtlinien

Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie)² schreibt für bestimmte Kategorien von Projekten eine Überprüfung der Auswirkungen auf die Umwelt vor. Projekte werden in der Richtlinie als „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ und „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“ definiert. Der Rechtsakt beschreibt die notwendigen Schritte bei der Umweltprüfung und regelt, durch die Richtlinie 2003/35/EG, die Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Die EU-Kommission leitete 2005 ein Zwangsgeldverfahren nach § 228 gegen Großbritannien ein, da der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits 2004 festgestellt hatte, dass keine vollständige Umsetzung der UVP-Richtlinie in britisches Recht erfolgt war. Gegen Italien, Großbritannien, Portugal und Irland laufen Vertragsverletzungsverfahren, da nationale Gesetze nicht konform zur UVP-Richtlinie sind. Während sich die Verfahren gegen Italien und Großbritannien noch auf der ersten Stufe des dreistufigen Verfahrens befinden (Zusendung einer „Begründeten Stellungnahme“), wurde gegen Portugal und gegen Irland bereits Klage vor dem EuGH erhoben (dritte Stufe).

Auch wegen rechtswidriger Anwendungspraxis der UVP-Richtlinie wurden Verfahren gegen mehrere EU-Mitglieder aufgenommen. Die EU-Kommission versandte eine „Begründete Stellungnahme“ an Belgien und Irland. Gegen Deutschland, Spanien und Italien wurde Klage vor dem EuGH erhoben.

Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltverträglichkeitsprüfungen

Die ergänzende Richtlinie 2003/35/EG, welche die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltverträglichkeitsprüfungen regelt, wurde von insgesamt zwölf Mitgliedern, darunter Deutschland und Frankreich, nicht fristgerecht zum 25.6.2005 umgesetzt. Die EU-Kommission hat des-

2 Richtlinie 85/337/EWG, ergänzt durch die Richtlinien 97/11/EG und 2003/35/EG.

halb bereits eine „Begründete Stellungnahme“ an diese Staaten versandt.³

Strategische Umweltprüfungsrichtlinie

Die Strategische Umweltprüfungsrichtlinie („Strategic Environmental Assessment Directive“, Richtlinie 2001/42/EG) betrifft die Prüfung von Programmen und soll die UVP-Richtlinie ergänzen. Auch die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht hat sich verzögert. Die Frist bis zum Juli 2004 wurde von insgesamt zehn Mitgliedstaaten nicht eingehalten, gegen die deshalb Klage beim EuGH eingereicht wurde.⁴ An Portugal wurde eine „Begründete Stellungnahme“ versandt.

Richtlinie für Luftqualität

Die Richtlinie für Luftqualität und ihre Tochterrichtlinien regeln die Grenzwerte für Luftschadstoffe.⁵ Während für einige der Schadstoffe bereits vorher Regelungen bestanden (Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Feinstaub, Blei und Ozon), wurden für andere erstmalig Messvorschriften und Grenzwerte erarbeitet (Benzol, Kohlenmonoxid, aromatische Kohlenwasserstoffe, Kadmium, Arsen und Quecksilber). In der ersten Tochterrichtlinie wurden 1999 für Stickoxide, Feinstaub, Schwefeldioxid und Blei Grenzwerte und Fristen für die Einhaltung festgelegt. Alle Mitgliedstaaten verpflichteten sich die Richtlinie innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Außerdem muss jeder Staat eine Strategie für die Überwachung der Schadstoffkonzentrationen erarbeiten. Die Frist zur Einhaltung der Höchstgrenzen für Feinstaub (PM₁₀)⁶ war 2005 abgelaufen.

3 Die anderen betroffenen Staaten sind: Zypern, Tschechien, Spanien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, Malta und die Slowakei.

4 Die EU-Kommission hat gegen Österreich, Belgien, Griechenland, Spanien, Finnland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande und die Slowakei geklagt.

5 Die Richtlinie 1996/62/EG („Air Quality Framework Directive“) wurde später durch mehrere „Tochterrichtlinien“ ergänzt: 1999/30/EG, 2000/69/EG, 2002/3/EG, 2004/107/EG. Außerdem haben mehrere Entscheidungen der EU-Kommission (2001/744/EG, 2001/752/EG, 2004/224/EG, 2004/461/EG) und eine Entscheidung des Ministerrats (97/101/EG) die Bestimmungen der Richtlinien weiterentwickelt. Quelle: www.ec.europa.eu/environment/air/ambient.htm#1

6 Unter Feinstaub oder PM₁₀ (von engl. „particulate matter“) versteht man Partikel mit einem Durchmesser bis 10 Mikrometer.

Es zeigte sich, dass die Tageshöchstwerte an vielen Orten nicht eingehalten werden konnten. Dies lag daran, dass kommunale Planungen und Maßnahmen viel zu spät ergriffen wurden und deshalb noch nicht ausgereift waren.¹ Die EU-Kommission sandte 2005 an Griechenland, Italien und Portugal „Begründete Stellungnahmen“. Im Falle Italiens waren keine Informationen über die Konzentrationen von Feinstaub verfügbar. In Griechenland und Portugal wurden trotz überhöhter Werte keine Pläne zur Schadstoffreduktion erarbeitet.² Erst kürzlich hat das Europäische Parlament die Fristen zur Einhaltung verschiedener Schadstoffwerte teilweise bis ins Jahr 2014 verschoben.³

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Fauna-Flora-Habitat-(FFH-)Richtlinie (Richtlinie 92/43/EG) dient dem Aufbau des europaweiten Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Das Netzwerk beinhaltet sowohl Gebiete, welche bereits vorher durch die Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG geschützt waren („Special Protected Areas“), als auch neu zu schaffende Schutzgebiete. Die FFH-Richtlinie schützt sowohl seltene Tier- und Pflanzenarten als auch bestimmte Habitate und Landschaftselemente. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, die biologische Vielfalt definierter „Biogeographischer Regionen“ in Europa zu repräsentieren. Daher ergaben sich gegenüber nationalen Schutzstrategien Veränderungen.

In ihrem aktuellen Jahresbericht dokumentiert die EU-Kommission verschiedene Verfahren gegen Mitgliedstaaten. Im Oktober und im November 2005 sprach der EuGH Urteile in Vertragsverletzungsverfahren gegen Großbritannien (Fall C-6/04 und C-131/05). Der Gerichtshof verpflichtete Großbritannien die nationale Recht-

sprechung an die FFH-Richtlinie anzugleichen.

Nachdem die Niederlande ein vergleichbares Urteil des EuGH nicht umgesetzt hatten, wurde im Dezember 2005 durch ein formales Mahnschreiben ein Zwangsgeldverfahren eingeleitet.

Auch bei der Ausweisung von Schutzgebieten kam es wiederholt zu Verzögerungen und mangelhafter Umsetzung der Vorgaben. Eigentlich hätten die kompletten Listen der vorgeschlagenen Gebiete und für die Auswahl notwendige Informationen bereits im Juni 1995 vorliegen müssen. Doch noch im März 2003 hatte kein Staat eine vollständige Liste eingereicht.⁴ Die Bundesrepublik war deshalb bereits 2001 vor dem EuGH verklagt worden. Die EU-Kommission zeigt sich aktuell besorgt darüber, dass es die Bundesrepublik trotz eines langen Konsultationsprozesses bisher versäumt habe ausreichend große Flächen für schützenswerte Flussästuare auszuweisen. Außerdem müssten für mehrere Fischarten noch Schutzgebiete gefunden werden. Frankreich wurde, durch eine „Begründete Stellungnahme“ im Juli 2005, ermahnt für eine bedrohte Vogelart (Bartgeier, *Gypaeus barbatus*) neue Schutzgebiete auszuweisen. Im selben Monat wurde Spanien vor dem EuGH verklagt, weil in der Provinz Lleida Catalonia nicht ausreichend Schutzgebiete für Steppenvögel ausgewiesen worden waren. Abgesehen von der Verzögerung, wurden im Auswahlprozess die vorgeschriebenen Kriterien oft nicht angewandt. Viele Staaten schlugen nur bereits geschützte Gebiete vor. In ihrem Bericht von 2004 beklagte die EU-Kommission außerdem, es sei aufgrund fehlender Informationen unmöglich die Gebietsauswahl zu bewerten.

Die EU-Kommission eröffnete im Jahr 2005 auch Verfahren gegen mehrere Staaten, da sie die ausgewiesenen Schutzgebiete nur unzureichend geschützt hätten. Gegen Italien und Portugal wurde ein Vertragsverletzungsverfahren durch eine „Begründete Stellungnahme“ eröffnet, Italien und Irland verklagte die EU-Kommission vor dem EuGH.

4 „Report From the Commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora“, COM(2003)845final.

Auch die Bestimmungen der FFH-Richtlinie zur Überwachung („monitoring“) des Gefährdungszustands von Arten und Habitaten wurden oft nicht erfüllt. Die EU-Kommission eröffnete deshalb im Dezember 2005 durch Mahnschreiben Vertragsverletzungsverfahren gegen acht Staaten. Diese hatten die Gefährdung der Populationen von Walen und Delfinen nicht angemessen überwacht. Eine weitere Verpflichtung der Richtlinie betrifft den Schutz besonders gefährdeter Arten auch außerhalb von Schutzgebieten. An Belgien wurde eine „Begründete Stellungnahme“ versandt, da der vom Aussterben bedrohte Feldhamster (*Cricetus cricetus*) nicht angemessen geschützt worden war.

Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie WRRL (Richtlinie 2000/60/EG) beinhaltet den Schutz aller Wasserkörper, also von Flüssen, Seen und Grundwasser. Das Ziel, eine deutlich verbesserte allgemeine Wasserqualität im Jahr 2015, soll u. a. durch die grenzüberschreitende Verwaltung von Flusseinzugsgebieten erreicht werden. Folgende Schritte waren in der Richtlinie vorgesehen: Bis zum 22.12.2003 sollten alle EU-Mitglieder die Richtlinie in nationales Recht umsetzen und bis zum 22.6.2004 Informationen über die Einteilung von Flussverwaltungsgebieten und die Zuständigkeiten liefern. Bis zum 22.3.2005 sollten erste Analysen für die neu geschaffenen Flusseinzugsgebiete vorliegen.

Die Frist zur vollständigen Umsetzung in nationales Recht wurde von mehreren EU-Mitgliedern verletzt. Gegen Deutschland, Belgien, Luxemburg, Italien und Portugal reichte die Kommission Klage beim EuGH wegen nicht fristgemäßer Umsetzung der WRRL ein. Griechenland wurde von der Kommission durch eine „Begründete Stellungnahme“ gemahnt, die vollständige rechtliche Umsetzung der Richtlinie durchzuführen. Griechenland, Italien und Spanien haben die zweite Frist (zur Übermittlung von Informationen) und die dritte Frist (zur ersten Analyse der neuen Flusseinzugsgebiete) nicht eingehalten. Die EU-Kommission hat in beiden Fällen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Grundwasserrichtlinie und Gefahrstoffrichtlinie

Die Gefahrstoffrichtlinie (Richtlinie 76/464/EWG), eine der ersten EU-Richt-

1 Vgl. die Studie des Europäischen Umweltbüros (EEB) „Particle reduction plans in Europe. Implementation of the first daughter directive on ambient air quality in Europe“; Download (PDF, 64 S., 630 kB): www.eeb.org/activities/air/EEB_Snapshot_Report_Air.pdf

2 In Portugal wurden zu hohe Feinstaubwerte, in Griechenland auch zu hohe Stickstoffdioxidwerte gemessen.

3 Siehe auch Pressemitteilung des Europäischen Umweltbüros vom 26. September 2006 zu einem Beschluss des Europäischen Parlaments: www.eeb.org/press/260906_pr_do_not_hold_your_breath_EP_air_vote.htm

Tabelle:
EU-Umweltrecht: Offene Vertragsverletzungsverfahren (Stand Ende 2005)

Mitgliedstaat	Keine frist-gerechte Mitteilung der Um-setzung in nationales Recht	Nationale Recht-sprechung ist nicht konform zu EU-Recht	Falsche Anwendung des EU-Rechts in der Verwal-tungspraxis	Gesamt-anzahl	Differenz zu 2004
Italien	8	17	52	77	2
Spanien	6	6	45	57	-9
Irland	8	7	30	45	-6
Frankreich	9	12	21	42	-8
Griechenland	8	5	23	36	-5
Portugal	8	2	25	35	-3
Großbritannien	4	10	17	31	-6
Deutschland	6	5	13	24	-11
Belgien	6	5	12	23	-8
Österreich	6	3	6	15	-6
Luxemburg	8	3	4	15	3
Finnland	7	2	4	13	-3
Niederlande	3	4	5	12	-13
Malta	7	0	3	10	5
Tschechien	6	1	1	8	-4
Dänemark	3	2	3	8	0
Ungarn	6	0	2	8	2
Zypern	4	0	3	7	5
Schweden	1	2	3	6	-7
Polen	2	0	2	4	-1
Slowakei	3	0	1	4	-3
Estland	1	0	2	3	-4
Slowenien	3	0	0	3	-2
Lettland	1	0	1	2	2
Litauen	0	0	1	1	1
Gesamtanzahl	124	86	279	489	-79

linien im Umweltrecht, regelt ebenso wie die Grundwasserrichtlinie (Richtlinie 80/68/EWG) die Überwachung der Abgabe von gefährlichen Stoffen ins Wasser. Beide Richtlinien sollen letztlich durch die Wasserrahmenrichtlinie ersetzt werden. Im Juni 2005 wurde Irland vom EuGH wegen Verletzung der Gefahrstoffrichtlinie verurteilt, da das Land kein nationales Überwachungssystem für die Kontrolle von Abwässern aus landwirtschaftlichen Betrieben, Fischzuchtanlagen und Kläranlagen besaß. Griechenland wurde vom EuGH im April 2005 wegen Verletzung der Grundwasserrichtlinie verurteilt.

Transparenzrichtlinie

Die Transparenzrichtlinie¹ ersetzt eine ältere Richtlinie² und regelt das Recht der Öffentlichkeit, über den Zustand der Umwelt informiert zu werden. Hintergrund dieser Rechtsakte ist die Århus-Konvention, durch deren Unterzeichnung sich die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben der Öffentlichkeit Zugang zu Um-

1 Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen vom 28.1.2003.

2 Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt

weltinformationen zu gewähren.³ Die vollständige rechtliche Umsetzung der Richtlinie bis zum 12.2.2005 wurde von vielen Staaten verfehlt. Die EU-Kommission hat deshalb Österreich, Frankreich, Ungarn, Irland und Portugal mit „Begründeten Stellungnahmen“ gemahnt und Belgien, Griechenland, Spanien und Luxemburg vor dem EuGH verklagt. ■

Autor: Jakob Gerstenlauer, DNR, EU-Koordination

● **Weitere Informationen**

European Environmental Bureau (EEB), Roberto Ferrigno, Bld. de Waterloo, 34, B-1000 Brüssel
Tel. 0032 2 / 28910-94, Fax -99
eMail: roberto.ferrigno@eeb.org
www.eeb.org

Umsetzung von EU-Recht:
www.ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm

Quellen:
„Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law 2005, SEC(2006) 1143, Commission Staff Working Paper“
www.europa.eu/rapid (Reference: IP/06/1232)

3 Vgl. BMU zum Thema Århus-Konvention: www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/die_aarhus-konvention/doc/2608.php

Warum sich Staaten (nicht) an Europäisches Recht halten

Gastbeitrag von Tanja Börzel, Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk, FU Berlin¹

Die EU - der bedeutendste Gesetzgeber in der Umweltpolitik

Die Europäische Union (EU) blickt auf 30 Jahre Umweltpolitik zurück. Dennoch hat erst die Einheitliche Europäische Akte 1986 der Europäischen Gemeinschaft (EG) die vertragliche Kompetenz für umweltpolitische Belange verliehen. Seitdem ist die Europäische Gemeinschaft zu einem wichtigen Gesetzgeber in der Umweltpolitik avanciert. Mit derzeit rund 400 gültigen Rechtsakten hat der Umweltbereich einen großen Anteil am Gesamtbestand der fast 10.000 europäischen Rechtsakte. So hat die Umweltpolitik z. B. dreimal so viele gültige Verordnungen und Richtlinien wie die Sozialpolitik und über siebenmal mehr gültige Verordnungen und Richtlinien als die Wettbewerbspolitik.

Die EU ist folglich für einen Großteil der Umweltpolitik ihrer Mitgliedstaaten verantwortlich. Das Spektrum ist so breit wie die Umweltpolitik selbst und reicht von sektorspezifischen Richtlinien und Verordnungen (z. B. zur Trinkwasserqualität) zu integrierten, medien-übergreifenden Ansätzen (etwa die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung). Angesichts der immer stärker werdenden Bedeutung der EU als Gesetzgeber in der Umweltpolitik stellt sich die politisch bedeutsame Frage, inwiefern sich die EU-Mitgliedstaaten an europäische Regeln halten.

Nehmen Regelverletzungen zu?

Die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge hat unter anderem gehört es zu ihren Aufgaben über die Einhaltung europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten zu wachen und bei vermuteten Regelverstößen Vertragsverletzungsverfahren gegen die betroffenen Staaten anzustrengen (siehe S. 8). Das Vertragsverletzungsverfahren ist mehrstufig und im Allgemeinen sehr effektiv. Die Anzahl der anhängigen Fälle nimmt von Stufe zu Stufe ab, sodass die Fälle, in denen ein Zwangsgeld verhängt wurde, an einer

Hand abgezählt werden können. Die Mitgliedsländer halten sich alle (früher oder später) vollständig an europäisches Recht.²

Dennoch beklagt die EU-Kommission immer wieder ein wachsendes Defizit in der Einhaltung europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten.³ Ist dies Anlass zur Sorge, und was bedeutet dies für die Zukunft der europäischen (Umwelt-)Politik? Dieser Beitrag greift auf die Ergebnisse eines Forschungsprojektes⁴ zurück und bringt Licht in das Dunkel der Regeleinhaltung in der EU im Allgemeinen und hinsichtlich der Unterschiede zwischen Ländern und Politikfeldern im Besonderen.

Auf den ersten Blick scheinen die Klagen der Kommission über ein wachsendes Defizit an Regeleinhaltung innerhalb der EU berechtigt zu sein. Die absolute Anzahl an von der Kommission eröffneten Vertragsverletzungsverfahren wegen Regelverstößen durch Mitgliedstaaten hat zugenommen. Waren es 1970-1980 durchschnittlich etwa 180 und 1988 beinahe 600 jährlich, stieg die Anzahl 1993 auf etwa 1200, 1998 gar auf fast 1500 eröffnete Vertragsverletzungsverfahren an.⁵

Ein anderes - und weit weniger beunruhigendes - Bild ergibt sich hingegen, wenn die Anzahl der Mitgliedsländer und der Umfang der jeweils einzuhaltenden Rechtsakte berücksichtigt werden. Je mehr Mitgliedstaaten es gibt, die Regeln verletzen können, und je größer die Anzahl der potenziell zu verletzenden Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen) ist, desto höher ist die „Verletzungswahrscheinlichkeit“. Bei dieser Betrachtungsweise zeigt sich, dass es zwar ein Defizit in der Regeleinhaltung gibt, dieses Defizit aber über die Zeit hinweg

relativ konstant bleibt und nicht etwa anwächst.⁶

Gibt es besondere „Sünder“ unter den Mitgliedstaaten?

Betrachtet man die wegen Vertragsverletzungen eröffneten Verfahren gegen die Mitgliedstaaten, so stellt man zunächst fest, dass es Staaten gibt, die häufiger als andere gegen Europäisches (Umwelt-) Recht verstoßen. Auf den ersten Blick ergibt sich dabei ein Nord-Süd Gefälle. Mitgliedstaaten aus dem nördlichen Teil der EU verstoßen weniger gegen europäisches Recht als Mitgliedstaaten aus dem Süden. Warum aber schneiden Italien, Griechenland und Portugal schlechter ab als Dänemark, die Niederlande oder Großbritannien⁷, wenn es um die Einhaltung europäischer Regeln geht?

Wesentliche Faktoren für Regelverletzungen

Die politikwissenschaftliche Forschung hat unterschiedliche Theorien zur Erklärung von Regelverstößen entwickelt, die vorwiegend bestimmte Eigenschaften der Mitgliedstaaten als Ursache annehmen. Als mögliche Erklärungsvariablen werden Faktoren wie staatliche Macht, Kapazität, Legitimität der EU, Sozialisierung, Rechtskultur oder schlicht die Passfähigkeit zwischen nationalem und europäischem Recht diskutiert. Eine quantitative Studie hat gezeigt, dass zwei Faktoren von besonderer großer Bedeutung für Verstöße gegen europäisches Recht sind: Kapazität und Macht.⁸

Damit sich Staaten überhaupt an europäisches Recht halten können, benötigen sie ausreichende politische, finanzielle und administrative Kapazitäten, um europäische Richtlinien in nationale Rechtsakte umzusetzen und die bürokratischen Strukturen anzuweisen bzw. aufzubauen, mit denen eine vollständige und korrekte Rechtsanwendung herbeigeführt werden kann. Fehlen Kapazitäten, so können betroffene Staaten europäisches Recht nicht

¹ Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin

² Panke, Diana, 2006: Why Big States Cannot Do What They Want. International Courts and Compliance, in: www.fu-berlin.de/europa

³ Siehe Börzel, Tanja A., 2001, S. 803: Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact? in: *Journal of European Public Policy* 8, 803-24.

⁴ Forschungsprojekt: „Wenn sich Staaten nicht an die Regeln halten. Gewollte und ungewollte Verstöße gegen das EU-Gemeinschaftsrecht“ (Fördernummer BO 1831/1-2). Leitung Prof. Dr. Tanja A. Börzel <http://web.fu-berlin.de/europa/forschung/compliance.htm>

⁵ Börzel 2001: S. 813-818.

⁶ Börzel 2001: S. 817.

⁷ Börzel 2001: S. 818.

⁸ Börzel, Tanja A., 2000: Why there is no Southern Problem. On Environmental Leader and Laggards in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 7, 141-62.

Börzel, Tanja A., 2002: Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 193-214.

ordnungsgemäß umsetzen und anwenden - selbst wenn sie dazu bereit wären. Allerdings zeigen die Forschungsergebnisse auch, dass Mitgliedstaaten vorhandene Kapazitäten keinesfalls immer nutzen, um sich an europäisches Recht zu halten.

Neben Kapazitäten braucht es den Willen der Akteure in den Ministerien und der Bürokratie, europäisches Recht auch tatsächlich umfassend und korrekt umzusetzen. Die empirische quantitative und qualitative Studie zeigt, dass der Wille von Staaten, sich an europäisches Recht auch dann zu halten, wenn es erhebliche Kosten verursacht und nicht zu dem bereits geltenden innerstaatlichem Recht passt, sehr stark mit der Macht eines Staates korreliert. Je mächtiger Staaten sind, d. h. je größer ihre wirtschaftlichen Ressourcen sind und je mehr Stimmen sie im EU-Ministerrat haben, desto eher sind diese Staaten gewillt, die politischen und finanziellen Kosten eines europäischen Vertragsverletzungsverfahrens in Kauf zu nehmen.

Macht- und Kapazitätsunterschiede erklären, warum sich bei den eröffneten Vertragsverletzungsverfahren tendenziell eine Schere zwischen den nördlichen und den südlichen Mitgliedstaaten auftut. Die südlichen Mitgliedstaaten haben oftmals weniger finanzielle und administrative Kapazitäten als ihre nördlichen Nachbarn. Sie sind deshalb häufiger schlicht nicht in der Lage, europäisches Recht vollständig und korrekt innerstaatlich umzusetzen. Hingegen bedeutet dies nicht, dass die nördlichen Mitgliedstaaten immer sehr gut abschneiden, nur weil sie einen Kapazitätsvorsprung haben. Die Fähigkeit allein, sich an europäisches Recht zu halten, genügt nicht. Vielmehr müssen die Staaten auch den politischen Willen dazu haben, was vor allem bei Staaten mit großer wirtschaftlicher Macht seltener der Fall ist als bei weniger mächtigen Staaten¹. Dies erklärt beispielsweise, warum bei einem Vergleich der Anteile an jeweils gegen die Staaten eröffneten Vertragsverletzungsverfahren Deutschland als mächtiger und kapazitätsstarker Mitgliedstaat schlechter abschneidet als Dänemark oder die Niederlande, die viele Kapazitäten aber geringe Macht besitzen.²

1 Börzel 2001: 818

2 Börzel 2001: 818.

Warum wird besonders das Umweltrecht so schlecht umgesetzt?

Der Regelbefolgungsgrad variiert nicht nur zwischen Staaten. Es findet sich auch eine erhebliche Varianz zwischen den verschiedenen Politikfeldern, in denen die EU gesetzgeberisch tätig ist. So ist die Umweltpolitik das Politikfeld mit den meisten Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht. So gehört die Vogelschutzrichtlinie, gefolgt von der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie und der Umweltverträglichkeitsrichtlinie, zu den meistverletzten Rechtsakten in der Europäischen Union. Während in der Umweltpolitik überdurchschnittlich viele Regeln verletzt werden, zeichnen sich andere Politikbereiche wie zum Beispiel die Sozialpolitik oder die Forschungspolitik durch einen weit geringeren proportionalen Anteil an Vertragsverletzungen aus.³

Wie kann das erklärt werden? Im Allgemeinen zeigen die genannten Fallstudien, dass umweltpolitische Richtlinien oft keine politische Priorität genießen und es häufig am politischen Willen zur Regeleinhaltung fehlt. Gerade bei Kapazitätsengpässen oder bei hoher Arbeitsbelastung der Regierung werden europäische Umweltrichtlinien und -verordnungen häufig hinten angestellt. Dies erklärt das vergleichsweise schlechte Abschneiden sowohl von mächtigen (Italien, Frankreich, Deutschland) als auch von weniger mächtigen Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal).

Darüber hinaus geht die EU-Umweltpolitik häufig stärker auf Ziele und Vorstellungen der nördlichen Staaten ein - und so an den eigentlichen Problemen der südlichen Mitgliedstaaten vorbei.⁴ Beispielsweise haben südliche Staaten wie Portugal und Spanien phasenweise Probleme mit der ausreichenden Bereitstellung von nicht gesundheitsgefährdendem Trinkwasser und nicht etwa mit bestimmten umweltschutzbezogenen Qualitätsanforderungen, die über gesundheitliche Unbedenklichkeit hinausgehen.

3 Börzel, Tanja A./Tobias Hofmann/Carina Sprungk, 2003: Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats. Zur Implementationslogik marktkorrigierender Regelungen in der EU, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10, 247-86.

4 Börzel, Tanja A., 2003: Environmental Leaders and Laggards in the European Union. Why There is (Not) a Southern Problem. London: Ashgate.

Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen legen diese Ergebnisse nahe? Erstens gibt es zwar Regelverstöße gegen Gemeinschaftsrecht - aber kein wachsendes Defizit. Zweitens zeigt sich nicht nur eine Schere zwischen kapazitätsstarken und -schwachen und zwischen mächtigen und weniger mächtigen Staaten, sondern auch zwischen Politikfeldern. Drittens hat sich das europäische Vertragsverletzungsverfahren bewährt, um in Politikfeldern wie der Umweltpolitik Regelverstöße in Regeleinhalten umzuwandeln - und zwar für nördliche wie für südliche Mitgliedstaaten. In den bilateralen Interaktionen zwischen der Europäischen Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat werden etwa 70 % aller Fälle beigelegt, ohne dass es zu einer Anrufung des Europäischen Gerichtshofs kommt.⁵ Daraus kann geschlossen werden, dass Kapazitätslücken (z. B. hinsichtlich der nötigen Expertise und des Aufbaus von benötigten Verwaltungsstrukturen und -prozeduren) über die Zeit und durch die Unterstützung der Europäischen Kommission geschlossen werden können.⁶ Dennoch könnten viele der eröffneten Vertragsverletzungsverfahren verhindert werden, wenn umweltpolitische Belange einen höheren politischen Stellenwert einnehmen würden. ■

• Weitere Informationen

Arbeitsstelle Europäische Integration, Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin, Ihnestr. 22, 14195 Berlin
Tel. 030 / 8385-4831, Fax -5049
eMail: europe@zedat.fu-berlin.de
www.fu-berlin.de/europa

5 Tallberg, Jonas, 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, in: International Organization 56, 609-43.

6 Panke 2006.

Die Kosten des Nichthandelns

Gastbeitrag von Benjamin Görlach, Ecologic¹

Prognostizierte Kosten als Argument für eine engagiertere Umweltpolitik

Welche Schäden stehen uns ins Haus, wenn der Klimawandel nicht vermieden werden kann? Was sind die wirtschaftlichen Folgen des Ozonlochs oder des Verlustes von Artenvielfalt? Wie hoch liegen die externen Kosten des derzeitigen Energiesystems? Welche Folgekosten sind mit der Erosion und der Versalzung von Böden verbunden? Wie viele Krankheits- und Todesfälle lassen sich jährlich auf Luftverschmutzung zurückführen? Diese Fragen sind in der Umweltpolitik nicht neu, einschlägige Studien wurden verschiedentlich durchgeführt. Ihnen gemein ist, dass dabei die Kosten des unterlassenen Umweltschutzes als Argument für eine engagiertere Umweltpolitik herangezogen werden. Im Auftrag der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission hat Ecologic mit vier Partnerinstituten in Großbritannien und den Niederlanden die methodischen Grundlagen und mögliche Anwendungen für die Berechnung der Kosten des Nichthandelns im Umweltbereich untersucht.²

Die Kosten des Nichthandelns (engl. cost of policy inaction) sind verschiedentlich als Argument für die Notwendigkeit engagierter Umweltpolitik verwendet worden. Dabei werden sie meist defensiv verwendet: falls umweltpolitische Maßnahmen mit Hinweis auf die damit verbundenen Kosten abgelehnt werden, lässt sich dagegen anführen, dass die Kosten des Nichthandelns u. U. ebenfalls erheblich sind und langfristig höher liegen als die Kosten des Handelns.

Während die Kosten des Nichthandelns verschiedentlich als Argument verwendet wurden, wurde die methodische Grundlage des Konzeptes erst vor kurzem näher betrachtet. Ein OECD-Workshop zu diesem Thema im Jahr 2005 definierte die Kosten des Nichthandelns als die „umweltbezogenen Schadenskosten, die durch die Abwesenheit von Politiken oder die unterlas-

sene Veränderung bestehender Politiken entstehen.“ Damit wird deutlich, dass die Kosten des Nichthandelns sich nicht allein auf das Fehlen von (Umwelt-)Politik zurückführen lassen, sondern auch durch fehlgeleitete Politiken in anderen Bereichen entstehen können, indem etwa Umweltbelange unzureichend in die Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiepolitik integriert werden.

Frühwarnsystem, aber kein Maßnahmenkatalog

Die Kosten des Nichthandelns werden als Argument üblicherweise sehr früh im politischen Prozess herangezogen: sie dienen dazu, umweltpolitischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, und dessen Dringlichkeit zu vermitteln, um ein Thema auf die Agenda zu setzen. Sie liefern keine Anhaltspunkte für die Identifikation, den Vergleich oder die Auswahl bestimmter Handlungsoptionen. Mit anderen Worten sind die Kosten des Nichthandelns ein Frühwarnsystem, das verdeutlicht, das etwas getan werden muss, aber keine Informationen darüber liefert, was getan werden muss. Insofern sind derartige Abschätzungen auch typischerweise nicht auf einzelne Maßnahmen bezogen, sondern auf bestimmte Umweltgüter (Fischbestände, Klima) oder Wirtschaftssektoren (Verkehr, Energie, Landwirtschaft). Über den Nutzen des Handelns ist damit noch nichts gesagt: es ist denkbar, sogar wahrscheinlich, dass die Kosten des Nichthandelns wesentlich höher liegen als der Nutzen des Handelns, da nicht alle Schäden vermeidbar sind.

Auswirkungen vergleichbar machen

Daher unterscheiden sich Untersuchungen zu den Kosten des Nichthandelns auch von Kosten-Nutzen-Analysen umweltpolitischer Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analysen kommen typischerweise später im Politikprozess zum Einsatz, um die Abwägung und Auswahl bestimmter Handlungsoptionen zu unterstützen. Während der Betrachtungswinkel für die Kosten des Nichthandelns weiter ist als in einer umweltbezogenen Kosten-Nutzen-Analyse, ist die Herangehensweise ähnlich: in beiden Fällen geht es darum, Auswirkungen in verschiedenen Dimensionen zu ermitteln und vergleichbar zu machen. Die monetäre Bewertung von Umweltauswirkungen kann dabei nützlich sein, ist jedoch kein Allheilmittel.

Vielmehr sind die Kosten des Nichthandelns als Kosten im weitesten Sinn zu verstehen: sie können in monetären Einheiten beschrieben werden (als Prozent des Bruttosozialprodukts oder in Milliarden Euro), können aber auch durch quantitative, nicht-monetäre Einheiten (Todesfälle durch Luftverschmutzung) oder qualitativ verbal beschrieben werden (Verlust von wichtigen Ökosystemen).

Falls die Kosten in monetären Einheiten dargestellt werden, stellt sich dabei analog zur Kosten-Nutzen-Analyse die Herausforderung, nicht marktmäßige Wirkungen (externe Effekte), für die kein Marktpreis vorhanden ist, mit Geldwerten zu versehen - etwa den Verlust von Korallenriffen oder Feuchtgebieten. Dabei gelten die einschlägigen Kritikpunkte und Vorbehalte bei der monetären Bewertung von Umweltgütern - so sind die Schätzwerte mit z. T. erheblichen Unsicherheiten behaftet, die durch die Bewertung in Geldeinheiten nur scheinbar kaschiert werden. Gleichzeitig führt die Beschreibung von Auswirkungen in monetären Einheiten häufig dazu, dass die Ergebnisse mehr Gehör finden, selbst wenn die Monetarisierung an sich keine neuen Erkenntnisse liefert.

Beispiel 1: Luftreinhaltung

Eine EU-Studie zu den Auswirkungen der Luftverschmutzung in Europa kam zu dem Ergebnis, dass sich im Jahr 2000 370.000 Todesfälle auf Luftverschmutzung zurückführen ließen, Tausende mit Atemwegserkrankungen in die Krankenhäuser eingeliefert wurden und Millionen von Menschen ihre Freizeitaktivitäten zu mindest für einzelne Tage einschränken mussten. Die Kosten der Luftverschmutzung durch Ernteausschlag und Schäden an Gebäuden beliefen sich auf fast vier Milliarden Euro, und Tausende Quadratmeter von Wäldern und Gewässern waren überhöhten Schadstoffeinträgen aus der Luft ausgesetzt. In der Folgenabschätzung der EU-Kommission für die thematische Strategie zur Luftreinhaltung werden die Gesundheitsschäden für das Jahr 2020 zusätzlich in monetären Einheiten ausgedrückt: demnach liegen die Schäden zwischen 188 und 608 Milliarden Euro -

¹ Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy, Berlin

² www.ecologic.de/modules.php?name=News&file=article&sid=1770

die Obergrenze liegt damit um den Faktor 3 höher als die Untergrenze.¹

Beispiel 2: Klimawandel

Ein weiterer Bereich, in dem oft auf die Kosten des Nichthandelns zurückgegriffen wird, ist der Klimawandel. In Deutschland hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Bundesumweltministeriums eine Untersuchung zu den Kosten des Nichthandelns vorgelegt², in Großbritannien wurden die Kosten des unterlassenen Klimaschutzes etwa in Untersuchungen zu den „social cost of carbon“ (SCC) oder unlängst im Stern-Report zu den wirtschaftlichen Aspekten des Klimawandels beleuchtet. In qualitativer Form werden die Kosten des Nichthandelns auch im Third Assessment Report des UN-Expertengremiums IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) behandelt.

Dabei wird deutlich, dass Abschätzungen der Kosten des Nichthandelns im Klimabereich mit erheblich größeren Unsicherheiten verbunden sind, als dies bei anderen Umweltproblemen der Fall ist. Am besten lassen sich noch Auswirkungen abschätzen, die sich aus einem Anstieg der Durchschnittswerte ergeben, etwa der Durchschnittstemperatur oder des Meeresspiegels. Wesentlich schwieriger wird es bei Aussagen über die Zunahme von Extremereignissen und deren wirtschaftliche Folgen. Nichtlineare Effekte mit extremen Kosten und geringem Eintrittsrisiko - wie etwa eine Abschwächung des Golfstroms - entziehen sich einer wirtschaftlichen Bewertung.

Wann ist die Berechnung von Kosten des Nichthandelns angebracht?

Zusammengefasst bedeutet dies, dass Berechnungen zu den Kosten des Nichthandelns in solchen Fällen angebracht sind, in denen

- erhebliche Umweltauswirkungen gegeben sind;
- keine klaren Politikmaßnahmen gegeben sind, die diese Umweltauswirkungen verringern sollen, bzw. die Korrekturmaß-

nahmen zu zögerlich sind und zu spät kommen;

- besondere Dringlichkeit gegeben ist, d. h. das Problem sich durch Nichtstun verschärft und möglicherweise irreversible Schäden entstehen;
- den Umweltauswirkungen nicht genug politische Aufmerksamkeit zukommt.

• Weitere Informationen

Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy,
Benjamin Görlach M.Sc. (Economics),
Senior Fellow, Pfalzburger Str. 43/44,
10717 Berlin
Tel. 030 / 86880-147, Fax -100
eMail: goerlach@ecologic.de
www.ecologic.de

¹ Europäische Kommission: Impact Assessment zur thematischen Strategie für die Luftreinhaltung, SEC (2005) 1133. Brüssel, 21. September 2005

² Claudia Kemfert und Katja Schumacher 2005: Costs of Inaction and Costs of Action in Climate Protection. DIW Berlin: Politikberatung kompakt Band 13. Berlin: DIW

Umweltrechtsverletzungen: Bürger müssen klagen

Gastbeitrag von Marc Pallemarts, Institute for Environmental Policy (IEEP)

Wie die EU-Kommission individuelle Beschwerden behandelt

Auf Antrag des Europäischen Parlaments veröffentlicht die EU-Kommission jährlich einen Bericht über ihre Bemühungen, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Bereichen zu überwachen. Neben diesem allgemeinen Bericht gibt die Kommission seit 1999 auch jährlich eine Studie heraus, welche die Umsetzung des EU-Umweltrechts untersucht. Diese Studie untersucht sowohl die Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht als auch die tatsächliche Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Für alle, die an der Effektivität von EU-Umweltrichtlinien und den Anstrengungen von EU-Institutionen zu ihrer Durchsetzung interessiert sind, sind diese Berichte eine interessante, aber gleichzeitig auch schwer verständliche Lektüre.

Mehr oder weniger

Vertragsverletzungsverfahren?

In ihrem Bericht für das Jahr 2002, der mit einem Jahr Verzögerung publiziert wurde, schrieb die Kommission: „Die letzten fünf Jahre haben wachsende Schwierigkeiten bei der rechtzeitigen und korrekten Umsetzung sowie der geeigneten praktischen Anwendung der Umweltgesetzgebung der EU-Kommission gezeigt. Das beweist die wachsende Anzahl der eingegangenen Beschwerden und die Zunahme der Vertragsverletzungsverfahren, die jedes Jahr von der Kommission eröffnet werden.“ In dem Bericht zwei Jahre später wurde jedoch festgestellt: „Die Umsetzung der Gemeinschaftsgesetzgebung der Mitgliedstaaten hat sich im Umweltbereich in den letzten Jahren verbessert. Dafür ist die beträchtliche Abnahme der Zahl neuer Beschwerden verantwortlich, die 2004 von der Kommission registriert wurden (336 im Vergleich zu 555 im Jahre 2002).“ Laut den letzten veröffentlichten Angaben nimmt die Zahl der Beschwerden weiter ab (275 im Jahre 2005).

Berechtigt der statistische Fakt abnehmender Beschwerden dazu wie die EU-Kommission anzunehmen, dass es in zwei Jahren eine fast übernatürliche Umkehrung des Umsetzungsschnittes im Umwelt-

recht gegeben hat? Wohl eher nicht. Die EU-Kommission selbst interpretiert die Daten im aktuellen Bericht zur Umsetzung des EU-Umweltrechts vorsichtiger. Sie betont, dass eine weitere beträchtliche Reduzierung der Anzahl an offenen Vertragsverletzungsverfahren wahrscheinlich in der nahen Zukunft nicht möglich sein wird. Im Zuge der EU-Erweiterung sei mit einer steigenden Anzahl an Beschwerden und Petitionen von Seiten des EU-Parlaments zu rechnen, weil es in EU-finanzierten Infrastrukturprojekten zu Verletzungen des Umweltrechts kommen werde.

Beschwerdeverfahren auf Grund von Bürgerklagen...

Wie ist die heutige Situation der Umsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten? Und wie behandelt die Kommission heute die Beschwerden von Bürgern?

Beschwerden sind nur einer von mehreren Wegen, auf denen die Kommission mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht aufdeckt. Rechtsverfahren werden außerdem eingeleitet, wenn Mitgliedstaaten es versäumen Maßnahmen zu melden, die für die Umsetzung von Richtlinien erforderlich sind.¹ Eine dritte Möglichkeit ist, dass Untersuchungen der EU-Kommission ergeben, dass die nationale Gesetzgebung nicht mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimmt.² Im Bereich des Umweltrechts machen individuelle Beschwerden aber immer noch mehr als die Hälfte der jährlich neu registrierten Fälle von Vertragsverletzungen aus. Aus diesem Grund und wegen der direkten Betroffenheit der Öffentlichkeit konzentriert sich dieser Artikel auf die Behandlung individueller Beschwerden durch die EU-Kommission.

Wie das EU-Parlament in einer Entschliebung vom 16. Mai 2006 hervorhob, „zeigt die Zahl der Beschwerden wegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts, dass die europäischen Bürger eine wichtige Rolle in dessen Anwendung spielen und dass die Möglichkeit ihre Anliegen

gezielt einzubringen für die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union wichtig ist.“

Die EU-Kommission hat die meisten neuen Fälle von Vertragsverletzungen im Umweltbereich 2001 registriert. Seitdem nahm die Fallzahl in jedem Jahr leicht ab, mit Ausnahme von 2004, wo sie sehr stark abnahm. Der Anteil von Beschwerden im Umweltbereich ist immer noch am höchsten von allen Politikbereichen (2005: 24 % der Beschwerden in der EU; 2002: 38 %). Kann man die Abnahme der Beschwerden durch eine verbesserte Umsetzung des EU-Umweltrechts erklären? Oder spiegelt sie die zunehmende Skepsis der Öffentlichkeit gegenüber den EU-Institutionen und der Rolle der EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ im Besonderen wider?

...von der EU-Kommission gewünscht?

In der Vergangenheit hat die Kommission die Bürger aktiv ermutigt, Beschwerden über Rechtsverletzungen im Umweltbereich einzureichen. Sie betont, dass solche Beschwerden „ein vitales Mittel zum Aufspüren von Verletzungen des Gemeinschaftsrechts darstellen“. Die Beschwerden seien wichtig, um das „Prinzip einer Gemeinschaft, die auf Rechtsgrundlagen basiert, zu einer greifbaren Realität für europäische Bürger und Unternehmer zu machen.“ Gleichzeitig gibt die EU-Kommission jedoch auch zu, dass individuelle Beschwerden, wegen der damit einhergehenden „praktischen Schwierigkeiten“ und begrenzter personeller Ressourcen weniger stark berücksichtigt werden können. Sie konzentriert „sich daher eher auf Probleme der Kommunikation und Konformität“ der nationalen Umsetzungsmaßnahmen als auf individuelle Fälle schlechter Anwendung des europäischen Umweltrechts.

In der Praxis führt nur ein kleiner Anteil der registrierten Beschwerdefälle zu einer „Begründeten Stellungnahme“. Noch weniger Fälle werden später vor dem Europäischen Gerichtshof behandelt. 2005 wurden nur etwa 16 % der anhängigen Umweltverfahren (als Resultat der Beschwerden oder durch die Überwachungsaktivitäten der Kommission aufgedeckt) an den Europäischen Gerichtshof weitergeleitet. Die Praxis der Überwachung und Durchsetzung von Umweltgesetzen durch die EU-Kommission sendet also keine eindeutigen Signale an die Bürger.

1 Notwendige Maßnahmen können zum Beispiel nationale Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen sein. Zum Vertragsverletzungsverfahren siehe auch den Artikel auf S. 8. (die Red.)

2 Seit 2003 führen unabhängige Rechtsexperten im Auftrag der EU-Kommission „conformity checks“ durch. (die Red.)

Willkür bei der Verfolgung von Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission räumt ein, dass Vertragsverletzungsverfahren sehr oft beendet werden, bevor es zu einer Anklageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) kommt. Sie begründet dies damit, dass viele Beschwerden an die EU-Kommission keine Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht betreffen oder unbegründet seien und somit nicht zu einem Rechtsverfahren führen könnten. Der EuGH hat konsistent die Meinung vertreten, dass Entscheidungen der Kommission darüber, ob sie Vertragsverletzungsverfahren beginnt und weiterverfolgt oder ob sie diese beendet, völlig im Ermessensspielraum der EU-Kommission liegen.

Wichtig ist jedoch die Frage, wie die Kommission ihren Ermessensspielraum nutzt, wenn sie Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich behandelt - insbesondere, auf welchen Kriterien ihre Entscheidung gründet, nicht gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen. Aus dem allgemeinen Jahresbericht geht hervor, dass die EU-Kommission zunehmend Verstöße bereits vor der Versendung einer „Begründeten Stellungnahme“ abschließt. Betrachtet man alle Vertragsverletzungsverfahren (mit Ausnahme der „non-communication“-Fälle), so nahm der Anteil dieser Verfahren von 2003 bis 2005 um 32 % zu.

Der neueste Jahresbericht der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission bestätigt, dass besonders die Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich von dieser Entwicklung beeinflusst werden. Die Generaldirektion stellt dies jedoch als Beweis für ihre „Bemühungen, die effektive Handhabung der angenommenen Verstöße zu verbessern“, dar. Die Untersuchung zur Durchsetzung von Umweltrecht ergab, dass die Kommission im Jahr 2005 immerhin 266 Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen hat. Dies sind 54 % der Gesamtzahl aller Vertragsverletzungsverfahren (489), die Ende 2005 noch offen waren. In 89 % der Fälle wurden die Verfahren laut EU-Kommission eingestellt, da die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen hätten. Dies zeige, dass die Maßnahmen zur Durchsetzung von EU-Umweltrecht wirksame Werkzeuge seien. Für den Leser erschließt sich aus den vorhandenen Informationen nicht, welcher

Anteil der abgeschlossenen Fälle durch Beschwerden von Bürgern initiiert wurde und welcher Anteil durch Überwachungsmethoden der Kommission entdeckt wurde.

„Rationalisierte Handhabung der Klagen und Verstöße“

Die EU-Kommission hält Beschwerden, die sehr spezifische Vertragsverletzungen betreffen, für weniger wichtig. Die Mitteilung der Kommission von 2002 zur „Besseren Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ erklärte erstmals die Kriterien, nach denen die Priorität von Vertragsverletzungsverfahren festgelegt werden soll. Leider scheint es so, als würden nach diesen Kriterien die meisten Fälle, die durch Bürgerbeschwerden entstehen, stiefmütterlich behandelt. Nur wenn mit „Umweltschäden mit Folgen für die menschliche Gesundheit“ zu rechnen ist oder wenn mehrere Bürgerbeschwerden auf eine systematische Unterhöhnung eines bestimmten EU-Rechtsaktes hinweisen, sollen Beschwerden von Bürgern eine hohe Priorität bekommen. Außerdem soll eine Bürgerbeschwerde beachtet werden, wenn durch fehlende oder nicht sinngemäße Umsetzung in nationales Recht ein großes Segment der Öffentlichkeit betroffen ist.

In ihrem Jahresbericht 2005 erklärt die Generaldirektion Umwelt, was genau sie unter „einer rationalisierten Handhabung der Klagen und Verstöße“ versteht. Es soll vor allem darum gehen, „grundsätzliche“ und „systemische“ Probleme in der Umsetzung und Durchführung von EU-Umweltrecht zu bekämpfen. Dies bedeutet, dass Fälle, in denen die Beamten keine „systemische“ Verletzung erkennen können, fallengelassen werden. Dies betrifft zukünftig die meisten individuellen Beschwerden.

Knappe Kassen als Grund für Nichtregistrierung von Beschwerden?

Diese neue Strategie zur Durchsetzung von Umweltrecht wird meist mit der EU-Erweiterung und mit Mittelknappheit begründet. Die EU-Kommission hat bei mehreren Gelegenheiten auf die zusätzliche Arbeitsbelastung hingewiesen, die sich durch die EU-Erweiterung bei der Überwachung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Rechts ergibt. Die Schwierigkeit, in 25 Mitgliedstaaten, mit 20 Sprachen, die Konformität des nationalen

Rechts mit EU-Vorgaben im Detail zu untersuchen, ist offensichtlich. Obwohl die EU-Kommission bereits 2002 in ihrer bereits erwähnten Mitteilung den Mangel feststellte, gibt es keine Indizien dafür, dass in der Generaldirektion Umwelt zusätzliche Ressourcen bereitgestellt wurden. Im Gegenteil, die personelle Ausstattung der zuständigen Abteilung hat sich seit 2002 nicht verbessert. Im Vergleich zur gesamten Personaldecke der Generaldirektion ist sie sogar geschrumpft.

Die Kriterien, denen Beschwerden genügen müssen, um behandelt zu werden, und die Ressourcen, die dann für deren Bearbeitung vorhanden sind, geben Grund zur Besorgnis. Laut einer Mitteilung von 2002 ist es die offizielle Politik der EU-Kommission individuelle Beschwerden zu registrieren. Kürzlich wurden Anschuldigungen bekannt, die EU-Kommission würde bestimmte individuelle Beschwerden im Umweltsektor nicht länger registrieren. In der schon erwähnten Resolution des Europäischen Parlaments vom 16. Mai 2006 wird festgehalten, „dass der Europäische Ombudsmann kürzlich spezifische Beschwerden entgegennahm, welche die Nichtregistrierung von Beschwerden anzeigen; er überprüft momentan diese Vorwürfe“.

Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten nicht effizient genug

Dieser Artikel hat sich bisher allein mit der Überwachung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts durch die EU-Kommission beschäftigt. Doch auch wenn die EU-Kommission mit mehr Personal und Finanzen ausgestattet wäre und es transparentere Verfahren gäbe, wäre die zentrale Überwachung wäre trotzdem nicht ausreichend. Diese zentrale Art der Überwachung kann niemals alle Fälle von Umsetzungsdefiziten lösen, und sie kann außerdem keine befriedigende Antwort auf die legitimen Bedenken der EU-Bürger liefern. Auch die EU-Kommission betont, dass die Kontrolle in den Mitgliedstaaten mindestens genauso wichtig ist. Deshalb sei mangelhafte Kontrolle durch die Staaten eben auch sehr problematisch: „Die relativ hohe Anzahl an Beschwerden, welche die EU-Kommission erhält, spiegelt das Fehlen und/oder die mangelhafte Effizienz

von Klagemechanismen in den Mitgliedstaaten wider.“¹

Zugang zur Rechtsprechung in allen Mitgliedstaaten wichtig

Im Rahmen der Umsetzung der Århus-Konvention (siehe auch S. 5) hat die EU-Kommission lobenswerterweise einen Entwurf für eine Richtlinie über den Zugang zur Rechtsprechung in Umweltangelegenheiten vorgelegt. Viele Mitgliedstaaten sind gegen diesen Entwurf, der erstmals auch auf nationaler Ebene ein Klage-recht im EU-Umweltrecht einführt. Die EU-Kommission hat sich dazu bekannt, die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren, welche durch Bürger und NGOs eingeleitet werden und die sich auf spezifische Verletzungen des EU-Umweltrechts beziehen, zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund wird es umso wichtiger, dass in allen Mitgliedstaaten der Zugang zur Rechtsprechung garantiert wird. ■

Übersetzung aus dem Englischen: Nelly Thompson, Bjela Vossen, Jakob Gerstenlauer

● **Weitere Informationen**

Dr. Marc Pallemarts, Senior Fellow & Head of the Governance Team, Institute for Environmental Policy (IEEP), 18 Avenue des Gaulois, B-1040 Brüssel
Tel. 00322-7387471, Fax -7324004
eMail: mpallemarts@ieeplondon.org.uk
www.ieep.eu

¹ KOM(2003)667, Seite 35.

Bessere Umsetzung des EU-Umweltrechts mit IMPEL

Von Kristina Rabe, BMU¹

Das europäische Behördenetzwerk für die Umsetzung von Umweltrecht

1. Einführung²

Beim Umweltschutz gibt es die meisten Vertragsverletzungsverfahren

Das Umweltrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist mittlerweile ganz erheblich durch europäische Rechtsvorschriften geprägt. Über 200 Rechtsakte der EU werden dem europäischen Umweltrecht zugerechnet, dabei handelt es sich überwiegend um Richtlinien, deren wesentliche Inhalte in das jeweilige nationale Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission), deren Aufgabe es u. a. ist, die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu überwachen, berichtet jährlich auch über die Umsetzung des Europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten.³ In diesen Berichten führt sie detailliert auf, welche Verstöße sie verfolgt und welche Verfahren sie gegen welche Mitgliedstaaten eingeleitet hat. Hieraus ergibt sich, dass der Umweltschutz einer der Politikbereiche mit den meisten Vertragsverletzungsverfahren ist; so waren Ende des Jahres 2004 1220 und am Ende des Jahres 2005 798 Verfahren anhängig.⁴

Drei Kategorien bei Verstößen gegen EU-Recht

Die Verstöße werden dabei jeweils in bestimmte Kategorien eingeteilt. Zum einen wird zwischen verschiedenen Defiziten bei der Umsetzung europäischer Umweltrichtlinien in nationales Recht unterschieden. So ist nach Ablauf der Umsetzungsfrist einer Richtlinie jeder Mitgliedstaat verpflicht-

et, der Kommission seine Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen. Versäumt er dies, so wird ein Vertragsverletzungsverfahren wegen „Nichtmitteilung“ eingeleitet. Hat der Mitgliedstaat der Kommission Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt, die von dieser aber als unzureichend angesehen werden, so leitet die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen „nicht konformer Umsetzung“ ein. Erfährt die Kommission hingegen, dass eine umweltrechtliche Regelung europäischen Ursprungs nicht oder nicht vollständig angewandt wurde, so wird ein Verfahren aufgrund „schlechter horizontaler Anwendung“ eingeleitet.

Mehrere Wege führen zum Vertragsverletzungsverfahren

Während die Kommission Fälle der „Nichtmitteilung“ und der „nicht konformen Umsetzung“ unschwer erkennen kann, ist sie zur Feststellung von Fällen „schlechter horizontaler Anwendung“ in der Regel auf Informationen von außen angewiesen. Zumeist wird sie von Beschwerdeführern⁵ aus einem Mitgliedsland auf vermutete „schlechte horizontale Anwendungen“ aufmerksam gemacht und fordert den Mitgliedstaat dann auf Grundlage dieser Informationen im Rahmen eines „Beschwerdeverfahrens“ zur Stellungnahme auf. Falls sie die Stellungnahme des Mitgliedstaates nicht zufrieden stellt, leitet die Kommission sodann ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Auch Petitionen an das Europäische Parlament, Anfragen europäischer Parlamentarier oder ausbleibende bzw. unzureichende Berichte der Mitgliedstaaten selbst⁶ können zu Vertragsverletzungsverfahren führen.

Das nach Artikel 226 des EU-Vertrages geregelte Vertragsverletzungsverfahren⁷ ist mehrstufig, es führt – falls zuvor kein Einverständnis zwischen Kommission und betroffenem Mitgliedstaat erzielt werden kann – schließlich zur Klageerhebung der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).⁸ Dieser entscheidet letztlich, ob der Mitgliedstaat gegen Europäisches Recht verstoßen hat. Beendet der Mitgliedstaat die vom EuGH festgestellte Vertragsverletzung nicht, so kann die Kommission nach Artikel 228 des EU-Vertrages erneut ein mehrstufiges Verfahren einleiten und der EuGH auf entsprechende Klage der Kommission hin schließlich eine Geldstrafe gegen den säumigen Mitgliedstaat verhängen.⁹

2. Problemstellung

Beschwerde- und Klageverfahren aufwändig und unzureichend

Von der Erhebung einer Beschwerde bis zur (ersten) Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vergehen in der Regel mehrere Jahre. Zudem bindet die Bearbeitung der mehreren hundert Beschwerden bzw. weitergeleiteten Petitionen jährlich erhebliche Personalressourcen in der Generaldirektion Umwelt. Häufig betreffen mehrere Beschwerden bzw. Petitionen gleichartige Probleme oder aber Detailfragen einzelner naturschutzrechtlicher Entscheidungen der unteren Verwaltungsebenen, während in anderen Umweltrechtsbereichen kaum jemals Beschwerden erhoben werden, obwohl dort erhebliche Vollzugsmängel zu vermuten sind.¹⁰ Es ist daher kein Wunder, dass diese Verfahren zwar als notwendiges, aber keineswegs als hinreichendes In-

¹ Oberregierungsrätin Kristina Rabe arbeitet im Bundesumweltministerium (BMU), Referat Z III 4 - Internationale und EU-Angelegenheiten im Bereich der Erneuerbaren Energien.

² Siehe auch Seite 8 in diesem Heft.

³ Zu den einzelnen Berichten siehe www.ec.europa.eu/environment/law/implementation.htm

⁴ Verfahren mit umweltrechtlichem Schwerpunkt machen seit geraumer Zeit etwa ein Viertel aller Verfahren aus. Quelle: 7. Jahresbericht über die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftlichen Umweltrechts 2005; Veröffentlichung anstehend.

⁵ Beschwerdeführer sind z. B. Umweltverbände oder Einzelpersonen, die sich in einem formlosen Schreiben an die Generaldirektion (GD) Umwelt oder andere Stellen der Kommission wenden und eine ihrer Meinung nach bestehende konkrete Verletzung des EU-Umweltrechts durch staatliche Stellen rügen. In der Regel erhält die GD Umwelt mehrere hundert Beschwerden im Jahr (2005: 279 neue Beschwerden, Quelle: s.o. Fußnote 4).

⁶ Zahlreiche europäische Umweltregelungen legen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission fest, die sich z.T. auch überschneiden und im Rahmen der Initiative zur „Besseren Rechtsetzung“/Vereinfachung von EU-Umweltrecht nun konsolidiert und verringert werden sollen.

⁷ Das Beschwerdeverfahren ist nicht im EU-Vertrag selbst, sondern in den internen Verfahrensregeln der Kommission geregelt.

⁸ Die Klageerhebung vor dem EuGH ist allerdings keine zwingende Folge eines zu Ende geführten Vertragsverletzungsverfahrens, sondern liegt im Ermessen der Kommission.

⁹ Auch diese Verfahren werden in den Kommissionsberichten zur Umsetzung des Europäischen Umweltrechts getrennt aufgeführt. Nach Mitgliedstaaten aufgliedert schwankt die Fallzahl im Jahr 2005 hier zwischen 0 und 14 Fällen bei insgesamt 13 betroffenen Mitgliedstaaten, wobei Deutschland mit 3 Fällen im unteren Bereich lag (Verfahren insgesamt: 77); Quelle: s.o. Fußnote 4.

¹⁰ Dies gilt beispielsweise für den illegalen Export gefährlicher Abfälle wie zuletzt von den Niederlanden zur Elfenbeinküste bzw. aus Deutschland nach Tschechien und Polen.

strument angesehen werden, um die zufrieden stellende Umsetzung des europäischen Umweltrechts zu fördern.

3. Lösungsmöglichkeiten

Verschiedene Maßnahmen zur besseren Rechteinholung

Deshalb wurden eine Vielzahl anderer Maßnahmen ergriffen mit dem Ziel, eine bessere Umsetzung von EU-Umweltrechtsvorschriften zu erreichen und die Zahl der von der Kommission zu bearbeitenden Beschwerde-, Vertragsverletzungs- und Klageverfahren zu verringern. Dabei berücksichtigen diese Maßnahmen auch die Tatsache, dass zahlreiche (vermutete) Verletzungen von EU-Umweltrecht durch die Mitgliedstaaten nicht auf einer bewussten und gewollten Missachtung von Rechtsvorschriften europäischen Ursprungs beruhen. Vielmehr führen oft uneindeutige Bestimmungen, Interpretationsunterschiede sowie Unverträglichkeiten zwischen nationaler und (soweit erkennbar) europäischer Umweltrechtssystematik zu Anwendungsschwierigkeiten.

Das europäische Behördennetzwerk IMPEL

Neben vielen anderen Anstrengungen¹ wurde auf einen Vorschlag der niederländischen Präsidentschaft von 1991 im Jahr 1992 unter britischer Präsidentschaft ein Netzwerk europäischer Umweltvollzugsbehörden gegründet, das nach seinem Gründungsort zunächst „Chester-Netzwerk“ genannt wurde. In ihm waren Mitarbeiter aus Aufsichtsbehörden aller (damals zwölf) Mitgliedstaaten vertreten, die für die Emissionskontrolle großer Industrieanlagen zuständig waren. Zwischen den zweimal jährlich stattfindenden Vollversammlungen sollten vier Arbeitsgruppen zu technischen Aspekten von Zulassungen, Verfahrens- und Rechtsaspekten von Zulassungen, Aufsicht und Inspektionen sowie Management der Durchsetzung von Umweltrecht jeweils unter der Leitung ei-

nes Vorsitzlandes Erfahrungen austauschen.

Im Dezember 1993 wurde dann auf der Basis des Fünften Umweltaktionsprogramms der Kommission das Chester-Netzwerk zu einem „Netzwerk der Europäischen Gemeinschaft für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (ECONET)“ umgestaltet und die Einbeziehung der Kommission beschlossen. In der Vollversammlung im November 1994 wurde die Organisation wegen eines gleichartigen Akronyms einer schon bestehenden anderen europäischen Organisation in IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) umbenannt.

Aufgabenbereiche von IMPEL

Die Organisation hat mittlerweile einige Umstrukturierungen erfahren und die Arbeitsgruppen zugunsten mehr projektorientierter Strukturen² aufgegeben. Neben den schon in den ursprünglichen Arbeitsgruppen zum Ausdruck kommenden Themen, die nicht mehr allein auf große Industrieanlagen beschränkt werden, wurden mittlerweile auch die „Bessere Rechtsetzung“ und die grenzüberschreitende Abfallverbringung zu zentralen Arbeitsgebieten.

Zu den Mitgliedern von IMPEL gehören neben der Kommission und Behördenvertretern aus allen EU-Mitgliedstaaten und Norwegen auch Behördenmitarbeiter aus künftigen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten. Sie alle agieren nicht als diplomatische Vertreter ihrer Herkunftsländer, sondern tragen als Praktiker aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen zur Diskussion der in Projekten, Untergruppen und in der Vollversammlung behandelten Themen bei.

IMPEL hat der Kommission insbesondere zu den Themen „Mindestkriterien für Umweltinspektionen“ bzw. „Training und die Qualifikation von Inspektoren“ sowie in Referenzdokumenten zur „Integrierten Vermeidung von Umweltverschmutzung“ umfangreiche Zuarbeit geleistet. Auf zwischenstaatlicher Ebene haben im Rahmen von Vergleichsprogrammen zahlreiche Besuche von IMPEL-Teams bei Aufsichts-

behörden einzelner Mitgliedstaaten stattgefunden, aufgrund derer Darstellungen und Verbesserungsvorschläge nationaler Umweltvollzugssysteme erarbeitet wurden. Alternative Instrumente zur Förderung eines besseren Umweltrechtsvollzugs durch Unternehmen, wie z. B. effektive Umweltmanagementsysteme oder die Einführung von Nachbarschaftsdialogen zwischen Unternehmensstandorten und Betroffenen, wurden und werden untersucht.³ Der Arbeitsbereich „Transfrontier Shipment of Waste“ hat in konzertierten Aktionen in diversen Häfen der EU Schwachstellen bei der Kontrolle von Abfallexporten offengelegt und Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die z. T. schon umgesetzt wurden. Im technischen Bereich hat sich IMPEL z. B. mit Möglichkeiten zur Förderung sparsamer Energieverwendung und zur Emissions- und Abfallverringerung sowie mit der Analyse und künftigen Vermeidung von Industrieunfällen befasst.

4. Bewertung

Zuspruch und neue Aufgabenbereiche für IMPEL...

In den letzten Jahren haben gerade auch die neuen Mitgliedstaaten den hohen Wert des durch IMPEL stattfindenden Erfahrungsaustausches für die Umsetzung des für sie neuen EU-Umweltrechts betont. Die Kommission nimmt in zahlreichen Berichten zur Umsetzung und Durchsetzung europäischen Umweltrechts auf die Arbeit von IMPEL Bezug⁴, hat wiederholt eine Zuarbeit von IMPEL bei der Überarbeitung der IVU-Richtlinien erbeten und betont im Rahmen ihrer Initiative „Bessere Rechtsetzung“, wie wichtig die Berücksichtigung praktischer Erfahrungen und das Abstellen auf die Vollzugstauglichkeit einer Norm von Entwurfsbeginn an sind. Um den Bedürfnissen der Kommission hier leichter Rechnung tragen zu können, wurde 2005 ein neuer IMPEL-Arbeitsbereich „Bessere Rechtsetzung“ eingerichtet.

¹ Hervorzuheben wären hier insbesondere Versuche zur Systematisierung, Vereinfachung und Harmonisierung der zahlreichen europäischen Einzelregelungen, von der Kommission ausgearbeitete schriftliche Anwendungshilfen zu einzelnen europäischen Umweltrechtsvorschriften, die Bündelung von Beschwerdeverfahren gleichen Inhalts oder gleicher Problematik sowie die Verbesserung der Kommunikation zwischen Kommission und Mitgliedstaaten z. B. durch regelmäßige „Paketsitzungen“ über strittige Verfahren.

² Für einen Überblick über die von IMPEL durchgeführten Projekte und auch über Struktur und Geschichte der Organisation siehe www.europa.eu.int/comm/environment/impel

³ Nachdem z. B. im Rahmen eines in Deutschland betreuten Projektes 2004/2005 Erfahrungen über die Durchführung von Nachbarschaftsdialogen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht und analysiert wurden, wird nun in einem Folgeprojekt 2006/2007 ein Handbuch für Behörden und Betroffene zur Einleitung und Durchführung erfolgreicher Nachbarschaftsdialoge erarbeitet.

⁴ Besonders ausführlich zuletzt im 6. Jahresbericht über die Umsetzung und Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts 2004, SEC (2005) 1055, Kap. II.

...aber auch Kritik

Dennoch sieht sich IMPEL auch grundlegender Kritik ausgesetzt. So wird vielfach bemängelt, dass die erarbeiteten Projektberichte zu konkreten Umweltvollzugsproblemen und verschiedenen Lösungsansätzen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu wenig verbreitet werden und letztlich kaum Umsetzung auf nationaler Ebene bzw. Gehör bei der Kommission finden. Mit Blick auf die Tätigkeit von bestehenden Expertengruppen aus Mitgliedstaatenvertretern und Kommission zu bestimmten Richtlinien bzw. Arbeitsgebieten wird IMPEL Duplizierung von Arbeit vorgeworfen.

Verbesserungsmaßnahmen statt Kürzungen bei IMPEL gefordert

All diese Vorwürfe mögen für Einzelfälle ihre Berechtigung haben. Jedoch sollte nicht vergessen werden, dass IMPEL das einzige Netzwerk ist, in dem ein fachübergreifender gemeinschaftsweiter Erfahrungsaustausch von Vollzugsbeamten im Umweltrecht stattfindet und in dem der Vollzug von Umweltrecht das zentrale Netzwerkthema ist. Bei aller Berechtigung von Einzelkritiken ist es daher wichtig, sich für den Erhalt und den Ausbau von IMPEL einzusetzen.

Dies dürfte in nächster Zeit auch notwendig sein. Die Fortsetzung der Arbeit von IMPEL stößt zurzeit aufgrund von organisatorischen und budgetären Veränderungen auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Wegen Stellenumsetzungen bei der Generaldirektion Umwelt wird das bisher dort angesiedelte IMPEL-Sekretariat im nächsten Jahr nicht mehr weiter geführt werden können.¹ Die von der Kommission bislang geleistete finanzielle Unterstützung soll künftig nur noch im Rahmen von LIFE+-Mitteln erfolgen und ist in ihrem Beginn, ihrer konkreten Ausgestaltung und ihrem Umfang noch unklar. Dazu kommt, dass die knappe personelle Ausstattung der Umweltbehörden in etlichen Mitgliedstaaten die Teilnahme einzelner Behördenmitglieder an IMPEL-Projekten erschwert und den von nationaler Seite zu leistenden Beitrag zu allen IMPEL Aktivitäten verringert.

Es bleibt zu hoffen, dass die augenblicklichen Schwierigkeiten überwunden werden und die Arbeit von IMPEL - ggf. unter organisatorischen Modifikationen - weiter erfolgreich fortgesetzt werden kann. ■

• Weitere Informationen

ORRn Kristina Rabe, Referat ZG III 4,
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 11055
Berlin
Tel. 030 / 18305-2258
eMail: kristina.rabe@bmu.bund.de
www.bmu.de

¹ Zurzeit wird noch die Möglichkeit geprüft, ob in der bislang zuständigen Einheit der Generaldirektion Umwelt wenigstens einzelne Sekretariatsarbeiten fortgeführt werden können.

Bessere EU Rechtsetzung - Better Regulation?

Gastbeitrag von Stefan Scheuer, Europäisches Umweltbüro (EEB)¹

Kollektive Unverantwortlichkeit oder individuelle Verantwortung?

Die EU hat viele gute und notwendige Umweltziele, die aber nicht oder nur schleppend erreicht werden. In einer Zeit starker zentrifugaler Kräfte in der EU und einseitiger und kurzsichtiger Industriepolitik der Europäischen Kommission werden im Namen einer „Besseren Rechtsetzung“ diese EU-Ziele verwässert und immer weniger passende EU Instrumente bereitgestellt, um diese zu erreichen. Die laufenden Revisionen von EU-Umweltrecht führen dabei nicht zur erwünschten Vereinfachung, sondern zu immer komplexeren Rechtsetzungen, die eine effektive Umsetzung und Anwendung auf nationaler Ebene erschweren werden. Damit schließt sich der Kreis der Schuldzuweisung zwischen Mitgliedstaaten und ihren europäischen Institutionen - die ersteren verweisen auf zu komplexe Gesetze und fehlende EU-Umweltvorgaben, während die letzteren auf die Unwilligkeit der Länder hinweisen, weitere Kompetenzen an die EU abzutreten.

Es ist höchste Zeit, die Umweltpolitik aus diesem Kreis zu befreien, die globale Herausforderung wahrzunehmen und mit kleinen Schritten das jetzt Machbare zu tun: Mitgliedstaaten investieren in die Umsetzung und partizipative Anwendung der Gesetze, um die Ziele effizient zu erreichen, und die EU-Kommission greift unterstützend und ordnend gemäß ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ ein. Dies wäre ein kleiner aber richtiger Schritt aus der kollektiven Unverantwortlichkeit zur individuellen Verantwortung und würde zu einer tatsächlich „Besseren Rechtsetzung“ führen.

Schlechte EU-Gesetze oder schlechte Anwendung?

Seit über 30 Jahren entwickelt sich nun die EU-Umweltpolitik - mit sechs Aktionsprogrammen, zahllosen Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen. Das EU-Ziel, „ein hohes Maß an Umweltschutz

und Verbesserung der Umweltqualität“ zu erreichen, wurde dabei immer präziser definiert und es wurden immer mehr Instrumente zu ihrer Erreichung zur Verfügung gestellt. Trotz offensichtlicher Komplexität und einigen Widersprüchen zeichnet sich dennoch Kontinuität und Kohärenz in der EU Umweltrechtsetzung ab (siehe EEB Handbuch zur Europäischen Umweltpolitik 2005²). So wurden bereits viele der frühen Ziele, wenn auch verspätet und nicht immer ganz vollständig, erreicht (z. B. Badegewässer und Trinkwasser). Die anspruchsvolleren Ziele aus den Neunziger Jahren z. B. für Naturschutz, Luftqualität oder Abfall und aus den letzten Jahren für Biodiversität und Klimaschutz werden aber immer schwieriger zu erreichen. Dabei wird offensichtlich, dass die Ziele alle eng verbunden sind und sich gegenseitig unterstützen: Luftqualitätsstandards können effektiv nur über eine Reduzierung des Verkehrsaufkommens und des Energieverbrauchs erreicht werden, was dann auch zum Erreichen der Kyoto-Ziele und zum Erhalt der Artenvielfalt beiträgt.

Es ist offensichtlich, dass technisch dominierter Umweltschutz nicht ausreicht und eine Umsteuerung in anderen Politikbereichen notwendig ist: Bereiche, in denen die EU über weitreichende Kompetenzen verfügt, wie Landwirtschaft und Fischerei, und andere, in denen die EU über geringe Kompetenzen verfügt, wie Verkehr, Energie und Steuerpolitik. Dementsprechend wurden vermehrt „Prozessorientierte“ Gesetze (z. B. IVU, UVP, Wasserrahmenrichtlinie, Umwelthaftung, Emissionshandel) entwickelt, die eine recht hohe Komplexität aufweisen, um den sich widersprechenden Ansprüchen nationaler Souveränität und notwendiger EU-harmonisierter Maßnahmen gerecht zu werden.

Die EU-Luftqualitätsstandards aus dem Jahr 1999 für Schwefeldioxid und Feinstaub hätten 2005 eingehalten werden müssen. Die meisten Städte, die seit 2002 schon Überschreitungen messen, haben aber keine Maßnahmen-Pläne aufgestellt, um die Schadstoffemission zu reduzieren³. Nun setzen sich viele EU Län-

der für eine Verlängerung der Fristen und eine Herabsetzung der Ziele ein - mit dem Argument, dass die Ziele nicht zu erreichen seien, vor allem weil die EU keine ausreichenden Maßnahmen, wie z. B. Kfz-Emissionsstandards, festgelegt hat. Dass aber effektive Maßnahmen auch auf nationaler und kommunaler Ebene möglich sind, zeigen die Best-practice-Beispiele in der EEB-Veröffentlichung vom September 2006.⁴

Schwächere Ziele, höhere Komplexität im Namen besserer EU-Rechtsetzung

Zurzeit werden die Richtlinien zur Luftqualität und Abfall-Rahmenrichtlinie überarbeitet mit dem Anspruch, eine „Bessere Rechtsetzung“ zu erreichen und die Gesetze zu vereinfachen.

Luftqualität: Der Kommissionsvorschlag zur Revision sieht vor, dass Feinstäube aus natürlichen Quellen vom Grenzwert abgezogen werden können. Aber Feinstäube sowohl aus natürlichen als auch aus anthropogenen Quellen sind nach Untersuchungen Studien der Weltgesundheitsorganisation WHO gesundheitsschädlich. Ist Feinstaub aus der Erosion von landwirtschaftlich degradierten Böden natürlich oder anthropogen? Es gibt keine einheitlichen Messverfahren. So könnte jedes Land oder jede Behörde ein anderes Verfahren anwenden und Bürger wären behördlicher Willkür ausgesetzt. Der EU-Ministerrat, in dem die nationalen Regierungen vertreten sind, will auch noch „öffentlich nicht zugängliche“ Gebiete aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie nehmen - wiederum eine mehrdeutige und nicht abgrenzbare Ausnahmeregelung.

Recycling und Abfallvermeidung: Die EU-Kommission schlägt vor, Müllverbrennungsanlagen als Energierückgewinnungsanlagen zu klassifizieren, wenn ein bestimmtes Effizienzniveau erreicht wird. Solche Anlagen würden aber immer noch 33 % mehr fossiles CO₂ ausstoßen als Gasverstromungsanlagen und darüber hinaus toxische Stoffe in der Umwelt verteilen. Dies rechtfertigt also nicht die umweltpolitische Aufwertung solcher Anlagen und die damit einhergehende Deregulierung. Zudem schlägt die Kommission vor, den Vorrang für Abfallvermeidung und Recycling abzuwerten, indem keine ent-

1 Das EEB (European Environmental Bureau) ist die Dach- und Lobbyorganisation der Umweltverbände Europas in Brüssel (siehe auch S. 38).

2 www.eeb.org/publication/policy_handbook_german.htm

3 Siehe EEB Snapshot Report 2005: www.eeb.org/activities/air/EEB_Snapshot_Report_Air.pdf

4 www.eeb.org/activities/air/documents/Measures_to_improve_AQ_000.pdf

sprechenden Vorschläge z. B. für die Kompostierung von Bioabfall oder für ein allgemeines quantitatives Ziel gemacht werden. Stattdessen wird die Abfallhierarchie durch ein „life cycle thinking“ ersetzt. In der Theorie ist „life cycle assessment“ (LCA, deutsch Ökobilanz) ja ein gutes Instrument, aber in der Praxis scheitern LCAs meist an fehlenden oder nicht öffentlich zugänglichen Daten aufgrund von Urheberschaften oder dem Schutz von Betriebsgeheimnissen. Darüber hinaus ist fraglich, wer in der Lage ist, die korrekte Anwendung von LCAs auf kommunaler Ebene zu überwachen.

Beide Beispiele zeigen, wie im Namen der „Besseren Rechtsetzung“ Umwelt- und Gesundheits-Ziele herabgesetzt und die Komplexität der Gesetze erhöht werden, sodass eine Umsetzung bzw. Kontrolle der Einhaltung immer schwieriger wird. Bei den neuen Gesetzsvorschlägen wie beim Boden- und Meeresschutz macht die Kommission schon gar keine Vorschläge für verbindliche und kontrollierbare Ziele mehr, sondern gibt nur noch Berichterstattungspflichten vor.

Bessere Vision: Klare EU-Ziele und ökoefiziente Umsetzung

Im Jahr 2003 verpflichteten sich Europäische Kommission, Parlament und Ministerrat auf eine „Bessere EU-Rechtsetzung“¹, die u. a. folgende drei Elemente beinhaltet:

- transparenter Gesetzgebungsprozess, der auf nachvollziehbare Weise zu
- klaren, einfachen und effizienten Gesetzen führt, die
- korrekt und rasch umgesetzt werden.

Unter den bestehenden politischen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene und mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten ist nicht zu erwarten, dass durch eine Revision bestehender Gesetze eine Vereinfachung und ein wirklicher Fortschritt im Sinne einer solchen „Besseren Rechtsetzung“ erreicht wird.

Stattdessen sollten bestehende Umweltschutzlücken, etwa beim Boden- und Meeresschutz wie auch beim nachhaltigen

Umgang mit natürlichen Ressourcen², mit klaren und kontrollierbaren Zielen geschlossen werden, die eine kohärente und damit effektivere Umweltpolitik auf nationaler Ebene fördern.

Wirkliche Fortschritte können durch eine bessere Umsetzung und Anwendung der bestehenden Gesetze auf nationaler Ebene erreicht werden. Einerseits gelten die drei oben genannten Prinzipien natürlich auch für die nationale Rechtsetzung. Das fängt bei einer transparenten und partizipativen Umsetzung der EU-Gesetze in nationales Recht an. EU-Gesetze erlauben viel Flexibilität, solange die Ziele erreicht werden. Das muss im Sinne der „Ökoefizienz“ ausgenutzt werden. Ein Vorgehen, das dem populistischen Ruf nach einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ folgt, ist nicht geeignet dies zu erreichen.

So haben mindestens 11 Mitgliedstaaten die Forderung der Wasserrahmenrichtlinie nach umweltökonomischen Instrumenten nicht ausreichend befolgt, indem sie wichtige Sektoren wie Wasserkraft und Binnenschifffahrt aus der finanziellen Verantwortung entlassen haben - zu Lasten der Allgemeinheit³. Statt einen Wettbewerb darum zu veranstalten, wer sich am wenigsten anstrengt, um ja nicht mehr als der Nachbar zu machen, sollten sich die Mitgliedstaaten an der effizientesten Erreichung der Umweltziele messen lassen.

Die Flexibilität europäischer Gesetze verlangt einen offenen Blick auf alle möglichen umweltpolitischen Steuerungsinstrumente sowie fachübergreifendes Denken und Handeln. Für eine solche Ökoefizienz sind marktbasierende und fiskalische Steuerungsinstrumente notwendig. Diese werden aber noch viel zu zögerlich eingesetzt. Das EEB schlägt daher eine EU-weite Koordinierung nach OMC (Open Method of

Coordination) vor, um eine substantielle Verlagerung der Steuern weg von der Arbeit auf die Nutzung von Ressourcen und Energie zu erreichen.

So erreichen etwa die Niederlande mit ökonomischen Anreizen und Vermeidung von Verschmutzung an der Quelle eine bessere Erfüllung der Ziele der Kommunalen Abwasserbehandlungsrichtlinie als Frankreich - mit 20 % geringeren Kosten.⁴ Das bedeutet eine relative Einsparung von 70 Euro pro Jahr für jede Niederländer/in (EEA 2005).

Günther Verheugen, Deutschlands Mitglied der Europäischen Kommission, hat „Bessere Rechtsetzung“ zu seinem persönlichen Aushängeschild gemacht. 2007 übernimmt Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft und hat angekündigt, diesem Thema höchste Priorität zu geben. Während Verheugen sich gegen eine Verwässerung ausspricht, findet genau diese statt, und anstelle einer Vereinfachung werden die Gesetze immer komplexer. Die vollständige Umsetzung und Einhaltung der bestehenden Umweltgesetze sollte stattdessen oberste Priorität erhalten. ■

• Weitere Informationen

Europäisches Umweltbüro (EEB), Stefan Scheuer, EU Policy Unit Director, Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel
Tel. 0032 2 / 2891304
eMail: stefan.scheuer@eeb.org
www.eeb.org

² Siehe entsprechende EEB-Vorschläge zum Thema
...Bodenschutz:
www.eeb.org/activities/Soil/documents/EEBpositionpaperonaSoilThematicStrategy_002.pdf
...Meereschutz:
www.eeb.org/activities/water/20060221_NGO_briefing_MFD_EN.pdf
...Natürliche Ressourcen:
www.eeb.org/activities/natural_resources/EEB-response-to-Thematic-Strategy-on-Natural-Resources-July2006.pdf

³ Siehe EEB- und WWF-Beschwerde an die EU-Kommission:
www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf

⁴ www.eea.europa.eu/documents/brochure/Effectiveness_FINAL_low-res.pdf
<http://10.0.0.12/activities/waste/Lost-in-transposition-WEEE-280906.pdf>

¹ Mitteilungen des Europäischen Parlaments, Rats und der Kommission vom 31.12.2003: INTERINSTITUTIONELLE VEREINBARUNG „Bessere Rechtsetzung“ (2003/C 321/01)

Wasserrahmenrichtlinie als Best Practice

Gastbeitrag von Alexandra Gaulke, Grüne Liga¹

Neue Ansätze zur Umsetzung von EU-Umweltrecht

In den 1990er Jahren wurde eine Revision der EU-Wasserpolitik vorbereitet. Am 7. September 2000 verabschiedete das EU-Parlament die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie² (WRRL) trat am 22. Dezember 2000 in Kraft.

Ganzheitlicher integrierter ökologischer Ansatz...

Die WRRL zielt auf den Schutz und die Verbesserung des qualitativen Zustands der Gewässer und die Förderung einer nachhaltigen, ausgewogenen Wasserwirtschaft. Über Staats- und Ländergrenzen hinweg sollen zukünftig die Gewässer durch ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der Flussgebietseinheiten bewirtschaftet werden. Das heißt, dass die Verwaltung sich nicht mehr nach administrativen Grenzen richten soll, sondern nach den Einzugsgebieten der großen Flüsse. Grundwasserkörper werden dabei möglichst sinnvoll den Flusseinzugsgebieten zugeordnet.

Der Wirkungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf Oberflächenwasser (Fließgewässer, Seen, Küstengewässer), Grundwasser, den Küstenbereich und Übergangsgewässer zwischen Fluss und Meer. Zum Teil bezieht sie auch Feuchtgebiete mit ein. Die Wasserrahmenrichtlinie nimmt u. a. Bezug auf die Badegewässerrichtlinie, die Nitratrichtlinie, die Richtlinie zur Behandlung kommunaler Abwässer, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH) und die Vogelschutzrichtlinie (SPA).

Zu den zentralen Zielen der WRRL gehört der gute ökologische und chemische Zustand der europäischen Oberflächengewässer, der bis 2015 erreicht werden soll. Zugleich gilt ein grundsätzliches Verschlechterungsverbot. Die Aufgaben der Wasserwirtschaft erweitern sich damit um

eine ökologische Zielstellung. Allerdings existieren auch Ausnahmeregelungen, z. B. für „erheblich veränderte Gewässerkörper“.

Für das Grundwasser wird ein guter chemischer und mengenmäßiger Zustand angestrebt. Die Vorgaben für die Beurteilung des chemischen Zustands des Grundwassers sollten bis Ende 2006 in einer Tochterrichtlinie zur WRRL festgelegt sein. Für eine Reihe von Schadstoffen, so genannte prioritäre Stoffe, sollen einheitliche Grenzwerte festgelegt sowie EU-weite Maßnahmen ergriffen werden, um ihre Konzentrationen in den Gewässern zu reduzieren.

...unter Berücksichtigung der Ökonomie

Die WRRL ist das erste EU-weit verbindliche Gesetzeswerk, das sich zur Umsetzung einer umweltpolitischen Zielstellung explizit auf ökonomische Elemente bezieht. Hierzu gehört u. a., dass für die Nutzung von Wasserdienstleistungen der Grundsatz kostendeckender Preise gilt, wobei auch Umweltkosten zu berücksichtigen sind.

Grundlage für die Bewirtschaftung der Gewässer sind künftig Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme. Sie werden von 2006 bis 2009 erstmalig erarbeitet und gelten jeweils für Einzugsgebiete großer Flüsse, die so genannten „Flussgebietseinheiten“.

Umsetzungspflichten

Die Bestandsaufnahme des Gewässerzustandes wurde EU-weit im Frühjahr 2005 abgeschlossen. Sie beinhaltet im Wesentlichen die Beschreibung der Gewässer („Wasserkörper“), eine Analyse der Gefährdungen und Belastungen sowie eine vorläufige Einschätzung des ökologischen Zustands. Um den Zustand der Gewässer zu überwachen sowie potenzielle Belastungen und ihre Ursachen zu ermitteln, werden in den Flussgebieten Monitoringnetze eingerichtet. Als Zieldatum für die Einsatzfähigkeit wurde der Jahreswechsel 2006/2007 festgelegt.

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die EU-Staaten, der Öffentlichkeit ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne zu geben. Daneben besteht aber auch die Pflicht, bereits frühzeitig eine „aktive Beteiligung“ aller interessierten Stellen am

Zeitplan zur Umsetzung der WRRL (Auszug)

2000	Verabschiedung; Inkrafttreten
2003	Umsetzung in nationales Recht, Bestimmung der zuständigen Behörden
2004	Bestandsaufnahme zur Gewässersituation („Bericht 2005“)
2006	Einrichtung der Monitoringnetze
2006 bis 2009	Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme - 2006: Zeitplan und Arbeitsprogramm - 2007: Überblick über die wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen - 2008: Entwurf der Pläne und Programme dabei Anhörung der Öffentlichkeit mit jeweils sechsmonatiger Frist zur Stellungnahme
2010	Wirksamkeit der Wasserpreispolitik
2012	Umsetzung von Maßnahmen
2015	Erreichen der Umweltziele Beginn zweiter Planungszyklus
2021	Ende 1. Verlängerungszeitraum
2027	Ende 2. Verlängerungszeitraum

gesamten Umsetzungsprozess der Richtlinie zu fördern (Art. 14 WRRL).

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie stellt nicht nur fachlich, sondern auch organisatorisch eine große Herausforderung für die wasserwirtschaftlichen Fachbehörden dar. Da die WRRL innerhalb von Flusseinzugsgebieten umgesetzt werden soll, müssen die Wasserwirtschaftsbehörden noch enger als bisher über die Grenzen von Bundesländern und Staaten hinweg zusammenarbeiten. Damit die Kooperation reibungslos funktioniert, wurden in den deutschen Flusseinzugsgebieten sowohl zwischen den Bundesländern als auch mit den angrenzenden Staaten Vereinbarungen geschlossen, mit denen die Umsetzung der WRRL einen organisatorischen Rahmen erhält.

Neuer Ansatz für die Umsetzung von EU-Richtlinien: CIS-Prozess

Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie setzt die EU-Kommission auf eine neue Strategie, die so genannte „Common Implementation Strategy“, auch als CIS-Prozess bezeichnet. Diese Umsetzungsstrategie sieht im Gegensatz zur bisherigen

¹ Bundeskontaktstelle Wasser der Grünen Liga, Gesprächskreis Wasser des DNR, Berlin.

² 2000/60/EG.

gen Praxis bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht einen detaillierten Fahrplan, eine breite Beteiligung von Stakeholdern (Interessenvertretern) und die Erarbeitung von praxisorientierten Leitfäden, Empfehlungen und Veröffentlichungen guter Beispiele (best practice) in Arbeitsgruppen vor.

Gesteuert wird dieser Prozess von regelmäßig stattfindenden Treffen der Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten und von der strategischen Koordinierungsgruppe unter Vorsitz der EU-Kommission, der auch die europaweit arbeitenden Umweltverbände EEB und WWF angehören.

CIS-Arbeitsgruppen, Leitfäden, Best Practice, Pilotprojekte

Ein wichtiges erstes Ziel im CIS-Prozess war die Erarbeitung von umfangreichen Leitfäden (Guidance Documents) zur Interpretation verschiedener Aspekte der Richtlinie, die von zunächst acht CIS-Arbeitsgruppen erarbeitet wurden. Diese Leitfäden sind in ihrer Funktion vergleichbar mit einem Gesetzeskommentar. Sie enthalten auch praktische Erfahrungen, Hinweise und Empfehlungen, die von den jeweils Zuständigen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der WRRL genutzt werden können. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu erheblich veränderten Gewässern (heavily modified waterbodies, HMWB) sind im HMWB-Leitfaden zusammengefasst.

Feuchtgebiete werden in der WRRL im Zusammenhang mit den Zielen der Richtlinie zwar explizit benannt, jedoch bleibt gerade bei der Frage, in welchem Umfang sie zum Erreichen der Umweltziele beitragen sollen, ein erheblicher Interpretationsspielraum. Daher wurde ein eigener Leitfaden zur Bedeutung der Feuchtgebiete im Kontext der WRRL entwickelt.

Im Rahmen der CIS-Strategie wurde eine informelle Unter-Arbeitsgruppe der AG „Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete“ eingerichtet, die sich dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL widmete und hierzu den entsprechenden Leitfaden erarbeitete.

In Deutschland wird die Abstimmung zwischen den Bundesländern bei der Umsetzung der WRRL von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) koordiniert.

Das wichtigste Dokument hierzu ist die LAWA-Arbeitshilfe, die auch Elemente der CIS-Leitfäden übernimmt.

Die Empfehlungen und die Anwendbarkeit der Leitfäden wurden EU-weit in 15 Pilot-Flussgebieten (pilot river basins) erprobt.

Die Arbeitsgruppen wurden im Laufe des weiteren Prozesses neu gruppiert. Die Struktur im Jahr 2005/2006 stellt sich wie folgt dar (Quelle: CIS-Arbeitsprogramm 2005/2006, S. 90; verändert):

Arbeitsgruppe...

A: Ökologischer Zustand (Ecological Status)

B: Integriertes Flussgebietsmanagement (Integrated River Basin Management)

C: Grundwasser (Groundwater)

D: Berichtswesen/GIS (Reporting)

E: Prioritäre Stoffe (Priority Substances)

Über die CIS-Arbeitsgruppen hinaus wurden inzwischen vier weitere Gremien eingerichtet. Seit Januar 2005 existiert ein „Expert Advisory Forum on Flood Protection“, ein Beratungsgremium der EU-Kommission, das die Ausgestaltung des Aktionsprogramms der Kommission zum Hochwasserschutz begleitet, insbesondere den Vorschlag für eine europäische Hochwasserschutzrichtlinie, aber auch zukünftige Forschungsschwerpunkte im Bereich Hochwasserschutz und die Suche nach Möglichkeiten zur Verbindung von Hochwasserschutz und EU-Förderpolitik.

Eine weitere neue Gruppe ist die nicht direkt im CIS-Prozess angesiedelte „Strategic Steering Group on Agriculture“, die sich mit dem Verhältnis der WRRL zur Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) befasst.

Im Juni 2005 war das Bundesumweltministerium Gastgeber eines Workshops der Wasserdirektoren zur Interpretation der Umweltziele der WRRL und zum Verständnis der Ausnahmeregelungen. Das von den Wasserdirektoren verabschiedete Dokument „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie“ hat den Stellenwert eines CIS-Leitfadens. Die Arbeit zu diesem Thema wird in einer neu gegründeten Arbeitsgruppe im Jahr 2006 fortgesetzt.

Die neue Arbeitsgruppe Hydromorphologie befasst sich mit der Bedeutung hydro-morphologischer Veränderungen von Ge-

wässern, die von Schifffahrt, Wasserkraftnutzung und Hochwasserschutz ausgehen.

Ein wichtiger Bestandteil des CIS-Prozesses ist die Harmonisierung der biologischen Bewertungsverfahren, die im Rahmen der Interkalibrierung erfolgt. Ziel der Interkalibrierung ist es, eine Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse sowie die Übereinstimmung mit den normativen Vorgaben der WRRL zum ökologischen Zustand zu gewährleisten. Im August 2005 wurde das Verzeichnis der Interkalibrierungsmessstellen verabschiedet.

Kritische Begleitung durch das Europäische Umweltbüro (EEB)

Das Europäische Umweltbüro (EEB) ist ein europäischer Dachverband von derzeit 134 politisch unabhängigen europäischen Umweltverbänden. Die europäische Wasserpolitik ist ein Schwerpunkt der Arbeit des EEB, das bereits am Entstehungsprozess der WRRL intensiv beteiligt war.

Ein Meilenstein bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie war die Einreichung der so genannten Artikel-5-Berichte durch die zuständigen Behörden bei der Europäischen Kommission. Jeder der Berichte sollte nach Artikel 5 der WRRL neben einer Beschreibung der Merkmale und einer Überprüfung der Auswirkung menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers eine ökonomische Analyse des jeweiligen Flusseinzugsgebiets beinhalten - inklusive der Beschreibung der Wasserdienstleistungen und Wassernutzung -, eine Analyse der aktuellen Deckung der Finanz- und Umweltkosten einschließlich der Aufteilung in verschiedene Wassernutzungen sowie eine Analyse, inwieweit die Wasserpreise Anreize für den Wasserschutz schaffen. Hiermit sollen die Finanzströme offen gelegt werden, besonders im Bezug auf die relative Verteilung der Kosten für die Implementierung der WRRL auf die verschiedenen Akteure im Wasserwesen entsprechend dem Verursacherprinzip („polluter-pays-principle“).

Diese Analyse bietet eine erste Gelegenheit zu bewerten, auf welche Weise wirtschaftliche Aspekte bisher einbezogen worden sind. In diesem Zusammenhang überprüften das EEB und der WWF 25 Artikel-5-Berichte aus 24 Flusseinzugsgebieten und einem Gesamtstaat. Insgesamt

wurden 21 Länder einbezogen. Die Prüfung ergab, dass lediglich zwei Länder, Frankreich und Litauen, den gesetzlichen Anforderungen bei den ökonomischen Analysen genügen. In beiden Fällen wird die Kostendeckung entsprechend bewertet und deutlich dargestellt, einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten für die Hauptverursacher von Umweltproblemen. Alle anderen Berichte wiesen erhebliche Mängel bei Definition, Inhalt, Schwerpunkt und Methodik der Analysen auf.

Strategische Beschwerde bei der EU-Kommission

Dies war für das EEB und den WWF der Anlass für eine strategische Beschwerde bei der Europäischen Kommission, um entsprechend dem EU-Vertrag einen Prozess wegen Rechtsverletzung gegen elf EU-Mitgliedstaaten anzustoßen, die die WRRL fehlerhaft umsetzen. Folgende Staaten sind von der Beschwerde betroffen: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und Ungarn.

Diese elf Länder haben die wirtschaftliche Einschätzung auf den öffentlichen Trinkwasserverbrauch und die Abwasserbehandlung beschränkt. Ausgeschlossen wurden wasserbauliche Infrastrukturen wie Dämme, Wehre und Deiche für Wasserkraft, Schifffahrt, landwirtschaftliche Be- und Entwässerung sowie Hochwasserschutz. Gerade dort, wo diese Maßnahmen als Hauptverursacher von Umweltproblemen erkannt worden sind, werden diese von der Bewertung ausgenommen, sodass die Bürger, die bereits angemessene Wasserpreise bezahlen, mit Preiserhöhungen belastet werden, um die von den Unternehmen verursachten Schäden abzudecken. ■

● **Weitere Informationen**

Grüne Liga e.V., Bundeskontaktstelle
Wasser, Alexandra Gaulke, Prenzlauer
Allee 230, 10405 Berlin
Tel. 030 / 443391-44, Fax -33
eMail: wasser@grueneliga.de
www.wrrl-info.de

Umsetzung der FFH-Richtlinie: Die Rolle der Gerichte

Gastbeitrag von Reinhard Slepcevic, Institut für Höhere Studien (IHS)¹

Möglichkeiten und Grenzen

Spätestens seit eine Reihe von Studien zeigt, dass europäisches Umweltrecht oft schlecht umgesetzt wird, ist diese Frage in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Im Prinzip soll die EU-Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ über die richtige Umsetzung von EU-Recht wachen, aber schon aus praktischen Gründen kann sie diese Aufgabe nicht erfüllen. Wie soll auch ein Verwaltungsapparat, der um einiges kleiner ist als der einer europäischen Großstadt, dazu in der Lage sein? Gleichzeitig ist klar, dass europäisches Umweltrecht nur dann greifen kann, wenn es richtig umgesetzt wird. Dabei genügt nicht nur die rechtliche Umsetzung in nationales Recht, sondern es muss „on the ground“ zur Anwendung kommen.

Könnten Gerichte hier einspringen? Spätestens seit der Århus-Konvention ist diese Möglichkeit ins Rampenlicht getreten. Die dem zugrunde liegende Überlegung ist auf den ersten Blick bestechend einfach: Durch ein dezentralisiertes System der Rechtsdurchsetzung werden existierende Umsetzungsprobleme gelöst oder zumindest signifikant gemildert. Demzufolge wird der Zivilgesellschaft, in der Regel vertreten durch Verbände, Zugang zu Gerichten gewährt, um dadurch die direkte Kontrolle der öffentlichen Verwaltung sowie von Privaten zu verbessern. Wird Umweltrecht nicht richtig angewandt, kann geklagt werden und die zuständigen Gerichte entscheiden, ob es verletzt wurde oder nicht. Dieses System bietet sich ebenfalls für die Durchsetzung von europäischem Umweltrecht an. Denn sobald eine europäische Regelung direkte Wirkung² entfaltet, kann sie von nationalen Gerichten angewandt werden, ungeachtet an-

ders lautender nationaler Bestimmungen. Dadurch kann europäisches Umweltrecht ab dem Zeitpunkt, ab dem es in Kraft tritt, zur Anwendung gebracht werden, selbst wenn die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in das nationale Recht säumig sind.

Bieten Gerichte also eine effektive Möglichkeit zur Umsetzung von europäischem Umweltrecht? Lassen sich die gleichen Auswirkungen von Gerichtsurteilen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU feststellen? Und wenn nicht, wie sind diese Unterschiede erklärbar? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der Dissertation des Autors dieses Beitrags mit dem Schwerpunkt der Umsetzung der Natura-2000-Richtlinien in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Erste vorläufige Einschätzungen über die Möglichkeiten und Grenzen von Gerichten als Instrument zur Durchsetzung von europäischem Umweltschutzrecht liegen bereits vor.

Die Natura-2000-Richtlinien

Laut EU-Kommission stellen die Natura-2000-Richtlinien das „Flaggschiff“ des europäischen Naturschutzrechts dar. Ihr Ziel ist es, durch die Schaffung eines kohärenten (zusammenhängenden) Systems von Schutzgebieten für gefährdete Pflanzen und Tiere sowie deren Lebensräume die Artenvielfalt in der EU zu erhalten und zu fördern. Die Natura-2000-Richtlinien sind die Vogelschutzrichtlinie³ und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie⁴, kurz FFH-Richtlinie.

Die Richtlinien basieren auf drei Schutzmechanismen. Der erste betrifft artenschutzrechtliche Regelungen über den Fang und Handel mit den von der Richtlinie geschützten Arten. So dürfen z. B. geschützte Vogelarten nur zu bestimmten Zeiten gejagt werden. Der zweite Schutzmechanismus verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Ausweisung der geeignetsten Gebiete als Schutzgebiete, um so den Erhalt der gefährdeten Pflanzen und Tiere zu sichern. Der Ausweisungsvorgang unterscheidet sich zwischen den beiden Richtlinien: Während die Vogelschutzrichtlinie einfach die Ausweisung der geeignetsten Gebiete verlangt, sieht die FFH-Richtlinie

einen differenzierteren Ausweisungsprozess vor. Zuerst sollen die Mitgliedstaaten alle potenziellen FFH-Schutzgebiete der Europäischen Kommission melden. Auf der Basis dieses vollständigen, nach wissenschaftlichen Kriterien aufgestellten Inventars erstellt die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten dann ein kohärentes Netz an Schutzgebieten. Ein gemeldetes FFH-Schutzgebiet kann also, muss aber nicht automatisch Teil des sogenannten „Natura-2000-Netzwerkes“ werden.

Der dritte Schutzmechanismus bezieht sich auf den Schutz von ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten. Sind in diesen Gebieten Projekte wie z. B. Bauvorhaben geplant, so sind diese einer speziellen Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 der FFH-Richtlinie (kurz FFH-UVP) zu unterziehen. Stellt sich dabei heraus, dass das Vorhaben signifikant negative Auswirkungen auf das Natura-2000-Schutzgebiet haben wird, kann es nur dann von den zuständigen Behörden bewilligt werden, wenn es aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses unbedingt erforderlich ist. Diese Ausnahmegründe können der Schutz der menschlichen Gesundheit, aber auch zwingende wirtschaftliche und soziale Gründe sein.⁵ Falls das Vorhaben realisiert wird, müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen getroffen werden, um den Erhalt des Natura-2000-Netzwerkes zu sichern.

Der steinige Weg der Umsetzung

In allen „alten“ EU-Mitgliedstaaten war und ist die Umsetzung der Natura-2000-Richtlinien ein sehr schwieriger Prozess.⁶ Der Zeitplan zur Umsetzung der Richtlinien war klar: Die arten- und gebietschutzrechtlichen Regelungen hätten bis 1981 (Vogelschutzrichtlinie) bzw. bis 1994 (FFH-Richtlinie) in nationales Recht umgesetzt sein müssen. Die Ausweisung der Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie war auf das Jahr 1981 terminiert. Bis Juni 1995 sollte die Meldung der geeignetsten FFH-Gebiete an die EU-Kommission erfolgt sein, bis Juni 1998 hätte die Liste mit Schutzgebieten vorliegen sollen und spätestens sechs Jahre danach

1 Das Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien ist eine nicht gewinnorientierte Stiftung. Forschungsgebiete sind Wirtschaft, Politikwissenschaften und Soziologie.

2 Die Kriterien für direkte Wirkung sind - vereinfacht gesagt -, dass die Bestimmungen hinreichend genau sind und den Mitgliedstaaten in der Umsetzung keinen Entscheidungsspielraum mehr lassen. Beispiele sind eindeutige Verbote, klare Handlungsanweisungen oder nicht zu überschreitende Grenzwerte.

3 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten.

4 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

5 Ein Beispiel ist das Natura-2000-Gebiet Mühlenberger Loch in Hamburg: www.vorort.bund.net/hamburg/124.html (die Red.)

6 Zu dem Prozess in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten liegen noch zu wenig Untersuchungen vor.

hätten die aufgenommenen Gebiete offiziell ausgewiesen sein sollen. Dieser Zeitplan konnte jedoch in keiner Weise eingehalten werden.

Generell lässt sich festhalten, dass die Ausweisung der Vogelschutzgebiete erst durch das Inkrafttreten der FFH-Richtlinie und die damit verbundene Schaffung des Natura-2000-Netzwerkes aus dem Dornröschenschlaf geweckt wurde. Denn in den 1980er Jahren wurden in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden nur sehr wenige, meist schon durch nationale Regelungen geschützte Gebiete als Vogelschutzgebiete ausgewiesen. Jedoch stellt sich auch die Ausweisung der FFH-Gebiete als schwierig heraus. Hauptproblem war die Meldung von geeigneten Gebieten an die Kommission. In allen drei Ländern wurde zu Beginn in unterschiedlichem Ausmaß versucht, so wenig Gebiete wie möglich als FFH-Gebiete zu melden. Dies lief der Intention der Richtlinie völlig entgegen. Denn statt aus einer EU-weiten Liste geeignete Gebiete auswählen und ein kohärentes Netz schaffen zu können, wurden so wenige Gebiete wie möglich gemeldet, um eine eventuelle spätere Ausweisung als FFH-Gebiet zu vermeiden.

Das Beispiel Deutschlands ist bezeichnend: Zum Zeitpunkt des Ablaufs der Meldefrist von potenziellen FFH-Gebieten waren noch überhaupt keine Gebiete gemeldet. Im Dezember 2000 umfasste die gemeldete Fläche nur 5,8 % der Landfläche der Bundesrepublik - nach wissenschaftlichen Kriterien viel zu wenig. Erst im Februar 2006, beinahe 11 Jahre nach Ende der ursprünglich vorgesehenen Frist, konnte der Meldeprozess mit insgesamt knapp 33.000 km² gemeldeter Land- und gut 20.000 km² gemeldeter Meeresfläche abgeschlossen werden. Die artenschutzrechtlichen Regelungen der Vogelschutz- sowie der FFH-Richtlinie wurden in Deutschland nicht rechtzeitig umgesetzt. Erst ein Vertragsverletzungsverfahren, das 1987 zur Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) führte, hatte die vollständige Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie zur Folge. Die FFH-Richtlinie wurde erst durch das Bundesnaturschutzgesetz 1998 umgesetzt. Allerdings ist die Umsetzung, vor allem vor dem Hintergrund der Gerichtsurteile des EuGH in den 1990ern, nicht vollständig.

In Frankreich war die Umsetzung insbesondere der artenschutzrechtlichen Rege-

lungen problematischer als in Deutschland, da vor allem im Südwesten Frankreichs die Jagd eine große Rolle spielt und diese als ein Symbol für eine traditionelle, ländliche Lebensweise hochgehalten wird. Die Regelung von Jagdmethoden und -zeiten wird somit als ungerechtfertigter und unverhältnismäßiger Eingriff in tief verwurzelte Traditionen angesehen, der noch dazu „von Brüssel verordnet“ wird. Gleichzeitig sind französische Jagdverbände durch verschiedene gesetzliche Regelungen privilegiert, wodurch sie eine überproportionale finanzielle Förderung erhalten und dadurch mittelbar zu erheblichem Einfluss gelangen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Umsetzung der artenschutzrechtlichen Regelungen der Natura-2000-Richtlinien in Frankreich sehr problematisch war und ist.

Auch in den Niederlanden erfolgte die Umsetzung der drei Schutzmechanismen sehr schleppend und zu Beginn völlig unzureichend.

Die Rolle der EU-Kommission

Welche Rolle spielte die EU-Kommission bei der Umsetzung der Natura-2000-Richtlinien? Klar ist, dass ohne ihren Druck auf die Mitgliedstaaten die Richtlinien viel schlechter und in manchen Fällen wahrscheinlich nur pro forma umgesetzt worden wären. Zum einen drohte sie mit der Kürzung von Geldern, wenn zu wenige Gebiete als FFH-Gebiete gemeldet oder zu wenige Vogelschutzgebiete ausgewiesen würden. Zum anderen machte sie stark von ihrem einzigen wirklichen Kontrollinstrument Gebrauch: der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren: Seit Ende der 1980er wurden in mehr als 35 Fällen Mitgliedstaaten wegen der Nicht-Umsetzung der Natura-2000-Richtlinien vom EuGH verurteilt.¹ Durch die Verfahren kam es darüber hinaus zu einer Stärkung der Richtlinien, da der EuGH einige unklare Bestimmungen schärfte und den Richtlinien insgesamt „mehr Biss“ verlieh.

Jedoch zeigt das Beispiel der Natura-2000-Richtlinien auch klar die Grenzen der Umsetzung von EU-Umweltschutzrecht durch die Kommission auf. Erstens konzentriert sich die Kommission überwiegend auf die formal rechtliche Umsetzung und überprüft nur in Ausnahmefällen die

tatsächliche Anwendung. Dies spiegelt sich in den Gerichtsverfahren vor dem EuGH hinsichtlich der Natura-2000-Richtlinien wider, denn mehr als 90 % von ihnen betreffen die rechtliche Umsetzung wie die Festsetzung von Jagdzeiten oder die Meldung und Ausweisung von Schutzgebieten. Dies ist zweifelsohne sehr wichtig, doch müsste auch die konkrete Anwendung öfter kontrolliert werden.

Gleichzeitig kann der Kommission hier nur schwer ein Vorwurf gemacht werden, denn ihre „Strategie“ ist in Anbetracht der Ressourcenschwäche der Generaldirektion Umwelt nachvollziehbar. Deshalb konzentriert sich die Kommission auch auf möglichst exemplarische Verletzungen von europäischem Umweltrecht, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen. Dies führt zu dem Problem, dass „kleineren“ Verletzungen von EU-Umweltrecht nicht immer nachgegangen werden kann. Jedoch kann solch eine „kleinere“ Verletzung z. B. für eine gefährdete Tierart gravierende negative Auswirkungen haben. Ein drittes Problem ist die Länge der Vertragsverletzungsverfahren. Von der ersten Stellungnahme eines Mitgliedstaates zu einer eventuellen Vertragsverletzung bis zum Urteil des EuGH vergehen im Umweltbereich mehrere Jahre. Während dieser Zeit können Tatsachen geschaffen werden, die selbst durch eine Verurteilung durch den EuGH nicht mehr rückgängig zu machen sind. So wichtig die Rolle der Kommission bei der Umsetzung der Richtlinien ist, so ist der durch ihre Tätigkeiten gebotene Rechtsschutz zum Teil sehr lückenhaft.

Die Rolle nationaler Gerichtsverfahren

Da der Zeitplan der Richtlinie zur Ausweisung von Schutzgebieten nicht eingehalten wurde, stellte sich sehr bald folgende Frage: Gelten die Schutzbestimmungen der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie auch für jene Gebiete, die zwar nach wissenschaftlichen Kriterien den Anforderungen der Richtlinien entsprochen hätten, aber nicht als potenzielle Schutzgebiete gemeldet worden sind? Anders formuliert: Sind für diese Gebiete die nationalen Bestimmungen anzuwenden oder die oftmals strengeren europäischen Regelungen (FFH-UVP, beschränkte Rechtfertigungsgründe für Projekte mit negativen Auswirkungen sowie Kompensationsleistungen)? In Anbetracht der schleppenden Ausweisung von Schutzgebieten war diese Frage von weit mehr als bloß juristischer Bedeutung, denn sie entschied über das

¹ Deutschland wurde fünfmal, die Niederlande dreimal und Frankreich achtmal verurteilt.

Schutzniveau von bereits bedrohten Tier- und Pflanzenarten.

Deutsche und niederländische Verwaltungsgerichte wurden ab 1998 mit dieser Frage konfrontiert - zu einem Zeitpunkt, an dem erst eine geringe Anzahl von Schutzgebieten gemeldet worden ist. Beide kamen zu der Auffassung, dass die europäischen Regelungen hinsichtlich der Schutzgebietsbestimmungen direkte Wirkung entfalten und damit von den nationalen Verwaltungen bei der Bewilligung von Projekten und Plänen in potenziellen Vogelschutz- und FFH-Gebieten anzuwenden sind. Obwohl also die damaligen Regierungen ihren Umsetzungsverpflichtungen nicht nachkamen, konnten die europäischen Bestimmungen bei Gerichtsverfahren zur Anwendung gebracht werden. Doch gleichzeitig folgte dies dem Sprichwort „Wo kein Kläger, da kein Richter“. Denn obgleich die nationalen Verwaltungen nach der Rechtsprechung des EuGH verpflichtet sind, direkt anwendbares europäisches Recht anstelle des zuwiderlaufenden nationalen Rechts anzuwenden, kommt es aus verschiedenen Gründen oft nicht dazu.

Die Rolle der NGOs als Kläger

Damit kam den deutschen und niederländischen Naturschutzverbänden eine zentrale Rolle zu, indem sie gegen Bewilligungen, die nicht richtlinienkonform waren, vor Gericht voringen. Jedoch mussten sie zunächst die notwendigen Daten über mögliche Schutzgebiete erheben. Falls es dann zu einer Verletzung der Schutzgebietsregelungen in einem nicht gemeldeten Gebiet kam, konnten sie in einem zweiten Schritt Klage einreichen. Beides war jedoch nur auf Grund der relativen „Stärke“ der deutschen und niederländischen Umweltverbände möglich. Denn die Erstellung der so genannten „FFH-Schattenlisten“ mit auszuweisenden Schutzgebieten wäre ohne die unbezahlte Arbeit zahlreicher Verbandsmitglieder und die engen Kooperation zwischen den Verbänden unmöglich gewesen. In Deutschland mussten die Verbände auch noch eine zweite Hürde nehmen, da Klagen vor dortigen Verwaltungsgerichten erhebliche Kosten verursachen können und sich die Gerichte zurückhaltender bei der Prüfung von Verwaltungsentscheidungen als ihre niederländischen Pendanten zeigten.

Während die Beispiele aus den Niederlanden und Deutschland die Möglichkeiten zur Umsetzung von europäischem Umweltrecht durch Gerichte zeigen, so macht das Beispiel Frankreichs seine Grenzen deutlich. Ein Grund dafür ist, dass die französischen Naturschutzverbände über bedeutend weniger Ressourcen und Mitglieder verfügen als jene der beiden anderen Länder. Deshalb konnten sie keine Schattenlisten erstellen, sodass auch das „verbandsfreundliche“ französische Prozessrecht mit seinem offenen Zugang und den geringen Kosten, das Klagen erleichtert hätte, nichts half. Darüber hinaus zeigten sich französische Verwaltungsgerichte sehr skeptisch hinsichtlich der direkten Anwendung von EU-Recht. Auch das Beispiel der Umsetzung der Artenschutzbestimmungen in Frankreich zeigt die Grenzen von Gerichtsverfahren auf: Seit Beginn der 1990er findet jährlich ein bizarres „Spiel“ zwischen Naturschutzverbänden und zuständigen Verwaltungen statt: Diese setzen jedes Jahr Jagdzeiten fest, die nicht den Richtlinien entsprechen, jene antworten mit Klagen vor Verwaltungsgerichten, die die Jagdzeiten wieder aufheben. Nach rechtsstaatlichen Überlegungen mag dies unerträglich sein, doch spiegelt sich hier die beschriebene konfliktgeladene Situation wider, die eine dauerhafte Umsetzung der Artenschutzbestimmungen der Natura-2000-Richtlinien in Frankreich bis heute verhindert.

Bezüglich der artenschutzrechtlichen Regelungen erweist sich die Durchsetzung von Umweltrecht vor Gerichten vor allem in Deutschland oft als schwerwiegende Hürde. Denn deutsche Verbände können nur in solchen Fragen klagen, die direkt das Naturschutzrecht betreffen. Jagdrechtliche Regelungen der Natura-2000-Richtlinien können deshalb vor deutschen Gerichten nicht verhandelt werden.

Schlussbetrachtungen

Obwohl die hier vorgestellten Ergebnisse erst vorläufige sind, lässt sich festhalten, dass in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden Gerichtsverfahren maßgeblich dazu beigetragen haben, Teile der Natura-2000-Richtlinien umzusetzen. In Deutschland und den Niederlanden betrifft dies vor allem die Ausweisung von Schutzgebieten sowie die frühzeitige Anwendung der Schutzbestimmungen für diese Gebiete, in Frankreich die artenschutzrechtlichen Bestimmungen. Gerichtsverfahren

können demnach einen deutlich positiven Einfluss auf die Umsetzung von europäischem Naturschutzrecht haben. Allerdings dürfen Klagen nicht als Allheilmittel für Umsetzungsprobleme angesehen werden. Vielmehr ist auf die spezifischen Bedingungen zu achten, unter denen dieses Instrument wirksam werden kann.

Diese Bedingungen können in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein, was sich direkt in den Auswirkungen von Klagen widerspiegelt. Erstens müssen die nationalen Umweltverbände Zugang zu den Gerichten haben. Dies ist jedoch oft nicht der Fall, wie das Beispiel Deutschlands zeigt. Zweitens müssen die nationalen Verbände in der Lage sein, die Gerichtsverfahren effektiv durchzuführen. Dies verlangt je nach Rechtsmaterie mehr oder weniger fachliche Vorarbeit sowie je nach der nationalen Rechtsordnung unterschiedlich hohe finanzielle Ressourcen. Drittens unterscheidet sich die Interpretation von europarechtlichen Regelungen oft stark. Während deutsche und niederländische Gerichte weniger Berührungsängste mit direkt wirksamen EU-Bestimmungen haben, zeigen sich französische Gerichte bedeutend skeptischer. Alle drei Punkte können je nach Mitgliedsland variieren, woraus sich zum Teil große Unterschiede für die Möglichkeiten von Gerichtsverfahren ergeben. Nur EU-Regelungen, die direkt wirksam sind, können vor nationalen Gerichten Anwendung finden. Dies ist jedoch oft nicht der Fall.

Es lässt sich also festhalten, dass unter bestimmten Bedingungen die Durchsetzung von europarechtlichen Umweltschutzbestimmungen funktionieren kann. Doch gleichzeitig darf das nicht zur Folge haben, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission aus ihrer Verantwortung entlassen werden. ■

• Weitere Informationen

Reinhard Slepcevic, Institut für Höhere Studien (IHS), Abteilung für Politikwissenschaft, Stumpergasse 56, A-1060 Wien
Tel. 0043 1 / 59 991-223, Fax -171
eMail: reinhard.slepcevic@ihs.ac.at
www.ihs.ac.at

Natura 2000 auf dem Prüfstand?

Gastbeitrag von Pieter de Pous, Europäisches Umweltbüro (EEB)¹

Berichtspflichten über die Umsetzung von Natura 2000 stehen an

Im Mai 2006 hat die Europäische Kommission durch die Veröffentlichung der Biodiversitäts-Mitteilung („Biodiversity Communication“) und des dazu gehörenden Aktionsplanes („Action Plan for 2010“) den Naturschutz und die Erhaltung der Artenvielfalt wieder einen gewichtigeren Stellenwert auf der Tagesordnung der EU gegeben. Die Kommission betont die Notwendigkeit, die entsprechende Gesetzgebung, d. h. die EU-Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie, dringend wirksam umzusetzen. Nur so könne man dem Ziel der EU, den Rückgang der Artenvielfalt bis 2010 zu stoppen, näher kommen. Diese zwei Naturschutzrichtlinien stellen die Eckpfeiler des europäischen Naturschutzes dar und sind mit dem durch sie geschaffenen Natura-2000-Netzwerk einzigartig in der Welt.

Die Mitgliedstaaten müssen bald von neuem über die Umsetzung der Richtlinien, d. h. über das Funktionieren des Natura-2000-Netzwerkes in der Praxis, berichten. Es ist zu befürchten und sogar schon abzusehen, dass die Gegner dieses einzigartigen europäischen Biotopverbundes diesen „Bewertungsprozess“ nutzen werden, um Lobbyarbeit gegen das Natura-2000-Netzwerk zu betreiben. Die Befürworter von Natura 2000 müssen hingegen den Prozess nutzen, um über die Herausstellung der Erfolge dieses Naturschutzinstruments seine Stärkung zu erreichen.

Pro und Contra in der öffentlichen Wahrnehmung

Die beiden EU-Naturschutzrichtlinien waren bereits sehr erfolgreich, wie die Beispiele beim Schutz von Zugvögeln beweisen. Doch in den Medien sind oft nur die Probleme, die bei der Umsetzung dieser Richtlinien entstehen. Wir erfahren seltener von Fällen, in denen Probleme der Umsetzung erfolgreich gelöst oder sogar ganz vermieden wurden. Das zeigt, wie wichtig es ist, gerade auf die Fälle zu ach-

ten, in denen Probleme erfolgreich gelöst wurden.

Best Practice für Natura 2000...

Eine der bedeutenden Leistungen der FFH-Richtlinie ist, dass sie Planer und Bauunternehmer zwingt, den Naturschutz in ihrer Arbeit zu berücksichtigen. D. h. die Ziele und Bestimmungen des gesetzlichen Naturschutzes können bei Planungen z. B. von Infrastrukturprojekten nicht mehr ignoriert werden. Die FFH-Richtlinie sorgt dafür, dass eine möglichst objektive Abwägung zwischen alternativen Projektversionen stattfinden muss, damit ein Projektziel mit einem möglichst geringen Eingriff in die Natur erreicht wird. Zum Beispiel wurde bei der Vergrößerung des Hafens von Rotterdam die ursprüngliche Planung wegen einer voraussichtlichen Gefährdung eines benachbarten Natura-2000-Schutzgebietes so abgeändert, dass nach Abschluss der Baumaßnahmen keine maßgeblichen Eingriffe in das FFH-Gebiet stattgefunden hatten.

In Frankreich wurde auf Verwaltungsebene begonnen, Verwaltungspläne („Documents d'Objectifs“) unter Beteiligung der verschiedenen Interessenvertreter zu entwickeln. In ihnen werden die Ziele des Schutzgebietes und die Methoden (Monitoring, Bewirtschaftung, Pflegemaßnahmen,...), die zu ihrer Erreichung notwendig sind, festgelegt, ebenso die Finanzierungsfragen. Momentan werden 200 dieser Verwaltungspläne bereits angewandt, 700 weitere sind noch in Arbeit. Seit der Einführung dieser Form der Bürgerbeteiligung hat sich die Akzeptanz der Natura-2000-Schutzgebiete merklich verbessert.

...und für den Artenschutz außerhalb von Schutzgebieten

Die EU-Richtlinien schützen bestimmte Arten nicht nur in Schutzgebieten, sondern auch außerhalb dieser Gebiete. Doch wie sollen diese Bestimmungen in Flächennutzungspläne und andere Verwaltungsmaßnahmen integriert werden? Für die Beantwortung dieser Fragen haben Expertengremien der EU-Kommission Leitfäden erstellt und Best-Practice-Dokumentationen aus mehreren Mitgliedstaaten veröffentlicht.

In Schweden sollte beispielsweise eine neue Wohnsiedlung ausgerechnet auf einer Fläche gebaut werden, auf der eine Population des großen Kammmolchs (*Triturus cristatus*) gefunden wurde. Da auch

nach sorgfältiger Untersuchung kein alternativer Bauort zu finden war, entschied man, die Molchpopulation als Kompensationsmaßnahme zu einem nahegelegenen Gebiet umzusiedeln und mit dem Bauprojekt fortzufahren. Der Bestand der Wassermolchpopulation hat sich nach der Umsiedlung positiv entwickelt.

In Großbritannien wurde in der Beratung von Bauern und Förstern folgendes Grundprinzip vertreten: Lebensräume und Populationen müssen als Ganzes erhalten werden. Die Störung einzelner Individuen kann durchaus toleriert werden.

Politischer Wille und Akzeptanz als entscheidende Erfolgskriterien

Die geschilderten Beispiele von Konflikten bei der Umsetzung des Natura-2000-Netzwerkes sind nur eine kleine Auswahl. Doch ob in den jeweiligen Fällen einvernehmliche und dem Naturschutz dienende Lösungen gefunden werden konnten, wurde meist durch zwei Faktoren bestimmt: den politischen Willen und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Gruppen, sprich die erreichte Zustimmung für die Ziele der beiden Richtlinien. Kommunikationsdefizite führen oft dazu, dass nicht geklärt ist, wie die Richtlinien in der Praxis umzusetzen sind. Diese beiden Grundprobleme - mangelnder politischer Wille und Kommunikationsmangel - sind eng miteinander verbunden und können sich gegenseitig verstärken.

Wenn ein Staat beispielsweise die Kennzeichnung von Standorten verschleppt, so wird er sich nicht darum bemühen, die betroffenen Interessengruppen über die Bestimmungen und Auswirkungen der umzusetzenden Rechtsakte zu informieren. Dies wiederum schafft Verwirrung, untergräbt die Akzeptanz und kann zum Widerstand gegen die EU-Politik führen. Das Beispiel Frankreich zeigt, dass sich die Bedenken der Interessenvertreter verringern, sobald erste Fortschritte in der Umsetzung gemacht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn klar wird, dass die Interessenvertreter einen bedeutenden Einfluss auf die Verwaltungspläne haben.

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie in Schweden und den Niederlanden kann ebenso als Vorbild dienen: Sie zeigt, dass es mit dem nötigen politischen Willen durchaus möglich ist, die Vorgaben der Richtlinien erfolgreich umzusetzen, die darin festgelegten Ziele

¹ Das EEB (European Environmental Bureau) ist die Dach- und Lobbyorganisation der Umweltverbände Europas in Brüssel (siehe auch S. 38).

zu erreichen und gleichzeitig notwendige wirtschaftliche Entwicklungen nachhaltig durchzuführen. Doch für diese vorteilhafte Situation müssen oft ein hohes Durchsetzungsvermögen der Europäischen Kommission und ein gleichzeitiger öffentlicher Druck „von unten“ vorhanden sein.

Eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinien sollte von einer Informationskampagne begleitet werden, die die Vorbehalte der Betroffenen - wie die Vorstellung, dass Natura 2000 jegliche wirtschaftliche Entwicklung blockiere oder jede forstliche oder landwirtschaftliche Aktivität verbiete - auflöst.

Integration in andere Politikbereiche

Um das selbstgesetzte 2010-Ziel zu erreichen, ist eine wirksame und schnelle Umsetzung der beiden Richtlinien nicht ausreichend. Auch in anderen Politikfeldern müssen die Ziele des Artenschutzes berücksichtigt werden. Nach dem ersten Schritt, der Einführung und Umsetzung von ambitionierten und gut überprüfbaren Regeln im Artenschutz, muss also im nächsten Schritt dafür gesorgt werden, dass die Ziele und Methoden der anderen Politikfelder mit den Regelungen und Zielsetzungen im Umweltbereich in Einklang stehen.

In den nächsten Jahren stehen entscheidende Prozesse an, bei denen die Integration der Ziele des Artenschutzes in andere Politikbereiche unabdingbar sind: Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wird 2008 einer Prüfung unterzogen und die Revision des mehrjährigen EU-Haushaltsplans findet 2009 statt. ■

Übersetzung aus dem Englischen: Nelly Thompson, Jakob Gerstenlauer

● **Weitere Informationen**

Europäisches Umweltbüro (EEB),
Pieter de Pous, Policy officer Agriculture, Biodiversity, Soil Protection,
Boulevard de Waterloo 34, B-1000
Brüssel
Tel. 0032 2 / 2891-304, Fax -099
eMail: pieter.depous@eeb.org
www.eeb.org

Umsetzung von EU-Recht in Deutschland: Ein Spagat

Von Michael Zschiesche, UfU¹

Warum Eins zu Eins in Wirklichkeit Eins zu Null-Komma-Fünf bedeutet

Wer heute in einem deutschen Umweltministerium arbeitet und Gesetze der EU umsetzen soll, muss die Verteidigungskunst beherrschen. Dabei offenbart die Tatsache, dass Umweltstandards zum überwiegenden Teil in Brüssel gemacht werden, zweierlei: Die deutschen Umweltminister seit Klaus Töpfer waren immer weniger in der Lage, eigene Akzente zu setzen. Den traurigen Höhepunkt stellten die 90ziger Jahre dar, als Töpfer, Merkel und Trittin vergeblich versuchten, ein deutsches Umweltgesetzbuch zu kodifizieren.

Ohne die EU wären vermutlich die deutschen Umweltstandards bereits drastisch abgebaut worden. Das machen neuere Gesetzgebungsvorhaben zum Umweltschutz deutlich.² Fragt man nach den Gründen, muss als entscheidende Wendemarke in der Umweltpolitik die deutsche Wiedervereinigung genannt werden. Das erste Achtungszeichen hieß Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und stammt vom Dezember 1990. Was als Übergang gedacht war, erwies sich als Beginn einer immer stärker werdenden Tendenz. Statt nur für die neuen Länder wurden die Beschleunigungs- und Deregulierungsgesetze bald auch im Westen Deutschlands heimisch. Und werden seitdem immer wieder aufgelegt. Die Wortung getüme verraten durch die ewig gleiche Aneinanderreihung von Substantiven, dass da etwas Merkwürdiges passiert: Infrastrukturbeschleunigungs- und Wohnbaulandgesetz (1993) Planungsvereinfachungsgesetz (1994), Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (1996), Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (2006).

Das Problem ist die Gegenläufigkeit der Tendenzen in Deutschland und in der EU. Die EU befand sich in den 90er Jahren nach wie vor auf dem Weg, die Umweltstandards in Europa zu vervollkommen

und auszubauen. Belege hierfür sind u. a. die Umweltinformationsrichtlinie (1990)³, die FFH-Richtlinie (1992)⁴, die IVU-Richtlinie⁵ (1996), oder die UVP-II-Richtlinie (1997)⁶. Die Bundesrepublik Deutschland hatte zwangsläufig die Verpflichtung, die EU-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Keine leichte Aufgabe für Umweltjuristen angesichts des zunehmenden Deregulierungsbewusstseins. Während die Bundesländer, die ja den Vollzug in Deutschland verantworten, bereits auf den Wettbewerb um Industrieansiedlungen umgeschaltet hatten und im Bundesrat fast nur noch Gesetzesinitiativen vorstellten, die die Länder von Umweltvorschriften entlasten sollten, musste das Bundesumweltministerium versuchen, die EU-Vorgaben rechtskonform umzusetzen.⁷ Die verschiedenen Entwicklungsrichtungen zwischen der EU und den Bundesländern endeten häufig in Streit und Kompromissen und gebaren nicht selten unverständliche, in jedem Fall kaum noch übersichtliche Rechtstexte.

Beispiel Umweltinformationsrichtlinie

Ohne die EU würde es in Deutschland kein Recht auf Umweltinformation geben. Die Umweltinformationsrichtlinie der EU datiert aus dem Jahr 1990. Sie wurde 1994, zwei Jahre verspätet, in deutsches Recht umgesetzt. 2003 hat die EU dann mit der neuen Umweltinformationsrichtlinie, die auf die Textpassagen der Århus-Konvention zurückgeht, die Rechte der Bürger und damit das Transparenzprinzip noch einmal deutlich ausgeweitet (Richtlinie 2003/4/EG). So soll mit der Richtlinie sichergestellt werden, dass Umweltbelange bei der Bewältigung hoheitlicher Aufga-

ben, die heute nicht selten in privatrechtlicher Form erbracht werden (Post, Telekommunikation, Bahn u. a.), unabhängig von der Rechtsform der Institution durch Bürger und Bürgerinnen transparent gemacht werden können. Und hierfür wurde der gesetzliche Umweltinformationsbegriff noch einmal deutlich ausgeweitet.

Die Bundesrepublik ging den Umsetzungsprozess zunächst sehr zielstrebig an. Den ersten internen Gesetzentwurf legte das Bundesumweltministerium bereits kurz nach Verabschiedung der EU-Richtlinie im Jahr 2003 vor. Allerdings wurde schnell deutlich, dass die Bundesländer nicht an dem Gesetz aus einem Guss, wie es das 1994 verabschiedete bundeseinheitliche Umweltinformationsgesetz war, festhalten würden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken aus der Rahmengesetzgebung des Grundgesetzes und damit Unsicherheiten aus der Gesetzgebungskompetenz im Umweltschutz insgesamt waren vor drei Jahren gerade weit angewachsen, dass sämtliche handelnden politischen Akteure eine pragmatische Lösung nicht für realistisch hielten.

Die Konsequenz daraus war, dass neben dem Bundesumweltinformationsgesetz auch noch 16 Landesumweltinformationsgesetze geschaffen werden mussten. Das Motto hieß also, alles wird besser, nichts wirklich gut. Der deutsche Zeitplan zur Umsetzung der EU-Richtlinie platzte. Am 14.2.2005, also gerade noch rechtzeitig, schaffte es nur die Bundesebene, das Bundesumweltinformationsgesetz zu verabschieden. Vorher hatte kabinettintern das Bundesjustizministerium dem Umweltministerium noch vors Schienbein getreten, was ein gutes halbes Jahr Verzögerung bedeutete. Politische Ränkespiele in Berlin. Keines der Bundesländer war zu diesem Zeitpunkt bereits so weit, ein eigenes Gesetz auf den Weg gebracht zu haben. Auch der Versuch, möglichst einheitliche Standards im Umweltinformationszugang in allen Bundesländern zu schaffen, scheiterte an den verschiedenen Interessen der 16 Bundesländer. So sollte zunächst unter der Verantwortung Schleswig-Holsteins ein Modellgesetz als Grundlage der Umsetzung in den Bundesländern die Einheitlichkeit des Vollzuges sicherstellen. Dies scheiterte. Der Bund wurde dann sehr schnell mit einem Prüfungsverfahren der EU-Kommission wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung der EU-

¹ Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Berlin und Halle/Saale.

² EU-Umweltinformationsgesetz, EU-Öffentlichkeitsrichtlinie u. a.

³ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, inzwischen ersetzt durch Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

⁵ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU).

⁶ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVPÄndRL).

⁷ So war das interessante Paradoxon zu betrachten, dass gleichzeitig die EU die Verbandsklage mittels EU-Richtlinie drastisch ausweiten wollte und das Bundesland Hessen eine Bundesratsinitiative für die Abschaffung derselben startete.

Richtlinie konfrontiert - und konnte doch selbst nichts in der Sache bewegen als den zahlreichen säumigen Bundesländern immer wieder dringliche Briefe und Ermahnungen zu schicken.

So waren bis Juni 2006 erst in 6 der 16 Länder Umweltinformationsgesetze verabschiedet. Und die Konzeptionen unterscheiden sich zum Teil beträchtlich voneinander. Zwar übernehmen alle Landesgesetze im Wesentlichen das Bundesumweltinformationsgesetz. Aber in den Details und in der Art des Gesetzestextes (Einfügung ins jeweilige Informationsfreiheitsgesetz oder eigenständiges Landesgesetz) gibt es deutliche Unterschiede.

So ist es zu früh, ein generelles Urteil über die europarechtliche Konformität der Regelungen zu treffen. Eines steht allerdings bereits fest: Das Ziel der neuen EU-Richtlinie, die Bürger stärker als in der Vergangenheit zur Nutzung ihrer Rechte in Bezug auf den Umweltschutz zu bewegen, dürfte in Deutschland durch die Uneinheitlichkeit der Regelungen auf Bundes- und Landesebene sehr erschwert worden sein. Insoweit ist bereits durch das strukturelle Herangehen bei der Umsetzung ein Defizit entstanden - gemessen an den Zielstellungen der EU. Das ist in der Praxis jetzt schon deutlich weniger als die oft zitierte Eins-zu-Eins-Umsetzung von europäischem Recht.

Beispiel EU-Öffentlichkeitsrichtlinie

Noch drastischer fällt das Gesetzgebungsprojekt zur Öffentlichkeitsrichtlinie der EU (2003/35/EG) aus. Als geschickten politischen Schachzug zog im Frühjahr 2005 das Verkehrsministerium unter dem damaligen Minister Manfred Stolpe ein neuerliches Gesetzgebungsverfahren aus dem Ärmel, welches Beschleunigungswirkung im Zulassungsprozess erzeugen sollte.¹ Einige Monate vorher legte das Umweltministerium die Entwürfe zu einem Rechtsbehelfsgesetz sowie einem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz auf den Tisch und ließ ihn umfassend und frühzeitig öffentlich beraten, wie in der Århus-Konvention gefordert. Den vorgezogenen Wahlen fiel dann die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie im Sommer 2005 zum Opfer, weniger das Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz. Dieses hatte nun

¹ Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz (InPBeschlG) vom 18.4.2005.

den Vorteil, präjudizierend auf die Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie zu wirken. So war von vornherein beabsichtigt, den Erörterungstermin in Planfeststellungsverfahren künftig ins Ermessen der Behörde zu stellen. Formal steht weder in der Århus-Konvention noch in der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie etwas von einem Erörterungstermin. Dieser Termin als Abschluss eines Beteiligungsverfahrens ist aber deutsche Verwaltungskultur und Ausdruck und Abschluss einer sinnvollen Schrittfolge.

Bereits im Jahr 2001, als die Umsetzung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Bundestag und Bundesrat verhandelt wurde, stellten einige Bundesländer Anträge, auf Erörterungstermine komplett zu verzichten. Mit dem Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz 2005 und 2006 konnten sie nun endlich den Rückenwind der Kanzlerinnen-Vorgabe, EU-Richtlinien nur maximal 1:1 umzusetzen, für ihre Zwecke nutzen. So wird der Erörterungstermin im neuen Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ins Ermessen der Behörde gestellt. Bürgerinitiativen erhalten überhaupt keine Klagemöglichkeit, obwohl dies europarechtlich gefordert ist und auch in unserem Verwaltungsrechtssystem funktionieren kann.² Und statt, wie in der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie formuliert, der Öffentlichkeit einen „weiten“ Zugang zu Gerichten zu gewähren, schränkt man die Rechte der Bürger und der anerkannten Umweltverbände mit den neuen Gesetzen ein.

Mit einem geschickten Schachzug, die Rechte der anerkannten Umweltverbände auf die Rechte von Nachbarn zu begrenzen, verhindert man die Ausweitung der Verbandsklage in Deutschland, ja man ordnet die alte Verbandsklage der neuen Umweltklage unter, was die Verfolgung von Verletzungen des Naturschutzrechts künftig erschweren wird. Selbst der Vorsitzende des Rates von Sachverständigen Prof. Dr. Hans-Joachim Koch aus Hamburg kommt nicht umhin, das Ziel der Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie bereits jetzt als verfehlt anzusehen: „Hinzu kommt - und das ist entscheidend -, dass die vorgesehene restriktive Auslegung der

² Siehe entsprechende Regelungen in Österreich, das ein ähnliches Verwaltungsrecht wie Deutschland hat und wo seit 2000 Bürgerinitiativen ein eigenständiges Klagerecht besitzen.

den Verbänden zustehenden Rechte diesen keinen von der Richtlinie angestrebten ‚weiten‘ Zugang zum Gericht gewährt, sondern einen, der die volle Durchsetzung des Umweltrechts gerade nicht wesentlich fördern kann. Es bliebe vielmehr bei der für das deutsche Recht kennzeichnenden Rechtsschutzlücke hinsichtlich aller umweltrechtlichen Vorschriften, die dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind, ohne Einzelnen Rechte zu gewähren. Damit würde der Zweck der Richtlinie verfehlt. Der Gesetzentwurf begegnet deshalb in diesem Punkt erheblichen europarechtlichen Bedenken.“³

Man wird abwarten müssen, inwieweit die EU-Kommission Deutschland bei der Öffentlichkeitsrichtlinie angreifen wird. Doch schon heute kann gesagt werden: Das Ergebnis der Umsetzung wird weit von einer Eins-zu-Eins-Umsetzung entfernt sein. Die Sektorkorken knallen sicher in einigen Büroetagen der Industrieverbände. Die Umweltverbände sollten die Zeichen der Zeit erkennen. ■

• Weitere Informationen

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU), Michael Zschiesche, Fachgebiet Umweltrecht und Bürgerbeteiligung, Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Tel. 030 / 428-49936, Fax -00485
eMail: recht@ufu.de
www.ufu.de

UfU-Internetplattform zur Umsetzung der Århus-Konvention:
www.aarhus-konvention.de

³ Brief an die Vorsitzende des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages vom 31.10.2006.

Umsetzung der Europäischen Umweltgesetzgebung in Polen

Gastartikel von Magdalena Bar, Rechtsanwältin¹

Nationale Rechtsprechung

In den Jahren 2000 und 2001 hat Polen die wichtigsten Rahmenrichtlinien des EU-Umweltrechts durch neue nationale Umweltgesetze umgesetzt. Das wichtigste der neu geschaffenen Gesetze ist das polnische Umweltschutzgesetz vom 27. April 2001. Es beinhaltet die Bestimmungen von etwa 30 verschiedenen EU-Richtlinien und ist mit etwa 450 Artikeln sehr umfangreich und leider auch sehr umständlich geschrieben. Es stellt das Rahmenwerk der gesamten Umweltgesetzgebung Polens dar. Weitere Gesetze zu Müll (2001), Wasser (2001) und Naturschutz (2004) begleiten das Umweltschutzgesetz. Der Umweltminister Polens und andere Minister haben die technischen Anforderungen, die zum Beispiel in den Anhängen von EU-Richtlinien vorgegeben sind, in Form von Verordnungen umgesetzt. Teilweise wurden diese technischen Anforderungen auch durch Beschlüsse des EU-Ministerrats umgesetzt.

Umsetzungsstrategie

Die Umweltgesetzgebung in Polen war bereits vor 2000 sehr umfassend und erfolgreich, sodass die neuen Gesetze die bereits vorhandene Gesetzgebung ersetzen und, seltener, vervollständigen. Die Frage war: Wie sollen die EU-Richtlinien umgesetzt werden, ohne dabei die bereits vorhandenen und erwiesenermaßen erfolgreichen Umweltgesetze zu verlieren? So gab es bereits vorher Regelungen darüber, wie verschiedene Belastungen der Umwelt bezahlt werden müssen und es waren Finanztopfe für umweltfreundliche Projekte eingerichtet worden. Außerdem war die polnische Umgesetzgebung zu dieser Zeit insgesamt kohärenter als das EU-Umweltrecht. Statt die Vorgaben der EU unverändert zu übertragen, hat man in Polen daher versucht, diese Vorgaben mit bereits existierenden Gesetzen und Ansätzen zu verbinden.

Übereifer verfliegen

Die Umsetzung von EU-Recht war von 2000 bis 2001 durch eine sehr rigide In-

terpretation geprägt, es wurden restriktivere Maßnahmen ergriffen, als es die Vorgaben der EU erfordert hätten. So wurden zum Beispiel die Auflagen der IVU-Richtlinie² auf alle Anlagentypen angewandt, obwohl diese Auflagen nach EU-Recht nur bestimmte Anlagentypen betreffen. Es wurden oft bindende Rechtsinstrumente und damit ein starkes Eingreifen der Behörden festgelegt, obwohl EU-Gesetze den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel zur Erreichung der Zielvorgaben freistellen und also auch freiwillige Selbstverpflichtungen oder andere weiche Instrumente möglich wären. Oft schrieb ein neues polnisches Umweltgesetz behördliche Überprüfungen von Anlagen und Projekten vor, während das EU-Recht nur eine schriftliche Benachrichtigung der Behörden verlangte. - Gegenwärtig kann eine gegensätzliche Tendenz beobachtet werden. Dies kann man als Reaktion auf die vorher sehr strikten Umweltvorschriften deuten.

Hauptprobleme bei der Umsetzung von EU-Recht

Die Hauptprobleme bei der Umsetzung des EU-Rechts sind zum einen technische Anforderungen, zum anderen fehlende und fehlerhafte Umsetzung in polnisches Recht. Technische Vorgaben der EU bereiten zum Beispiel bei der Behandlung von Abwasser und Müll Probleme.

Polen hat, auch aus Geldmangel und begrenzten personellen Kapazitäten, die technischen Anforderungen des EU-Rechts teilweise nicht erfüllen können. Zugegeben, es sind Geldmittel der EU erhältlich, zum Beispiel aus dem Kohärenzfonds und dem Strukturfonds, die den neuen Mitgliedstaaten beim Aufbau der umweltrechtlich notwendigen Strukturen helfen können. Doch auch wenn schon viele Projekte in Polen davon profitierten: Es gibt beträchtliche Schwierigkeiten, Gelder von diesen Fonds zu beziehen.

Ein Hindernis für den Bezug von EU-Geldern ist, dass polnische Gesetze immer noch nicht mit dem EU-Recht konform sind. Der polnischen Gesetzgebung fehlen insbesondere Vorschriften über den Ablauf von Verwaltungsverfahren, wie zum Beispiel Umweltprüfungen (EIA) und die

² IVU ist eine Abkürzung für: Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (engl.: IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control).

Beteiligung der Öffentlichkeit an diesen Verfahren.

Entzug von EU-Geldern als wirkungsvolle Strafe

So kam es im Oktober 2004 dazu, dass die EU-Kommission über eine Milliarde Euro aus dem Kohäsionsfonds, die für Polen vorgesehen waren, einfrohr. Polen hatte in den Bereichen Umweltprüfungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung und Natura 2000 die EU-Vorgaben nicht ausreichend umgesetzt. Diese akute Sanktion löste eine sehr schnelle und intensive, aber möglicherweise zu hastige und undurchdachte Aktivität der polnischen Legislative aus. Bereits im Mai 2005 wurde eine neue Umweltprüfungsregelung verabschiedet. Dieses neue Gesetz wurde im Gegensatz zur alten Regelung aus den alten Vorschriften über die Zulassung von Bauprojekten herausgelöst.

Dieses Ereignis zeigte, dass es möglich ist eine effektive Umsetzung von EU-Umweltrecht zu erreichen, indem die Finanzierung aus EU-Geldtöpfen von jener abhängig gemacht wird. Dieses Machtmittel der EU ist möglicherweise wirkungsvoller als die langwierigen Vertragsverletzungsverfahren. Im Falle Polens ist noch nicht sicher, ob die EU-Kommission das neue Gesetzeswerk vollständig akzeptiert. Möglicherweise nicht, denn die EU-Kommission hat im Juni 2006 in einem Brief an die polnische Regierung auf Umsetzungslicken hingewiesen.

Natura 2000

Ebenfalls im Oktober 2004 hat die EU-Kommission bereits für Polen eingeplante Mittel eingefroren, weil es zur Verletzung der Artikel 6.3 und 6.4 der Fauna-Flora-Habitat-(FFH-)Richtlinie gekommen war. Die Bestimmungen der FFH-Richtlinie wurden nicht korrekt in nationale Gesetze umgesetzt und auch die erforderlichen Monitoring-Maßnahmen fanden nicht wie vorgeschrieben statt.

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie ist, dass die polnischen Behörden mit der Ausweisung der Natura-2000-Schutzgebiete stark in Verzug sind. Interessanterweise ist nicht die Industrie-lobby, sondern das Umweltministerium selbst bemüht die Anforderungen an FFH-Schutzgebiete zu verwässern und die Anzahl an Schutzgebieten klein zu halten. Auf diesen Versuch die FFH-Richtlinie abzuschwächen hat die EU-Kommission mit

¹ Kanzlei für Umweltrecht Jendroska, Jerzmanski, Bar & Partner, Wroclaw (Breslau).

sehr deutlicher Kritik reagiert und ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Fortbildung der Verwaltung

Es wird oft darauf hingewiesen, dass eines der Grundprobleme bei der Umsetzung von EU-Umweltrecht die mangelhafte Leistungsfähigkeit der Verwaltung sei. Es ist nicht ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden, außerdem ist die Ausstattung, zum Beispiel mit Computern und technischem Gerät für die notwendigen Überwachungsaufgaben, nicht ausreichend. Diese Mängel können in der Tat die korrekte Umsetzung des EU-Rechts blockieren. Es muss allerdings auch erwähnt werden, dass es in den letzten Jahren sehr große Anstrengungen gab die Verwaltung im Umweltbereich besser auszubilden. Es fanden mehrere kostenlose Trainingsprojekte für die öffentliche Verwaltung statt, in denen wichtige Themen für die Umsetzung neuer Umweltgesetze behandelt wurden. Die meisten dieser Fortbildungsprojekte wurden von EU-Fonds mitfinanziert. ■

Übersetzung aus dem Englischen: Jakob Gerstenlauer

• **Weitere Informationen**

Magdalena Bar, Rechtsanwältin, Kanzlei für Umweltrecht Jendroska, Jermanski, Bar & Partner, Uniwersytecka 1, PL-50-951 Wrocław, Polen
Tel. 0048 71 / 3410-234, Fax 197
eMail: magda.bar@jyb.com.pl
www.jyb.com.pl

Weiterführende Informationen

Verweise auf frühere Ausgaben

In einigen Artikeln wird auf vorausgegangene Ausgaben verwiesen. Beispiel: EUR 06.03 als Hinweis auf Heft 6 des EU-Rundschreibens aus dem Jahr 2003.

EU-Rundschreiben-Archiv im Internet und weitere DNR-Angebote

Siehe Innen-Umschlagseite hinten.

Kostenlose Beantwortung von Fragen zur EU

Europe Direct, der kostenlose Informationsdienst der Europäischen Kommission, beantwortet Fragen zu EU-Themen schnell und kompetent in deutscher Sprache. Tel. 00800 / 6 7 8 9 10 11

eMail-Formular:

<http://europedirect-cc.cec.eu.int/websubmit/?lang=de>

Laufende Gesetzgebungsverfahren

Aufstellung aller umweltrelevanten legislativen Dokumente („Vorschläge“ und „Mitteilungen“) der EU-Kommission, die sich gerade im Entscheidungsprozess ▼ befinden:

www.ec.europa.eu/environment/docum

Etappen und aktueller Stand jedes Gesetzgebungsprozesses ▼ in einer zeitlichen Übersicht:

www.ec.europa.eu/prelex

Dokumente der EU-Institutionen

Vorschläge der Europäischen Kommission für Richtlinien (RL) oder Verordnungen (VO) erscheinen unter Angabe des Jahres und einer laufenden Nummer als KOM-Dokumente.

Beispiel: KOM(93)680 ist der Kommissions-Vorschlag für eine Richtlinie zur ökologischen Wasserqualität, veröffentlicht als Vorschlag 680 des Jahres 1993. Verabschiedete Richtlinien oder Verordnungen tragen eine laufende Nummer. Beispiel: EWG/85/337 ist die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, die als Nr. 337 im Jahr 1985 veröffentlicht wurde.

Wo bekommt man ein EU-Dokument?

Internet:

www.eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do

Gegen Entgelt: Bundesanzeiger Verlag, PF 10 05 34, 50445 Köln

Tel. 0221 / 97668-0, Fax -278

eMail: vertrieb@bundesanzeiger.de

EU-Institutionen, Adressen

Internetadressen der EU-Institutionen

www.europa.eu (vieles auch deutsch)

EU-ABC:

www.europa.eu/abc/index_de.htm

Einführung EU-Umweltpolitik

www.hiltrud-breyer.de/themen/umweltschutz.html

Europäische Kommission

Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel

Tel. 0032 2 / 299-1111

Vertretung in Deutschland

Unter den Linden 78, 10117 Berlin

Tel. 030 / 2280-2000, Fax -2222

www.eu-kommission.de

Generaldirektion Umwelt

Ansprechpartnerin für Verbände/NGO:

Barbara Gessler, Berlin (s.o.)

Europäisches Parlament - EP

Rue Wiertz, B-1047 Brüssel

Tel. 0032 2 / 2842111, Fax -2306933

www.europarl.europa.eu

Informationsbüro in Deutschland

Unter den Linden 78, 10117 Berlin

Tel. 030 / 2280-1000, Fax -1111

Rat der Europäischen Union

(Ministerrat)

Rue de la Loi 175, B-1048 Brüssel

Tel. 0032 2 / 85-6111, Fax -7381

(Der Ministerrat tagt als Allgemeiner oder Fachministerrat [Agrar, Umwelt usw.]

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs tagt viermal jährlich als „EU-Gipfel“. Termine siehe Service-Seiten)

Ausschuss der Regionen - AdR

Rue Montoyer 92-102, B-1040 Brüssel

Tel. 0032 2 / 282-2211, Fax -2325

Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rue Ravenstein 2, B-1000 Brüssel

Tel. 0032 2 / 5469011, Fax -5134893

Europäischer Gerichtshof - EuGH

Boulevard Konrad Adenauer, L-2925 Luxemburg; Informationsdienst (dt.):

Tel. 00352 / 4303-3255, Fax -2500

Vertretung Deutschlands bei der EU

Rue J. de Lalaing 19, B-1040 Brüssel

Tel. 0032 2 / 2381-811, Fax -978

Europäische Umweltagentur - EEA

Kongens Nytorv 6, DK-1050 Kopenhagen

Tel. 0045 3336-7100, Fax -7199

www.eea.europa.eu

Europäische Verträge

Europäische Gemeinschaft/en - EG

Sammelbegriff für die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom). Die ursprünglichen EG-Verträge wurden durch die Einheitliche Europäische Akte (1986/87) weiterentwickelt.

Europäische Union - EU

Durch den Maastrichter Vertrag 1992/93 begründet, durch den Amsterdamer Vertrag 1996/97 und den Vertrag von Nizza 2001 weiterentwickelt. Ergänzt die supranationale EG („1. Säule“) durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; „2. Säule“) und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PIJS; „3. Säule“).

Kompaktdarstellung - Entstehung, Struktur und Verträge der EU:

www.de.wikipedia.org/wiki/EGKS#Organe

EU-Rechtsakte

Verordnung - VO

Europäisches Gesetz, das wie ein innerstaatliches Gesetz unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Hat Vorrang vor nationalem Recht.

Richtlinie - RL

Europäisches Rahmengesetz, wird durch nationale Gesetze in innerstaatliches Recht umgesetzt. Dabei muss die Zielrichtung der Richtlinie beachtet werden.

Entscheidungen

Zur Regelung von Einzelfällen. Wie bundesdeutscher Verwaltungsakt.

Die wichtigsten Teile des geltenden EU-Rechts (EU-Amtsblatt, konsolidierte Versionen des geltenden Rechts, wichtige Vorschläge etc.) sind im Internet veröffentlicht:

www.europa.eu/eur-lex

(mit verschiedenen Suchfunktionen)

Mehr zu Institutionen, Abläufen, Begriffen:

www.europa.eu/scadplus

Weitere Informationen auf unserer Seite www.eu-koordination.de (Brüsseler 1 x 1).

Das Europäische Umweltbüro (EEB)

Der Dachverband der europäischen Umweltverbände

Das EEB ist der Dachverband von 140 zivilgesellschaftlichen Organisationen in allen EU-Mitgliedsländern und einigen Nachbarstaaten. Die Mitglieder sind lokal, national, europaweit oder international agierende Organisationen. Insgesamt repräsentiert das EEB über 15 Millionen Bürger/innen.

Das EEB organisiert und unterstützt das Engagement seiner Mitgliedsorganisationen für eine effektive EU-Politik und nachhaltige Entwicklung. Das EEB-Büro in Brüssel arbeitet eng mit seinen Mitgliedern zusammen, um den Informationsstand über die EU-Umweltpolitik zu verbessern, das Verständnis für diesen Bereich zu fördern und den Dialog mit dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission und den Regierungen der Mitgliedsländer zu pflegen.

Für jede Ratspräsidentschaft veröffentlicht das EEB eine Prioritätenliste der zu behandelnden Themen. Nach Ablauf der Präsidentschaft wird eine Bewertung anhand dieser „Zehn grünen Prüfsteine“ durchgeführt. Beides wird auch regelmäßig im EU-Rundschreiben veröffentlicht.

Das EEB verfügt über Fach-Arbeitsgruppen, die aus dem Kreis der Mitgliedsorganisationen gebildet werden. In ihnen sind in der Regel über die Teilnehmer die meisten EU-Mitgliedsländer und auch viele Beitrittsstaaten vertreten. Die Arbeitsgruppen werden von EEB-Expertinnen und -Experten geleitet (siehe Tabelle).

Das EEB arbeitet zu folgenden Themen:

- Integration von Umweltbelangen („article 6 watch“¹⁾)
- Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich (Århus-Konvention)
- Luftqualität und Lärm (gesamter Bereich der EU-Luftqualitätspolitik: CAFE²⁾-Programm, aktuelle Richtlinien; Lärmrichtlinie)

¹ Artikel 6 des EG-Vertrages: Gebot der Umweltintegration - siehe www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf

² „Clean air for Europe“

- Städtische Umwelt (Thematische Strategie)
- Klima/Energie (alles rund um das Kyoto-Protokoll; in Zusammenarbeit mit dem Climate Action Network - CAN-Europe)
- Biodiversität (Umsetzung und Finanzierung von Natura 2000, Naturschutz außerhalb der FFH-Richtlinie, Überarbeitung der EU-Biodiversitätspolitik, strategische Umweltprüfung - SEA)
- Chemikalien (REACH-Verordnung)
- Quecksilber (EU-Quecksilberrichtlinie, Aufbau des Zero-Mercury-Netzwerks, internationale Ebene)
- Produktpolitik (Ecolabel)
- Ökologische Finanzreform (Ökologische Steuerreform, unökologische Subventionen, Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen u. a.)
- Landwirtschaft und Boden (EU-Agrarreform, Agro-Gentechnik u. a.; Thematische Strategie für Bodenschutz)
- Abfall (Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling)
- Wasser (Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie)
- Tourismus (Arbeitsgruppe in Gründung)

Außerdem arbeitet das EEB zu:

- IPPC-Richtlinie zur Vermeidung von Umweltverschmutzung (Integrated Pollution Prevention and Control),
- Entwicklung der Thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen,
- Umsetzung der Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung,
- EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung,
- Standardisierung des europäischen Gütesiegels,
- Umwelthaftung,
- EU-Erweiterung.

• Weitere Informationen

European Environmental Bureau (EEB)
Boulevard de Waterloo 34, B-1000
Brüssel
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99
eMail: eeb@eeb.org
www.eeb.org

Mitarbeiter/in	Funktion/Fachgebiet	eMail
John Hontelez (d)	Generalsekretär	hontelez@eeb.org
Ursula Vavrik (d)	Landwirtschaft, Gentechnik (Geschäftsführerin)	ursula.vavrik@eeb.org
Regina Schneider (d)	Leiterin der Informationsabteilung; Weiterbildung	info@eeb.org
Caroline Bretelle	Presse und Veröffentlichungen	caroline.bretelle@eeb.org
Pendo Maro	Umweltpolitik und Umweltintegration (Kordinatorin)	pendo.maro@eeb.org
Mara Silina	EU-Erweiterung, Bürgerbeteiligung, Weiterbildung, ECO-Forum (Kordinatorin)	mara.silina@eeb.org
Pieter de Pous (d)	Biodiversität, Wasser (EU-Politikreferent)	pieter.depous@eeb.org
Mecki Naschke (d)	Chemikalien, Industriepolitik (EU-Politikreferentin)	mecki.naschke@eeb.org
Anja Leetz (d)	Chemikalienpolitik (Kampagnenleiterin)	anja.leetz@eeb.org
Kerstin Meyer (d)	Luftverschmutzung, Lärm, Städtische Umwelt (EU-Politikreferentin)	kerstin.meyer@eeb.org
Doreen Fedrigo	Abfall, Ökologische Produktpolitik, Ressourcen (Leitende EU-Politikreferentin)	doreen.fedrigo@eeb.org
Elena Lymberidi	Quecksilber-Kampagne (Kordinatorin)	elena.lymberidi@eeb.org

(d) = deutschsprachig

Unsere Periodika

EU-Rundschreiben

Meldungen und Kommentare zur Umweltpolitik auf europäischer und internationaler Ebene finden Sie im EU-Rundschreiben des DNR. Wir senden oder mailen gern kostenlose Probeexemplare. Probelesen und Archiv: www.eu-koordination.de (Publikationen)

Deutschland-Rundbrief

Einen Überblick über die Umweltpolitik auf nationaler Ebene finden Sie monatlich im Deutschland-Rundbrief des DNR. Wir schicken oder mailen gern kostenlose Probeexemplare. Probelesen: www.dnr.de/drbr

Forum Umwelt und Entwicklung Rundbrief

Mehr zu globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik steht im Rundbrief des Forum Umwelt & Entwicklung, das vom DNR getragen wird. Wir senden gern kostenlose Probeexemplare. Probelesen und Archiv: www.forumue.de/forumaktuell/rundbriefe

Unser Internet-Angebot

www.eu-koordination.de

...heißt die Internetseite der EU-Koordination des DNR. Hier finden Sie dieses und alle früheren EUR-Sonderhefte (siehe Rückumschlag) zum kostenlosen Download als PDF-Dateien. Hinzu kommen gut recherchierte Themenseiten sowie Informationen über Expert/innen, Publikationen und Termine. Ein „Brüsseler 1×1“ macht die Strukturen und Verfahren der EU verständlich und gibt Tipps zum Einmischen für Umweltverbände. Neu sind die täglichen EU-News.

www.dnr.de/eur

Hier können Sie dieses und die früheren EUR-Sonderhefte, Auszüge aus dem aktuellen EU-Rundschreiben und die vollständigen früheren Ausgaben ab Januar 2000 im PDF-Format herunterladen. ■

Unser eMail-Service

Neu: Newsletter zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007

Wir informieren Sie täglich über aktuelle umweltpolitische Ereignisse in Brüssel und Berlin. Newsletter bestellen oder EU-News online lesen: www.eu-koordination.de

Hintergrundinformationen zu den EU-Ratstagungen

Mit kurzen Hintergrundinformationen informieren wir über Umweltthemen auf den Tagesordnungen der EU-Ministerratssitzungen und der halbjährlichen Gipfeltreffen des Europäischen Rates. Abonnent/innen und DNR-Mitglieder können kostenlos bestellen bei: ulrike.troeger@dnr.de

Info-Service zu allen Umweltthemen

An Abonnent/innen sowie Fachleute und Interessierte aus DNR-Verbänden mailen wir kostenlos aktuelle Nachrichten zur EU-Umweltpolitik und vielen weiteren Themen. Die Themen können Sie selbst auswählen: www.dnr.de/infoservice

EUR-Abo

Abonnieren Sie das EU-Rundschreiben des Deutschen Naturschutzrings

Ich bestelle das EU-Rundschreiben **ab Ausgabe:**
und erhalte dazu kostenlos alle Sonderhefte (bitte ausschneiden und an die Redaktion senden)

- als Privatperson**
- 41 Euro pro Jahr im eMail-Versand
 - 52 Euro pro Jahr für das gedruckte Heft*
 - 57 Euro pro Jahr für das Heft* plus eMail
- für eine Organisation**
- 82 Euro pro Jahr im eMail-Versand
 - 103 Euro pro Jahr für das gedruckte Heft*
 - 113 Euro pro Jahr für das Heft* plus eMail

Absender/in

Vorname, Name:
ggf. Organisation:
ggf. Funktion:
Straße/PF:
PLZ, Ort:
Tel./Fax:
eMail:

* zzgl. 26 Euro Zusatzporto bei Auslandsversand

- als Förderabonnement**
- 180 Euro oder mehr pro Jahr - bitte Betrag und Bezugsart angeben:
(Differenzbetrag zum Abonnement als Spende absetzbar)
 - Zahlung per Bankeinzug**

Kontonummer: Geldinstitut:
Bankleitzahl:
 - gegen Rechnung** an die oben angegebene / folgende Adresse:

Die Sonderhefte zum EU-Rundschreiben

Titel/Thema	Ausgabe
EU-Fonds: Geld aus Brüssel für den Umweltschutz	01/02.07
Umsetzung von EU-Umweltrecht: Wohin steuert die Europäische Union?	11/12.06
Forderungen der Umweltverbände an den deutschen EU- und G8-Vorsitz	10.06
Rat und Tat in Brüssel: Alles über den Rat der Europäischen Union	08/09.06
Umweltschutz in den Beitrittsländern Bulgarien, Rumänien und Kroatien	07.06
Wohin geht die Reise? Tourismus auf dem Prüfstand	06.06
Europa nachhaltig entwickeln: Zum Stand der EU-Nachhaltigkeitsstrategie	05.06
Gefahr Grüne Gentechnik: Das Märchen von der Koexistenz	04.06
Wer schützt den Wald? Waldpolitik in Deutschland, in der EU und weltweit	02/03.06
EU-Dienstleistungsrichtlinie bedroht Daseinsvorsorge und Umweltrecht	01.06
Brüsseler 1×1: Wie funktioniert die EU?	Extra
Abschalten, umschalten, einsparen: Wohin steuert die Energiepolitik?	12.05
Marktwirtschaftliche Instrumente: Ökosteuern und Emissionshandel	11.05
Europa weiterdenken: Verfassungsdebatte als Chance nutzen!	10.05
Ihre Rechte in der EU-Umweltgesetzgebung: Ein Wegweiser	08/09.05
Für eine starke EU-Chemikalienpolitik ...alles über REACH	06/07.05
Die europäischen Umweltverbände: Ein Nachschlagewerk	05.05
Biodiversität, Zugang zu genetischen Ressourcen und Vorteilsausgleich	03/04.05
Sieben thematische Strategien für eine bessere Umweltpolitik	02.05
Die neue Europäische Kommission: Barroso's 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 Selbstbedienung?	09/10.04
Die Århus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände	08.04
Nachhaltigkeitsstrategien: Ökologisch, sozial, 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: Vision und 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

Sonderhefte können im Internet heruntergeladen werden (PDF-Dateien, 200-500 kB):

www.dnr.de/eur („Bisherige Ausgaben“)

oder

www.eu-koordination.de („Publikationen“)

