

Die Handlungsinstrumente der Europäischen Umweltpolitik

A. Die Handlungsinstrumente der Europäischen Umweltpolitik

Zur Durchsetzung umweltpolitischer Forderungen und zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Umweltrechts steht der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ein reichhaltiges Instrumentarium¹ zur Verfügung. Ein solches Instrument zeichnet sich abstrakt gesehen dadurch aus, dass es unter definierten Bedingungen - z.B. einer bestimmten Sachlage - eingesetzt werden kann und zu einer berechenbaren Wirkung führt². Dabei wirkt das Instrument steuernd, d.h. es ist geeignet, gezielt entsprechend dem Zweck seines Einsatzes Verhältnisse zu verändern³. Man kann auch von Verlockungs- und Zwangsressourcen des Staates sprechen, d.h. von dem günstigsten Verhältnis von Kosten und Nutzen für die Umwelt⁴ oder von kooperativer und rekursiver Steuerung des Umweltschutzes⁵.

Aus dieser Vielschichtigkeit heraus ergibt sich die Frage nach einer systematischen Darstellung der Instrumente des Europäischen Umweltrechts.

Das europarechtliche Instrumentarium zum Schutz der Umwelt unterscheidet sich, ähnlich dem deutschen⁶, zum überwiegenden Teil im Ansatz nicht grundlegend von allgemein verwendeten Regelungstechniken. In der letzten Zeit kommen jedoch auch verstärkt neue Instrumente zum Einsatz, die das Verhalten von Zielgruppen beeinflussen sollen.

Um einen Überblick über die Instrumente der Europäischen Umweltpolitik zu bekommen, ist daher eine Darstellung derselben nach ihrer spezifischen Wirkungsweise gegenüber dem Adressaten vorteilhaft⁷. Denn teilweise wird das Verhalten der Adressaten direkt etwa durch Ver- und Gebote gesteuert, teils wird jedoch auch die oben genannte Influenzierungstechnik angewandt.

So ergibt sich eine Einteilung hinsichtlich direkt und indirekt ausgeübter Verhaltenssteuerung, die auf zentraler Ebene, also durch die Gemeinschaft, und

¹ Vgl. zur Einteilung der Rechtsgrundlagen in Primär- und Sekundärrecht Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 14ff.

² Moormann in: Landmann/ Rohmer, Komm. Zum Umweltrecht Bd. III, § 3 UIG, Rn. 20.

³ Moormann in: Landmann/ Rohmer, Komm. Zum Umweltrecht Bd. III, § 3 UIG, Rn. 20.

⁴ Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, S. 481.

⁵ Rengeling - Schmidt-Aßmann/ Ladenburger, § 18, Rz. 3.

⁶ Vgl. zu den Instrumenten des deutschen Umweltrechts statt vieler Kloepfer, § 5, Rn. 1 ff.

⁷ Vgl. dazu auch Hoppe/ Beckmann/ Kauch, Umweltrecht, § 6, Rz. 3 ff.

dezentraler Ebene, durch Durchführung der Mitgliedstaaten, stattfinden kann. Weiterhin werden in diesem Beitrag gerichtliche Durchführungsmechanismen angeführt. Sie gehören zwar nicht originär zu den Handlungsinstrumenten, aufgrund ihrer großen Bedeutung hinsichtlich der Durchsetzung der Vorgaben und Ziele der primären Handlungsinstrumente haben sie jedoch einen erheblichen Stellenwert inne. Sie sollen daher als ultima ratio neben den primären Instrumenten behandelt werden.

Im Folgenden sollen nun die derzeit geltenden rechtlichen Mechanismen zur Steuerung der europäischen Umweltpolitik dargestellt werden.

I. Direkte Verhaltenssteuerung

Direkte Steuerungsinstrumente sind solche, die ihren Adressaten ein bestimmtes Handeln, Dulden oder Unterlassen zwingend vorgeben⁸. Indirekte Steuerungsmittel hingegen nähern sich dem staatlichen Lenkungsziel gleichsam auf Umwegen, indem sie ausschließlich auf die Motivation des Adressaten Einfluss zu nehmen suchen und diesem einen (mehr oder weniger) weiten Spielraum belassen⁹. Dem Rechtsunterworfenen gegenüber wird eine Verwaltungserwartung formuliert, wobei das erwartungswidrige Verhalten zwar rechtmäßig bleibt, aber unerwünscht ist¹⁰.

Die Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung sollen hier nochmals aufgrund der zweigeteilten Struktur des EG-Rechts in Gemeinschaftsebene und mitgliedstaatliche Ebene in solche aufgeteilt werden, die auf zentraler und dezentraler Ebene wirken.

1) Zentrale Ebene direkter öffentlicher Steuerung

Erster Akteur zur Durchsetzung der Europäischen Umweltpolitik ist stets die EG. Sie gibt durch die sogenannten Grün- und Weißbücher allgemeine Tendenzen vor, erstellt Strategiepapiere, veröffentlicht Aktionsprogramme und erlässt Richtlinien und Verordnungen. Die größte Bedeutung erlangen dabei die Richtlinien, da sie in großer Zahl ergehen und somit das Europäische Umweltrecht charakterisieren. Den Mitgliedstaaten kommt die Aufgabe zu, die rechtlich bindenden Vorschriften umzusetzen und anzuwenden. Erst in neuerer Zeit erlangen auch die Umweltaktionsprogramme rechtlich verbindliche Bedeutung.

⁸ Rengeling- Krämer, § 15, Rn. 5.

⁹ Vgl. Kloepfer, § 5, Rn. 34.

¹⁰ Rengeling- Krämer, § 15, Rn. 6.

a) Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten

Eine Verordnung besitzt unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat¹¹, sie gilt also mit Inkrafttreten in den und nicht nur für die Mitgliedstaaten, es bedarf keines innerstaatlichen Umsetzungsaktes, etwa eines Ausführungsgesetzes. Sie entfaltet insoweit „Durchgriffswirkung“ für den Einzelnen¹². Eine Richtlinie hingegen ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich¹³, Adressat der Richtlinie ist somit der Mitgliedstaat¹⁴.

(1) Richtlinien

Nach der Umsetzungspflicht haben alle Mitgliedstaaten, deren innerstaatliches Recht den Anforderungen der Richtlinie nicht ohnehin schon gerecht wird, spätestens zum Ablauf der in der Richtlinie festgelegten Frist entsprechende innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen und diese der Kommission mitzuteilen¹⁵. Ein Beispiel für solche Richtlinien ist die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPRL)¹⁶, die in Deutschland durch die Einführung des UVPG¹⁷ umgesetzt wurde.

Regelmäßig entfalten die Richtlinien der EG keine unmittelbare Wirkung für den Einzelnen. Die einzelnen Instrumente wenden sich also mit der sich aus ihnen ergebenden Pflicht primär an die Mitgliedstaaten, und erst deren Rechtsvorschriften wenden sich an die einzelnen Bürger. Die Richtlinien der EG können jedoch auch unmittelbare Wirkung in den einzelnen Mitgliedstaaten entfalten, wenn die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, die Bestimmung den Einzelnen begünstigt und der Inhalt unbedingt, hinreichend genau und deshalb unmittelbar anwendbar ist¹⁸ (sogenannte vertikale Direktwirkung¹⁹). Denn indem Art 23, 24 GG die Übertragung von Hoheitsgewalt auf eine supranationale Einrichtung ermöglichen, schließen sie ein, dass die von ihr ausgehenden Rechtsakte innerstaatlich unmittelbar zu wirken vermögen²⁰. Dies hat zur Folge,

¹¹ Vgl. Art 249 II EGV.

¹² Herdegen, Rn. 176.

¹³ Vgl. Art 249 III EGV.

¹⁴ Vgl. Koenig/ Haratsch, Rn. 256.

¹⁵ Dies folgt aus Art 249 III i.V.m. 10 EGV sowie aus entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie selbst.

¹⁶ RL 85/337/EWG, ABl. Nr. L 175, S. 0040.

¹⁷ Das UVPG ist am 1.8.1990 in Kraft getreten, erst zwei Jahre nach Ablauf der von der EG vorgegebenen Umsetzungsfrist.

¹⁸ Schweitzer/ Hummer, Europarecht, Rn. 365.

¹⁹ Z.B. EuGH, Urteil vom 5.4.1979, Ratti, 148/78, Slg. S. 1629.

²⁰ Vgl. Frenz, Europäisches Umweltrecht, Rn. 193.

dass (unter den oben genannten Voraussetzungen) supranationales Recht einen Anwendungsvorrang vor innerstaatlichem Recht hat²¹.

(2) Umweltaktionsprogramme

Eine Umsetzungspflicht besteht auch für die Institutionen der EG selber, seit neuerer Zeit durch Umweltaktionsprogramme. Sie ergehen als EntschlieÙung des Rates und des Europäischen Parlamentes. Aktuell ist das 6. Umweltaktionsprogramm vom 24.1.2001²².

Im Gegensatz zu den ersten vier Aktionsprogrammen handelt es sich bei dem 6. und auch schon bei dem 5. jedoch nicht mehr um bloÙe politische Absichtserklärungen, die Prioritäten festlegten und orientierende Wirkung haben sollten²³. Vielmehr haben die Aktionsprogramme durch die Änderung des EG-Vertrages durch den Maastrichter Vertrag 1992/1993²⁴ an verbindlicher Bedeutung gewonnen. Gemäß Art 175 III EGV beschließt der Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen allgemeine Aktionsprogramme. Dabei handelt es sich zwar um allgemeine Programmsätze, die der Konkretisierung durch Einzelmaßnahmen bedürfen, die jedoch trotzdem einen verbindlichen Rechtsakt darstellen²⁵. Der Erlass von Aktionsprogrammen verpflichtet somit die Gemeinschaftsorgane, entsprechende Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, d.h. die Kommission muss entsprechende Vorschläge vorlegen und Rat und Parlament müssen über die Maßnahmen beschließen²⁶.

Somit haben seine Aussagen rechtsverbindlichen Charakter und bilden eine Rechtsgrundlage für weiteres Handeln.

b) Anwendungspflichten der Mitgliedstaaten

Bei der Anwendungspflicht der Mitgliedstaaten ist grundsätzlich zwischen zwei verschiedenen Arten der Anwendung zu unterscheiden. Zum einen beinhaltet die Anwendungspflicht die Maßgabe, das europäische Umweltrecht den Vorschriften gerecht in den einzelnen Mitgliedstaaten umzusetzen und durchzuführen, d.h. die

²¹ Frenz, Europäisches Umweltrecht, Rn. 194.

²² KOM (2001) 31 endgültig.

²³ Vgl. Rengeling – Krämer, § 14, Rn. 14; Krämer, EC Environmental Law, S. 43.

²⁴ Vgl. dazu statt vieler: Koenig/ Haratsch, Rn. 43 ff.

²⁵ Vgl. Schwarze – Böhm, Art 175, Rn. 22.

²⁶ Schwarze – Bröhm, Art 175, Rn. 24.

EG- Bestimmungen im Hinblick auf das Verhalten der Bürger durchzusetzen (vgl. dazu unten bei direkter dezentraler Verhaltenssteuerung). Weiterhin gibt es aber auch bestimmte Vorschriften, die die Mitgliedstaaten direkt betreffen, in denen die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten eine unmittelbare Anwendungspflicht auferlegt. Den Mitgliedstaaten selbst obliegen demnach z.B. Pflichten, bestimmte Vorkommnisse der EG anzuzeigen, sich Genehmigungen einzuholen und Verbote und Gebote einzuhalten.

(a) Anzeigepflichten

Die den Mitgliedstaaten auferlegte Anzeigepflicht gegenüber der EG findet im Gemeinschaftsrecht hauptsächlich im Bereich von Unfällen und Erfahrungsberichten Anwendung. Die Mitgliedstaaten haben z.B. die Kommission von Unfällen im Hinblick auf genetisch veränderte Mikroorganismen zu informieren²⁷ und ihr zum Ende des Jahres einen zusammenfassenden Bericht über die Anwendung der genetisch veränderten Mikroorganismen in geschlossenen Systemen zu übermitteln²⁸; weiterhin verlangt die Kommission alle drei Jahre einen zusammenfassenden Bericht der Mitgliedstaaten über deren Erfahrungen mit dieser Richtlinie²⁹. Eine ähnliche Unfall-Anzeigepflicht besteht in Bezug auf schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen³⁰ und bezüglich Betriebsstörungen oder Ausfällen von Abgasreinigungsanlagen³¹. Eine andere Unterrichtungspflicht findet z.B. im Chemikalienrecht Anwendung: Die Mitgliedstaaten haben die Pflicht, die Kommission über die von ihr bezeichneten Behörden zu unterrichten³².

(2) Genehmigungen

Genehmigungen, die die Mitgliedstaaten bei der Kommission einholen müssen, sind im Gemeinschaftsrecht selten. So kann man auf eine Genehmigungspflichtigkeit schließen, wenn die Mitgliedstaaten eine Zulassung von einer Überschreitung festgelegter Emissionsgrenzwerte bei mit einheimischer Braunkohle befeuerten Anlagen mit der Kommission abstimmen müssen³³. Nicht vorhandene Regelungen diesbezüglich lassen sich auf den Grundsatz des

²⁷ Art 15 I RL 98/81/EG, Abl. Nr. L 330, S. 0013.

²⁸ Art 18 I RL 98/81/EG, Abl. Nr. L 330, S. 0013.

²⁹ Art 18 II RL 98/81/EG, Abl. Nr. L 330, S. 0013.

³⁰ Art. 15 I RL 96/82/EG, Abl. Nr. L 010, S. 313.

³¹ Art 8 IV RL 88/609/ EWG, Abl. Nr. L 336, S. 0001; ergänzt durch RL 94/66/EG, Abl. Nr. L 337, S. 0083.

³² Art 3 VO (EWG) Nr. 2455/92, Abl. Nr. L 251, S. 0013.

³³ Art 6 RL 88/609/EWG, Abl. Nr. L 336, S. 0001; ergänzt durch RL 94/66/EG, Abl. Nr. L 337, S. 0083.

Subsidiaritätsprinzips zurückführen: Durch eine starke Regelung in Form von Genehmigungspflichten würde ein sog. europäischer Zentralismus drohen. Im Hinblick auf das Europäische Umweltrecht würde die EG durch die verstärkte Anwendung von Genehmigungspflichten ihre Kompetenzen überschreiten.

(3) Verbote und Gebote

Ebenfalls aus dem Subsidiaritätsprinzip folgend hat die EG den Mitgliedstaaten gegenüber keine Verbote erlassen. Es finden sich jedoch in jeder Richtlinie zahlreiche Gebote, die meist die gemeinschaftsrechtskonforme Handhabung des mitgliedstaatlichen Rechts zum Inhalt haben, wie z.B. das Gebot, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, damit bestimmte gefährliche Stoffe und Zubereitungen nur unter gewissen Bedingungen in den Verkehr gebracht oder verwendet werden³⁴. Ferner gilt das Gebot der Gleichwertigkeit, das besagt, dass durch die Anwendung gemeinschaftsrechtsergänzenden mitgliedstaatlichen Rechts Fälle mit Gemeinschaftsrechtsbezug im Vergleich zu rein innerstaatlichen Fällen keine ungünstigere Behandlung erfahren dürfen und das Gebot der Effektivität, wonach auf diesem Weg die Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden darf³⁵.

c) Weitere mitgliedstaatliche Pflichten

Weiterhin obliegt den Mitgliedstaaten eine Prüfungs- und Verwerfungspflicht gegenüber gemeinschaftswidrigem mitgliedstaatlichem Recht³⁶, eine Überwachungspflicht der innerstaatlichen Einhaltung des Europäischen Umweltrechts³⁷ und eine Sanktionierungspflicht gegen Private, die ihre gemeinschaftsrechtlich begründeten Pflichten im Umweltbereich missachten³⁸.

2) Dezentrale Ebene direkter Verhaltenssteuerung

Zwar gibt die EG verschiedene rechtliche Instrumente durch ihre Richtlinien vor, die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Umweltrechts obliegt nach dem EG- Vertrag in der Regel jedoch nicht den Gemeinschaftsorganen, sondern

³⁴ Vgl. Art 2 RL 76/769/EWG, ABl. Nr. L 262, S. 0201; ergänzt durch RL 89/678/EWG, ABl. Nr. L 398, S. 0024.

³⁵ Ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. EuGH NJW '84, 2024; vgl. auch Scheuing, NVwZ '99, 475 (480) (m.w.N.).

³⁶ EuGH, Slg. 1978, 629= NJW 1978, 1741.

³⁷ Vgl. EuGH, Slg. 1989, 2965 (2984)= NJW 1990, 2245.

³⁸ Vgl. EuGH, Slg. 1989, 2965 (2985)= NJW 1990, 2245.

den Mitgliedstaaten (Subsidiaritätsprinzip), vgl. Art 175 IV EG. Die meisten direkt steuernden Instrumente der Europäischen Umweltpolitik sind in Bezug auf ihre Wirkungsweise demzufolge auch auf dezentraler Ebene angesiedelt. Im Folgenden werden die EG- Richtlinien, aus denen sich die verschiedenen, auf mitgliedstaatlicher Ebene umgesetzten und dort wirkenden Pflichten ergeben, zum besseren Verständnis neben den in Deutschland geltenden Vorschriften genannt.

a) Anzeige-, Melde-, Mitteilungs- und Dokumentationspflichten der Bürger

Aus den EG- Richtlinien folgen Anzeigepflichten der Bürger in großer Zahl. Dabei haben die Bürger die betreffenden Fälle gegenüber den zuständigen nationalen Behörden anzuzeigen. Die Anzeigepflichten treten dabei als milderer Mittel des Eingriffs an die Stelle von Genehmigungen³⁹. Anzeigepflichtig ist z.B. die Erzeugung, Aufbereitung oder Einfuhr von Erzeugnissen des ökologischen Landbaus⁴⁰ und die Verwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen⁴¹. Weiterhin müssen Unternehmen, die Abfälle entsorgen, zu Dokumentationszwecken ein Register über das Sammeln und Entsorgen der Abfälle führen⁴². Meldepflichtig sind auch die von einer Anlage ausgehenden Emissionen⁴³.

b) Genehmigungen

Auch die Pflicht zur Einholung von Genehmigungen besteht für die Bürger der Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei um konkrete Tätigkeiten, bei denen der europäische Gesetzgeber die Pflicht zur Einholung einer Genehmigung vorschreibt. Häufig sind sie mit Bedingungen oder Auflagen versehen. Die Genehmigungen werden nicht von der EG vergeben, sondern, wie in den Richtlinien vorgeschrieben, von Institutionen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Zum einen sind Genehmigungen einzuholen, wenn eine die Umwelt gefährdende Anlage errichtet werden soll. So muss es z.B. für Großfeuerungsanlagen eine Errichtungs- oder Betriebsgenehmigung geben⁴⁴, oder für Anlagen, die Abfälle

³⁹ Rengeling- Krämer, § 15, Rn. 14.

⁴⁰ Art 8 VO (EWG) Nr. 2092/91, ABl. Nr. 036, S. 0016.

⁴¹ Art 7 ff RL 98/81/EG, ABl. Nr. 330, 0013.

⁴² Art 14 RL 91/156/EWG, Abl. Nr. L 078, S. 0032.

⁴³ Art 14 RL 96/61, ABl. Nr. L 019, S. 0083..

⁴⁴ Vgl. Art. 4 RL 2001/80/EG, ABl. EG vom 27.11.2001 Nr. L 309 S.1.

beseitigen⁴⁵. Ebenfalls genehmigungspflichtig nach einer Spezialrichtlinie zu RL 75/442/EWG sind Anlagen zur Altölsorgung⁴⁶.

Zum anderen sind jegliche die Umwelt belastenden Maßnahmen genehmigungspflichtig. So bedarf es einer Genehmigung für das Ableiten gefährlicher Stoffe in Gewässer⁴⁷, oder für das Einleiten von Abwasser aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen und von Klärschlamm in Oberflächengewässer⁴⁸. Auch das Inverkehrbringen und Anwenden von Pflanzenschutzmitteln⁴⁹, die Ein- oder Ausfuhr bedrohter Tier- oder Pflanzenarten und die Beförderung lebender Exemplare⁵⁰ sind genehmigungsbedürftige Einwirkungen auf die Umwelt.

Hinsichtlich der Einzelheiten der staatlichen Kontrolle zur Einhaltung der Genehmigungen zeigt sich in den letzten Jahren ein Wechsel. Viele ältere Richtlinien sehen befristete Genehmigungen vor, während neuere lediglich eine Überprüfung und Aktualisierung der Anlagen bzw. Maßnahmen verlangen. Dabei sind auch die früher bestehenden Kontrollvorschriften verringert worden, häufig lautet heute der allgemein gehaltene Hinweis, die Mitgliedstaaten hätten die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen. Diese pauschale Kompetenzzuweisung an die Mitgliedstaaten ist wiederum als die für das europäische Umweltrecht typische Ausprägung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu sehen.

c) Verbote und Gebote

Ein härteres Mittel im Vergleich zu Genehmigungen stellen Verbote dar. Sie finden sich zahlreich in Vorschriften, die Höchstwerte für Konzentrationen Qualitätsnormen oder Emissionen⁵¹ festsetzen und in Vorschriften des Artenschutzes⁵². Daneben bestehen auch noch besondere Ermächtigungen an die Mitgliedstaaten, für ihre Hoheitsgebiete Verbote auszusprechen⁵³. Es können jedoch auch unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen von den Verboten

⁴⁵ Vgl. Art. 9, 10 RL 91/156/EWG, ABl. Nr. L 078, S. 0032.

⁴⁶ Vgl. Art. 6 RL 87/101/EWG, ABl. Nr. L 042, S. 0043.

⁴⁷ Vgl. Art. 11 III g RL 2000/60/EG, ABl. Nr. L 327, 0001.

⁴⁸ Vgl. Art. 12 II-IV RL 91/271/EWG, ABl. Nr. L 135, S. 0040; ergänzt durch RL 98/15/EG, ABl. Nr. L 076, S. 0029.

⁴⁹ Vgl. Art. 3 RL 91/414/EWG, ABl. Nr. L 230, S. 0001; ergänzt durch RL 2001/103/EG, ABl. Nr. L 313, S. 0037.

⁵⁰ Vgl. Art. 4, 5 und 9 VO (EWG) Nr. 338/97, ABl. Nr. L 056, S. 0010.

⁵¹ Vgl. z.B. RL 94/12/EG, ABl. Nr. 100, S. 0042 über Luftemissionen von Kraftfahrzeugen, mit Bezug auf andere RL.

⁵² Vgl. z.B. Art. 12 und 13 RL 92/43/EWG über Fauna, Flora und Habitate, ABl. Nr. 206, S. 0007, angepasst durch RL 97/62/EG, ABl. Nr. 305, S. 0042.

⁵³ Vgl. z.B. Art. 2 IV RL 85/210/EWG, ABl. Nr. L 096, S. 0025 zum Bleigehalt von Benzin.

zugelassen werden⁵⁴. Sie sind jedoch im Gemeinschaftsrecht selten und mit einer zeitlichen Beschränkung versehen⁵⁵.

Gebote sind häufig thematisch eng mit den erlassenen Verboten verknüpft. Als Beispiel mag hier das Gebot angeführt werden, Abgase aus Feuerungsanlagen über einen Schornstein abzuleiten⁵⁶.

Dabei sind auf diesem Gebiet nicht nur Richtlinien von Bedeutung, sondern etwa auch Entscheidungen. Entscheidungen können entweder vom Rat oder von der Kommission erlassen werden. Sie sind in allen Teilen für ihre Adressaten verbindlich. Die an Private gerichtete Entscheidung ist weiterhin mit dem Verwaltungsakt des deutschen Rechts vergleichbar⁵⁷. Entscheidungen sind optisch ähnlich den Verordnungen und Richtlinien aufgebaut. Sie beginnen mit einer einführenden Zielsetzung und unterteilen sich in einzelne Artikel.

Beispiel für eine neuere Entscheidung der Kommission ist die zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EG-Umweltzeichens an Handgeschirrspülmittel⁵⁸. Sie bezieht sich auf die Verordnung zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens⁵⁹. Die Entscheidung gibt in bestimmten Rahmenbedingungen Kriterien wie Toxizität gegenüber Wasserorganismen, Bioabbaubarkeit, Zubereitung und Inhaltsstoffe und auch Kriterien bezüglich der Verbraucherinformation vor, die es dem Verbraucher ermöglichen sollen, das Produkt effizient und mit möglichst geringen Folgen für die Umwelt zu verwenden. Diese Entscheidung ist somit ebenfalls ein an die Bürger gerichtetes Gebot, sich entsprechend den Vorgaben zu verhalten.

d) Vorsorgepflichten und Rücknahmepflichten der Bürger

Die Betreiber von Anlagen haben Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen zu treffen, wie z.B. die Pflicht, Abfälle zu vermeiden und umweltschonend zu entsorgen. Daneben besteht die Pflicht, durch Ergreifen von geeigneten oder notwendigen Maßnahmen Unfällen vorzubeugen.

Rücknahmepflichten für umweltbelastende Verbrauchsgüter hat die Gemeinschaft bisher nicht vorgesehen, überlässt es jedoch den Mitgliedstaaten, in ihren

⁵⁴ Vgl. z.B. Art. 9 I RL 79/409/EWG, ABl. Nr. L 103, S. 0001 zur Erhaltung wildlebender Vogelarten.

⁵⁵ Vgl. Art. 9 II Spiegelstrich 3 RL 79/409/EWG, ABl. Nr. L 103, S. 0001.

⁵⁶ Art. 9 RL 2001/80/EG, ABl. Nr. L309, S. 0001.

⁵⁷ Oppermann, § 6, Rn. 565.

⁵⁸ KOM (2001) 607, ABl. Nr. L 214, S. 30.

⁵⁹ VO (EG) Nr. 1980/2000, ABl. Nr. L 237, S. 0001.

Hoheitsgebieten eigene Regeln diesbezüglich zu erlassen. So ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, Pfandsysteme einführen⁶⁰.

II. Instrumente zur indirekten Verhaltenssteuerung

Neben den genannten Instrumenten zur direkten Verhaltenssteuerung bestehen die sogenannten indirekten Steuerungsinstrumente. Häufig handelt es sich bei indirekten Steuerungsinstrumenten um verschiedene Maßnahmen zur Information der Bürger oder auch um finanzielle Anreize, die darauf ausgerichtet sind, eine Verhaltensweise in Bezug auf die Umwelt zu ändern⁶¹. Sie haben lenkenden Charakter und wenden sich ebenfalls sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Bürger. Aus diesem Grund ergibt sich auch hier wieder die Zweiteilung in zentrale⁶² und dezentrale⁶³ Steuerungsinstrumente.

1) Zentrale Ebene

Im Hinblick auf die Mitgliedstaaten versucht die EG, ihr Verhalten im Umweltschutz durch unverbindliche politische Stellungnahmen zu beeinflussen. Einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert nimmt jedoch auch der finanzielle Anreiz ein: Durch verschiedenen Subventionsprogramme sollen die Staaten zu einem effektiveren Umweltschutz geführt werden.

a) Information, Appell, Warnung

Für Umweltinformationen ist besonders die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen hervorzuheben. Sie soll objektiv und verlässlich Umweltinformationen sammeln und bewerten sowie die Öffentlichkeit unterrichten. Dabei arbeitet sie mit den nationalen Stellen zusammen.

Neben der Umweltagentur, die speziell zum Zweck der Information eingerichtet wurde, ist aber auch die Gemeinschaft selbst informativ tätig. Maßnahmen mit informativem, appellierendem oder warnendem Charakter werden von der Gemeinschaft häufig durchgeführt, insbesondere in Form politischer Mitteilungen, wie Strategiepapieren, Grün- und Weißbüchern. Durch diese rechtlich nicht bindenden Instrumente soll das Verhalten und Denken der Staaten

⁶⁰ Art. 5 RL 94/62/EG, ABl. Nr. L 365, S. 0010. Derzeit liegt ein Vorschlag der Kommission zur Änderung dieser Richtlinie vor, vgl. KOM (2001) 729, COD 2001/0314.

⁶¹ Vgl. Kiss/ Shelton, *Traité de droit européen de l' environnement*, S. 81; dies., *Manual of european anvironmental law*, S. 77.

⁶² Ebene EG- Bürger.

⁶³ Ebene Mitgliedstaaten- Bürger.

beeinflusst werden. Sie sind politisch bedeutsam und werden im Folgenden noch einmal unter dem Gliederungspunkt C „Ausblick und Reformbedürftigkeit“ besprochen.

(1) Strategiepapiere

Zum Ausbau der bisher erzielten Erfolge der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zur Luftreinhaltung hat die Kommission im Mai 2001 unter dem Titel „Clean Air for Europe“ (CAFE) eine Strategie für eine langfristige und integrierte Politik zum Schutz gegen die Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt vorgelegt⁶⁴. Sie baut dabei auf einem Modell der Politikgestaltung auf, zu dessen wesentlichen Bestandteilen die wissenschaftliche Fundierung, die Beteiligung von Interessengruppen und der Öffentlichkeit sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zählen⁶⁵.

(2) Grün- und Weißbücher

Mit Grün- und Weißbüchern strukturiert die Kommission ihre Politik zu einem bestimmten Themenfeld. Mit einem Grünbuch nimmt sie die Initiative auf, sie sollen als Diskussionsvorlage dienen. Durch das Weißbuch führt sie den Politikprozess fort; es enthält amtlich ausgearbeitete, konzeptionelle Vorschläge zu einem bestimmten Politikbereich.

Aktuell ist momentan z.B. das neue Weißbuch zur Umwelthaftung⁶⁶. Es basiert in größten Teilen auf dem schon vor sieben Jahren vorgelegten Grünbuch zur Umwelthaftung⁶⁷ und wurde wegen der in Europa bestehenden Haftungslücken für Schäden an der Natur, die nicht eigentumsrechtlich zugeordnet werden können, aufgestellt. Es konzentriert sich daher auf die individuelle Haftung für kausal zurechenbare Schäden an der natürlichen Umwelt. Gegenstand der Haftungsansprüche sind jedoch nur solche Schäden, die privatrechtlich zuzuordnen sind. Das Weißbuch fordert, diese Lücke durch den Erlass einer entsprechenden Richtlinie zu schließen.

Die drei Kernbestandteile sollen nach diesem Vorschlag Schutzobjekt, Haftungsmaßstab und Schadensumfang sein. Neben den bisher geschützten Personen- und Sachschäden sollen Bodenverschmutzungen und Schädigungen der

⁶⁴ KOM (2001) 245 endg. vom 4.5.2001.

⁶⁵ Falke, Neueste Entwicklung im Europäischen Umweltrecht, ZUR 5/ 2001, S. 327.

⁶⁶ KOM (2000) 66 endgültig.

⁶⁷ KOM (93) 47 endgültig.

biologischen Vielfalt in den Natura-2000-Gebieten⁶⁸ zu Schutzobjekten werden. Als Haftungsmaßstab soll eine verschuldensunabhängige Betreiberhaftung greifen, sofern die Schäden durch eine gefährliche Tätigkeit verursacht wurden, die den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften mit Umweltbezug unterliegen. Der Haftungsumfang soll auf die Wiederherstellungskosten gerichtet sein. Soweit die Wiederherstellung nicht möglich oder unverhältnismäßig sein sollte, soll nach Muster der Eingriffs- Ausgleichsregelung gehaftet werden.

Es bleibt somit abzuwarten, ob eine entsprechende Richtlinie auf der Grundlage dieses bereits vieldiskutierten Vorschlages ergehen wird.

b) Umweltabgaben

Da in der kommerzialisierten Welt monetäre Signale ähnlich wie rechtliche Befehle beachtet werden, weil Umweltschutzmaßnahmen finanziell aufwendig sind und weil der moderne Staat sich schon seit langem über Steuern, Gebühren, Beiträge und andere Geldleistungen finanziert, liegt es nahe, Abgaben zum Zwecke des Umweltschutzes einzuführen⁶⁹. Dabei hängen Umweltabgaben und Umweltverschmutzung ursächlich zusammen. Man kann sogar sagen, dass mit steigender Umweltverschmutzung auch die finanzielle Belastung des Einzelnen steigen wird⁷⁰, also eine umgekehrte Proportionalität von Umweltverschmutzung und finanziellen Abgaben feststellen. Die EG besitzt jedoch keine Kompetenz zur Schaffung eigener Umweltabgaben, die ihr selbst zufließen. Vielmehr wahren die Mitgliedstaaten sorgfältig ihr eigene Steuersouveränität. Der EG kommen lediglich Kompetenzen zur Harmonisierung der Umweltabgaben ihrer Mitgliedstaaten zu. Sie berechtigt jedoch nur zur Harmonisierung zur Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und eines hohen Umweltschutzniveaus, berechtigt aber niemals zur Rechtsvereinheitlichung mit dem Ziel der Herstellung identischer Rechtsregeln.

c) Subventionen

Auf Ebene der EG kommen somit als Finanzierungsinstrumente lediglich noch die Subventionen in Betracht. Sie geben Unternehmen Anreize, umweltfreundliche oder weniger ressourcenintensive Technologien zu erkunden und in sie zu

⁶⁸ Dies sind die Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinien (RL 79/409/EWG, EGABl L 103, S. 1) und der Habitatrichtlinie (RL 92/43/EWG, EGABl L 206, S. 7).

⁶⁹ Rengeling – Kirchhof, § 38, Rn. 1.

⁷⁰ London, RJ E, S. 32.

investieren. Solche Instrumente sind zur Lösung von Dauerproblemen ganz besonders attraktiv⁷¹. Diese Subventionen der EG (und der Mitgliedstaaten, s.u.) lassen sich als vermögenswerte Vergünstigungen an Unternehmen und Privatpersonen durch Geld- oder Sachleistungen aus öffentlichen Mitteln oder durch Entlastung von öffentlichen Abgaben ohne marktübliche Gegenleistung zu Zwecke des Umweltschutzes verstehen⁷². Sie sind damit das Gegenstück zu den oben erörterten Umweltabgaben. Diese dienen dem Umweltschutz durch eine Auferlegung von Belastungen (Steuern, Beiträge, Gebühren), die Subventionen hingegen gewähren zu diesem Zweck eine wirtschaftliche Vergünstigung⁷³. Subventionsempfänger können private oder öffentliche Unternehmen sowie Privatpersonen sein.

Die EG gewährt Subventionen zum Schutz der Umwelt in erheblichem Umfang. Als Vergünstigungen kommen dabei positive Leistungen (1) als auch Entlastungen von Leistungspflichten (2) in Frage.

(1) Positive Leistungen

Positive Leistungen, sogenannte Leistungssubventionen, können durch Geldzahlungen oder sonstige Vermögenszuwendungen, wie z.B. Zuschüsse, Darlehen, Kapitalbeteiligungen, Bürgschaften, Überlassungen von Grundstücken oder beweglichen Sachen erfolgen. Die Rechtsgrundlagen für Subventionen der EG sind ihr durch das Vertragsrecht zugewiesen, wie z.B. Art. 175 V EGV oder Art. 161, 162 EGV. Gemeinschaftsmittel für einzelne Umweltschutzaktionen wurden erstmals in dem Haushaltsplan für 1975 bereitgestellt⁷⁴. Heute gibt es viele verschiedene Maßnahmen für Subventionsprogramme.

(a) LIFE

Das Finanzierungsinstrument LIFE⁷⁵ ist eine von der Gemeinschaft vergebene Subvention. Die Kommission treibt von den beteiligten Ländern (die nicht Mitglied der Gemeinschaft sein müssen) finanzielle Mittel ein und sorgt für die Ausführung der finanziell unterstützten Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten oder die Drittländer übermitteln der Kommission bis zu dem von ihr alljährlich

⁷¹ 6. Umweltaktionsprogramm, 2001/0029 (COD), S. 17.

⁷² Vgl. Rengeling – Magiera, § 37, Rn. 5.

⁷³ Vgl. Rengeling – Magiera, § 37, Rn. 6.

⁷⁴ Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 3/92 zur Umwelt (92/C 245/01), ABl. 1992, Nr. C 245, S.1 (2).

⁷⁵ VO (EG) Nr. 1655/2000 vom 17. Juli 2000, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/1vb/1128021.htm>, Stand: 15.08.01.

festgelegten Zeitpunkt Vorschläge für Vorhaben im Rahmen der Bereiche LIFE-Natur (47%), LIFE- Umwelt (47%) und LIFE- Drittländer (6%). Ziel des Finanzierungsinstrumentes ist es, Maßnahmen zugunsten der Umwelt sowie bestimmte Drittländer (die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union sind) finanziell zu unterstützen.

Die bereits zum zweiten Mal erneuerte Verordnung ist für den Zeitraum 2000 – 2004 verabschiedet und stattet LIFE mit einem Etat von 640 Mio. € zum Schutz der Umwelt aus⁷⁶.

(b) Kohäsionsfonds

Zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ergänzte der Vertrag von Maastricht die Strukturfonds um einen Kohäsionsfonds (Art 161 II EGV), durch den zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur beigetragen wird⁷⁷. Zwar soll der Kohäsionsfonds in erster Linie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten sichern, jedoch ergibt sich der Umweltschutz als weiteres Ziel ausdrücklich aus dem Vertragstext. Der mit der Verordnung VO (EG) 1161/94⁷⁸ geschaffene Kohäsionsfonds ist abgelaufen und wurde 1999 durch eine neue, jetzt gültige Verordnung⁷⁹ ersetzt.

(c) Sonstige Fonds

Da die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen, sind grundsätzlich alle Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft umweltschutzrelevant. Dementsprechend gibt es zahlreiche Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft, die zwar einen anderen Hauptzweck verfolgen, zusätzlich jedoch den Umweltschutz in ihre Zielsetzung einbeziehen. Vor allem Strukturfonds wie URBAN, KONVER, RECHAR II, REGIS II, LEADER II und INTERREG II sind dabei von Bedeutung⁸⁰.

⁷⁶ <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/2000/pt0558.htm>, Stand: 27.10.2000.

⁷⁷ Calliess/ Ruffert- Puttler, Art 161, Rn. 15.

⁷⁸ VO (EG) 1161/94, ABl. L 130, S. 0001.

⁷⁹ VO (EG) 1265/1999, ABl. Nr. L 161, S. 0062.

⁸⁰ Zur Vertiefung verweise ich auf das Seminar zur Finanzierung der Europäischen Umweltpolitik.

(2) Steuerliche Anreize

Bei den Entlastung von Leistungspflichten, den sogenannten Verschonungssubventionen, handelt es sich um den Erlass von Abgaben oder den Verzicht auf sonstige Forderungen⁸¹. Steuerliche Vorteile für Verwender umweltfreundlicher Produkte wurden bislang noch nicht eingeführt.

d) Bürgeroptionen

Die Bürger haben die Möglichkeit, sich mit Beschwerden und Anfragen direkt an die EG zu wenden. So gibt es ein von der Kommission eingerichtetes Beschwerdeverfahren, in dessen Rahmen Bürger, Unternehmen und Verbände ihr Umstände mitteilen können, die auf mitgliedstaatliche Verletzungen des Gemeinschaftsrechts schließen lassen. Dieses Beschwerdeverfahren wird auch durchaus genutzt und hat gerade in Umweltbereich große Bedeutung. Als weitere Instrumente kommen neben den Umweltbeschwerden zur Europäischen Kommission auch Petitionen zum Europäischen Parlament⁸² und Beschwerden zum Europäischen Bürgerbeauftragten⁸³ in Betracht. Beide Wege stehen jedoch nur insoweit offen, als das Verhalten von Gemeinschaftsorganen in Frage steht. Eine zwangsweise Durchsetzung der Anträge ist jedoch nicht möglich.

e) Bubble- Prinzip

Das Bubble- Prinzip oder auch Luftblasen- Prinzip besagt, dass in einem abgegrenzten Raum ein behördlich vorgegebener Gesamtschadstoffwert einzuhalten ist. Innerhalb dieses Globalwertes dürfen einzelne Emittenten unterschiedlich hohe Schadstoffmengen emittieren. Es ähnelt dabei den Zertifikaten (s.u.), ist jedoch vom Ansatz her anders aufgebaut: Während die Zertifikate handelbare Berechtigungsscheine für emittierende Anlagen sind, gelten die Bubbles nur lokal und können nicht über einen gewissen Grenzwert hinaus Emissionen zulassen. Ein solches System ist von besonders umweltfreundlicher Natur, weil in einem bestimmten Sektor nur eine begrenzte Schadstoffmenge emittieren darf. Gegenwärtig wird das Bubble-Prinzip in der Gemeinschaft jedoch nicht praktiziert.

⁸¹ Rengeling – Magiera, § 37, Rn. 7.

⁸² Art. 21 und 194 EGV.

⁸³ Art. 195 EGV.

2) Dezentrale Ebene

Auch auf dezentraler Ebene, also im Verhältnis von Mitgliedstaaten und Bürgern, findet eine Verhaltenssteuerung der Bürger durch indirekte Steuerungsinstrumente statt. Vielfach kann eine indirekte Steuerung sogar effektiver durchgeführt werden, weil politische Handlungen mehr Beachtung finden, die Staaten in Bezug auf finanzielle Abgabepflichten einen erweiterten Handlungsspielraum haben, den Bürgern aufgrund lokaler Gegebenheiten ein besser Informationszugang gewährleistet werden kann und die Bürger sich aktiv an der gemeindlichen Landschaftsplanung beteiligen können.

a) Information, besonders Umweltzeichen

Informationen können sich die Bürger selbst durch Eigeninitiative bei den zuständigen Behörden verschaffen, z.B. beim staatlichen Umweltamt Düsseldorf. Es kommt jedoch auch häufig vor, dass die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen, um die Bürger zu informieren. Von aktueller Bedeutung ist in diesem Fall das Umweltzeichen, das durch seine Vergabe, weil es an bestimmte Vorgaben gebunden ist, den Bürger über ein Produkt informieren will.

Mit der Verordnung zur Vergabe eines Umweltzeichens⁸⁴ hat der Europäische Rat 1992 ein gemeinschaftliches System zur Vergabe von Umweltzeichen festgelegt. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1980/2000⁸⁵ des Parlamentes und des Rates wurde die erste Verordnung Ende 2000 ersetzt. Ziel der Verordnungen ist eine Förderung von Produkten, die im Vergleich zu anderen Produkten der gleichen Kategorie geringere negative Umweltauswirkungen hervorrufen sowie die Lieferung genauer und wissenschaftlich fundierter Informationen und Ratschläge über die Produkte an die Verbraucher⁸⁶. Durch den Versuch, das Verhalten der Verbraucher auf umweltfreundliche Produkte umzulenken, will die EG die Bürger informieren und gleichzeitig indirekt in die Richtung ihrer umweltrechtlichen Ziele steuern. Dabei bleibt es jedoch jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, wann und wie er das EG- Umweltzeichen umsetzt, eine Frist für den Erlass einzelstaatlicher Umsetzungsvorschriften entfällt⁸⁷. Das zentrale Instrument bedarf also seiner Vervollständigung durch eine auf dezentraler Ebene fortwirkende Maßnahme.

⁸⁴ VO (EWG) Nr. 880/92.

⁸⁵ VO (EG) Nr. 1980/2000, ABl. L 237, S. 1.

⁸⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/1vb/1128020.htm>, Stand: 15.8.01.

⁸⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/1vb/1128020.htm>, Stand: 15.8.01.

In Deutschland wurde am 5.9.2001 nach der EG- Verordnung ein Bio- Siegel von der Bundesregierung beschlossen⁸⁸. Es ersetzt mehrere hundert verschiedene Siegel für den ökologischen Landbau auf dem deutschen Landwirtschaftsmarkt und hat somit für den Verbraucher informative Wirkung.

b) Umweltvereinbarungen:

Freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)

Ein weiterer Versuch, das Verhalten der Bürger zu beeinflussen, erfolgt durch das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)⁸⁹, auch Öko-Audit genannt. Der Grundgedanke ist, Industrieunternehmen zu einem wirksamen, umweltbewussten Management zu veranlassen und dadurch Verminderungen der Umweltbelastungen zu erreichen. Dazu müssen die Unternehmen bestimmte Voraussetzungen einhalten und erhalten dafür von den Mitgliedstaaten eine Förderung.

Durch verschiedene Entscheidungen der Kommission wurden nationale Normen zur Festlegung von Vorschriften für Umweltmanagementsysteme nach Art 10 (früher Art 12 VO (EWG) Nr. 1836/ 93) anerkannt⁹⁰.

Derzeit liegt dem Parlament und dem Rat jedoch ein neuer Entwurf zur endgültigen Annahme vor. Er zielt darauf, den Anwendungsbereich des EMAS über die Anwendung auf Unternehmen des Industriesektors hinaus auf alle Wirtschaftsbereiche auszudehnen, die signifikante Umweltauswirkungen haben können⁹¹. Weitere vorgeschlagene Änderungen haben zum Ziel, Instrumente zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen zu entwickeln, ein Zeichen zur Erkennung der Beteiligten anzunehmen und eine gemeinsame Werbestrategie auszuarbeiten⁹².

d) Umweltabgaben

Die Kompetenz zur Erhebung von Umweltabgaben kommt lediglich den Mitgliedstaaten zu, s.o. Auf dieser Ebene gibt es dann aber vielfältige Abgabepflichten zugunsten der Umwelt. Die Umweltabgaben in den

⁸⁸ FAZ Nr. 207, 6. September 2001, S. 4.

⁸⁹ VO (EG) Nr. 761/2001, ABl. Nr. L 114/1, S.1.

⁹⁰ Entscheidung 96/149/EG= ABl. L 34, 13.2.1996 (Irische Norm IS310); Entscheidung 96/150/EG= ABl. L 34, 13.2.1996 (Britische Norm BS7750); Entscheidung 96/151/EG= ABl. 34, 13.2.1996 (Spanische Norm UNE 77-801(2)-94.

⁹¹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/1128022.htm>

⁹² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/1128022.htm>

verschiedenen Mitgliedstaaten richten sich nach den jeweiligen rechtlichen Vorgaben und Abgabesystemen vor Ort sowie nach dem Umweltbewusstsein, der Akzeptanz und der politischen Initiative in dem jeweiligen Land.

Das System der Umweltabgaben soll im Folgenden am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen liegt der Schwerpunkt der Umweltsonderlasten bei den Ländern. So ist als Umweltsonderlast des Staates nur die Anwasserabgabe⁹³ anzuführen, die Tarife für das direkte Einleiten von Abwasser in Oberflächengewässer oder Untergrund erhebt. Sonderlasten der Länder gibt es zahlreich, wie z.B. die teilweise erhobenen Naturschutzausgleichsabgaben⁹⁴, die Tarife für einen ausnahmsweise behördlich gestatteten Eingriff in die Umwelt vorsehen und Walderhaltungsabgaben⁹⁵, für den Fall, dass Wald in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden. Hierzu gehören auch Gebühren für Müll- und Abwasserentsorgung, Parkgebühren und Nahverkehrsabgaben.

d) Subventionen

Das Gemeinschaftsrecht enthält in Art 87 EGV ein allgemeines Verbot staatlicher Beihilfen. Es soll verhindern, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch staatliche Vergünstigungen beeinträchtigt wird, die den Wettbewerb durch Bevorzugung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälschen oder zu verfälschen drohen. Auch allgemeine, etwa steuer-, konjunktur- oder sozialpolitische Ziele, die mit solchen Maßnahmen verfolgt werden, vermögen umweltrechtliche Subventionen nicht aus dem Anwendungsbereich des allgemeinen Beihilfeverbotes zu entziehen⁹⁶. Von dem allgemeinen Verbot ausgenommen sind jedoch staatliche Beihilfen, die entweder ohne weiteres (*ipso iure*) mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Art 87 II EGV-Legalausnahmen) oder von der Kommission bzw. dem Rat mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt werden können (Art 87 III EGV-Ermessensausnahmen).

⁹³ Abwasserabgabengesetz, BGBl. I 1976, S. 2721.

⁹⁴ Ermächtigung der Länder aus § 8 IX BNatSchG.

⁹⁵ Vgl. § 11 IV HessForstG.

⁹⁶ Rengeling – Magiera, § 37, Rn. 26.

(1) Legalausnahmen

Die in Art 87 II EGV genannten Ausnahmebestimmungen können auch Umweltschutzzwecke verfolgen⁹⁷. Besonders im Bereich der Beseitigung von Naturkatastrophen liegt eine Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen nahe. Diese Bestimmungen sind jedoch eng auszulegen. Daher ergibt sich in der Praxis keine Bedeutung der Legalausnahmen für staatliche Beihilfen zugunsten des Umweltschutzes⁹⁸.

(2) Ermessensausnahmen

Staatliche Beihilfen können jedoch auch durch sogenannte Ermessensausnahmen gestattet sein. Zuständig für die betreffenden Entscheidungen ist die Kommission im Rahmen eines förmlichen Aufsichtsverfahrens⁹⁹. Dabei verfügt sie über ein weites Ermessen; die Beihilfen müssen nach dem deutschen Verhältnismäßigkeitsprinzip geeignet und erforderlich sein, die in Art 87 III EGV genannten Ziele zu verwirklichen.

III. Gerichtliche Durchführungsmechanismen

Wie oben erwähnt, sind auch gerichtliche Verfahren ein Mittel, um die Ziele des Umweltschutzes zu erreichen. Sie sollen jedoch nur sekundäre Instrumente sein, weil sie nur über die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Vorschriften der primären Instrumente wie z.B. einer Richtlinie entscheiden. Dennoch kommt ihnen aufgrund der oft mangelhaften Umsetzung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten eine zentrale Bedeutung zu.

Auch hier ist zwischen zentraler und dezentraler Durchführungsebene zu unterscheiden: Gegen nationale Vollzugsakte ist der Rechtsweg nach nationalem Recht eröffnet. Die nationalen Möglichkeiten, die Instrumente des Europäischen Umweltrechts durchzusetzen, seien hier jedoch außer Acht gelassen, vielmehr sollen in diesem Rahmen lediglich die gemeinschaftlichen gerichtlichen Durchführungsmechanismen dargestellt werden.

⁹⁷ Rengeling – Magiera, § 37, Rn. 38.

⁹⁸ Wieberneit, S. 367 Anm. 362.

⁹⁹ Vgl. Art. 88 EGV.

1. Vertragsverletzungsverfahren

Besteht Anlass zur Annahme, dass im Europäischen Umweltrecht ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, so kann die Kommission als „Hüterin des Vertrages“ (vgl. Art 211 EGV) gegen den Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (vgl. Art 226-228 EGV). Dafür benötigt sie kein spezifisches Rechtsschutzinteresse¹⁰⁰. So konnte die Kommission im Leybucht-Fall¹⁰¹ und im Santona-Fall¹⁰² den Säbelschnäblern und den Weißen Löfflern den ihnen nach der Vogelschutzrichtlinie gebührenden Schutz erstreiten.

Das Vertragsverletzungsverfahren ist dabei für das Europäische Umweltrecht ein Instrument zur Umsetzungs- als auch zur Anwendungskontrolle durch die Kommission. Eine flächendeckende Einzelfallkontrolle durch die Kommission ist jedoch nicht möglich. Sie muss daher Prioritäten setzen und lediglich selektiv vorgehen¹⁰³. Die Hauptlast der Anwendungskontrolle fällt somit den einzelnen Mitgliedstaaten zu (s.u.).

2. Nichtigkeitsklagen

Eine Nichtigkeitsklage hat Aussicht auf Erfolg, wenn die angegriffene Handlung oder Entscheidung mit einem der in Art. 230 II EGV genannten Mängel, nämlich Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder Ermessensmissbrauch behaftet ist. Außerdem muss die Nichtigkeitsklage zulässig sein. Interessant ist bei der Klagebefugnis, dass zwischen verschiedenen Arten von Klageberechtigten unterschieden wird: Zum einen gibt es sogenannte privilegierte Klageberechtigte wie die Mitgliedstaaten, den Rat, die Kommission, das Parlament oder die Europäische Zentralbank. Sie müssen keinen Nachweis eines Rechtsschutzinteresses bringen¹⁰⁴. Zum anderen sind natürliche und juristische Personen klagebefugt, sofern sie unmittelbar und individuell betroffen sind¹⁰⁵. Solche Klagen sind auch schon mehrfach erhoben worden¹⁰⁶.

Nicht klagebefugt sind jedoch Verbände, die lediglich allgemeine Interessen der von ihnen vertretenen Mitglieder geltend machen wollen, also nicht selbst und

¹⁰⁰ Vgl. EuGH, Slg. 1995, I-2189 (2219)= NVwZ 1996, 369= NJW 1996, 1735 L.

¹⁰¹ Vgl. EuGH, Slg. 1991, I-883= NVwZ 1001, 559= NJW 1992, 1013 L.

¹⁰² Vgl. EuGH, Slg. 1993, I-4221= ZUR 1994, 308 (mit Anm.).

¹⁰³ Kommission, 15. Jahresbericht, Abl EG 1998 Nr. C 250, S. 54.

¹⁰⁴ Vgl. Lenz – Borchart, Art. 230, Rn. 46.

¹⁰⁵ Vgl. Lenz – Borchart, Art. 230, Rn. 27, 28.

¹⁰⁶ Vgl. EuG Slg. 1995, II-3051- Danielsson (Atomtests); EuGH, Slg. 1998, I-1651- Greenpeace.

unmittelbar betroffen sind¹⁰⁷. Belange des Umweltschutzes können somit nicht im Rahmen einer Verpflichtungsklage vor dem EuGH geltend gemacht werden. Seit einiger Zeit wird deshalb gefordert, eine in allen Mitgliedstaaten geltende Klagebefugnis (allerdings auf dezentraler Ebene) für Umweltschutzverbände einzuräumen¹⁰⁸.

3. Vorabentscheidungsverfahren

Im Rahmen ihrer nationalen Rechtsschutzverpflichtung sind die nationalen Gerichte verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht in eigener Verantwortung und richterlicher Unabhängigkeit auszulegen und anzuwenden. Der nationale Richter wird damit zum „europäischen Richter“¹⁰⁹. Soweit der nationale Richter bei der Auslegung oder der Beurteilung der Gültigkeit der fraglichen Gemeinschaftsregelung Schwierigkeiten hat, kann – und in bestimmten Fällen muss er – beim EuGH um Entscheidungshilfe nachsuchen¹¹⁰. Der EuGH befasst sich mit den ihm unterbreiteten Fragen zum Gemeinschaftsrecht in einem Zwischenverfahren und deutet das fragliche Gemeinschaftsrecht fallbezogen, aber abstrakt. Der nationale Richter subsumiert dann den von dem EuGH- Richter festgestellten Sachverhalt unter seine Entscheidung.

C. Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der Instrumente

Der Europäischen Umweltpolitik steht somit ein reichhaltiges Instrumentarium zum Schutz der Umwelt zur Verfügung. Es stellt sich aber die Frage nach der Wirksamkeit und der Leistungsfähigkeit der Instrumente. Im Hinblick auf die Durchführung der Vorgaben und der Verwirklichung der von der EG gesteckten Ziele liegen oftmals Missstimmigkeiten vor. Probleme entstehen sowohl bei der oft als unzureichend empfundenen gesetzlichen Regelung der EG als auch an der Schnittstelle von Vorgaben der EG und Umsetzung durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Im Folgenden kann jedoch aufgrund der weiten Thematik nur auf die Wirksamkeit einzelner Instrumentarien im Hinblick auf die Vollständigkeit der Gesetzgebung eingegangen werden.

¹⁰⁷ Vgl. Schwarze – Schwarze, Art. 230, Rn. 47.

¹⁰⁸ Siehe dazu unten.

¹⁰⁹ Lenz – Borhardt, Art. 234, Rn. 1.

¹¹⁰ Lenz – Borhardt, Art. 234, Rn. 3.

I. Überfordertes Gesetzgebungsverfahren?

Vielfach verfolgen die Richtlinien als Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens inhaltlich nicht mehr die gleichhoch gesteckten Ziele wie ihre ihnen vorausgegangenen Entwürfe. Aus politischen Gründen werden Abstriche gemacht, die zu Lasten des Umweltschutzes gehen. So haben zahlreiche Veränderungen durch abschwächende Formulierungen und Ausnahmemöglichkeiten dem Ziel eines europaweit harmonisierten Gewässerschutzes¹¹¹ und der rechtstechnischen Qualität der Richtlinie geschadet¹¹². Detailverliebte verfahrensrechtliche Vorschriften stehen ungenau definierten Anforderungen gegenüber¹¹³. Den Mitgliedstaaten eröffnet sich dadurch ein ungewollter Auslegungsspielraum. Die Rolle des EuGH als „Kompromißlöser“ wird dadurch, ebenfalls ungewollt, steigen.

Die gleiche Tendenz ist bereits jetzt im neuen Weißbuch zur Umwelthaftung¹¹⁴ beobachten. Es enthält lediglich einen Vorschlag für eine individuelle Haftung für kausal zurechenbare Schäden, die Konzeption eines kollektiven Ausgleichssystems, wie noch im Grünbuch zur Umwelthaftung¹¹⁵ enthalten, wird nicht weiter verfolgt. Dabei wäre allein dies in der Lage, Schäden an der Umwelt zu monetarisieren, die durch kumulative und nicht zurechenbare Schadenseinträge entstehen, z.B. das Waldsterben¹¹⁶.

Belange des Umweltschutzes müssen somit hinter politischen und finanziellen Belangen zurückstehen. Die Ansätze, die die EG- Richtlinien und auch bereits die Richtlinienvorschläge prägen, sind insgesamt das Ergebnis supranationaler Interessen- und Verhandlungskompromisse und infolgedessen höchst unbestimmt.

II. Die Praxis

Aber auch die praktische Umsetzung der Richtlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten bereitet Schwierigkeiten. Dies kann auf die Vielgestaltigkeit der Instrumente des europäischen Umweltrechts und der nationalen Umweltpolitik zurückzuführen sein¹¹⁷. Auf den beiden Ebenen von supranationalem und nationalem Recht vollzieht sich die Entwicklung nicht im Gleichklang, da die Instrumente nach unterschiedlichen Grundvorstellungen und Erfordernissen in

¹¹¹ RL 2000/60/EG, ABl. Nr. L 237, S. 1.

¹¹² Vgl. Lell/ Rechenberg, ZUR Sonderheft/ 2001, S. 121.

¹¹³ Vgl. Lell/ Rechenberg, ZUR Sonderheft/ 2001, S. 121.

¹¹⁴ KOM (2000) 66.

¹¹⁵ KOM (93) 47.

¹¹⁶ Vgl. Godt, ZUR 3/2001, S. 189.

¹¹⁷ Vgl. Breuer, NVwZ ' 97, S. 833.

den Umsetzungsprozess eingebracht werden¹¹⁸. Das zeigt sich am Beispiel einiger Mitgliedsländer: Frankreich und Großbritannien räumen ihren Behörden ein umfangreiches Verwaltungsermessen ein, während Deutschland ein Extrem materieller Verrechtlichung darstellt. Eine wünschenswerte gleichartige Umsetzung der Instrumente des Europäischen Umweltrechts findet somit in der Praxis nicht statt. Darüber hinaus findet eine mangelhafte Umsetzung und Anwendung von Umweltrichtlinien statt:

Richtlinien werden vielfach verspätet oder unzureichend in nationales Recht umgesetzt. Negativer Spitzenreiter in diesem Bereich (neben Belgien und Italien) ist Deutschland: Kaum ein anderes Land ist in den vergangenen Jahren häufiger wegen fehlender oder schlechter Umsetzung von EG-Recht verurteilt worden¹¹⁹. Beispiel hierfür ist das Urteil des EuGH zur Vertragsverletzung durch die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der Richtlinie zur Wasserverschmutzung (RL 76/464/EWG)¹²⁰.

Die Schwierigkeiten, die durch schlechte Kooperation der Mitgliedstaaten folgen, zeigen sich auch in dem jüngst ergangenen Urteil des EuGH zur Verhängung eines Zwangsgeldes gegen die Hellenische Republik¹²¹. Nachdem Griechenland seit 1988 versprochen hat, die in der 200 Meter vom Meer entfernt liegenden Schlucht von Kourouпитos seit mindestens zehn Jahren verbrennenden Abfälle fachgerecht zu versorgen, dies jedoch auch nach einer Verurteilung 1992¹²² nicht in Angriff nahm, soll die Republik nun, um diesem Urteil nachzukommen, ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000 € pro Tag Verzug bei der Durchführung der Maßnahmen an die Kommission auf das Konto „Eigene Mittel der EG“ zahlen.

Bedenklich erscheint in diesem Zusammenhang auch die Rechtsprechung nationaler Gerichte. Das deutsche BVerwG hat unlängst eine mit den europarechtlichen Vorgaben kollidierende¹²³ Entscheidung zur Anwendung der Eingriffsregelung im unbeplanten Innenbereich getroffen¹²⁴. Danach wäre die Bebauung einer Baulücke „ein durch das Gesetz selbst, nämlich durch die Spezialvorschrift des § 8 a VI BNatSchG, zugelassener Eingriff“. Nimmt man nun tatsächlich an, dass Innenbereichsvorhaben als zulässige Eingriffe gelten, tritt eine

¹¹⁸ Vgl. Breuer, NVwZ 97, S 837.

¹¹⁹ Vgl. Albin/ Müller-Kraenner, ZUR 2/1999, S. 76.

¹²⁰ EuGH C- 184/97.

¹²¹ EuGH C- 387/97.

¹²² EuGH C-45/91.

¹²³ Vgl. Wehrich, ZUR 6/2001, S. 387.

¹²⁴ BVerwGE 11.01.2001, NuR 2001, 385.

Ausnahmeregelung in Kraft und die artenschutzrechtlichen Verbote werden umgangen. Aus Art 12 FFH-RL¹²⁵ geht eine solche Einschränkung jedoch nicht hervor.

D. Ausblick und abschließende Bewertung

Die Instrumente der Europäischen Umweltpolitik leiden an vielerlei Mängeln, sei es die kompromissgeprägte Gesetzgebung oder die mangelhafte Durchführung in den Mitgliedstaaten, teilweise sogar deren offene Weigerung, die Interessen des europäischen Umweltschutzes zu vertreten. Solche Schwierigkeiten sind in einem quasi-föderalen Staatenverbund jedoch niemals ausschließbar, sondern institutionell vorprogrammiert.

I. Geplante Instrumente

Das Europäische Umweltrecht befindet sich in einem ständigen Wandel. Zur Zeit ist die Schaffung mehrerer neuer Instrumente geplant, wie z.B. eines Europäischen Umweltinspektorates, oder die Einführung eines Systems von handelbaren Zertifikaten. Teilweise handelt es sich um bloße Forderungen, andere Instrumente stehen jedoch kurz vor ihrer Einführung in den Mitgliedstaaten.

1. Europäisches Umweltinspektorat

Bisher unerfüllt sind die Forderungen nach einem Europäischen Umweltinspektorat. Ziel eines solchen Umweltinspektorates ist die Gewährleistung einer einheitlicheren Anwendung und Durchsetzung der Umweltrechtsvorschriften durch die Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen. Für die Einrichtung dieses Instrumentes gibt es mehrere administrative Möglichkeiten. Zum einen kann ein spezieller Apparat auf supranationaler Ebene eingerichtet werden, z.B. der Kommission oder der Europäischen Umweltagentur zugehörig¹²⁶. Zum anderen können die Inspektionen ausgegliedert werden und die Mitgliedstaaten zur korrekten Durchführung verpflichtet werden¹²⁷. Dieser Vorschlag sieht eine administrative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, also auf dezentraler Ebene vor. Die Kommission übernimmt die Überprüfung der Berichte der Mitgliedstaaten und

¹²⁵ RL 92/43/EWG, ABl. EG L 206, S. 7.

¹²⁶ Vgl. Scheuing, NVwZ 1999, 479.

¹²⁷ Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/1vb/128080.htm>, Stand: 15.08.01.

behält sich weitere Maßnahmen vor. Dieser Vorschlag hat den Vorteil, dass auf supranationaler Ebene keine zusätzlichen Verwaltungsapparate eingerichtet werden müssen, die EG jedoch mit eventuellen Abstrichen an ein hohes Umweltschutzniveau gleichzeitig keine Kompetenzen an die Mitgliedstaaten abgeben muss. Derzeit liegt eine solche Empfehlung dem Parlament und dem Rat zwecks endgültiger Annahme vor¹²⁸.

2. Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft

Zum einen muss die Europäische Union ihre Treibhausgasemissionen kostenwirksam verhindern, und zum anderen muss sie ihren Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und dem Kyoto-Protokoll¹²⁹ nachkommen. Bereits im März 2000 hat die Kommission aus diesem Grund ein Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen verabschiedet¹³⁰. In großer Mehrheit wurde in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Emissionshandels begrüßt¹³¹. Im Oktober 2001 schließlich schlug die Kommission eine entsprechende Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft vor¹³². Ziel der Richtlinie ist es, als Schlüsselement für die Nutzung des vorhandenen Potentials zu kosteneffizienter Emissionsverringern Emissionen dort zu verringern, wo sie billig sind und diesen Nutzen anderen in der Gemeinschaft zugute kommen zu lassen, die selbst keine so kostengünstige Möglichkeit der Emissionsverringern haben.

Zunächst müsste jede emittierende Anlage eine Genehmigung einholen. Weiterhin müsste die Anlage Berechtigungen haben, die in metrischen Tonnen Kohlendioxidäquivalent ausgedrückt werden. Diese sind dann die sogenannten Umweltzertifikate, also allgemeine Berechtigungsscheine, die von den zuständigen Behörden ausgegeben werden und das Recht verleihen, die Umwelt mit der im Schein angegebenen Menge an Schadstoffen zu belasten¹³³. Der Vorschlag sieht vor, dass ab 2008 (von 2005 bis 2008 sollen die Mitgliedstaaten

¹²⁸ Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28080.htm>, Stand: 15.08.01.

¹²⁹ Kyoto Protocol to the United Nations framework convention on climate change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html> (11.12.1997). Nach Art. 4 des Kyoto-Protokolls kann die EG die Bedingungen gemeinschaftlich erfüllen.

¹³⁰ KOM (2000) 87.

¹³¹ Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³² Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³³ Rengeling – Krämer, § 15, Rn. 66.

die Berechtigungen kostenlos zuteilen¹³⁴) ein Austausch von Berechtigungen zwischen Anlagen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten vorgenommen werden kann. Berechtigt zum Verkauf der Berechtigungen sind allerdings die Mitgliedstaaten, nicht die einzelnen emittierenden Anlagen.

Ein Hauptvorteil für den Emissionshandel besteht darin, dass der Effekt für die Umwelt relativ gewiss ist¹³⁵. Allerdings reduziert der Emissionshandel als solcher die Emissionen nicht. Dazu kommt, dass die Gefahr des Hortens der Berechtigungen besteht, und daraus eine Gefahr einer übermäßigen Belastung der Umwelt an bestimmten Orten entstehen kann.

Mit diesem Vorschlag wird jedoch eine gemeinschaftliche Regelung für direkte Emissionen aller unter das Kyoto- Protokoll fallenden Treibhausgase aus den angegebenen Quellen eingeführt. Der ökologische Nutzen entsteht dabei durch die Begrenzung der Gesamtmenge der zugeteilten Berechtigungen, die die Obergrenze der in dem System zulässigen Emissionen darstellt¹³⁶. Diese Regelung begrenzt somit Emissionen aus den einbezogenen Bereichen und soll auch bei Nichteinhaltung der Vorschriften Sanktionen einschließlich finanzieller Strafen vorsehen.

Außerdem hat die Einführung eines Gemeinschaftsinstrumentes den Vorteil, dass keine Fragmentierung entstünde, wenn die Mitgliedstaaten schrittweise nationale Systeme aufbauen und dann versuchen, diese zu vernetzen¹³⁷. Zudem gewährleistet ein EG-weiter Emissionshandel einen einheitlichen Preis für Berechtigungen im gesamten System¹³⁸.

Zur Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie soll die IVU- Richtlinie¹³⁹ helfen: Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Erteilung einer Genehmigung für die Emission von Treibhausgasen sollen auf diejenigen der IVU- Richtlinie abgestimmt werden¹⁴⁰.

Leider sind seit Aufstellung des Kyoto- Protokolls bis heute bereits vier Jahre vergangen. Wenn die vorgeschlagene Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft 2005 in Kraft treten soll, sind sieben für die Umwelt kostbare Jahre vergangen. Zudem dauert es in der Regel Jahre, bevor sich der emissionsmindernde Effekt der Maßnahmen wirklich

¹³⁴ Art. 10 I KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³⁵ Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³⁶ Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³⁷ Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³⁸ Vgl. KOM (2001) 581, ABl. 2001/0245 (COD).

¹³⁹ RL 96/61/EG, ABl. L 257 vom 10.10. 1996, S. 26.

¹⁴⁰ Art. 8 KOM (2001) 581.

bemerkbar macht. Es wäre somit wünschenswert, wenn diese Richtlinie, die ja immer noch Emissionen, wenn auch in begrenztem Umfang, zulässt, auch bis zu diesem vorgeschlagenen Termin ratifiziert und umgesetzt werden würde.

3. Umweltrechtliche Verbandsklagen

Bereits seit mehreren Jahren besteht die Forderung nach der Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage, damit Umweltschutzverbände die Belange der Umwelt gerichtlich geltend machen können. Abgesehen von einigen Ausnahmen liegt die tatsächliche Anwendung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts bei den Mitgliedstaaten. Aufgeworfen wird dabei auch insbesondere vor dem Hintergrund, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht ein beachtliches Durchsetzungsdefizit aufweist die Frage nach der Kontrolle der Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Die Frage ist daher unter anderem, ob das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten vorgibt oder vorgeben kann, den Umweltschutzverbänden ein Klagerecht vor nationalen Gerichten einzuräumen.

In den Mitgliedstaaten ist Umweltschutzverbänden verschiedentlich eine Klagebefugnis eingeräumt worden, so z.B. in der Schweiz und in Deutschland¹⁴¹. Gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage gibt es jedoch noch nicht. Es sprechen jedoch viele gute Gründe für die Einführung einer solchen Klagemöglichkeit auf dezentraler Ebene: Durch ein zusätzliches Instrument dezentraler Durchsetzungskontrolle würde die effektive Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts gestärkt¹⁴². Auch besteht ein Ungleichgewicht zwischen ökonomischen Akteuren und an der Einhaltung des Umweltrechts interessierten Einzelnen: Beiden Gruppen stehen in Bezug auf die gerichtliche Geltendmachung gesetzlicher Vorgaben im Bereich des Umweltrechts nicht dieselben juristischen Mittel zur Verfügung, so dass die effektive Beachtung des Umweltrechts ungleich schwieriger durchzusetzen ist als diejenige anderer gesetzlicher Vorgaben¹⁴³. Zudem könnte eine allgemeine Verbandsklage präventive Wirkung entfalten, weil schon die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung eine effektivere Beachtung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen vermag¹⁴⁴.

¹⁴¹ Z.B. die egoistische Verbandsklage, § 29 BNatSchG, oder die altruistische Verbandsklage, § 36 HessNatSchG.

¹⁴² Epiney, NVwZ 1999, S. 488.

¹⁴³ Epiney, NVwZ 1999, S. 488.

¹⁴⁴ Epiney, NVwZ 1999, S. 488.

Eine umweltrechtliche Verbandsklage würde somit einen weiteren Schritt hin zur Aufwertung der dezentralen Durchsetzungsmechanismen bedeuten. Außerdem könnte sie sich problemlos in das gemeinschaftliche Konzept dezentraler Vollzugs- und Anwendungskontrolle einfügen. Denn eine umweltrechtliche Verbandsklage würde nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 3 b II EGV verstoßen: Zum einen zeigt das Vollzugsdefizit in den Mitgliedstaaten, dass keine ausreichende Zielverwirklichung auf der Ebene der Mitgliedstaaten stattfindet, zum anderen legen die bisherigen Erfahrungen in den Staaten, die eine derartige Verbandsklage vorsehen, nahe, dass durch eine gemeinschaftliche Regelung eine bessere Verwirklichung erreicht werden kann.

4. Umweltprivatrecht, insb. Umwelthaftung

Das aktuelle Weißbuch zur Umwelthaftung¹⁴⁵ ist ein Vorschlag für ein EG-Haftungssystem, um eine Anwendung des EG-Umweltrechts zu verbessern und eine ausreichende Sanierung sicherzustellen. Es beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, dem Ursprungs- sowie dem Verursacherprinzip. Ziel der Umwelthaftung ist, den Verursacher von Umweltschäden zur Zahlung der Kosten für die Beseitigung der von ihm verursachten Schäden zu zwingen. Als Schäden kommen dabei solche der biologischen Vielfalt, Altlasten und Schäden im herkömmlichen Sinne wie Gesundheits- oder Sachschäden in Betracht.

Interessant ist der Vorschlag, den Staat für die Sanierung bzw. Wiederherstellung der biologischen Vielfalt haften zu lassen, wenn ein Verschulden des Verursachers nicht feststellbar ist. Offen bleibt, ob dieser Vorschlag die Zustimmung der Mitgliedstaaten und auch vor allem der Industrie finden wird.

4. Umweltstrafrecht

Diskutiert wird auch eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass die derzeitigen Sanktionen der Mitgliedstaaten nicht durchweg ausreichen, um die vollständige Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Nicht alle Mitgliedstaaten sehen strafrechtliche Sanktionen gegen die schwerwiegendsten Verletzungen des Umweltrechts der Gemeinschaft vor. Obwohl das Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf Art 10 EGV die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen bereits

¹⁴⁵ KOM (2000) 66.

verpflichten kann, strafrechtliche Sanktionen zu ergreifen, gibt es bisher keine Vorschrift im Gemeinschaftsrecht, die ausdrücklich derartige Strafen vorsieht. Als Folge davon besteht nicht nur eine rechtliche Unsicherheit in Bezug auf die Pflicht der Mitgliedstaaten zum Erlass von Rechtsvorschriften, sondern es fehlt auch an minimalen Voraussetzungen zum Umweltstrafrecht. Aus diesem Grund erging im März letzten Jahres dazu ein Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴⁶. Die vorgeschlagene Richtlinie soll nur für Tätigkeiten gelten, die das Umweltrecht der Gemeinschaft bzw. Vorschriften der Mitgliedstaaten verletzen, mit denen das Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden soll. Jedoch sollen nur wichtige Formen der Umweltverschmutzung strafbar sein, die Einzelpersonen oder juristischen Personen zugeordnet werden können, nicht Umweltverschmutzungen aus diffusen Quellen. Diese Tätigkeiten müssen tatsächlich oder potentiell eine wesentliche Verschlechterung der Umwelt bewirken oder diese erheblich schädigen. Strafbar sind dabei vorsätzliche oder grob fahrlässige Handlungen. In schweren Fällen sollen die Mitgliedstaaten sogar Sanktionen mit Freiheitsentzug schaffen.

Der Erlass einer solchen Richtlinie wäre zu begrüßen, da zur Zeit in den Mitgliedstaaten Umweltverschmutzungen mit unterschiedlicher Intensität geahndet werden. Fraglich bleibt allerdings, ob dieser Vorschlag europaweit Zustimmung findet. Die Mitgliedstaaten werden ungern Kompetenzen in diesem Bereich an die EG abtreten.

II. Reformbedürftigkeit und abschließende Bewertung

Die Effizienz der Instrumente des EG- Umweltrechts hängt ganz wesentlich von der Mitwirkung der Mitgliedstaaten ab. So heißt es auch im sechsten Umweltaktionsprogramm, dass nur ein Paket koordinierter Maßnahmen zu einem Ergebnis führen könne¹⁴⁷. Zwar wurde in diesem Punkt eine Sensibilisierung der Beteiligten erreicht, was auch wachsende Aktivitäten belegen, Proteste der Wirtschaft verhindern jedoch häufig konkrete Planungen. In Bezug auf die Wirtschaft ist das Bewusstsein, dass Umweltressourcen knapp werden und ihren Preis haben, nicht verbreitet. Umweltschutz wird häufig als zu kostspielig betrachtet, gerechnet wird nur mit dem ökologischen Wachstum, nicht jedoch mit den Ressourcen der Umwelt. Dies konnte man bei der Arbeit an der

¹⁴⁶ KOM (2001) 139, ABl. Nr. C 180 E S. 238.

¹⁴⁷ KOM (2001) 31 endgültig vom 24.1.2001, 2002/0029 (COD), S. 12.

Wasserrahmenrichtlinie der EG sehen, und auch die Vorbereitungen eines Richtlinienvorschlages über die Vermeidung und Sanktionierung erheblicher Umweltschäden verläuft weiterhin schleppend.

So bleibt zu hoffen, dass der Kommission der Wandel zu einer umweltverträglichen Wirtschaftsentwicklung gelingt.

Wichtig und nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang der EuGH, der durch seine Rechtsprechung viel zur Durchsetzung und Einhaltung des europäischen Umweltrechts beigetragen hat. Allein der sekundäre Umweltschutz durch die Gerichte vermag jedoch keine effektive Wirkung zu erzielen.

Fraglich ist, ob im primären Bereich des Umweltschutzes das Subsidiaritätsprinzip einer effektiven Gestaltung der Instrumente im Wege steht. Möglicherweise droht eine nationale Aufweichung der EG- Umweltnormen. Viele Vorhaben scheitern eben an diesem Grundsatz, wie derzeit eine Einführung von in allen Mitgliedstaaten gleichen Umweltsteuern.

Zum Schutz der Umwelt könnte es angebracht sein, den Grundsatz der Subsidiarität in manchen Bereichen aufzuweichen und der Gemeinschaft mehr Kompetenzen zuzusprechen. Vielleicht ist es nur auf diesem Weg möglich, nationale Wirtschaftsinteressen nicht über den Umweltschutz zu stellen. Die EG hätte mehr Freiräume, Instrumente im Interesse einer gesunden Umwelt zu schaffen und neue Instrumente auf ihre Wirksamkeit hin zu testen. Die Ansätze, eine europaweite Umwelthaftung oder ein europäisches Umweltstrafrecht einzuführen, sind somit zu begrüßen.

Ein „Schnippchen“ schlägt die Umweltpolitik der Wirtschaft jedoch mit der Einführung handelbarer Zertifikate zur Durchsetzung des Kyoto- Protokolls: Wenn die Industrie dem Umweltschutz nicht entgegen kommt, muss eben der Umweltschutz der Industrie entgegen kommen. Der Ansatz nutzt die Bedingungen der Wirtschaft aus und schlägt sie mit ihren eigenen Waffen. Der Umweltschutz wird zum handelbaren und geldwerten Objekt, es ergibt sich sogar die Perspektive, dass der Umweltschutz die Wettbewerbsfähigkeit steigert.

Sollte dieser Ansatz Wirkung zeigen, ist eine bessere Durchsetzung des Umweltschutzes durch eine „Verwirtschaftlichung“ desselben eventuell sogar besser, als die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu beschränken.