

28.11.96

EU - U - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Durchführung des
Umweltrechts der Gemeinschaft

KOM(96) 500 endg.; Ratsdok. 11418/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. November 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. November 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 199/96 = AE-Nr. 961028.

MITTEILUNG ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG DES UMWELTRECHTS DER GEMEINSCHAFT

Teil I: Einleitung

Hintergrund

Derzeitiger Stand der Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft

Die Besonderheit des Umweltrechts der Gemeinschaft

Umsetzungsbefugnisse

Tragweite und Ziele

Aufbau der Mitteilung

Teil II: Neue Handlungsbereiche

Aufsichtsaufgaben der Mitgliedstaaten

Umweltbeschwerdeverfahren und Untersuchungsverfahren der Mitgliedstaaten

Zugang zu den Gerichten

Teil III: Stärkung bestehender Systeme

Qualität der Vorschriften der Gemeinschaft

Der Rechtsetzungsprozeß

Sanktionen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Transparenz

Konsultationen der Kommission

Konsultationen der Mitgliedstaaten

Jahresbericht über die Umweltpolitik und das Umweltrecht der Gemeinschaft

Verbesserung der Zusammenarbeit

Meldung, Überwachung und Beurteilung

Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen

Europäische Umweltagentur

Förderung von Wissen über das Umweltrecht der Gemeinschaft

Finanzhilfen der Gemeinschaft und die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft

Teil IV: Schlußfolgerungen

Anhang I: Definitionen

Anhang II: Umsetzungsschwierigkeiten nach Sektoren

TEIL I: EINLEITUNG

Hintergrund

1. Die Gemeinschaft ist an einem kritischen Punkt angelangt, was ihre Umweltpolitik betrifft. Die erste Phase, der Erlass von Rechtsvorschriften für die vorrangigen Umweltprobleme der Gemeinschaft, wurde dank der Arbeit der Gemeinschaft in den letzten 20 Jahren wesentlich entwickelt. Sie hat eine Rechtsordnung geschaffen, mit der ein hohes Maß an Umweltschutz in sämtlichen Bereichen gewährleistet werden soll. Die Gemeinschaft hat über 200 Umweltnormen verabschiedet. Bei den meisten handelt es sich um Richtlinien. Daher stellte sich anfangs das Problem der Umsetzung² und der Konformität. Da die meisten Richtlinien inzwischen umgesetzt wurden, stellt sich nun die Frage der praktischen Anwendung³ und der Durchsetzung⁴, während Verordnungen nur Fragen der praktischen Anwendung und Durchsetzung aufwerfen.
2. Wir treten nun in eine zweite Phase, der Stärkung und Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes ein, indem Änderungen in die laufende Entwicklung, Praktiken und Verhaltensweisen eingebracht werden. Das Fünfte Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, das kürzlich überprüft wurde und aufgrund dessen die Kommission einen Vorschlag zur Beschleunigung seiner Umsetzung gemacht hat⁵, setzt eine Anzahl von Prioritäten für diese Arbeit fest. Die Umsetzung und Durchsetzung durch geteilter Verantwortung ist eine der Schlüsselemente, zusammen mit der Überprüfung und/oder Vereinfachung von einigen bestehenden Gesetzen und der Erweiterung des Bündels von Instrumenten durch Gemeinschaftsinitiativen betreffend freiwillige Vereinbarungen sowie steuerliche und wirtschaftliche Instrumente.
3. Dieses Ziel eines hohen Niveaus des Umweltschutzes kann nur erreicht werden, wenn unsere Rechtsordnung ordnungsgemäß angewandt wird. Wenn der umfassende Bestand an Rechtsnormen der Gemeinschaft, der gemeinschaftliche Besitzstand, im Umweltbereich nicht ordnungsgemäß beachtet und von allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise durchgesetzt wird, bleibt die künftige Umweltpolitik der Gemeinschaft wirkungslos und ist eine vollständige und stete Erreichung der Ziele des Vertrags nicht gewährleistet. Damit wird die Umwelt entweder weiterhin nicht ausreichend geschützt werden oder der Umweltschutz wird in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen der Gemeinschaft in unterschiedlichem Maß sichergestellt und kann, unter anderem, zu Beeinträchtigungen des Wettbewerbs führen.

² siehe Definition im Anhang

³ siehe Definition im Anhang

⁴ siehe Definition im Anhang

⁵ Fortschrittsbericht der Kommission zur Umsetzung des "Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" (KOM (95) 624 endg.) und der Vorschlag für eine Entscheidung von Parlament und Rat zu seiner Überprüfung (KOM (95) 647 vom 24.01.1996)

4. In dieser Hinsicht ist ebenfalls die Feststellung wichtig, daß in Vorbereitung der Erweiterung der Union die Kommission eng mit den Behörden der Beitrittsstaaten zusammenarbeitet, um sie bei der Annahme und Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu unterstützen.⁶

Derzeitiger Stand der Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft

5. Bei der Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft sind derzeit Schwachpunkte in den meisten Teilen der Gemeinschaft festzustellen. Es müssen verstärkt Maßnahmen ergriffen werden, um Abhilfe zu schaffen. Aus den Statistiken der Kommission über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts geht folgendes hervor: 1995 hatten die Mitgliedstaaten für nur 91% der Gemeinschaftsrichtlinien im Umweltbereich die Durchführung gemeldet. Das bedeutet, daß 20 bis 22 Richtlinien in einigen Mitgliedstaaten nicht umgesetzt wurden⁷. Im gleichen Jahr hat die Kommission auf Beschwerden von Bürgern, Anfragen des Parlaments und Petitionen sowie aus Eigeninitiative 265 vermutliche Verstöße gegen das Umweltrecht der Gemeinschaft festgestellt: das sind über 20% der in diesem Jahr von der Kommission verzeichneten Verstöße⁸. Im Oktober 1996 lagen der Kommission über 600 unerledigte Beschwerde- und Vertragsverletzungsfälle gegen Mitgliedstaaten vor, von denen 85 Fälle vor der endgültigen Entscheidung vor dem Europäischen Gerichtshof stehen. Soweit Verfahren nach Artikel 171 betroffen sind, wird erwartet, daß etwa 3 bis 5 solcher Fälle im Umweltbereich auftreten werden.⁹
6. Die Verfahrensweisen der Kommission betreffend Vertragsverletzungen zeigen, in welcher Weise Probleme der Umsetzung innerhalb der Gemeinschaft auftreten. Teile der Gesetzgebung verursachen in den meisten Mitgliedstaaten ähnliche Probleme: Die Kommission war gezwungen, "horizontale" Maßnahmen gegen die meisten Mitgliedstaaten in Bezug auf die Mitteilung von Habitaten nach der Richtlinie 92/43/EWG¹⁰ und in Bezug auf die Richtlinie 91/676/EWG¹¹ zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen ergreifen. Andere Vertragsverletzungsverfahren zeigen die Vielfalt der Umweltprobleme innerhalb der Gemeinschaft: obwohl die Abfallbeseitigung ein Hauptanliegen der Bürger der Europäischen Union ist und zu vielen Beschwerden bei der Kommission führt, ist die illegale Ablagerung von Abfall in einigen

⁶ Durch das PHARE-Programm werden jährlich etwa 100 Mio ECU in Umweltprojekte investiert, die den nationalen und lokalen Behörden durch Trainingsprogramme und die Bereitstellung von Infrastruktur helfen, das Umweltrecht der Gemeinschaft zu übernehmen. Soweit Zypern und Malta betroffen sind, setzt die Kommission ihre Unterstützung der Harmonisierungsmaßnahmen der Gesetzgebung im Umweltbereich im Rahmen des *acquis communautaire* und der Vorbereitungen ihres Beitritts zur Union fort.

⁷ Dreizehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1995), Brüssel, 29.5.1996, KOM(96) 600 endg.

⁸ 1994 wurden 359, 1993 383 vermeintliche Verstöße registriert. Das entspricht 25% bzw. 28,5% der gesamten registrierten vermeintlichen Verstöße. Quelle: Zwölfter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1994), Brüssel, 7.6.1995, KOM(95) 500 endg.

⁹ Das Memorandum der Kommission über die Anwendung von Artikel 171, angenommen am 05.06.1996, gibt detaillierte Informationen über Vorschläge zur Anwendung des Artikels 171 in der Praxis.

¹⁰ ABl. L 206/7, 22.07.1992

¹¹ ABl. L 375/1, 31.12.1991

Mitgliedstaaten der wichtigste Streitpunkt; in anderen Mitgliedstaaten sind es die Emissionen aus Abfallverbrennungen. Vertragsverletzungsverfahren zeigen außerdem, wie verwickelt einige Umweltprobleme sein können: Viele laufende Fälle betreffen Richtlinien, die in den 70er Jahren angenommen wurden: die Richtlinie 76/160/EWG über die Qualität der Badegewässer¹² und die Richtlinie 76/464/EWG über gefährliche Stoffe in Oberflächengewässern¹³ sind zwei Beispiele, in denen fortlaufende Probleme der Übereinstimmung in einigen Mitgliedstaaten auftreten. Detailliertere Informationen über Umsetzungsprobleme nach Sektoren aufgeteilt finden sich im Anhang II.

Die Besonderheit des Umweltrechts der Gemeinschaft

7. Der Charakter des Umweltschutzes bringt Herausforderungen mit sich, die das Umweltrecht von anderen rechtlichen Bereichen abhebt. Die Umweltschutzvorschriften müssen den komplexen Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten zwischen den Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) und der biologischen Vielfalt Rechnung tragen: wenn keine Vorkehrungen getroffen werden, können sich Maßnahmen zum Schutz eines Umweltmediums negativ auf ein anderes auswirken. Sie müssen klimatische, jahreszeitliche und geographische Unterschiede in den Umweltbedingungen berücksichtigen¹⁴ (ein Konzept, das in einem Teil der Gemeinschaft sinnvoll ist, ist es anderswo möglicherweise nicht). Ferner muß der sich ständig ändernde Wissensstand eingebracht werden (was oft signifikante und dringende Änderungen, Anpassungen und neue Konzepte erfordert). Aufgrund der möglicherweise sehr ernsthaften Konsequenzen einer mangelnden Vorausschau müssen die Formulierung und Auslegung eher auf den Vorsorge- und Vorbeugungsprinzipien als auf dem problembehebenden Ansatz beruhen¹⁵. Weil diese Vorschriften jeden betreffen, müssen möglichst viele Ebenen, angefangen von der Verwaltung, über Industrie und Unternehmen bis hin zur Öffentlichkeit, bei der Ausarbeitung einbezogen werden. Dies ist häufig ein äußerst schwieriger Balanceakt. Da sie sich auf allgemeine Interessen beziehen und kein Eigentum berühren (saubere Luft und sauberes Wasser, eine gesunde biologische Vielfalt), muß sich der Umweltschutz anderer Methoden als sonstige Rechtssetzungsbereiche bedienen, um wirksam zu sein.
8. Der Grund, warum die Umsetzung und Durchsetzung des Umweltschutzrechts so schwierig und oft unbefriedigend sind, ist u. a. in den Besonderheiten dieses Rechts zu suchen. Diese Besonderheiten finden sich auch in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts, sind aber im Umweltrecht ganz besonders ausgeprägt. Sie sind hauptsächlich auf die rechtliche und praxisbezogene Komplexität dieses Bereichs zurückzuführen, was zahlreiche Fragen der Auslegung und der praktischen Anwendung und eine angemessene Koordinierung der

¹² ABl. L 31/1, 05.02.1976

¹³ ABl. L 129/23, 18.05.1976

¹⁴ Siehe Artikel 130 r Absätze 2 und 3 des Vertrags: "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab." "Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft [...] die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft."

¹⁵ Siehe Artikel 130 r Absatz 2 des Vertrags. Diese Grundsätze entwickeln sich mit den Umständen und mit der Erlangung neuer multidisziplinärer Einsichten.

verschiedenen nationalen Behörden, die an der Umsetzung, praktischen Anwendung und Durchsetzung beteiligt sind, aufwirft.

9. Diese Umweltnormen der Gemeinschaft bestehen größtenteils aus Richtlinien, die in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Dabei können die Mitgliedstaaten die für sie jeweils geeignetste Form von Umsetzungsmaßnahmen wählen. Ferner sind die zuständigen Stellen und die einzelstaatliche Verwaltung in erster Linie für die eigentliche Anwendung sämtlicher Aspekte sowohl der unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften (d. h. Verordnungen) als auch der innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen in der täglichen Praxis zuständig, unabhängig davon, ob es sich um Richtlinien handelt oder nicht. In den Mitgliedstaaten, ob zentralistisch oder föderalistisch, teilen sich häufig verschiedene Ebenen der öffentlichen Verwaltung die Zuständigkeit für die praktische Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft, bzw. die Zuständigkeit wird verschiedenen Ebenen übertragen. Diese Dezentralisierung des Umsetzungsprozesses trägt zu der Komplexität der Umweltpolitik der Gemeinschaft zusätzlich bei. Daher muß im Hinblick auf eine vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung eine Koordinierung der "ordnungspolitischen Kette"¹⁶ erfolgen. arüber hinaus erfordert die Komplexität der Überprüfungs- und Durchführungsaufgaben zum Beobachten der vielen Einzelfälle gut ausgebildete Spezialisten in ausreichender Zahl und die entsprechenden Ressourcen. Dies ist in den Mitgliedstaaten nicht immer der Fall.

Umsetzungsbefugnisse

10. Die Kommission ist als Hüterin des Vertrags der Europäischen Gemeinschaft dafür zuständig, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen¹⁷. Sie nimmt diese Aufgabe hauptsächlich dadurch wahr; daß sie nach Artikel 169 des Vertrags gegen Mitgliedstaaten gerichtlich vorgeht. Diese Befugnis ist ein sehr wichtiges und notwendiges Instruments für die Kommission im Hinblick auf die Durchsetzung, wie sich aus den oben erwähnten Statistiken zu Vertragsverletzungsverfahren ergibt. Die Kommission beabsichtigt, auch weiterhin vollen Gebrauch ihrer auf Artikel 169 beruhenden Durchsetzungsbefugnis zu machen.
11. Ein Versuch, die Wirksamkeit des auf Artikel 169 beruhenden Verfahrens zu verbessern, war die Einführung von Strafgeldern gegen die Mitgliedstaaten durch Artikel 171 des Vertrags von Maastricht. Diese Maßnahme wird nun allmählich angewandt. Die Kommission wird Artikel 171 uneingeschränkt zur Anwendung bringen, um sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten ihren umweltpolitischen Verpflichtungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung in bezug auf von Artikel 169 erfaßten Fälle definiert hat, voll nachkommen. Davon wird eine starke Abschreckungswirkung erwartet. Eine weitere Verbesserung in der Anwendung des Artikel 169 sollte von dem Vorschlag ausgehen, der

¹⁶ siehe Definition im Anhang

¹⁷ Artikel 155: "Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben: für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen [...]".

in dem letzten Bericht der Kommission über ihre internen Regeln, wie die Artikeln 169 und 171 verwendet werden, enthaltenen ist. Dieser wichtige Bericht über die Praktiken und Verfahren der Kommission sollte die Geschwindigkeit und Effektivität erheblich erhöhen, mit der sie von ihrer Macht nach diesem Artikel Gebrauch machen kann.

12. Allerdings ist zu beachten, daß das Verfahren nach Artikel 169 sowohl lang als auch formalistisch ausgestaltet ist, und es wurde nicht eigentlich für Fälle aus dem Umweltrecht gestaltet. Weil es auf Entscheidungen und Maßnahmen Anwendung findet, nachdem diese bereits getroffen worden sind, wird damit nicht immer der beste Weg beschritten, um eine Verschlechterung oder einen Schaden der Umwelt zu verhindern, selbst wenn im Ergebnis das Gemeinschaftsrecht angewendet wird.
13. Die Anwendung von Artikel 169 und 171 als einzige Mittel zur Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft ist jedoch nicht nur aufgrund der bereits erwähnten Schwachstellen grundsätzlich problematisch. Viele Umweltschutzvorschriften und -richtlinien müssen täglich von zahlreichen Akteuren in sämtlichen Mitgliedstaaten angewandt werden. Eine Behandlung aller rechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit diesen Fällen durch eine Durchführungsbehörde, die Kommission, und einen Gerichtshof, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, wäre weder möglich noch zweckmäßig. Darüber hinaus wird durch den Artikel 169 ein "Durchsetzungsmechanismus" der Gemeinschaft geschaffen, der nur gegen die Zentralregierung der Mitgliedstaaten anwendbar ist: die Kommission ist nicht in der Lage, die Anwendung einzelner (freiwilliger oder verbindlicher) Entscheidungen in der Praxis zu beaufsichtigen, die zur Einhaltung des Gemeinschaftsrechts notwendig sind.
14. Auch kann ein einziges gemeinschaftsweites gerichtliches Durchsetzungssystem unmöglich den rechtlichen und administrativen Systemen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen, durch die die umweltrechtlichen Maßnahmen der Gemeinschaft angewandt werden. Die Nutzung dieser Systeme ist für die Übernahme des Umweltrechts der Gemeinschaft in nationale Systeme und für die praktische Anwendung von wesentlicher Bedeutung. Daher sind alternative Durchsetzungsmethoden erforderlich, die den für einen wirksamen Umweltschutz dringend erforderlichen einzelstaatlichen und lokalen Bedingungen Wirkung verleihen können. Insofern können ehrgeizigere Lösungen durch Änderungen im Vorgehen erreicht werden. Verfahren nach Artikel 169 und 171 sind daher erforderlich, um eine ordnungsgemäße Umsetzung von umweltpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft sicherzustellen.
15. Schließlich gibt es derzeit beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in bezug auf Mechanismen der Umweltaufsicht. Zwar hat die Kommission als Hüterin des Vertrags sicherzustellen, daß Mitgliedstaaten die Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft beachten. Es gibt aber keine grundsätzlich anwendbaren Mechanismen auf Ebene der Gemeinschaft für die Überprüfung der praktischen Anwendung dieser Gesetze in den Mitgliedstaaten. Daher sind die Befugnisse der Kommission beschränkt, was die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft angeht. Sie ist fast ausschließlich auf Informationen angewiesen, die sie durch Beschwerden, Petitionen sowie schriftliche und mündliche Anfragen des Parlaments, von Nichtregierungsorganisationen, den Medien und den Mitgliedstaaten selbst zu Einzelfällen erhält. Zwar sind diese Informationen für die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt

sehr wichtig, wenn sie aber ausschließlich auf derartige nicht überprüfbare Ad-hoc-Meldesysteme und Informationsquellen angewiesen ist, könnte dies langfristig negative Folgen für die Umwelt haben.

Tragweite und Ziele

16. Wie bereits beschrieben¹⁸ ergeben sich bei der Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft aufgrund seiner Besonderheiten bestimmte Schwierigkeiten und Probleme - worauf die Teile II und III dieser Mitteilung im einzelnen eingehen -, so daß Lösungen, die auf diese Schwierigkeiten und Probleme zugeschnitten sind, besondere Beachtung geschenkt werden muß. Die Kommission ist der Meinung, daß eine wirkungsvolle Umsetzung ihres Umweltrechts von wesentlicher Bedeutung ist, da sonst die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft, was die Formulierung und Einführung ihrer künftigen Umweltpolitik angeht, in Frage gestellt wird.
17. Darüber hinaus wird die Umsetzung des Umweltrechts und der Umweltpolitik im Rahmen der Überprüfung der Agenda 21, die im Zuge der Folgemaßnahmen zum Erdgipfel von Rio 1997 stattfinden wird, ein wichtiger Gesprächsgegenstand auf internationaler Ebene sein. Wenn die Gemeinschaft einen wirksamen Beitrag zu dieser Debatte leisten will, muß sie zu dieser Zeit über zuverlässige eigene Umsetzungsmechanismen verfügen.
18. Diese Mitteilung ist der erste Schritt der Kommission im Hinblick auf die Ziele der Gemeinschaft in diesem Bereich. Sie möchte sicherstellen, daß die Umweltschutzvorschriften in der Gemeinschaft auf allen Ebenen vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt und in der gesamten Gemeinschaft gleichmäßig angewandt und durchgesetzt werden, um einen Beitrag zum Umweltschutz in Europa zu leisten. Die Aufgabe der Kommission als Hüterin des Vertrags nach Artikel 155 ist es, - um es allgemein auszudrücken -, die Umsetzung und Durchsetzung der Vorschriften zu verbessern und Vorschläge für Verbesserungen auf sämtlichen geeigneten Ebenen zu machen. Mit dieser Mitteilung entspricht die Kommission den Anforderungen von politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit, dies zu tun¹⁹. Insbesondere das Europäische Parlament hat der Verbesserung der Effektivität für Maßnahmen der Kommission in diesem Bereich stets unterstützt. Das kam erneut in der Gemeinsamen Anhörung über die "Herausforderungen des Umweltschutzes: Durchsetzung der Vorschriften", die gemeinsam von dem Parlament und der Kommission organisiert wurde, zum Ausdruck, die am 30. Mai 1996 stattfand. Der Ansatz dieser Mitteilung ist breitgefächert. Sie gibt einen Gesamtüberblick über die Umsetzung, praktische Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft. Dabei wird auch die Methode der Berücksichtigung der ordnungspolitischen Kette behandelt, nach der sämtliche Probleme der Durchführung

¹⁸ Siehe Absätze 7 bis 9.

¹⁹ Die Notwendigkeit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts wurde von den Mitgliedstaaten in der 19. Erklärung zum Vertrag über die Europäische Union und von Präsident Santer in seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament wie auch im Vorschlag der Kommission für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", KOM(95)647, hervorgehoben.

nacheinander aufgeführt werden (Rechtssetzung, Umsetzung, praktische Anwendung, Durchsetzung und Überprüfung).

19. Ziel ist es, die im Rahmen dieses breiten Ansatzes behandelten Fragen genau zu analysieren und auf die Problematik hinzuweisen (das betrifft sämtliche Ebenen -Bürger, NGOs, Regionalbehörden, die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Einrichtungen der Gemeinschaft). Mit Hilfe dieser Analyse sollen die Pflichten der verschiedenen Ebenen der ordnungspolitischen Kette (Kommission, Mitgliedstaaten, Regional- und Kommunalverwaltungen, Industrie, Bürger und Nichtregierungsorganisationen) im Rahmen der "geteilten Verantwortung"²⁰ für die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft im Hinblick auf eine bessere Wirksamkeit und größere Effizienz der Umweltpolitik und des Umweltrechts und entsprechende Verbesserungen der Umwelt in Europa verstärkt werden. In dieser Mitteilung werden nachstehend Orientierungen zur Erreichung dieser Lösungen vorgelegt, die die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft auf allen Ebenen erheblich verbessern und zur Erreichung der im Vertrag definierten Umweltziele der Gemeinschaft beitragen werden.

Aufbau der Mitteilung

20. Die Umsetzung, Anwendung und Durchführung wurde im Rahmen der üblichen Abläufe überprüft. Diese Analyse hat gezeigt, daß es eine Notwendigkeit für ein breiteres Sortiment von Maßnahmen gibt, die Aspekt einschließen, die als innovativ angesehen werden können. Sie zielen darauf ab, die Erreichung spezifischer Ziele sicherzustellen, für die die bestehenden Mechanismen nicht vollständig geeignet oder effizient erscheinen, als auch auf die bestehenden Mechanismen und Verfahren, um diese zu stärken und sie noch effektiver zu machen. Teile II und III der Mitteilung werden jeweils den "innovativen Ansatz" und den Ansatz zur "Stärkung" behandeln, wobei beide Ansätze eng verbunden sind bei der Erreichung des grundsätzlichen Zieles, nämlich der korrekten Umsetzung und Durchsetzung von gemeinschaftlichem Umweltrecht.
21. Die neuen in Teil II enthaltenen Bereiche müssen geprüft und, wenn befürwortet, durch geeignete Verfahren wirksam gemacht werden, über die zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden sein wird, weil sie folgendes behandeln:
- Die Entwicklung von gemeinschaftsweiten Minimalkriterien für die Ausführung der Aufsichtsaufgaben durch die Behörden der Mitgliedstaaten,
 - die Behandlung von Umweltbeschwerden und Aufsichtsverfahren innerhalb der Mitgliedstaaten, die Beschwerden der Öffentlichkeit über die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht im Umweltbereich entgegennehmen und überprüfen.

²⁰ Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung", ABl. Nr. C 138/1 vom 17.5.1993. Siehe auch Bericht der Kommission über die Umsetzung des Fünften Umweltaktionsprogramms, KOM(95) 624 endg. vom 10.1.1996, sowie den Vorschlag für eine Überprüfung (ABl. Nr. C 140 vom 11.5.1996).

- die Möglichkeiten der Behandlung von Umweltverfahren vor nationalen Gerichten zu verbessern durch einen breiteren Zugang zu Gerichten in Sachen des Umweltrechts der Gemeinschaft.

22. Maßnahmen in bezug auf diese drei Bereiche werden einen entscheidenden Fortschritt darstellen in Richtung auf eine gleichmäßige Anwendung von gemeinschaftlichem Umweltrecht in den Mitgliedstaaten und den europäischen Bürgern bessere Informationsquellen geben und Wege aufzeigen, auf welche Weise sie ihre Besorgnisse im Bereich des Umweltschutzes besser zum Ausdruck bringen können. In diesem Sinne werden sich auch die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortlichkeit bewußt, um den Umweltschutz durch eine wirksame Anwendung und Durchsetzung von Umweltrecht im konkreten Fall sicherzustellen.
23. Die Stärkung des bestehenden Systems, insbesondere die in Teil III enthaltenen Bereiche, ist ebenso eine Priorität, weil es die grundlegende Basis für die zeitgereichte und korrekte Umsetzung und Durchsetzung darstellt. Ein großer Teil der Aktionen, die in diesem Zusammenhang notwendig sind, können durch die Kommission und/oder die Mitgliedstaaten durchgeführt werden, ohne daß formelle Maßnahmen angenommen werden müssen. Die Kommission wird alle geeigneten Initiativen ergreifen, um diese Maßnahmen möglichst schnell wirksam werden zu lassen.

-----000000000000-----

TEIL II: NEUE HANDLUNGSBEREICHE

24. Die Umsetzung ist eine äußerst wichtige Phase bei der Durchführung von Richtlinien. Bei den meisten EG-Umweltschutzvorschriften handelt es sich um Richtlinien, die im Prinzip in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar anwendbar sind und daher zusätzlicher Durchführungsmaßnahmen bedürfen. Diese sind nur als auf Gemeinschaftsrecht beruhende innerstaatliche Vorschriften anwendbar. Daher wird durch eine fristgerechte Umsetzung sichergestellt, daß die Gemeinschaftsvorschriften in allen Mitgliedstaaten ungefähr gleichzeitig gelten und daß sich die innerstaatlichen Vorschriften inhaltlich weitgehend den von den Gemeinschaftsrichtlinien geforderten Resultaten entsprechen.
25. Die Kommission ist nach Artikel 155 verpflichtet, die fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten durch politische Mittel und gegebenenfalls durch ein Gerichtsverfahren gemäß Artikel 169 und 171 des Vertrags sicherzustellen. Gegebenenfalls muß sie auch die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften und ihre Durchsetzung allgemein überwachen, um sicherzustellen, daß dies zufriedenstellend erfolgt. Dieser Durchsetzungsmechanismus der Gemeinschaft greift allerdings nur auf der Ebene der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Kommission kann einfach die Tausende von Einzelentscheidungen, die jährlich in verschiedenen Landesteilen und auf verschiedenen Verwaltungsebenen in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der umgesetzten oder direkt anwendbaren Umweltvorschriften getroffen werden, nicht überwachen. Die tägliche Anwendung und Durchsetzung dieser Vorschriften muß im Einzelfall von den Behörden der Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Die tägliche Anwendung und Durchsetzung dieser Gesetze in Einzelfällen muß von den Behörden der Mitgliedstaaten durch Mechanismen, die die Durchsetzung stärken und gleichzeitig die Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Kommission erleichtern, sichergestellt werden.

Aufsichtsaufgaben der Mitgliedstaaten

26. Artikel 5 des EG-Vertrags verpflichtet die Mitgliedstaaten, alles zu unternehmen, damit die Durchsetzung effektiv, geeignet und ausgewogen in der nationalen Gesetzgebungen erfolgt, wie der Europäische Gerichtshof im Fall 68/88²¹ festgestellt hat. Dieses generelle Prinzip des Gemeinschaftsrechts hat trotz seiner Grundsätzlichkeit zu sehr unterschiedlichen Durchsetzungsbehörden- und -mechanismen in den Mitgliedstaaten geführt. Einige Mitgliedstaaten haben viele Ressourcen darauf aufgewendet, gut ausgestattete Aufsichtsbehörden zu schaffen, die die praktische Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft überwachen, andere machten geringere Anstrengungen, manche gar keine. Wo Bestimmungen bestehen, können diese verschiedenes vorsehen: die Aufsichtskompetenzen werden nicht immer von einer einzigen nationalen Institution, sondern oft dezentralisiert oder mehreren Behörden (lokalen, regionalen, nationalen usw.) wahrgenommen. In zahlreichen Fällen bildet die Umweltaufsicht nur einen Teil der Aufgaben anderer zuständiger Behörden. In einigen Mitgliedstaaten, wie etwa in Dänemark oder im Vereinigten Königreich trifft die zuständige Behörde, zusätzlich zu ihren Aufsichtsaufgaben, die Entscheidung über die Gewährung von Bewilligungen oder die

²¹ Urteil vom 21.09.1989, Fall 68/88, (1989) Slg. 2965, Punkte 23 und 24

Erhebung einer Durchsetzungsklage vor Gericht, während in anderen Mitgliedstaaten (wie in den Niederlanden) diese Aufgaben getrennt sind.

27. Die große Unterschiedlichkeit kann nicht als zufriedenstellend angesehen werden mit Blick auf die korrekte Durchsetzung auf Gemeinschaftsebene. Es besteht die Notwendigkeit, ein Minimum an Überprüfungen durchzuführen, wie etwa die Überprüfung, ob die Erfordernisse der gemeinschaftlichen Umweltgesetze in der Praxis erfüllt werden, insbesondere solche, die sich auf Emissionen der Industrie und auf Umweltqualitätsstandards beziehen. Es ist auch notwendig, sicherzustellen, daß dies in allen Mitgliedstaaten geschieht.
28. Mit Blick auf die Unterschiedlichkeit der oben beschriebenen bestehenden Situationen zwischen den Mitgliedstaaten kann diese Zielsetzung durch die Definition von Leitlinien erreicht werden, die den Mitgliedstaaten die Wahl der Strukturen und Mechanismen überläßt, die sie zur Erreichung dieser Ziele einsetzen wollen.

Die Kommission wäre in der Lage, zusammen mit den Mitgliedstaaten diese Leitlinien zu definieren und Empfehlungen zu diesem Zweck abzugeben. Das IMPEL Netzwerk (im Text weiter unten beschrieben) könnte bei der Definition solcher Minimalkriterien und bei der Schaffung der erforderlichen Kapazitäten helfen, etwa, wenn es um die notwendigen Kompetenzen zur Ausführung der Aufsichtsaufgaben geht.

Auf dieser Grundlage ist es nicht nötig, bestehende Strukturen doch zu ändern, wo Behörden zur Überprüfung oder gleichwertige Stellen bestehen und bereits in der durch diese Leitlinien vorgesehenen Weise arbeiten. Wo solche Behörden nicht bestehen, würde die Kommission mögliche Mittel in Betracht ziehen, wenn verfügbar, um die Unterstützung zum Aufbau von entsprechenden Kapazitäten sicherzustellen.

29. Solche Überprüfungsbehörden könnten jährliche Berichte über die gewonnene Erfahrung bei der Ausführung ihrer Aufgaben erstellen und veröffentlichen. Diese werden nützliche Informationen über die zu lösenden Probleme und die erreichten Verbesserungen geben und könnten eine sehr wichtige Grundlage für künftige Maßnahmen darstellen.

In der Tat könnten solche jährlichen Berichte, über die die Kommission zu informieren wäre, durch die Kommission genutzt werden, um sicherzustellen, daß das Ziel der gleichen Anwendung erreicht wird und zu entscheiden, ob weitere Maßnahmen notwendig sind. Eine solche künftige Maßnahme könnte z. B. die Einsetzung einer begrenzten Stelle auf Gemeinschaftsebene sein, die Kompetenzen zur Beobachtung in bezug auf die Erfüllung der Überprüfungsaufgaben durch die nationalen Stellen durchführt.

Die Kommission wird in Erwägung ziehen, Empfehlungen abzugeben, um Mitgliedstaaten bei der Ausführung ihrer Überprüfungsaufgaben zu unterstützen durch die Festlegung von Leitlinien und dadurch den bestehenden weiten Unterschied zwischen den Überprüfungen der Mitgliedstaaten zu verringern. Ferner würde in Erwägung gezogen, ob die Notwendigkeit für eine begrenzte Stelle auf Gemeinschaftsebene mit Überprüfungskompetenzen gegeben ist.

Umweltbeschwerden und Untersuchungsverfahren der Mitgliedstaaten

30. Auf Gemeinschaftsebene konnten zahlreiche Erfahrungen über die Anwendung und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht gesammelt werden. Eine große Zahl von Beschwerden wurden von Bürgern und Umweltorganisationen an die Kommission herangetragen. Auch das Europäische Parlament ist in großem Maße in solche Probleme einbezogen: Petitionen an den Petitionsausschuß und zunehmend schriftliche und mündliche Fragen von Parlamentsabgeordneten betreffen Umweltfragen. Beschwerden werden auch an den Ombudsmann herangetragen, oft in Angelegenheiten, die schon bei der Kommission und beim Parlament anhängig waren. Viele der Umweltprobleme, die an die Institutionen herangetragen werden, werden aus Mangel an Information oder aus Mißverständnissen heraus (von Bürgern oder Behörden) über administrative Abläufe aufgebracht. Nicht immer sind die Mechanismen, die den Gemeinschaftseinrichtungen zur Verfügung stehen, die geeigneten Mittel zur Lösung dieser Probleme. In vielen Fällen könnten die Beschwerden besser auf mitgliedstaatlicher Ebene gelöst werden; d.h. auf der lokalen Ebene, auf der sie entstehen und wo Informationen leichter zu erhalten sind.
31. Gerichtliche Maßnahmen zur Durchsetzung von Umweltgemeinschaftsrecht innerhalb der Mitgliedstaaten haben zahlreiche Nachteile, die wirksamen Umweltschutz verhindern. Einige dieser Probleme entstehen in Zusammenhang mit Fragen des Zugangs zu den Gerichten, die im nächsten Kapitel diskutiert werden. Unabhängig von Fragen des Zugangs, gibt es innerhalb des Gerichtssystems Probleme wie Kosten und Verzögerungen. Dadurch kann es für den einzelnen schwierig werden, Umweltgemeinschaftsrecht durchzusetzen: die gerichtliche Durchsetzung sollte daher der letzte gangbare Weg sein. Durch außergerichtliche Beschwerdebehandlungsverfahren könnten solche Nachteile vermieden werden: sie könnten zu einer raschen und kostengünstigen Regelung einer Frage beitragen, die für die Bürger einfacher zugänglich ist und wo sie keinen Rechtsbeistand brauchen.
32. Die Vorteile der Lösung von Umweltfragen auf lokaler Ebene könnte in Kombination mit rascher Erledigung, Kostengünstigkeit und einfachem Zugang für Bürger und Umweltorganisationen und bei gemeinschaftsweiter Anwendung zu signifikanten Verbesserungen führen, die die korrekte Umsetzung des Umweltgemeinschaftsrechts garantiert. Aus diesem Grunde will die Kommission die Notwendigkeit zur Etablierung von Minimalkriterien für den prozeduralen Ablauf von Umweltbeschwerden und -untersuchungen erwägen (eine Funktion eventuell ähnlich der eines Ombudsmannes) in den Fällen, in denen Probleme in Zusammenhang mit der praktischen Anwendung und Durchführung von Umweltgemeinschaftsrecht durch Behörden anstehen. Diese Aufgaben könnten innerhalb der bereits existierenden Strukturen der Mitgliestaaten oder durch Schaffung von ad-hoc Einrichtungen bewältigt werden.
33. Leitlinien, die solche Minimalkriterien aufstellen, müßten sorgfältig überlegt werden: sie könnten z. B. die Befugnis umfassen, Beschwerden entgegenzunehmen (z. B. von Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich) unter Einhaltung der Regeln für Verwaltungsentscheidungen, die die Umwelt betreffen; Informationen von Behörden in Antwort auf solche Beschwerden zu erfragen; Empfehlungen zu geben (eher auf informeller als auf rechtlich bindender Ebene). Ein solcher Mechanismus würde keine substantiellen Fragen betreffen; diese werden besser von den Verwaltungsbehörden oder den Gerichten, entsprechend dem Verwaltungs- und Gerichtssystem des Mitgliedstaates, behandelt.

34. In zahlreichen Mitgliedstaaten existieren bereits solche oder ähnliche Konzepte, die sehr verschiedene Formen annehmen können. Die beiden hauptsächlichsten Modelle, die in den Mitgliedstaaten existieren, sind der Ombudsmann und Systeme zur Überprüfung der Entscheidungen innerhalb der Verwaltungsstrukturen: Mitgliedstaaten, die solche Systeme bereits haben, müßten grundsätzlich keine Änderungen vornehmen. Nur in solchen Mitgliedstaaten, wo solche Mechanismen fehlen, würde es notwendig sein, gleichwertige Modelle festzulegen unter Beachtung der Minimalkriterien, die durch die Leitlinien aufgestellt werden, um diese Lücke zu schließen.
35. Solche Beschwerde- und Untersuchungsmechanismen im Bereich der Umwelt müßten auch mit der Befugnis ausgestattet werden, Empfehlungen abzugeben, die darauf abzielen, Probleme zu lösen oder die Funktionsweise der Verwaltung in bezug auf die Anwendung von gemeinschaftlicher Umweltgesetzgebung zu verbessern. Diese Empfehlungen würden nicht bindend sein, sondern lediglich eine starke moralische Wirkung haben und daher grundsätzlich befolgt werden.

Die Kommission wird in Erwägung ziehen, Empfehlungen für die Errichtung von Minimalkriterien aufzustellen, um Beschwerden zu behandeln und Umweltüberprüfungen in den Mitgliedstaaten auszuführen, wo solche Mechanismen/Verfahren fehlen.

Zugang zu den Gerichten

36. Gerichtsprozesse ist das letzte Mittel zur Lösung von Problemen. In jedem Fall muß eine Gemeinschaft, die auf Gesetzen beruht, sicherstellen, daß die Gesetze eingehalten und, wenn nötig, durchgesetzt werden. Die Rolle der Gerichte ist in dieser Hinsicht entscheidend für Umweltbelange, in denen Probleme oder Schäden geographisch beschränkt sind, aber deren Auswirkungen weitreichend sein können. Der Zugang zu den Gerichten ist im allgemeinen ausreichend gewährleistet, wenn Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel stehen. Die Durchsetzung der Gesetze zur Schaffung eines Rahmens für erfolgreiches Wirtschaften, z. B. in der Industrie, dem Wirtschafts- oder Landwirtschaftsbereich, wird durch starke Unternehmen mit ausreichenden Ressourcen unterstützt, die für ihre Durchsetzung kämpfen. Dies ist nicht unbedingt der Fall bei ökologischen Interessen. Unternehmen schenken der Wahrnehmung der Umweltbestimmungen in ihrem Bereich zu wenig Beachtung;.
37. Die Durchsetzung der Umweltvorschriften ist daher im Gegensatz zu anderen Gebieten des Gemeinschaftsrechts, wie z. B. dem Binnenmarkt oder der Wettbewerbsfähigkeit, auch weiterhin hauptsächlich Sache der Behörden. Sie hängt also von deren Machtbefugnissen, Finanzmitteln und gutem Willen ab. Ihre Möglichkeiten, Umweltschutzbelange zu berücksichtigen, können durch jeden dieser Faktoren eingeschränkt sein. Daher ist es wichtig, daß zusätzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft zur Verfügung stehen. Insbesondere könnten Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen und/oder Bürgern hinsichtlich der Anwendung und Durchsetzung von Umweltvorschriften einen Beitrag zum Umweltschutz leisten.
38. Wie bereits erwähnt, sind die Umweltvorschriften dadurch gekennzeichnet, daß häufig kein privates Interesse vorhanden ist, das eine treibende Kraft für die Durchsetzung sein könnte. Die Umwelt wird oft als "unser gemeinsames Erbe" bezeichnet. Das heißt auch, daß viele

Teile davon, wie die Luft, das Meer, die wildlebenden Tiere und Pflanzen keine private Zuordnung haben. Daher löst eine Verschlechterung der Umwelt in der Regel keine unmittelbare Reaktion aus, und auch wenn ein Problem auftritt, können Einzelpersonen sich nicht auf das Recht stützen oder es stehen keine geeigneten rechtlichen Mittel zur Lösung des Problems zur Verfügung. Selbst was das Umweltrecht der Gemeinschaft angeht, können wichtige allgemeine Grundsätze oft von Einzelpersonen nicht durchgesetzt werden (z. B. Verursacher-, Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzip).

39. Die Notwendigkeit einer weitergehenden Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Gestaltung der Umweltpolitik wird insgesamt allgemein anerkannt²², und in sämtlichen Mitgliedstaaten gibt es Nichtregierungsorganisationen, die bestimmte Rechte zur Mitwirkung bei Umweltangelegenheiten haben. Inwieweit die Öffentlichkeit als solche die Möglichkeit hat, sich im Zusammenhang mit der Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen, ist jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in der Gemeinschaft sehr unterschiedlich. Sie kann beispielsweise von der Einbeziehung in bestimmte Genehmigungsverfahren über die Berechtigung anerkannter Organisationen, gerichtlich die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung durchzusetzen, bis zur "*actio popularis*" zum Schutz der Umwelt gehen. Allgemein ist jedoch festzustellen, daß die Öffentlichkeit und die öffentlichen Interessengruppen in der Regel in Umweltfragen keinen ausreichenden Zugang zu den innerstaatlichen Gerichten der Mitgliedstaaten haben.
40. Ein besserer Zugang zu den Gerichten für die Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen wäre für die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft von Vorteil. Erstens könnten Einzelfälle im Zusammenhang mit Problemen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts mit größerer Wahrscheinlichkeit im Sinne des Gemeinschaftsrechts entschieden werden. Zweitens wird dies - was wahrscheinlich noch wichtiger ist - allgemein zu einer Verbesserung der praktischen Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft führen, da sich die möglicherweise haftbaren Akteure vermutlich an die Vorschriften halten werden, um das mit der dann größeren Wahrscheinlichkeit zu erwartende Verfahren zu vermeiden.
41. Schließlich hätte der Zugang zu den Gerichtshöfen der Mitgliedstaaten den zu begrüßenden Effekt, daß die Streitfälle im Bereich der Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft auf der geeignetsten - nämlich der regionalen und einzelstaatlichen - Ebene behandelt werden. Es ist aus verschiedenen Gründen wünschenswert, die Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten mit Fragen des Umweltrechts der Gemeinschaft zu betrauen. Erstens können die Kommission und der Gerichtshof in Luxemburg unmöglich die nötige Zeit und das Personal aufbringen, um auch nur den Großteil der Umweltschutzfälle zu behandeln, die in den Mitgliedstaaten anfallen, wenn sie direkt von der Kommission vor den Gerichtshof gebracht werden müßten. Darüber hinaus ist es für die Gerichtshöfe der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft einfacher, in den Verfahren die besonderen Rechts-, Verwaltungs- und Umweltbedingungen eines jeden Mitgliedstaats zu berücksichtigen und sich durch Zeugenaussagen und

²²

In Grundsatz 10 der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung heißt es u.a.: "Umweltfragen werden am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der jeweiligen Ebenen behandelt. [...] Wirksamer Zugang zu Rechts- und Verwaltungsverfahren, einschließlich der Abhilfe und des Rechtsbehalts, wird gewährt."

Sachverständigengutachten einen umfassenderen Überblick über die Fakten zu verschaffen. Darüber hinaus sind sie geeigneter um einstweilige Maßnahmen verfügen, die zur Verhütung von Umweltschäden äußerst hilfreich sind.

42. Eine Beschränkung des Zugangs zu Gerichten ergibt sich in doppelter Hinsicht. Erstens erschweren es die rechtlichen Verfahren der Mitgliedstaaten, gerichtliche Schritte im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Umweltrecht einzuleiten. So muß beispielsweise erst ein besonderes Interesse nachgewiesen werden, um ein Verfahren einleiten zu können. Aus rechtsgeschichtlichen Gründen können Eigentümer oder Wirtschaftsakteure dieses besondere Interesse in der Regel problemlos geltend machen, während dies für Umweltinteressengruppen wesentlich schwieriger ist. Ein weiteres Beispiel ist, daß zuweilen keine geeigneten gerichtlichen Verfahren vorgesehen sind, mit denen Umweltbelange durchgesetzt werden könnten: gerichtliche Verfahren, die für den Schutz wirtschaftlicher Interessen konzipiert wurden, sind wahrscheinlich nicht immer die geeigneten Handlungsformen und Abhilfeinstrumente für Umweltprobleme. Zweitens sind die Kosten der Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung von Umweltbelangen häufig untragbar.
43. Der Kommission stehen zahlreiche Möglichkeiten offen, um in diese Bereiche Fortschritte zu erzielen, einschließlich der Anwendung von "Soft Law" als ersten Schritt. Ähnliche Überlegungen bestehen für den Zugang zu den Gerichten für Verbraucher²³. Die Kommission hat Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten in verschiedenen Vorschlägen für Richtlinien berücksichtigt²⁴. Bei der Frage der wirksameren Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht²⁵ ist ein weiteres Gesichtsfeld notwendig als bei direkt betroffenen Einzelpersonen und repräsentative Umweltschutzorganisationen müssen miteinbezogen werden. Ein gangbarer Weg wäre, von Mitgliedstaaten anerkannten Umweltorganisationen mit dem erforderlichen *locus standi* auszustatten, um es ihnen zu ermöglichen, juristische Überprüfungsmaßnahmen gegen nationale Behörden einzuleiten. Sollte sich ein solcher Schritt als wünschenswert herausstellen, könnte eine Empfehlung, die die Mitgliedstaaten ermutigt, Nichtregierungsorganisationen einen breiteren Zugang zur Gerichtsbarkeit zu eröffnen, der erste Schritt in diese Richtung sein.

Die Kommission wird die Notwendigkeit für Leitlinien über den Zugang repräsentativer Organisationen zu den nationalen Gerichtshöfen prüfen mit der Absicht, die Anwendung und Durchsetzung von gemeinschaftlicher Umweltgesetzgebung, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zu unterstützen.

²³ KOM(95) 712 endg. ABl. Nr. C 107 vom 13.04.1996, S. 3

²⁴ Siehe z. B. Artikel 4 der Richtlinie 90/313/EWG über den Zugang zu Umweltinformationen. (ABl. L 158/56, 23.06.1990)

²⁵ Gemeinschaftsrecht stellt sicher, daß der einzelne, der direkt von einer Entscheidung einer Gemeinschaftsinstitution betroffen ist, seine Sache vor den Europäischen Gerichtshof bringen kann; im Umweltbereich ist es oft schwierig, solche Einzelpersonen zu benennen.

TEIL III: STÄRKUNG BESTEHENDER SYSTEME

44. Die in diesem Teil der Mitteilung enthaltenen Vorschläge zielen auf eine Verbesserung verschiedener Bereiche des Umweltrechts und der Umweltpolitik der Gemeinschaft ab, in denen die derzeitige Praxis den hohen Anforderungen für einen wirksamen Umweltschutz nicht entspricht: Qualität der Vorschriften, Transparenz, Zusammenarbeit auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, Überwachung und Beurteilung der Auswirkungen der Vorschriften, Kenntnisse der Anwender über die Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft in der Praxis sowie Verknüpfung der Finanzhilfen der Gemeinschaft mit der Anwendung des Umweltrechts.

Qualität der Vorschriften der Gemeinschaft

Der Rechtsetzungsprozeß

45. Klarheit bei der Formulierung von Rechtsvorschriften ist eine wesentliche Voraussetzung für eine fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung, da klare Verpflichtungen problemlos und korrekt umgesetzt werden können. Zweideutige, unklare oder komplizierte Bestimmungen führen zu Verzögerungen, Problemen bezüglich der Konformität und Problemen bei der praktischen Anwendung und somit zu einer unvollständigen oder uneinheitlichen Anwendung in der Gemeinschaft. Da die Kommission das ausschließliche Initiativrecht für Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft hat, ist sie in der Lage, mögliche Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bereits bei der Umsetzung der Gemeinschaftsvorschrift zu berücksichtigen. Wenn Umweltschutzvorschriften auf diese Weise vorbereitet werden und Transparenz gewährleistet wird, erleichtert dies den Umsetzungsprozeß in den Mitgliedstaaten. Dadurch kann beispielsweise sichergestellt werden, daß Bestimmungen, zu denen später technische Vorschriften erlassen werden müssen, so verfaßt werden, daß den Mitgliedstaaten bei etwaigen Verzögerungen bei der Verabschiedung dieser technischen Vorschriften keine unmöglichen Umsetzungsfristen zugemutet werden, wie dies vor kurzem bei technischen Vorschriften über genetisch veränderten Organismen²⁶ der Fall war. Die neuen Allgemeinen Rechtssetzungsleitlinien, die im Januar 1996 von der Kommission verabschiedet wurden und die Bestimmungen über die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften ("Règles de technique législative") ergänzen, dürften eine kohärente Ausarbeitung der Rechtsvorschriften in der Kommission sicherstellen. Eine konsequente Anwendung dieser Bestimmungen und Leitlinien ist von wesentlicher Bedeutung.
46. Besonders wichtig ist, daß der erste Entwurf eines Vorschlags so klar wie möglich ist. Komplizierte und unklare Formulierungen erschweren die Debatten über den Vorschlag und tragen dazu bei, daß die endgültigen Vorschriften oft unklar sind und sich in den Mitgliedstaaten nur schwer umsetzen lassen. Das trifft sowohl für die Debatten im Rat als auch für die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments zu. Obgleich die

²⁶ Einstufungsleitlinien der Kommission zur Richtlinie 94/51/EG über die Anwendung genetisch veränderter Organismen in geschlossenen Systemen.

Europäische Kommission für die Ausarbeitung und den Vorschlag neuer Richtlinien zuständig ist, ergeben sich Änderungen während des gesamten Rechtsetzungsprozesses im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament. Unklare und zweideutige Formulierungen der Umweltschutzvorschrift sind oft auf Kompromisse im Rat oder auf Lesungen im Europäischen Parlament²⁷ zurückzuführen. Selbst in diesen späten Phasen sollte die Kommission für Kohärenz, Wirksamkeit und die Anwendbarkeit der Vorschläge sorgen, nötigenfalls durch eine Änderung ihres eigenen Vorschlags oder durch die Zurücknahme der Vorschläge, mit denen die angestrebten Ziele nicht mehr erreicht werden können.

47. Ein letzter wichtiger Punkt ist, daß die Rechtstexte selbst zur Transparenz des Anwendungsprozesses beitragen sollten. Das kann dadurch erreicht werden, daß die Rechtstexte vorschreiben, daß Informationen über die Umsetzung entweder durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission veröffentlicht werden. Einige solcher Bestimmungen sind bereits enthalten, beispielsweise über die Veröffentlichung von Berichten oder über die öffentliche Zugänglichkeit von Informationen über die Anwendung der Maßnahme²⁸. Im Hinblick auf eine möglichst weitgehende Transparenz bei der Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft könnte es jedoch angebracht sein, darin vorzusehen, daß die Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen über die Anwendung veröffentlichen müssen, wie z. B. Umsetzungstabellen, aus denen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung der entsprechenden Bestimmungen der Richtlinien hervorgehen.

Die Kommission wird sicherstellen, daß sämtliche Vorschläge für neue Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft bzw. Änderungen geltender Maßnahmen gemäß den Grundsätzen der größtmöglichen Klarheit, Transparenz und Genauigkeit formuliert werden, um die Durchführung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Im Rechtssetzungsprozeß wird sich die Kommission um eine Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament bei der Ausarbeitung von Vorschriften bemühen und wird eigene Änderungsvorschläge zu den Entwürfen einbringen, wenn diese infolge von während der Verhandlungen festgestellten Problemen oder Änderungen am Ausgangstext nötig werden.

Sanktionen auf Ebene der Mitgliedstaaten

48. Nach der Auslegung des Gerichtshofs verlangt Artikel 5 EG-Vertrag, daß die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängen, um die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Die Wahl der Sanktionen liegt somit im Ermessen der Mitgliedstaaten; sie müssen jedoch den Sanktionen entsprechen, die zur Verhinderung einer Verletzung des innerstaatlichen Rechts angewandt werden²⁹. Wie die

²⁷ Diese Probleme entstehen aus der Notwendigkeit für die Verfügbarkeit von Gemeinschaftsgesetzgebung und sind in allen 11 Gemeinschaftssprachen vorhanden: Kompromisse, die in einer Sprache ausgehandelt wurden, sind nicht immer leicht in zufriedenstellender Weise in alle anderen Sprachen zu übersetzen.

²⁸ Beispielsweise der Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG, Artikel 11 Absatz 3.

²⁹ Urteil vom 21.9.1989, Rechtssache 68/88, [1989] Slg. 2965, Ziffern 23 und 24.

Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt³⁰ erklärt hat, müssen die nationalen Sanktionsregelungen für die Nichterfüllung von Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts transparent sein. Transparenz ist nicht nur ein wesentlicher Faktor für gegenseitiges Vertrauen, sie erlaubt es der Kommission auch, die Regelungen zu bewerten und nur die Maßnahmen zu ergreifen, die unbedingt notwendig sind.

49. Die Kommission ist daher entschlossen, in ihren Legislativvorschläge für den Binnenmarkt ausdrücklich vorzuschreiben, daß die Umsetzungsmaßnahmen Sanktionen vorsehen, die die Mitgliedstaaten bei einem Verstoß gegen die Richtlinie durch natürliche oder juristische Personen ergreifen müssen, und daß die Vorschriften über diese Sanktionen der Kommission gemeldet werden müssen. Solche Bestimmungen sollten auf den Umweltbereich ausgedehnt werden. Ziel sollte die Einführung geeigneter Sanktionen - ob es sich nun je nach Wahl der nationalen Regierungen um Maßnahmen des Verwaltungs-, Zivil- oder Strafrechts oder um deren Kombination handelt - in allen Mitgliedstaaten und ihre tatsächliche Anwendung in der Praxis sein, damit die Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft einheitlich durchgesetzt werden. Eine öffentliche Bekanntgabe des Vollzugs solcher Sanktionen in den Mitgliedstaaten und auf der Ebene der Gemeinschaft hätte eine abschreckende Wirkung.
50. In einigen Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft, wie den Bestimmungen zur Umsetzung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) und des Übereinkommens von Basel über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen, sind bereits allgemeine Bestimmungen über Sanktionen enthalten. Speziellere Bestimmungen, beispielsweise die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen, wie der Entzug von Genehmigungen, sollten ebenfalls in den Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft vorgesehen sein.

Die Kommission wird in ihren Vorschlägen für Umweltschutzmaßnahmen gegebenenfalls vorschreiben, daß in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung angemessene abschreckende Sanktionen für den Fall der Verletzung der jeweiligen Richtlinie enthalten sein müssen.

Transparenz

Konsultationen der Kommission

51. Die Kommission ist sich über die Notwendigkeit eines offenen Konsultationsprozesses in der Phase der Vorbereitung und Ausarbeitung von Vorschlägen im Vorfeld der Formulierung von Umweltschutzvorschriften im klaren. Wege, um dies zu erreichen, sind u. a. Grünbücher, beispielsweise das Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden³¹; die Konsultation formeller und informeller Netze, beispielsweise des Beratenden

³⁰ KOM(95) 162 vom 3.5.1995.

³¹ KOM(93) 47 endg. vom 14.5.1993.

Umweltforums³², der Gruppe zur Überprüfung der Umweltpolitik³³, IMPEL³⁴, Zusammenkünfte mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten und NRO zur Erörterung von grundsätzlich politikrelevanten Entwicklungen; die Veröffentlichung des Arbeitsprogramms und öffentliche Anhörungen, die entweder von der Kommission (z. B. die Anhörung über die künftige Gewässerpolitik vom 28. und 29. Mai 1996) oder gemeinsam mit dem Parlament organisiert werden, z. B. die gemeinsame öffentliche Anhörung "Herausforderungen für den Umweltschutz: Die Rechtsvorschriften in der Praxis" vom Mai 1996. Die Kommission muß sicherstellen, daß solche Konsultationen für sämtliche Einzelpersonen und Organisationen, die von einem bestimmten Vorschlag betroffen sind, systematischer stattfinden. Wichtig wird sein, daß die Kommission die Europäische Umweltagentur in die Konsultationen einbezieht, die ihr wertvolle Informationen und fachkundlichen Rat zum Zustand der Umwelt in Europa und Auswirkungen der Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Umwelt zur Verfügung stellen kann.

Die Kommission wird eine möglichst weitgehende Konsultation zu neuen Vorschlägen für Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft sicherstellen. -Dabei müssen sämtliche Akteure konsultiert werden, die von einer bestimmten Maßnahme betroffen sind.

Konsultation in den Mitgliedstaaten

52. Die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft wird mit großer Wahrscheinlichkeit ein breites Spektrum von Akteuren betreffen. Mangelnde Konsultation in den Mitgliedstaaten kann bedeuten, daß diejenigen, die von einem Vorschlag betroffen sind, entweder nicht im Bilde sind oder den Eindruck haben, daß ihre Bedürfnisse und Belange nicht berücksichtigt werden. Es ist daher zu erwarten, daß sie die ordnungsgemäße und fristgerechte Umsetzung und Anwendung der Maßnahme in den Mitgliedstaaten erschweren werden. Das kann zum Teil dadurch verhindert werden, daß die Mitgliedstaaten direkt im Anschluß an die Verabschiedung der Maßnahme der Gemeinschaft sobald wie möglich umfassend über die Maßnahmen informieren. Finden keine oder nur unzureichende Konsultationen statt, kann der Umsetzungsprozeß auf nationaler Ebenen durch Proteste behindert werden, die immer in einer späten Phase auftreten. Systematischere Kontakte der Kommission zu den Betroffenen (Mitgliedstaaten, IMPEL, NRO, Industrie, usw.) im Vorfeld der Vorschläge dürften die Umsetzung erleichtern, indem diese Probleme verringert werden. Konsultationen auf der Ebenen der Mitgliedstaaten sind aber wohl auch über den endgültig verabschiedeten Text noch notwendig. Die Ergänzung von Einzelheiten zur voraussichtlichen Tragweite und den Auswirkungen eines Vorschlags in den erläuternden Bemerkungen, die bereits jetzt mit den Vorschlägen der Kommission für Rechtsvorschriften vorgelegt wird, dürfte den Mitgliedstaaten bei diesen späteren Konsultationen helfen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, daß sie über Koordinierungsmechanismen verfügen, die ihnen eine umfassende Konsultation im Vorfeld der Verabschiedung innerstaatlicher Umsetzungsmaßnahmen erlauben. Zur Unterstützung der

³² Siehe Kapitel 9 des Fünften Umweltaktionsprogramms (Fußnote 18).

³³ Siehe Fünftes Umweltaktionsprogramm Kapitel 9 (Fußnote 18).

³⁴ Siehe Absatz 51 unten.

Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe wird die Kommission in den erläuternde Bemerkungen zu den Vorschlägen für Rechtsakte die voraussichtliche Tragweite der vorgeschlagenen Maßnahme und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten bekanntgeben.

Informationsstrategie für die Umweltpolitik und das Umweltrecht der Gemeinschaft

53. Mit dem Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union und dem Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts hat die Öffentlichkeit umfangreiches Informationsmaterial über die diplomatischen, politischen und ordnungspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft in der Hand. Über die Wettbewerbspolitik und den Binnenmarkt veröffentlicht die Kommission sektorbezogene Berichte. Der Bericht über den Binnenmarkt ist besonders wichtig, da er sich auch mit Umweltangelegenheiten befaßt, sofern sie mit der Verwirklichung des Binnenmarkts in engem Zusammenhang stehen. Im monatlich erscheinenden Bulletin sind unter anderem Informationen über neue Rechtsvorschriften und über Vertragsverletzungsverfahren in sämtlichen unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Bereichen zu finden. Um die Information, die die Kommission in ihrem Jahresbericht zur Überprüfung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gibt, zu vervollständigen, würde dieser Bericht ab seiner 14. Ausgabe (bezogen auf 1996) folgende Angaben enthalten:

- Von den Mitgliedstaaten übermittelte Einzelheiten über die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Umweltrichtlinien der Gemeinschaft, einschließlich Tabellen, aus denen hervorgeht, wie die Vorschriften die Bestimmungen der Richtlinien umsetzen.
- Einzelheiten über Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft, einschließlich Fragen der Benachrichtigung zuständiger Behörden, der Einrichtung und Meldung von Programmen, die im Hinblick auf Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft durchgeführt werden, und daraus hervorgehende Ergebnisse.

Der Jahresbericht der Kommission zur Überprüfung der Anwendung von Gemeinschaftsrecht wird (ab seiner 14. Ausgabe in bezug auf 1996) erweitert, um Details zur Gesetzgebung, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechtes notifiziert haben, und der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Anwendung dieser Gesetze ergriffen haben, zu umfassen. Jene Punkte in diesem Bericht, die nicht die Überwachung von Gemeinschaftsrecht und Vertragsverletzungen betreffen, wie etwa der in Frage stehende Punkt der Politik und der Verfahren, könnte Gegenstand einer neuen Ausgabe des Jahresberichtes.

Verbesserung der Zusammenarbeit

54. Eine gute Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist zur Erreichung der ehrgeizigen Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung. Auf einzelstaatlicher Ebene sollten die Gesetzgeber eng mit den Anwendungs- und Durchsetzungsbehörden zusammenarbeiten, damit das System insgesamt effizient funktioniert. Das gilt auch für die Kommission und die zuständigen Behörden in den

Mitgliedstaaten, die ihre Zusammenarbeit verbessern sollen, um die Effizienz in der Umsetzung, für die sie gemeinsam verantwortlich sind, zu erhöhen. Eine direkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten wäre auch im Hinblick auf grenzüberschreitende Probleme bei der Durchsetzung der Umweltvorschriften zu begrüßen, z. B. bei der Aufdeckung der illegalen Verbringung von gefährlichem Abfall oder bedrohten Tierarten.

55. Aufgrund der Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Anwendungs- und Durchsetzungsstandards von Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft in den verschiedenen Staaten wurde 1992 auf einer Tagung der Umweltminister ein informelles Netz nationaler Umweltbehörden, genannt Chester-Netz, geschaffen. Parallel dazu wurde im Fünften Umweltaktionsprogramm durch die Ankündigung eines Netzes aus Vertretern der nationalen Behörden und der Kommission für den Bereich der praktischen Umsetzung der gemeinschaftlichen Maßnahmen auf die nach wie vor bestehende Notwendigkeit einer systematischen Überwachung der Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft³⁵ hingewiesen. Das Chester-Netz wurde daraufhin zum EU-Netz Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) umgeformt. Das Netz setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und steht unter dem gemeinsamen Vorsitz der Kommission und des Mitgliedstaats, der den Ratsvorsitz in der Europäischen Union führt. Die umfassende Aufgabe von IMPEL ist es, sich mit der Anwendung und Kontrolle des Umweltrechts der Gemeinschaft, darunter hauptsächlich mit der Frage zu befassen, wie sichergestellt werden kann, daß die Vorschriften von den nationalen, regionalen und lokalen Behörden besser durchgesetzt werden. Das derzeitige Aufgabenfeld, das sich auf die Durchführung konzentriert hat könnte auf Umsetzungsfragen und rechtliche Fragen ausgedehnt werden. Bisher konzentrierte sich die Arbeit auf folgende Angelegenheiten³⁶:

- Vergleich der technischen Normen und der Technologie zur Kontrolle der Umweltbelastung für verschiedene Arten von Anlagen in jedem Mitgliedstaat, woraus technische Leitlinien für die Aufsichtsbehörden für verschiedene Industriezweige, beispielsweise Kraftwerke, Verbrennungsanlagen, Raffinerien, Zement-, Glas- und Spanplattenherstellung abgeleitet werden;
- Informations- und Erfahrungsaustausch über die Genehmigung industrieller Anlagen in den Mitgliedstaaten und Prüfung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten sowie der praktischen Aspekte des ordnungspolitischen Verfahrens, beispielsweise Berichte über die Beurteilung der Umweltauswirkungen von Industrieanlagen in den verschiedenen Medien sowie über die Anwendung der EG-Richtlinien über Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll und Großfeuerungsanlagen ;
- Vergleich der Durchsetzungsmechanismen der Mitgliedstaaten für die Bewertung der Vereinbarkeit und Inspektion. Beispielsweise ist in der zweiten Jahreshälfte 1996 ein Bericht zu veröffentlichen, in dem die Rechtsvorschriften, Einrichtungen und Mechanismen der Mitgliedstaaten für die Inspektion, Überwachung und

³⁵ ABl. Nr. C 138 vom 17.5.1993, S. 80.

³⁶ Die von IMPEL ausgearbeiteten Unterlagen werden vom IMPEL-Sekretariat in der GD XI der Europäischen Kommission verteilt.

Durchsetzung dargelegt sind, einschließlich Statistiken, Inspektionsbesuchen und Durchsetzungsmaßnahmen;

- Austauschprogramme für Inspektoren, die zu einem umfassenden Verständnis der Rechtsordnung in jedem Land beitragen und einen künftigen Informationsaustausch zwischen Aufsichtsbehörden erleichtern, sowie das Verfassen von Handbüchern für Inspektoren über "Fachliche Fähigkeiten und Management", in denen sowohl die Rechtsetzungsverfahren als auch die Inspektionen von Einrichtungen beschrieben sind.
- Prüfung und Veröffentlichung eines Berichts über die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen für die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle innerhalb der EU.

56. IMPEL kann bei der Verbesserung der Zusammenarbeit in Fragen der Anwendung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und unter den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen, es kann aber auch die Koordinierung zwischen den verschiedenen Durchsetzungseinrichtungen in jedem Mitgliedstaat durch eine interne Koordinierung bei der Ausarbeitung der Stellungnahmen der Mitgliedstaaten für IMPEL verbessern. So wie eine Koordinierung auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten nötig ist, bedarf es oft auch einer Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Probleme, die sich aus der bereits erwähnten dezentralen Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft³⁷ ergeben, könnten durch Netze verringert werden. Wenn es in jedem Mitgliedstaat solche Netze³⁸ gäbe bzw. wenn sie von den Regierungen in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen und regionalen Behörden geschaffen würden, könnten die Netze der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Gemeinschaft über IMPEL koordiniert werden. Eine solche Zusammenarbeit würde dazu beitragen, daß von die vorhandenen Ressourcen auf allen Ebenen der Mitgliedstaaten bestmöglich genutzt werden. Davon ausgehend, daß die Behörden zur Durchsetzung des Umweltrechts nahezu ausschliesslich aus öffentlichen Geldern bezahlt werden, würde eine solche Zusammenarbeit zu einem ökonomischen Wirtschaften und zu einem Maximum an Nutzen aus den Erfahrungen der Mitgliedstaaten führen. Darüber hinaus dürfte die Benennung von Zentralstellen die Kommunikation zwischen der Kommission und den verschiedenen nationalen Behörden verbessern.

Die Kommission wird das IMPEL-Netz in seiner derzeitigen Form als nützliches Instrument der Zusammenarbeit und des Aufbaus von Kapazitäten prüfen und Vorschläge zur Verbesserung, Entwicklung und Umgestaltung seiner Aufgaben machen. Sie wird die Schaffung nationaler Koordinierungsnetze unterstützen, die über die nationalen Koordinatoren an IMPEL angebunden werden sollen.

Meldung, Überwachung und Beurteilung

Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen

³⁷ Siehe Absätze 13 und 14 oben

³⁸ In diesem Zusammenhang sollte erkundet werden, ob das Telematiknetz EIONET der Europäischen Umweltagentur bei der Anwendung nützlich sein könnte.

57. Trotz der großen Zahl von Umweltschutzvorschriften, die die Gemeinschaft verabschiedet hat, ist festzustellen, daß in manchen Bereichen Verbesserungen der Umwelt nicht im gewünschten Maß erzielt wurden und daß sich in anderen Bereichen die Umweltbedingungen sogar verschlechtert haben. Die bisherigen Maßnahmen zur Überwachung von Gemeinschaftsmaßnahmen wurden durch mangelnde Informationen über die ordnungsgemäße Anwendung behindert: es ist schwierig zu wissen, ob mangelnder Fortschritt auf einem bestimmten Gebiet auf die Unzulänglichkeit der Umsetzung im Mitgliedstaat oder auf die Unzulänglichkeit der Richtlinie selbst zurückzuführen ist. Bei der Beurteilung der Wirksamkeit einer Maßnahme kommt es daher in erster Linie auf Informationen über die Umsetzung der Maßnahme an. Liegen diese Informationen vor, kann festgestellt werden, ob vorhandene Bestimmungen wirksam sind oder ob sie verstärkt werden müssen bzw. ob ein anderer Ansatz nötig wäre.
58. Immer häufiger ist in den Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft eine Überprüfungs Klausel vorgesehen. Insofern könnten aufgrund dieser Beurteilung viele Erfahrungen gewonnen und eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erreicht werden. Um feststellen zu können, ob die Durchführungsregelungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sammlung der einschlägigen Informationen funktionieren und ob die gesammelten Daten zuverlässig sind, sind die Berichte über die Anwendung der Meldeanforderungen abzuwarten. Der erste Bericht der Kommission gemäß der Richtlinie über die Berichterstattung für den Bereich der Gewässer wird beispielsweise erst im Juni 1997 erscheinen. Eine umfassende Bewertung der Auswirkungen einer Maßnahme setzt einschlägige Informationen, Daten und Erfahrungen voraus. Die Richtlinie³⁹ über Berichte und das neue Netz für Umweltinformationen, das auf der Ebene der Gemeinschaft eingerichtet und von der Europäischen Umweltagentur⁴⁰ koordiniert wird, könnte sich in dieser Hinsicht als sehr nützlich erweisen, besonders im Hinblick auf die Tatsache, daß eine wissenschaftliche und technische Bewertung zur Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz von Umweltvorschriften sehr wichtig ist. Auch andere Mittel der Rückmeldung aus den Mitgliedstaaten und von den durch die Vorschriften Betroffenen an die Kommission sollten erkundet werden.

Durch eine optimale Nutzung der Richtlinie über Berichte und eine enge Zusammenarbeit mit der Europäische Umweltagentur wird die Kommission sicherstellen, daß möglichst umfassende Informationen über die Wirksamkeit der Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft vorliegen und bei der Gestaltung der Umweltpolitik genutzt werden. Die Kommission wird Fallstudien zur Beurteilung der Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung ausgewählter Vorschriften des gemeinschaftlichen Umweltrechts in Auftrag geben und koordinieren. Sie wird für eine möglichst umfassende Verbreitung der Informationen aus diesen Fallstudien sorgen.

Europäische Umweltagentur

³⁹ Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien (ABl. Nr. L 377 vom 31.12.1993, S. 48).

⁴⁰ Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (ABl. Nr. L 120 vom 11.5.1990, S. 1)

59. Die Europäische Umweltagentur wurde 1990 eingerichtet⁴¹. Sie soll der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und auf europäischer Ebene vergleichbare Informationen zur Verfügung stellen, damit sie die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, zur Bewertung der Ergebnisse solcher Maßnahmen und zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt ergreifen können. Die Agentur hat daher eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung von Informationen zu spielen, die eine Beurteilung der Wirksamkeit der Umweltmaßnahmen der Gemeinschaft ermöglichen. Diese Aufgabe ist gleichermassen bedeutend für die Vorbereitung und Verabschiedung der Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft: Bereitstellung von Informationen und technischen Ratschlägen zu den Vorschlägen der Kommission für Umweltschutzvorschriften. Die Agentur ist daher insofern eine wesentliche ordnungspolitische Ebene, als sie aufgrund ihrer Aufgabe die Enden der ordnungspolitischen Kette verbindet. Sie verbindet somit Maßnahmen, die am Anfang dieser Kette verabschiedet und angewandt wurden, mit anderen Maßnahmen, die die Fortschreibung früherer Vorschriften sind, die gegebenenfalls geändert werden, um einen effizienten und wirksameren Umweltschutz zu gewährleisten. Die EUA könnte auch aktiver an der Bewertung von Berichten, die gemäß der Richtlinie über Berichte und anderer Richtlinien mit speziellen Meldevorschriften (z. B. die Vogelschutzrichtlinie) eingegangen sind, und an Folgemaßnahmen beteiligt werden.

Die Kommission wird bei der Beurteilung der Auswirkungen von Maßnahmen der Gemeinschaft die Europäische Umweltagentur voll einbeziehen. Dadurch soll außerdem gewährleistet werden, daß die Informationen, Kenntnisse und Fähigkeiten der Agentur ausgeschöpft werden, um die Kommission bei der Formulierung von Vorschlägen für neue Umweltschutzvorschriften der Gemeinschaft und bei der Überprüfung vorhandener Vorschriften zu unterstützen.

Förderung von Informationen über das Umweltrecht der Gemeinschaft

60. Die Umsetzung beginnt beim Wissen über die umzusetzenden Vorschriften. Richtlinien der Gemeinschaft werden gewöhnlich durch innerstaatliche Umsetzungsrechtsakte angewandt, die den zuständigen nationalen Behörden in der Regel wohlbekannt sind und deren Form ihnen vertraut ist. Eine fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung ist daher für die Anwendung der Richtlinie in der Praxis von wesentlicher Bedeutung. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, daß die nationalen Umsetzungsmaßnahmen eindeutig darauf verweisen, daß sie auf einen Rechtsakt der Gemeinschaft zurückgehen, damit die Richter der Mitgliedstaaten sie entsprechend auslegen und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor entgegenstehenden innerstaatlichen Bestimmungen beachten können. Die Lage ist allerdings anders, wenn die Umsetzung nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfolgt ist. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Costanzo/Mailand⁴² geäußert hat, haben nicht nur nationale Gerichte, sondern auch sämtliche einzelstaatliche Behörden die geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts direkt anzuwenden und diejenigen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts unangewendet zu lassen, die nicht im Einklang mit ihm stehen. Dies ist eine schwierige Aufgabe, wie der Generalanwalt in

⁴¹ Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 (Fußnote 42).

⁴² Urteil vom 22.6.1989, C-103/88, [1989], Slg. 1839 (1870).

seinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache erklärt hat. Selbst wenn die zuständige Behörden von den einschlägigen Bestimmungen Kenntnis haben, könnten sie dazu neigen, ihre Anwendung zu umgehen. Auch wenn das Europarecht Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht hat und Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, kann es in der Praxis vorkommen, daß Anwender vor der Anwendung des Rechts zurückschrecken, weil sich die Form dieser Bestimmungen erheblich von den üblichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten unterscheiden kann.

Die Kommission wird Initiativen zur finanziellen und technischen Unterstützung zur besseren Aufklärung insbesondere von Richtern, Anwälten und Beamten in den Mitgliedstaaten über das Umweltrecht der Gemeinschaft in Erwägung ziehen. Auch wären Finanzhilfen der Gemeinschaft im Rahmen von LIFE 2 für horizontale Maßnahmen wie Telematiknetze oder die Fortbildung zur Verbesserung der Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts möglich.

Finanzhilfen der Gemeinschaft und die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft

61. Es gibt verschiedene Finanzierungsquellen und -formen der Gemeinschaft. Die Finanzhilfen im Rahmen von LIFE⁴³ dienen ausschließlich der Konzipierung und Umsetzung der Umweltpolitik. Über andere Finanzinstrumente werden jedoch auch umfangreiche Mittel für den Umweltschutz zur Verfügung gestellt, auch wenn sie nicht speziell auf die Umwelt ausgerichtet sind. Auch Projekte, die sich aus dem Umweltrecht der Gemeinschaft ergeben, können für eine Finanzierung im Rahmen des Kohäsionsfonds⁴⁴ in Frage kommen, aus dem Mittel für Projekte zum Umweltschutz und für die Verkehrsinfrastruktur vergeben werden. Diese Projekte müssen auf völlige Übereinstimmung mit der Gemeinschaftsgesetzgebung im Umweltbereich abzielen, insbesondere in drei Sektoren: Wasserversorgung und -qualität, Abwasserbehandlung und feste Abfälle. In den Mitgliedstaaten, die berechtigt sind, Mittel aus diesem Fonds zu erhalten, kann die Finanzierung von Umweltschutzprojekten erheblich dazu beitragen, daß das Umweltrecht der Gemeinschaft angewandt und durchgesetzt wird. Darüber hinaus kann eine Finanzhilfe im Rahmen des Strukturfonds⁴⁵, bei der es sich in erster Linie um eine Kofinanzierung von operationellen Programmen und nationale Beihilferegelungen handelt, auch Projekten im Bereich des Umweltschutzes zugute kommen.
62. Bei einer Gemeinschaftsfinanzierung⁴⁶ sind gemäß dem Integrationsprinzip grundsätzlich die Umweltvorschriften der Gemeinschaft zu beachten.⁴⁷ Die Kommission sollte auch

⁴³ Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 des Rates vom 21. Mai 1992 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE), ABl. Nr. L 206 vom 22.7.1992).

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds (ABl. Nr. L 130 vom 25.5.1994). Nach der finanziellen Vorausschau betragen die Mittel für Umweltschutzprojekte 1996 rund 1,7 Mrd. ECU.

⁴⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. Nr. L 193 vom 31.7.1993).

⁴⁶ Diese Bezugnahme schließt auch solche EAGGF-Maßnahmen ein, die sich auf die Strukturfonds, d. h. den Leitabschnitt dieses Fonds beziehen.

⁴⁷ Z. B. sollte die Gemeinschaft grundsätzlich keine Kläranlagenprojekte fördern, wenn der

solche Projekte nicht unterstützen, die sich negativ auf Umweltbelange auswirken, die durch Gemeinschaftsvorschriften geschützt sind, wie Schutzgebiete nach der Habitat-Richtlinie, es sei denn, das Projekt gewährleistet die Schutzanforderungen der Vorschrift im Prinzip und in der Praxis. Es ist ferner wichtig, daß alle Gemeinschaftsmittel in einem geeigneten Rahmen gewährt werden. Nicht nur das Umweltrecht der Gemeinschaft, sondern auch ihre Umweltpolitik muß bei der Bewilligung und Auszahlung von Gemeinschaftsmitteln berücksichtigt werden. Jeder Vorschlag für eine Gemeinschaftsfinanzierung sollte im Hinblick auf die gemeinschaftliche Umweltpolitik bewertet werden und mit ihnen grundsätzlich vereinbar sein.

63. Wenn die Genehmigung für eine Gemeinschaftsfinanzierung erteilt worden ist, sind die Einhaltung des Umweltrechtes und der Umweltpolitik der Gemeinschaft sicherzustellen. Die Gemeinschaftsbestimmungen über die Bewilligung einer Finanzhilfe an Mitgliedstaaten schreiben grundsätzlich vor, daß die zuständigen Behörden sicherzustellen haben, daß die Beihilfeempfänger die Anforderungen der Umweltpolitik und des Umweltrechts der Gemeinschaft einhalten. Dieser Grundsatz ist unabhängig davon anwendbar, ob Verfahren über eine Vertragsverletzung bei den mit Gemeinschaftsmitteln geförderten Projekten bestehen, da bereits die Genehmigung der Finanzmittel durch die Kommission die Einhaltung des Umweltrechts und der Umweltpolitik der Gemeinschaft voraussetzt. Die Möglichkeit einer Sperrung von Zahlungen bzw. von Rückerzahlungsforderungen ist ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Einhaltung der Umweltpolitik sowie des Umweltrechts der Gemeinschaft, wenn es um Finanzhilfen geht. Die Kommission sollte die Überprüfung der Übereinstimmung und der Beobachtung von Projekten, die durch die Gemeinschaft unterstützt werden, erhöhen.

Die Kommission wird zusätzliche Maßnahmen in Erwägung ziehen, um zu gewährleisten, daß die Umweltziele und das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft in sämtliche Entscheidungen über die Gewährung einer Finanzhilfe an Mitgliedstaaten und in die Überwachung von mit Gemeinschaftsmitteln geförderten Projekten integriert werden.

-----oooooooo-----

Mitgliedstaat, der die Förderung erhalten soll, die Richtlinie über die Behandlung städtischer Abwässer nicht umgesetzt hat, da in einem solchen Fall der rechtliche Rahmen fehlen würde, der für die Definition der praktischen Voraussetzungen für ein einzelnes Projekt notwendig werden.

TEIL IV: SCHLUSSFOLGERUNGEN

64. Nach Ansicht der Kommission müssen jetzt, da die Gemeinschaft in der Umweltpolitik in die Phase der Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes eintritt, diejenigen Maßnahmen Vorrang haben, die die Anwendung des Gemeinschaftsrechts fördern.
65. Darüber hinaus schließt die Kommission aus ihren Erfahrungen, daß die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel zur Durchsetzung der Anwendung, die sich in erster Linie auf das Verfahren gemäß den Artikeln 169 und 171 des Vertrags stützen, zwar wichtig, wirksam und notwendig sind, daß sie aber bei einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts den Schutz der Umwelt nicht schnell genug und angemessen gewährleisten können. Sicher können einige der Probleme, die auf die Besonderheiten des Umweltrechts zurückzuführen sind, durch eine Erweiterung des Spektrums von Umweltmaßnahmen reduziert werden. Es gibt jedoch auch eine Notwendigkeit für eine größere Vielfalt und Dezentralisierung der Kontrollmechanismen.
66. Daher führt die Kommission in dieser Mitteilung ein neues umfassendes Konzept ein, das die gesamte ordnungspolitische Kette und betroffenen Akteure umfaßt. Es werden verschiedene neue Vorschläge eingebracht, die auf eine Verbesserung der Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft auf sämtlichen Ebenen abzielen.
67. Die Kommission erwartet, daß diese Mitteilung zu einer Bewußtseinsbildung in dem gesamten Bereich der Umsetzung und Durchsetzung auf allen Ebenen beiträgt, und daß sie daraufhin im Hinblick auf die Reaktionen auf die Mitteilung und die Debatte darüber, was die Betroffenen auf allen Ebenen zur Verbesserung der Lage tun können, uneingeschränkt von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen kann.

-----000000000000-----

ANHANG

Definitionen

Mit "ordnungspolitischer Kette" ist der gesamte Prozeß der Ausgestaltung, Planung, Formulierung, Verabschiedung, Umsetzung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften bis zur Bewertung der Effizienz gemeint. Es handelt sich um ein methodisches Instrument, das einen "ganzheitlichen" Ansatz für umweltpolitische Maßnahmen ermöglicht.

"Umsetzung" bedeutet in dieser Mitteilung alle verbindlichen gesetzlichen, ordnungs- und verwaltungspolitischen Maßnahmen einer zuständigen Behörde in einem Mitgliedstaat zur Übernahme von Rechten und Pflichten aus Umweltschutzrichtlinien der Gemeinschaft in die innerstaatliche Rechtsordnung. Die Umsetzung besteht also nicht nur aus der reinen Wiedergabe des Wortlauts der Richtlinie in das innerstaatliche Recht, sondern auch aus zusätzlichen Bestimmungen, wie der Änderung oder der Aufhebung unvereinbarer innerstaatlicher Vorschriften, damit das innerstaatliche Recht insgesamt mit den Bestimmungen der Richtlinie vereinbar ist. In manchen Mitgliedstaaten sind Umsetzungsmaßnahmen ausschließlich auf nationaler/zentralstaatlicher Ebene zu treffen, wohingegen in anderen Staaten die Regionalverwaltungen die ausschließliche Zuständigkeit in bestimmten umweltpolitischen Bereichen haben (z. B. sind in Deutschland und in Österreich die Bundesländer für den Naturschutz zuständig). In Fällen gemeinsamer Zuständigkeit müssen zuweilen auch beide Ebenen Umsetzungsmaßnahmen durchführen.

"Praktische Anwendung" ist definiert als die Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts bei Einzelentscheidungen zuständiger Behörden, beispielsweise bei der Erteilung einer Genehmigung oder beim Entwurf und bei der Durchführung eines Plans oder Programms. Das Gemeinschaftsrecht wird von innerstaatlichen Behörden unmittelbar angewandt, wenn es sich um Verordnungen und unmittelbar anwendbare Bestimmungen aus Richtlinien handelt. Ist eine Richtlinie jedoch ordnungsgemäß umgesetzt, wird sie durch innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen angewandt. Der Begriff umfaßt auch die nötigen Strukturen und Bestimmungen, die es den zuständigen Behörden ermöglichen, ihre Pflichten nach dem Gemeinschaftsrecht zu erfüllen und entsprechende Entscheidungen zu fällen.

Unter dem Begriff "Durchsetzung" werden sämtliche Methoden gefaßt, mit denen zuständige Behörden andere zur Beachtung der gültigen Rechtsvorschriften anhalten oder zwingen (z. B. Überwachung, Kontrollen vor Ort, Sanktionen und Zwangsmaßnahmen), um eine bessere Umweltpolitik sicherzustellen, die die Verbesserung der Umweltqualität zum Ziel hat.

ANHANG II: UMSETZUNGSPROBLEME IN EINZELNEN SEKTOREN

Umsetzungs- und Durchsetzungsprobleme sind in allen Sektoren mit Bezug auf Bereiche, in denen die Gemeinschaft Umweltgesetzgebung angenommen hat, vorhanden. Dieser Anhang gibt weitere Details dieser Art von Umsetzungs- und Durchsetzungsproblemen, die in vier Bereichen vorkommen: Wasser, Abfall, Naturschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung.

Wasser

In Bezug auf die Verbesserung der Wasserqualität schafft die Größe und Komplexität der Verpflichtungen, die im wesentlichen auf der Festlegung von Qualitätszielen, der Aufstellung von Reinigungsprogrammen, der vorherigen Genehmigung und der Erstellung von Berichten beruht, beträchtliche Probleme für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Einige der Mitgliedstaaten haben erhebliche Schwierigkeiten, um die Richtlinien der Gemeinschaft in diesem Bereich in zufriedenstellender Weise umzusetzen.

Der Fall bezüglich der Richtlinie 76/464/EWG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in Oberflächengewässer ist ein gutes Beispiel. Die Kommission ist dabei, Vertragsverletzungsverfahren gegen viele Mitgliedstaaten wegen fehlender Mitteilung von Programmen zur Verminderung der Verschmutzung durch Substanzen der Liste II des Anhangs dieser Richtlinie einzuleiten. Die Anwendung der Richtlinie 76/160/EWG über Badegewässer verursacht weiterhin Probleme in den Mitgliedstaaten.

In Bezug auf die Richtlinie 91/676/EWG über Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen haben mehrere Mitgliedstaaten noch nicht ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen bekanntgegeben. Die meisten Mitgliedstaaten haben Probleme in Bezug auf die Anwendung der Richtlinie (fehlende Bezeichnung von gefährdeten Gebieten, fehlende Festlegung der Regeln der Guten Fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, fehlende Überwachungsprogramme, fehlende Berichte, die der Kommission nach Artikel 10 der Richtlinie vorzulegen sind). Die Kommission verfolgt aufmerksam die Probleme der Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten, und sie eröffnet in geeigneten Fällen Vertragsverletzungsverfahren.

Die Kommission erhält ferner Beschwerden über die Qualität von Trinkwasser (Richtlinie 80/778/EWG): Häufig ist das Fehlen einer geeigneten Infrastruktur der Grund für diese Beschwerden. Die Aufgabe der Kommission, die Übereinstimmung mit Gemeinschaftsstandards zu überprüfen, ist gelegentlich noch schwieriger durch die Methode, die in den Mitgliedstaaten zur Durchsetzung von Wasserqualitätszielen zur Anwendung kommen.

Abfall

Gemeinschaftsgesetzgebung in Bezug auf Abfallbewirtschaftung kommt in einer großen Zahl von Verfahren zur Abfallverwertung und -beseitigung, die durch die Wirtschaft ausgeführt werden, zur Anwendung; jedes dieser Verfahren sollte normalerweise in Übereinstimmung mit der Gemeinschaftsgesetzgebung im Abfallbereich und der diese umsetzende nationale Gesetzgebung angewendet werden; Einrichtungen zur Abfallbeseitigung sind zu genehmigen, solche zur Verwertung zumindest anzumelden. Selbst Abfallverbringungen zwischen Mitgliedstaaten sind Gegenstand einer Gemeinschaftsverordnung.

Das gesamte System beruht daher weitgehend auf der Leistungsfähigkeit von Behörden auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene in Bezug auf die unterschiedlichen Maßnahmen, die zur Bearbeitung der Genehmigungsverfahren und zur Erteilung der Genehmigungen unter den Bedingungen notwendig sind, die durch die Gesetze und Verordnungen vorgeschrieben sind. Dies gilt ebenso in Bezug auf die Überprüfung der Übereinstimmung der Wirtschaftstreibenden mit den Genehmigungen und den hierin enthaltenen Bedingungen, und, im Falle der Nichtübereinstimmung, der Ergreifung von Korrekturmaßnahmen und Sanktionen. Ferner sind die zuständigen Behörden auch für die Durchsetzung der Abfallgesetzgebung in Bezug auf illegale Tätigkeiten bei fehlender Genehmigung verantwortlich (z.B. die illegale Beseitigung von Abfall).

Die meisten der schwierigsten Probleme der Umsetzung im Abfallsektor steht mit der fehlenden Anwendung in den Mitgliedstaaten in Zusammenhang: Illegale Beseitigung von Abfall, schlechte Ablagerungspraktiken, und die Wasserverschmutzung durch die direkte Einleitung von Abfall in das Wasser. Um wirksam zu sein, bedarf das ganze System eines dezentralen Netzwerkes von zuständigen Behörden, die ihre Aufgaben aktiv ausfüllen können; Dezentralisierung stellt eine kostenwirksamere Antwort auf die durch Abfall verursachte Herausforderung in Bezug auf die Umwelt dar, da eine sehr gute Kenntnis der aktuellen Situation vor Ort absolut notwendig ist, um die Gesetze den Umständen entsprechend wirksam anzuwenden.

Natur

Die wichtigsten Gemeinschaftsinstrumente im Bereich der Natur sind die Richtlinien 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Die Umsetzung dieser Richtlinien stellt erhebliche Probleme dar. Jährlich werden zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren aus dem Titel dieser beiden Richtlinien anhängig gemacht.

Die Kommission ist sehr gut in der Lage, eine wichtige Rolle in der Sicherstellung der Umsetzung in nationales Recht sowie zur Benennung von Natura 2000 Gebieten (ein Netzwerk von geschützten Gebieten in der Gemeinschaft) zu spielen. Dennoch betreffen die meisten Beschwerden in Hinblick auf diese beiden Richtlinien einzelne Schutzgebiete, was die Kommission vor beträchtliche Probleme stellt. Beschwerden, die einzelne Schutzgebiete betreffen, verlangen oft die Berücksichtigung komplexer und lokaler Faktoren und beziehen sich häufig auf sich rasch ändernde Umstände (z.B. Projekte, die Schaden anrichten, aber bereits umgesetzt werden). Der zentrale Durchsetzungsmechanismus, wie er derzeit besteht, ist wenig geeignet, um solche Beschwerden zu behandeln, insbesondere in Bezug auf die Geschwindigkeit der Antwort, dem Einsatz lokaler Experten und dem Lokalaugenschein.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist eine der am meisten herangezogenen rechtlichen Grundlagen für Beschwerden, Petitionen, parlamentarische Anfragen und Vertragsverletzungsverfahren.

Vertragsverletzungsverfahren der Kommission beruhen meistens auf der unvollständigen Umsetzung in nationales Recht: Konformitätsprobleme bestehen immer noch in mehreren Staaten, meist betreffend die Umsetzung der im Anhang II der Richtlinie angeführten Projekte in nationales Recht.

Beschwerden und Petitionen betreffen meistens die Qualität von Umweltverträglichkeitsstudien, die Überprüfung von Alternativen und das Unterbleiben der Behörden, die bei öffentlichen Anhörungen zum Ausdruck gebrachten Meinungen einzubeziehen. Es ist für die Kommission sehr schwierig, in solchen Fällen nachzuforschen oder einzuschreiten, da die Richtlinie vor allem das Verfahren betrifft und der Kommission keine Kompetenz zur Überprüfung der Qualität der durchgeführten Untersuchungen oder der Überwachung dieses Prozesses gibt.

21.02.97**Beschluß**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft

KOM(96) 500 endg.; Ratsdok. 11418/96

Der Bundesrat hat in seiner 709. Sitzung am 21. Februar 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das mit der Mitteilung verfolgte Ziel, die Umweltnormen in nationales Recht umzusetzen und deren Anwendung sicherzustellen.

Der Bundesrat hat Kenntnis, daß die niederländische Präsidentschaft bereits den Entwurf eines Beschlusses des Umweltministerrats über die Mitteilung der Kommission erstellt hat, der am 29. Januar 1997 in der Ratsgruppe Umweltfragen beraten worden ist. Der Bundesrat bedauert feststellen zu müssen, daß aufgrund unzureichender zeitlicher Koordinierung über ein Dokument zu beraten ist, das inhaltlich ggf. bereits überholt ist.

Der Bundesrat sieht Anlaß, seine grundsätzlichen Positionen unabhängig vom aktuellen Stand der Dokumente wie folgt zusammenzufassen:

2. Der Bundesrat sieht ebenso wie die Kommission in der Verbesserung der Umsetzung, praktischen Anwendung und Durchsetzung des europäischen Umweltrechtes einen wichtigen Aspekt zur Stärkung des Umweltschutzes in Europa. Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, daß von seiten der Gemeinschaft hohe materielle Umweltstandards gesetzt werden.
3. Das angestrebte hohe Umweltschutzniveau der europäischen Umweltpolitik und die zur Sicherstellung eines unverfälschten Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten notwendige Harmonisierung der Umwelтанforderungen kann nur erreicht werden, wenn das EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt und tatsächlich angewandt wird. Der Kommission wird zugestimmt, daß die Umsetzung ihres Umweltrechts von wesentlicher Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der zukünftigen Umweltpolitik ist.

4. Damit diese Standards möglichst präzise und gleichwertig umgesetzt und angewendet werden können, müssen sie klar und widerspruchsfrei formuliert sein. Der Bundesrat sieht deshalb in einer Überprüfung des europäischen Umweltrechtes mit dem Ziel der Vereinfachung und inneren Harmonisierung den entscheidenden Beitrag der Kommission. Bei dieser Überprüfung und der künftigen Rechtssetzung müssen die Erfahrungen der Vollzugsbehörden noch stärker als bisher berücksichtigt werden. Die Erwägungen der Kommission zur Herstellung einer größtmöglichen Klarheit, Transparenz und Genauigkeit gemeinschaftlicher Umweltvorschriften durch die verstärkte Mitwirkung der Betroffenen bei der Vorbereitung und Ausarbeitung sowie bei der regelmäßigen Überprüfung des Gemeinschaftsrechts zeigen ebenso wie der vorgeschlagene Ausbau des bestehenden informellen Netzes nationaler Staaten (IMPEL) positive Ansätze für eine Verbesserung der praxisorientierten Zusammenarbeit bei der Anwendung und Durchsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften auf. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß sowohl dem IMPEL-Netzwerk als auch der europäischen Umweltagentur in diesem Zusammenhang ein stärkeres Gewicht zukommen muß.
5. Bei der Umsetzung der mit der Mitteilung angestrebten Ziele sollten jedoch die vorgesehenen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit und Effizienz sowie auf die Abstimmung mit anderen Mitteilungen und Verordnungen des Rates überprüft werden. Im Hinblick auf das auch von der Kommission verfolgte Ziel einer Deregulierung und einer Verwaltungsvereinfachung sollte die Einführung neuer Verfahren und zusätzlicher Verwaltungsaufwand vermieden werden. Diesen Erfordernissen wird die Mitteilung insbesondere bei den "innovativen" Vorschlägen der Ziffern 30 bis 43 nicht gerecht.
6. Die ordnungsgemäße Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften im Umweltbereich erfordert von den Mitgliedstaaten die Schaffung gleichwertiger Regelungen für ihre praktische Anwendung und Durchsetzung. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme müssen im Ergebnis gleichwertige Rechtsfolgen bei der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erreicht werden.
7. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, die Integration der Umweltziele und des Umweltrechtes im Rahmen von europäischen Finanzhilfen besser zu gewährleisten. Der Bundesrat sieht darüber hinaus auch in dem Einsatz marktorientierter Instrumente und der damit verbundenen Stärkung der Eigenverantwortung eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Anwendung des europäischen Umweltrechtes.
8. Mit den Aufsichtsaufgaben hat die Kommission einen wichtigen Handlungsbe-
reich für die Anwendung der Umweltnormen aufgegriffen. Für das Funktionieren der Umweltaufsicht sind allerdings ausschließlich die Mitgliedstaaten ver-

antwortlich. Der EG-Vertrag kennt keine Gemeinschaftsverwaltung im Umweltbereich. Auch Artikel 155 EGV befugt die Kommission nicht, in Vollzugsaufgaben der Mitgliedstaaten einzugreifen oder gar außerhalb der Kommissionsebene nachgeordnete Behörden mit hoheitlichen Befugnissen zu schaffen. Auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip sollte die Kommission daher auf direkte Überprüfungs- und Eingriffsmaßnahmen verzichten.

9. Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, kann die Kommission nach Artikel 155 EGV Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben, soweit sie es für notwendig erachtet. Die vorliegende Mitteilung ist in diesem Sinne zu verstehen. Es ist Aufgabe des Rates zu entscheiden, welche der Vorschläge realisiert werden sollten. Eine generelle Zurückweisung der Diskussionsvorschläge der Kommission bietet keine Impulse zur Erreichung der Ziele der Harmonisierung der Praxis in der Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts und der damit verbundenen Verbesserung der Wettbewerbssituation.
10. Der den unter Ziffern 36 - 43 den Nichtregierungsorganisationen (NRO) und nicht selbst betroffenen privaten Einzelpersonen eingeräumte Zugang zu Gerichten ist im Grundsatz nicht vertretbar. Die hier in Frage gestellte Rechtstreue der Behörden, insbesondere die unter Ziffer 37 angeführten Mängel der Behördenaufsicht und deren Einschränkung durch fehlende Macht- oder Finanzmittel oder gar fehlenden guten Willen entsprechen zumindest in der Bundesrepublik Deutschland nicht den bestehenden Gegebenheiten. Die von der Kommission als "innovativ" vorgesehenen alternativen Durchsetzungsmethoden (Überwachungsbefugnisse von NRO oder Einzelbürger) können die erwartete Wirksamkeit schon mangels fachlicher und in notwendigem Umfang rechtlicher Legitimation nicht bieten. Eine derart umfassende Begründung und Ausdehnung der Verbandsbeteiligung mit der Folge einer Inflation von förmlichen Rechtsbehelfen würden zu einem überdimensionalen Aufwand bei Verwaltung und Gerichten und letztlich zur Lähmung der Aufsichtsbehörden führen.

Auch sie widerspräche den Zielen der Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung und würde die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit massiv beeinträchtigen.

11. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission,
 - daß auf der Ebene der praktischen Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung große Unterschiede und Defizite im Umweltrecht der Mitgliedstaaten bestehen und andererseits sich auf dieser Ebene die unmittelbare Wirksamkeit des Umweltrechts der Gemeinschaft beweisen muß,
 - daß die Wirksamkeit des Umweltrechts der Gemeinschaft nur garantiert werden kann, wenn es gelingt, über die formale Umsetzung der Richtlinien

in nationales Recht hinaus auf der Ebene der praktischen Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung gleiche überprüfbare rechtliche Standards zu schaffen. Er hält dies auch unter dem Gesichtspunkt möglicher Wettbewerbsverzerrungen für unabdingbar.

12. Bei den Handlungsvorschlägen geht die Kommission in der Tendenz von einem gestörten Rechtsbewußtsein des Unternehmers aus, der grundsätzlich wirtschaftliche Interessen vor die Einhaltung von Umweltnormen setzen würde. Sie erkennt hierbei, daß die zukünftige Fortentwicklung des Umweltschutzes insbesondere im Rahmen des integrierten Umweltschutzes maßgeblich von der Wirtschaft gestaltet werden muß. Entscheidend ist die Eigenverantwortung des Einzelunternehmers. Dies wird bei den in der Mitteilung dargelegten Handlungsmaßnahmen nicht berücksichtigt. Die Mitteilung steht insoweit im Widerspruch zur EG-Öko-Audit-Verordnung, die bei der Fortentwicklung des Umweltschutzes zu Recht von der unternehmerischen Mitwirkung und Eigenverantwortung ausgeht und hierfür einen institutionalisierten Rahmen festlegt.
13. Diese Stellungnahme ist gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen, weil im Schwerpunkt Verwaltungsangelegenheiten der Länder betroffen sind.