

12.08.99

EU - U - Wi - Wo

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat:

"Binnenmarkt und Umwelt"

KOM(99) 263 endg.; Ratsdok. 9165/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 30. Juni 1999 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 9. Juni 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Auf Verlangen des Landes Baden-Württemberg vom 12. August 1999 erscheint die Vorlage gemäß § 45a GOBR als Drucksache des Bundesrates.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Binnenmarkt (Horizontale Fragen)" beraten.

BINNENMARKT UND UMWELT

KAPITEL I: ALLGEMEINES	3
1. WARUM EINE MITTEILUNG ÜBER DEN BINNENMARKT UND DIE UMWELT?	3
2. GEMEINSAMER BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN: LEISTUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN	3
3. BINNENMARKT- UND UMWELTPROBLEME BEWÄLTIGEN	5
KAPITEL II : VERFESTIGUNG DER SYNERGIEN ZWISCHEN BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN	7
4. NATIONALE UMWELTMASSNAHMEN UND GEMEINSCHAFTSRECHT	7
5. PRINZIPIEN ZUR BEURTEILUNG NATIONALER UMWELTMASSNAHMEN	8
6. EINE AUSGEWOGENE EINFÜHRUNG DIESER PRINZIPIEN	10
KAPITEL III: EINBEZIEHUNG VON UMWELTBELANGEN IN DIE MIT DEM BINNENMARKT IN ZUSAMMENHANG STEHENDEN POLITIKEN	12
7. BEREICHE DER BINNENMARKTPOLITIK UND UMWELT	12
8. INSTRUMENTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK	12
9. NORMUNG	13

10. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN	14
11. UMWELTBELANGE IM FINANZBERICHTSWESEN	15
12. UMWELTZEICHEN	15
13. VERKEHR	15
14. ENERGIE	16
HAUPTINITIATIVEN ZUR INTEGRATION VON BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIK	19
ANHANG: INTEGRATION VON BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN : EINE ZUSAMMENFASSUNG DER BISHERIGEN GEMEINSCHAFTSERFAHRUNG	21
1. ERFAHRUNG IM BEREICH DES FREIEN WARENVERKEHRS	21
1.1 Beurteilung der Erfahrungen, die in der Gemeinschaft durch einschlägige Rechtsvorschriften geregelt sind	21
1.1.1. Abfälle und Verpackungsabfälle	21
1.1.2. Chemikalien	22
1.1.3. Fahrzeuge	24
1.2. Beurteilung nationaler Umweltmassnahmen, die in der Gemeinschaft nicht durch einschlägige Rechtsvorschriften geregelt sind	25
1.2.1. Der Fall der „Dänischen Flaschen“: Die Entscheidung des Gerichts	25
1.2.2. Produktsperren und Anforderungen: Das Konzept der Kommission	26
2. BEURTEILUNG NATIONALER UMWELTPOLITIK AUF BASIS ANDERER INTERVENTIONSMITTEL	26

KAPITEL I: ALLGEMEINES

WARUM EINE MITTEILUNG ÜBER DEN BINNENMARKT UND DIE UMWELT?

- (1) Durch zunehmend offenere Märkte, größere Herausforderungen an die Umwelt und wachsendes Umweltbewußtsein wurden Synergien zum Vorschein gebracht, aber auch Spannungen, die sich zwangsläufig zwischen dem Funktionieren des Binnenmarktes und der Einführung umweltpolitischer Maßnahmen ergeben. Umweltnormen werden mitunter als Hemmnisse für den Zugang zum Markt empfunden und offene Märkte als bedrohend für die Qualität der Umwelt.

Die Gemeinschaft muß daher ein kohärentes Konzept finden, um die im Vertrag zu Binnenmarkt und Umwelt festgelegten Ziele zu erreichen, ohne dabei ihre internationalen Verpflichtungen zu vernachlässigen. Aufgabe dieser Mitteilung ist es, ihren Beitrag für dieses Ziel, nämlich eine stärkere Integration dieser beiden politischen Bereiche, zu leisten. Hierzu muß das Konzept der Kommission mit dem Ziel gegenseitiger Unterstützung und Verfestigung der zwei Politiken bei gleichzeitiger Entwicklung positiver Synergien zwischen ihnen, klar dargestellt werden.

- (2) Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Prinzip, Umweltanforderungen in andere politische Bereiche einzubeziehen, verfestigt und als Schlüssel zur Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung anerkannt (Artikel 6, EG-Vertrag). Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge muß die Verantwortung für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung von allen Ebenen und allen Beteiligten gleichermaßen getragen werden. Die Gemeinschaft muß also Maßnahmen auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene fördern und ihnen Spielraum einräumen. Regierungen, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger sollten gänzlich miteinbezogen werden.

Indem er die Notwendigkeit weiterer Schritte zur vollen Ausnutzung der Vorteile des Binnenmarktes bei den Vorbereitungen zur Einführung der einheitlichen Währung erkannte, sprach sich der Europäische Rat in Amsterdam nachdrücklich für den Aktionsplan zum Binnenmarkt aus. Der Plan beschreibt die vorrangigen Schritte zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes; er berücksichtigt die vielen Dimensionen der Binnenmarktpolitik und sieht es als eines seiner vier strategischen Ziele, einen „Binnenmarkt zu schaffen, der allen Bürgerinnen und Bürgern zugute kommt“. Dies verdeutlicht, daß der Binnenmarkt Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht nur größere persönliche Freiheit und mehr Auswahl bietet, sondern gleichzeitig auch in hohem Maß zum Schutz von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt beitragen muß. Die vorliegende Mitteilung unterstützt diesen Aktionsplan.

GEMEINSAMER BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN: LEISTUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

- (3) Die Vollendung des Binnenmarktes bleibt einer der Hauptpfeiler der Strategie zu Wachstum, Innovation und höherer Beschäftigung in Europa. Es konnte bereits

vielfach der Nachweis erbracht werden¹, daß der Binnenmarkt europäischen Unternehmen und Bürgern bereits konkrete Vorteile gebracht hat.

- Er hat bereits bis zu 900.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, die es ansonsten nicht gäbe;
- Das Binnenmarktprogramm führte im Zeitraum von 1987 – 1993 zu einem Gemeinschafts-BIP-Zuwachs von 1,1 % - 1,5 %;
- Die Inflationsraten werden um etwa 1 bis 1,5 % niedriger geschätzt, als wenn es keinen Binnenmarkt gäbe.

Durch den Abbau vieler Handels- und Investitionshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft trug der Binnenmarkt zur Förderung der Integration der Märkte in den Mitgliedstaaten bei, kurbelte Veränderungen im grenzüberschreitenden Handel und Investitionsfluß an und erhöhte den Wettbewerb. Die Einführung des Euro wird wahrscheinlich zu weiterer Marktintegration führen. Durch verbesserte grenzüberschreitende Preistransparenz und Wettbewerbsfähigkeit wird er wahrscheinlich den Wettbewerb in den Produktmärkten der gesamten Gemeinschaft intensivieren. Weit mehr als die Hälfte des Handels eines jeden Mitgliedstaates entfällt heute bereits auf den Handel mit anderen Mitgliedstaaten. Gleichzeitig hat die industrielle Konzentration zugenommen, jedoch sollte sie nichtsdestoweniger mit dem zunehmenden Wettbewerb verträglich sein.

- (4) Dem durch den Binnenmarkt erzielten Wirtschaftswachstum kommen erhebliche Leistungen im Bereich des Umweltschutzes gleich. So wurde beispielsweise nachgewiesen², daß die Qualität des Oberflächenwassers verbessert wurde und die Emissionen von Schwefeldioxid, Schwermetallen in der Luft und ozonschichtschädigenden Substanzen zurückgegangen sind.
- (5) Es bleibt jedoch viel zu tun. Es müssen noch Hauptvorschriften für den Binnenmarkt eingesetzt werden und es bedarf weiterer Anstrengungen zur gänzlichen und fairen Anwendung der Rechtsvorschriften.

Der Prozentsatz der noch nicht in allen 15 Mitgliedstaaten umgesetzten Umweltrichtlinien ist trotz erheblicher Fortschritte bei 18 % noch immer zu hoch. Die Nichteinführung von Richtlinien über Mindestvorschriften gefährdet nicht nur das gesamte Umweltziel, sondern kann auch zur Verzerrung des Wettbewerbs führen und sich auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken.

Auch unkoordinierte technische Rechtsvorschriften und nationale Maßnahmen, die in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen, können das Funktionieren des Binnenmarktes behindern. Aus diesem Grund sind Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 über ein

¹ Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen, KOM (96) 520, 30.10.96.

² Umwelt in der Europäischen Union, Bericht zur Überprüfung des Fünften Umweltaktionsprogramms, Kopenhagen 1995.

Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften³ verpflichtet, der Kommission von ihren Entwürfen auf dem Gebiet der technischen Vorschriften Mitteilung zu machen. Diese Richtlinie ist ein wertvolles Instrument zur Beseitigung möglicher Handelshemmnisse, da notifizierte Entwürfe technischer Vorschriften den entsprechenden Rechtsvorschriften des EG-Rechts gemäß überprüft und erst auf nationaler Ebene angenommen werden, wenn ihre Konformität mit dem EG-Recht festgestellt ist. Es sei hier erwähnt, daß sich die Zahl der Entwürfe technischer Vorschriften zu umweltbezogenen Belangen in den letzten Jahren ständig erhöht hat. Das von der Richtlinie eingerichtete Verfahren ermöglicht der Kommission, die Bereiche zu überwachen, in denen Mitgliedstaaten ihre technischen Vorschriften in Kraft setzen wollen und gegebenenfalls die Bereiche zu erkennen, in denen es nützlich sein könnte, Harmonisierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene vorzuschlagen.

Trotz einiger Fortschritte bleibt die Umweltqualität insgesamt unbefriedigend. Viele Bereiche bedürfen weiterer Schritte, so die Bereiche Klimaveränderung, Stadtluft- und Grundwasserqualität. Die Europäische Umweltagentur kam zu dem Schluß: „Ohne beschleunigte Politiken wird die Umweltbelastung auch weiterhin über menschliche Gesundheitsnormen und die oft beschränkte Belastungsgrenze der Umwelt hinausgehen“⁴. Die öffentliche europäische Meinung teilt diese Ansicht und ist sich der Notwendigkeit scharfer Umweltschutzmaßnahmen bewußt. Der Vertrag von Amsterdam schafft durch seine Forderung, Umweltüberlegungen besser in alle politischen Bereiche der Gemeinschaft einzubeziehen, weitere Herausforderungen.

BINNENMARKT- UND UMWELTPROBLEME BEWÄLTIGEN

- (6) Angesichts der im Vertrag von Amsterdam verankerten Zielsetzungen einer umweltgerechten und dauerhaften Entwicklung und der Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Gemeinschaftspolitiken billigte der Europäische Rat in Cardiff eine Strategie zur Einbeziehung von Umweltzielen in alle Gemeinschaftspolitiken und Aktionen. Diese Strategie wurde vom Europäischen Rat in Wien bestätigt und weiterentwickelt.

Ein wichtiger Bestandteil der Strategie ist die den individuellen Ratsorganisationen erteilte Verantwortung, ihre eigenen Strategien zur Einbeziehung der Umweltbelange in ihre jeweiligen politischen Bereiche zu entwickeln, um Indikatoren zu erkennen und den Fortschritt zu überwachen. Zukünftige Europäische Räte werden den Fortschritt überprüfen. In Cardiff lag der Schwerpunkt bei den Sektoren Energie, Verkehr und Landwirtschaft, während der Europäische Rat in Wien drei weitere Ratsorganisationen, darunter den

³ Abl. L204, 21/07/1998, Seiten 37-48. Die Richtlinie konsolidiert Richtlinie 83/189 und deren Änderungen

⁴ ebenda

Binnenmarktrat, zu Überlegungen aufrief, wie die Einbeziehung erzielt werden könnte.

Der Europäische Rat ersuchte die Kommission ferner, wichtigen politischen Vorschlägen eine Bewertung ihrer Umweltverträglichkeit hinzuzufügen und dem Europäischen Rat in Köln einen Bericht über das Mainstreaming der Umweltpolitik zu unterbreiten.

Die Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene muß über ein hohes Maß an Umweltschutz verfügen. Dies ist nicht nur Voraussetzung für die Verwirklichung einer umweltgerechten und dauerhaften Entwicklung, sondern wird auch die interne und externe Position der Gemeinschaft stärken, da Schritte seitens einzelner Mitgliedstaaten nicht länger notwendig sein werden.

KAPITEL II : VERFESTIGUNG DER SYNERGIEN ZWISCHEN BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN

NATIONALE UMWELTMASSNAHMEN UND GEMEINSCHAFTSRECHT

- (7) Die bisherige Erfahrung der Gemeinschaft zur Erreichung der Ziele des Binnenmarktes und der Umweltpolitiken bezieht sich hauptsächlich auf den freien Warenverkehr. Diese Erfahrung wird im Anhang zusammengefaßt.
- (8) Die Gemeinschaft hat praktisch in allen Bereichen des Umweltschutzes Rechtsmaßnahmen getroffen, hauptsächlich gemäß Artikel 95 (ex-Artikel 100a) und Artikel 175 (ex-Artikel 130s). Viele dieser Umweltmaßnahmen wirken sich aufgrund von Vorschriften für Produkte und Industrieverfahren harmonisierend aus. Es bedarf eines vorsichtigen Gleichgewichts zwischen der Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs und dem Subsidiaritätsprinzip, das den Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen gestattet, weitere Einschränkungen zum Schutze der Umwelt in Kraft zu setzen. Dies gilt besonders für produktbezogene Maßnahmen, die sich auf die Vermarktung von Waren auswirken.

Wie alle Gemeinschaftspolitiken müssen auch Harmonisierungsinitiativen den Subsidiaritätstest bestehen. In jedem konkreten Fall müssen daher die Vorteile der Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene - wie Größenvorteile und Nichtdiskriminierung - gegen die Vorteile abgewogen werden, die Mitgliedstaaten gestatten, ihre eigenen Lösungen anzuwenden, die sich dem nationalen Umweltproblem, spezifischen Kostenstrukturen oder einfach politischen Vorzügen und Traditionen besser anpassen lassen.

Wo sich die Maßnahmen auf Artikel 175 (ex-Artikel 130s) berufen, werden sie oft als Mindestvorschriften angesehen. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend hat sich das umweltpolitische Konzept der Gemeinschaft von detaillierten Verordnungen hin zu gemeinschaftspolitischen Zielsetzungen durch Rahmenrichtlinien verschoben. Den Mitgliedstaaten wird somit die Flexibilität gegeben, diese Maßnahmen in nationale Gesetzgebung umzusetzen und dabei die kostenwirksamste Kombination von Instrumenten zur Erreichung ihrer Ziele zu wählen. Somit werden immer mehr neue Instrumente eingesetzt, deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht immer deutlich ist.

Nationale Maßnahmen zur Umsetzung oder Anwendung von Umweltmaßnahmen der Gemeinschaft gemäß Artikel 95 (ex-Artikel 100a) oder 175 (ex-Artikel 130s) müssen überprüft werden, damit die jeweilige Maßnahme korrekt eingeführt oder angewendet wird. Harmonisiert die Gemeinschaftsmaßnahme jedoch den betreffenden Bereich nicht gänzlich, können nationale Maßnahmen auch nach Artikel 28 (ex-Artikel 30) bis 30 (ex-Artikel 36) EG⁵ überprüft werden.

⁵ Findet z.B. auch Anwendung bei Wiederverwendungssystemen für Verpackungsabfälle im Rahmen der Richtlinie 94/62/EWG (siehe Anhang, Absatz 3).

Unter gewissen Umständen sind nationale Maßnahmen möglich, die strenger sind als die auf Gemeinschaftsebene vereinbarten. Diese Maßnahmen müssen jedoch entweder den Anforderungen von Artikel 95 (4),(5),(6),(7),(8),(9) (ex-Artikel 100a § 4), wenn sich die auf Gemeinschaftsebene vereinbarte Maßnahme auf Artikel 95 stützt, oder von Artikel 176 (ex-Artikel 130t), wenn Artikel 175 die Rechtsbasis für die Gemeinschaftsmaßnahme ist, entsprechen. In beiden Fällen muß der Mitgliedstaat der Kommission über seine strengere Maßnahme Mitteilung erstatten. Die Kommission beurteilt, ob die Maßnahme dem Vertrag Folge leistet.

- Im Falle von Gemeinschaftsmaßnahmen, die sich auf Artikel 175 (ex-130s) stützen, können Mitgliedstaaten strengere Schutzmaßnahmen behaupten oder in Kraft setzen, solange deren Konformität mit dem Vertrag feststeht.
- Im Falle von Gemeinschaftsmaßnahmen, die sich auf Artikel 95(ex-100a) stützen, können Mitgliedstaaten bei wichtigen Bedürfnissen strengere nationale Verordnungen anwenden oder annehmen. Die Kommission bestätigt die betreffenden Verordnungen, wenn es sich dabei nicht um Mittel willkürlicher Diskriminierung oder versteckter Einschränkungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten handelt.

In Ermangelung von Gemeinschaftsmaßnahmen können Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zum Umweltschutz annehmen, vorausgesetzt sie erfüllen den Vertrag, die allgemeinen Vorschriften zum freien Warenverkehr der Artikel 28 (ex-Artikel 30) bis 30 (ex-Artikel 36) und die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft.

PRINZIPIEN ZUR BEURTEILUNG NATIONALER UMWELTMASSNAHMEN

- (9) Dieser Abschnitt beschäftigt sich damit, wie Gemeinschaftsprinzipien zum freien Warenverkehr auf der einen und zum Umweltschutz auf der anderen Seite bei der Beurteilung nationaler Umweltmaßnahmen in einer Weise angewendet werden können, daß die Erfüllung beider Gemeinschaftsziele gewährleistet ist.
- (10) Artikel 28 (ex-Artikel 30) des Vertrages untersagt ungerechtfertigte nationale Maßnahmen, die sich beschränkend auf den innergemeinschaftlichen Warenhandel auswirken. Er findet auf alle nationalen Vorschriften Anwendung, die den Handel behindern könnten, selbst wenn sie unterschiedslos für nationale Erzeugnisse und Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten gelten. Es sei hier festgestellt, daß dieser Artikel sich auf staatliche Maßnahmen - gesetzgebende, ordnungspolitische oder verwaltungstechnische Akte - und nicht auf private Maßnahmen bezieht. Es gibt auch nationale Maßnahmen, die von ihrer Art her außerhalb des Rahmens des Artikel 28 (ex-Artikel 30) fallen. Dies sind Maßnahmen, die keine Produktvorschriften definieren (z.B. Bezeichnung, Form, Größe, Gewicht, Zusammenstellung, Präsentation, Kennzeichnung und Verpackung) und die daher an sich keine Behinderung des grenzüberschreitenden Handels darstellen.

Die folgenden zwei Abschnitte beschreiben die grundlegenden Binnenmarkt- und Umweltp Prinzipien, die bei der Beurteilung nationaler Umweltvorschriften angewendet werden.

- (11) Wo keine harmonisierenden Vorschriften existieren, sind nationale Umweltvorschriften mit Artikel 28 (ex-Artikel 30) des Vertrages vereinbar, wenn sie folgenden Prinzipien⁶ entsprechen:

- Die Maßnahmen müssen „**unterschiedslos anwendbar**“ sein, d.h. sie müssen de jure und de facto unterschiedslos für einheimische wie für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse gelten⁷;
- Sie müssen zur Erreichung ihrer Umweltziele notwendig sein, d.h. es muß ein kausaler Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und dem zur Erreichung des Umweltzieles angestrebten Ergebnis bestehen (**Notwendigkeitsprinzip**);
- sie müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen, d.h. das Ziel des Umweltschutzes kann nicht mit anderen, den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränkenden Mitteln erreicht werden (**Verhältnismäßigkeitsprinzip**).

- (12) Die Umweltpolitik der Gemeinschaft stützt sich auf drei Hauptprinzipien⁸:

- **Prinzip der Vorsorge und Verhütung:** Zur Verhütung ist es erforderlich, daß Schutzmaßnahmen getroffen werden, bevor der Umweltschaden tatsächlich entsteht. Aufgrund der Vielfalt der Bedrohungen des Ökosystems unterliegt der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung oft einer gewissen Unsicherheit. Das Prinzip der Vorsorge kann daher in manchen Fällen Schritte zur Schadensverhütung rechtfertigen, selbst wenn vielleicht zur Verfügung stehende wissenschaftliche Beweise einen kausalen Zusammenhang nicht klar darstellen können;
- **Prinzip der Behebung von Umweltschäden an der Quelle:** Umweltprobleme sollten an der Quelle und nicht auf der Ebene ihrer nachgelagerten Umweltbelastungen angegangen werden. Die umweltmäßige Stichhaltigkeit und Kostenwirksamkeit der sich daraus ergebenden Lösungen sollten bei der Anwendung des Prinzips berücksichtigt werden. Der Gerichtshof wendete dieses Prinzip zur Billigung des Einfuhrverbots von Abfällen in das belgische Wallonien an, obwohl dies den innergemeinschaftlichen Handel einschränkte;
- **Das Verursacherprinzip:** Diesem Prinzip zufolge hat der Verursacher und nicht die Gesellschaft als ganze die Kosten der Umweltverschmutzung zu

⁶ "Cassis de Dijon" Fall 120/78 Urteil vom 20.02.1979 ECR 1979, Seite 649
 "Dänische Flasche" Fall 302/86, Urteil vom 20.09.1988, ECR 1988, Seite 4607.

⁷ Maßnahmen, die nicht „unterschiedslos anwendbar“ sind, können nur durch eines der im Artikel 30 (ex-Artikel 36) EG-Vertrag aufgeführten allgemeinen Interessen gerechtfertigt werden.

⁸ 130 R/EG-Vertrag.

tragen. Bei seiner vollen Anwendung würden Preise die kompletten Produktions- und Konsumkosten, einschließlich Umweltkosten, widerspiegeln.

- (13) Es obliegt den Mitgliedstaaten, ihre Vorschriften als im Interesse eines wirkungsvollen Umweltschutzes notwendig zu rechtfertigen. Erachtet die Kommission die Maßnahme als ungerechtfertigt, muß sie hierfür ihre Gründe angeben. Zu diesem Zweck müßte die Kommission feststellen, daß es realisierbare Alternativmaßnahmen gibt, die das notwendige Maß an Umweltschutz gewährleisten, dabei aber den innergemeinschaftlichen Handel weniger behindern.

6. EINE AUSGEWOGENE EINFÜHRUNG DIESER PRINZIPIEN

- (14) Bei der Beurteilung nationaler Vorschriften gemäß Artikel 95 (4)(5)(6) (ex-Artikel 100A §4) oder 176 (ex-130t) werden die oben genannten Prinzipien rigoros angewendet, und die von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Rechtfertigungen nicht nur vom gesetzlichen, sondern auch vom wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Standpunkt her analysiert. So kann ein Mitgliedstaat beispielsweise durch Bezugnahme auf spezifische auf den besagten Mitgliedstaat zutreffende Umstände ein höheres Schutzniveau als das auf Gemeinschaftsebene definierte rechtfertigen⁹.
- (15) In Ermangelung von Harmonisierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel, die sich aus divergierenden nationalen Vorschriften ergeben, dann akzeptabel, wenn sie nicht Waren aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen und die Vorschriften erstens notwendig sind und zweitens in einem angemessenen Verhältnis stehen. Der kausale Zusammenhang zwischen Maßnahme und Umweltziel, den das Notwendigkeitsprinzip vorschreibt, sollte vom Mitgliedstaat mit Verweis auf die relevante Wissenschaft bewiesen werden. Es muß jedoch anerkannt werden, daß eine Maßnahme dem oben erwähnten Prinzip der Vorbeugung und Verhütung zufolge in manchen Fällen auch dann gerechtfertigt werden kann, wenn zur Verfügung stehende wissenschaftliche Beweise einen kausalen Zusammenhang nicht klar darstellen können (Abschnitt 12).
- (16) Eine Maßnahme wird dann als in einem angemessenen Verhältnis stehend erachtet, wenn dasselbe Umweltziel nicht durch andere auf den freien Warenverkehr weniger einschränkend wirkende Maßnahmen erreicht werden kann. Demzufolge muß also eine Maßnahme als unverhältnismäßig angesehen werden, wenn es eine realisierbare und weniger einschränkende Alternativmaßnahme gibt, die das notwendige Maß an Schutz gewährleistet¹⁰.
- (17) Die folgenden Fragen verdeutlichen das Konzept, Beschwerden und Verstöße im Rahmen des Artikels 28 (ex-Artikel 30) für jeden einzelnen Fall zu analysieren. Es besteht weiterer Bedarf für weitere Transparenz hinsichtlich dieses Konzepts,

⁹ Siehe Anhang, Absatz 6.

¹⁰ Siehe Anhang, Absatz 9.

die aus dem in Kürze erscheinenden Handbuch zu Artikel 28 (ex-Artikel 30) hervorgehen wird.

- Welche Ziele des öffentlichen Interesses liegen der Maßnahme zugrunde? Ist die Maßnahme mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft vereinbar?
- Wie wirkt sie sich auf den innergemeinschaftlichen Handel aus?
- Welche wirtschaftliche Kettenreaktion könnte die Maßnahme möglicherweise auslösen und welche Auswirkung würde diese auf Verbraucher und Hersteller haben?
- Wie wirken sich besagtes Produkt oder Produktionsprozesse auf die Umwelt aus?
- Wie wirken sich Produkt oder Produktionsprozesse, die nach Annahme der Maßnahme ersatzweise eingesetzt werden, auf die Umwelt aus?
- Welche Nebenwirkung bringt die Umweltschutzmaßnahme mit sich?
- Welche Absichten hat die Gemeinschaft hinsichtlich der Rechtsvorschriften in dieser Sache?
- Wie gehen andere Mitgliedstaaten dieses Problem an? Sind Umstände und Auswirkungen ähnlich?

KAPITEL III: EINBEZIEHUNG VON UMWELTBELANGEN IN DIE MIT DEM BINNENMARKT IN ZUSAMMENHANG STEHENDEN POLITIKEN

7. BEREICHE DER BINNENMARKTPOLITIK UND UMWELT

- (18) Obwohl sich der Großteil der Probleme, die sich der Gemeinschaft hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Binnenmarkt und Umweltpolitik bislang stellten, auf den freien Warenverkehr bezogen, hat die Kommission eine Anzahl von anderen Bereichen der Binnenmarktpolitik identifiziert, für die sie eine engere Integration mit der Umweltpolitik anstreben wird.

8. INSTRUMENTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

- (19) Die Kommission hat sich wiederholt für einen erhöhten Einsatz von steuerlichen Instrumenten ausgesprochen. Immer mehr Mitgliedstaaten führen Umweltsteuern und -gebühren ein, wodurch sich die Chancen für eine kostenwirksamere Umweltpolitik erhöhen. Umweltsteuern und -gebühren können eine angemessene Art zur Einführung des Verursacherprinzips sein, weil sie die Umweltkosten im Preis von Waren oder Dienstleistungen enthalten und dadurch externe Kosten internalisieren. Steuerliche Instrumente werden unter den für Hersteller und Verbraucher verfügbaren Anreizen aufgeführt, um Wahlmöglichkeiten in Richtung umweltgerechterer und dauerhafter Aktivitäten zu ermutigen und zu steuern.

Diese Instrumente sollten natürlich dem Gemeinschaftsrecht entsprechend eingesetzt werden im besonderen entsprechend des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen und des Wettbewerbs. In der Mitteilung der Kommission über Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt¹¹ wurde ein Rahmen für ihre Anwendung entwickelt.

Die Kommission überprüft auch die Entwicklung der nationalen Umweltsteuermaßnahmen, um zu sehen, ob legislative Initiativen auf Gemeinschaftsebene erwünscht sind, einen geeigneten Gemeinschaftsrahmen für Umweltsteuern vorzusehen. Die Kommission führt gegenwärtig Vorbereitungsarbeiten durch, um zu ermitteln, ob aktuelle und zukünftige Handlungsoptionen auf Gemeinschaftsebene in Bereichen wie der Fahrzeugbesteuerung, der Besteuerung von Pestiziden oder von sonstigen umweltverschmutzenden Stoffen möglich sind.

Solch ein Gemeinschaftsrahmen wurde bereits im Bereich der Energiebesteuerung durch den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie vorgeschlagen, die den Gemeinschaftsrahmen für die Besteuerung von Energieprodukten restrukturiert (KOM(97)30). Dieser Vorschlag beabsichtigt, einen Binnenmarktrahmen vorzusehen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Besteuerung als Instrument der Umweltpolitik verwenden können. Der Vorschlag ist gegenwärtig innerhalb der einschlägigen Ratsarbeitsgruppe in Diskussion.

¹¹ KOM(97)9 endg. vom 26.03.1997

9. NORMUNG

- (20) Normung ist ein freiwilliger Prozeß, der von unabhängigen Körperschaften auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene durchgeführt wird. Auf europäischer Ebene wird die Normung von Körperschaften durchgeführt, die außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft stehen¹². Einige der europäischen Normen werden auf der Basis von Gemeinschaftsmandaten entwickelt, weil sie im Zuge der Gemeinschaftspolitik, wie beispielsweise bei Tests und Proben von Umweltemissionen, Umweltmanagementsystemen oder Abfällen, erforderlich sind. Unter dem neuen, 1985 angenommenen Konzept zur technischen Harmonisierung schreiben Richtlinien nur die wesentlichen Anforderungen vor, die Erzeugnisse im Binnenmarkt erfüllen müssen¹³. Hiernach erarbeiten die Normungsgremien detaillierte technische Spezifikationen. Für Verpackungen und Verpackungsabfälle werden Normungen unter einem Gemeinschaftsmandat ausgearbeitet.
- (21) Als Antwort auf die Notwendigkeit, Umweltüberlegungen in die Produktnormung einzubeziehen, wurden auf internationaler Ebene bereits einige Richtlinien für normenschaffende Gremien entwickelt¹⁴. CEN, das europäische Komitee für Normung mit horizontaler Kompetenz nahm vor kurzem die ISO Leitlinie 64 an und schuf eine Struktur (SABE¹⁵), um die umweltbezogenen Bedürfnisse von CEN selbst zu unterstreichen. CEN wird in Kürze einen Helpdesk einführen, um ihre technischen Ausschüsse, wo angemessen, bei der Einbeziehung von Umweltaspekten in die Produktnormung zu unterstützen. Ähnliche Strukturen wie SABE und der Helpdesk wurden bislang von den anderen beiden europäischen Normungsgremien CENELEC und ETSI nicht für nötig gehalten. Es sollte im Prinzip den Beteiligten überlassen werden, technische Lösungen für die Normung zu finden. In gewissen Bereichen wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit ist die Beteiligung der öffentlichen Hand auf technischer Ebene für den Normungsprozeß sehr wichtig, wie es aus dem Bericht „Effizienz und Verantwortlichkeit in der europäischen Normung im Rahmen des neuen Konzepts“¹⁶ hervorgeht. Was freiwillige Normen anbetrifft, sollten Beteiligte wie Industrie- und Umwelt- und Verbraucherinteressensgruppen selbst die

¹² Richtlinie [98/34/EG] bestimmt die Anmeldung nationaler Normungsprogramme an die Kommission und die europäischen Normungsgremien, um die Transparenz zu erhöhen und Vorschläge der Kommission zuzulassen, die sich mit der Beseitigung bestehender und voraussichtlicher Handelsschranken befassen.

¹³ Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, Abl. 136 vom 4.6.85, S.1.

¹⁴ ISO Leitlinie 64 und Leitlinie 109 des Internationalen Elektrotechnischen Komitees.

¹⁵ Beratungsgremium für Umweltstrategien

¹⁶ KOM(1998) 291 endg.

Hauptverantwortung für die Einführung von Umweltüberlegungen in den Normungsprozeß tragen.

10. DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN

- (22) Die Kaufkraft der öffentlichen Hand ist im gesamten Bereich der EU beträchtlich. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vertragsvergabe in einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Weise könnte einen wesentlichen Impuls für umweltgerechte und dauerhafte Produktions- und Verbrauchsmodelle darstellen.
- (23) Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben bereits Initiativen zur „Begründung“ des öffentlichen Auftragswesens auf nationaler und lokaler Ebene in die Wege geleitet. Die Kommission verdeutlichte in ihrem Grünbuch über das öffentliche Auftragswesen¹⁷ und in der anschließenden Mitteilung¹⁸, daß die Gemeinschaftsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen der öffentlichen Hand großen Spielraum zur Förderung des Umweltschutzes lassen. Zum Beispiel:
- Verwaltungen können die Waren und Dienstleistungen, die sie zu kaufen wünschen, vorbehaltlich der normalen Vertragsgrundsätze, im Hinblick auf ihre Umweltbesorgnisse, insbesondere Nichtkriminierung, definieren;
 - Kaufende Unternehmen können technische Spezifikationen aufsetzen, die Umweltwerte berücksichtigen und die Entwicklung eines positiven Umweltkonzepts seitens der Firmen fördern, indem sie die Angebote akzeptieren, die solchen Spezifikationen entsprechen.
- (24) Die Kommission bringt wiederholt zum Ausdruck, daß der Zweck des öffentlichen Auftragswesens im wesentlichen ein wirtschaftlicher bleibt und daß es von äußerster Wichtigkeit ist, für jede Auftragsvergabe die mit den Waren und Dienstleistungen in Zusammenhang stehenden Umweltfaktoren zu bestimmen, die folglich beim Verfahren der Vertragsvergabe berücksichtigt werden können. Die unter dem bestehenden System gebotenen Möglichkeiten werden in einem spezifischen interpretierenden Dokument entwickelt und klar dargestellt, um im öffentlichen Auftragswesen eine maximale Berücksichtigung des Umweltschutzes zu ermöglichen. Die Kommission wird speziell untersuchen, inwieweit es möglich ist, in technischen Spezifikationen auf das europäische Umweltzeichen oder sogar auf nationale Umweltzeichen zu verweisen. Sie wird ferner die Frage analysieren, ob kaufende Unternehmen von den Lieferanten verlangen können, daß sie über ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem gemäß dem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) oder der ISO-Norm 14001 verfügen.

¹⁷ KOM (96) 583, 27.11.1996

¹⁸ KOM (98) 143, 11.03.1998

11. UMWELTBELANGE IM FINANZBERICHTSWESEN

- (25) Auf Drängen von Investoren und Verbrauchern haben viele Firmen begonnen, in ihren Jahresberichten und Abschlüssen Umweltinformationen bekanntzugeben. In Ermangelung verbindlicher Richtlinien über die Berichterstattung in diesem Bereich lassen sich schwer Vergleiche zwischen den Firmen anstellen. Während die Gemeinschaftsvorschriften über die Präsentation und den Inhalt von Firmenkonten Umweltbelange nicht ausdrücklich erwähnen, finden die allgemeinen in den Richtlinien festgelegten Buchhaltungsprinzipien Anwendung. Die Kommission ist sich jedoch bewußt, daß der Mangel an ausdrücklichen Vorschriften zu einer Situation geführt hat, in der Investitionsanalysten das Gefühl haben, daß die von den Firmen angegebenen Umweltinformationen möglicherweise nicht verlässlich und objektiv sind. Es wurden bereits erste Schritte zur Verbesserung der Berichterstattung von Umweltbelangen in Jahresabschlüssen in die Wege geleitet.

12. UMWELTZEICHEN

- (26) Das EU-Umweltzeichensystem besteht seit 1992¹⁹. Dank der Umweltzeichen können Verbraucherinnen und Verbraucher Erzeugnisse identifizieren und wählen, welche eine unter dem Durchschnitt liegende Umweltbelastung aufweisen. Da dank dieser Systeme eine Marktnachfrage für derartige Erzeugnisse geschaffen wird, dienen sie außerdem als Anreiz für Hersteller, ihre Produktion anzupassen. Mehr als 200 Erzeugnissen verschiedener Produktgruppen wurde das Gemeinschaftsumweltzeichen verliehen. Das Kennzeichnungssystem der Gemeinschaft existiert parallel zu den nationalen Umweltzeichen, einige davon offiziell, andere privat. Die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinschaftssystem und den Systemen der Mitgliedstaaten soll letztendlich eine wohldefinierte europäische Umweltzeichenstrategie mit der Zielsetzung schaffen, einen umweltgerechten und dauerhaft verträglichen Konsum zu unterstützen. Die Kriterien der Umweltzeichens der Gemeinschaft stützen sich auf ein objektives Lebenszykluskonzept und eignen sich daher bestens zum Umweltschutz und zur gleichzeitigen Stärkung des Binnenmarktes.

13. VERKEHR

- (27) Der zunehmende Verkehr auf den Straßen, für Passagiere wie für Güter, wirkte sich - im ganzen gesehen - stärker negativ auf die Umwelt aus. Dieser Nettoeffekt ergibt sich aus zwei abweichenden Tendenzen: der bedeutende technologische Fortschritt führte zur erheblichen Verringerung der Emissionen von Kraftfahrzeugen; die erhöhte Verkehrsnachfrage hat jedoch die Verbesserungen durch technologischen Fortschritt mehr als ausgeglichen.

Diese wachsende Verkehrsnachfrage steht in engem Zusammenhang mit dem BIP-Wachstum, zum Teil ein - erwartetes - Ergebnis der Vollendung des Binnenmarktes. Da die Verkehrsnachfrage hauptsächlich eine von anderen

¹⁹ Verordnung (EWG) 880/92 des Rates vom 23.3.92 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, Abl. 1992, L 99, S.1.

Tätigkeiten abgeleitete Nachfrage ist, erfordert eine Lösung für die Spannung zwischen den politischen Zielsetzungen des Binnenmarktes und der Zielsetzung, die Umweltbelastung aufgrund des Verkehrs zu reduzieren, ein integriertes Konzept, das außer verkehrspolitischen Maßnahmen noch andere Faktoren umfassen muß.

Die Schaffung eines EU-weiten Verkehrsmarktes durch Liberalisierung und Freigabe ermöglichte nicht nur das normale Funktionieren des Binnenmarktes, sondern verbesserte die gesamte Effizienz von Verkehrsprozessen infolge verbesserter Ladequoten und weniger Leerfahrten.

Aus diesem Grund sollte der Liberalisierungsprozeß, insbesondere die stufenweise abgewinkelte Liberalisierung des Eisenbahnsektors, die nun in die Wege geleitet wurde, fortgesetzt werden. Ein wiederbelebter Eisenbahnsektor würde die Umweltbelastung des Verkehrssektors insgesamt durch Verschiebung zu umweltfreundlicherem Verkehr hin verringern. Die beständige Einführung von Prinzipien des offenen Wettbewerbs, sowohl innerhalb als auch zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln, wird zu einer ausgewogeneren Verkehrsmittelwahl führen.

Die Durchführung angemessener Gebührensysteme für Infrastruktur- und Umweltkosten (d.h. Kosten, die derzeit anstatt vom Verursacher bezahlt zu werden, auf die Gesellschaft als ganzes oder auf zukünftige Generationen umgewälzt werden) in der gesamten Gemeinschaft, für die in verschiedenen Grün- und Weißbüchern der Kommission eingetreten wird, wird für zusätzliche Unterstützung der wirksamen Realisierung solcher modaler Verschiebungen und für einen besseren Einsatz des Verkehrs im allgemeinen sorgen.

14. ENERGIE

- (28) Im Zuge ihres Gesamtzieles, einen einheitlichen Energiemarkt zu schaffen, hat die Europäische Gemeinschaft mit der Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gasmärkte begonnen. Die Richtlinie für den Elektrizitätsbinnenmarkt²⁰ wurde im Dezember 1996²¹ und die Richtlinie für den Erdgasbinnenmarkt im Juni 1998²² angenommen. Durch ihre Einführung werden diese Richtlinien den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt allmählich dem Wettbewerb öffnen. Umweltschutz ist einer der drei Pfeiler einer im Weißbuch²³ dargelegten Energiepolitik für die EU und muß beim Liberalisierungsprozeß der Energiemärkte voll berücksichtigt

²⁰ ABl. nr. L27/20, 30.1.97

²¹ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Amtsblatt L 027, 30/01/1997 S. 0020 - 0029.

²² Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. Amtsblatt L 204, 21/07/1998 S. 0001 - 0012.

²³ KOM(95) 682

werden. Die durch Liberalisierung erzielte Transparenz sollte dieses Ziel erleichtern.

- (29) Eine der treibenden Kräfte hinter der Liberalisierung ist die Notwendigkeit wirtschaftlicher Effizienz, von der man erwartet, daß sie den Wettbewerb und schließlich Wachstum und Lebensstandard in Europa verbessert. Während im allgemeinen angenommen wird, daß der Energieverbrauch steigt, wenn die Preise fallen und kurz- und mittelfristig gesehen dieser erhöhte Verbrauch wahrscheinlich auf fossilen Brennstoffen beruhen wird, was folglich zu erhöhten Kohlendioxidemissionen führen wird, hat die Erfahrung bis heute dies nicht bestätigt. Um eine Steigerung in der Wahl der Konsumenten zu gewährleisten, wurde das Papier der Kommission²⁴ über die Steigerung der Verfügbarkeit der erneuerbaren Energien in der Elektrizitätsproduktion gut vom Rat im Mai 1999 aufgenommen und die Kommission aufgefordert, einen formellen Vorschlag in diesem Sinn in Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Regeln für den Elektrizitätsbinnenmarkt vorzulegen. Ferner wird die Liberalisierung wahrscheinlich die Umstellung von älteren und ineffizient mit Kohle und Heizöl betriebenen Anlagen mit relativ hohen Kohlendioxidemissionen auf mit Gas betriebene Energieerzeugung nach sich ziehen. Die Liberalisierung der Elektrizitäts- und Erdgasmärkte fördert die Kraft-Wärme-Kopplung mit erheblich weniger Emissionen und unabhängiger und innovativer Kraftgewinnung. Hierdurch werden nicht nur CO₂- sondern auch SO₂-Emissionen verringert. Ferner ermöglicht ein einheitlicher Energiemarkt die Einfuhr von Energie aus anderen Ländern mit Überkapazität und umweltfreundlicherer Energieerzeugung.
- (30) Ohne Vorsichtsmaßnahmen könnte der Energiebinnenmarkt allerdings Probleme mit sich bringen. In liberalisierten Märkten haben es Versorgungsbetriebe schwerer, als Verwalter der öffentlichen Ordnung zu fungieren und externe Kosten widerzuspiegeln. Dies könnte sich bremsend auf die Entwicklung erneuerbarer Energien und eines weniger kohlenstoffintensiven Energiesystems auswirken, die für das Erfüllen von Umweltzielen wie dem zur Klimaveränderung von äußerster Wichtigkeit sind. Die Vorschriften für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt geben daher Mitgliedstaaten die Möglichkeit, umweltpolitische Dienstleistungsverpflichtungen aufzuerlegen und dem Vertrieb von aus erneuerbaren Energiequellen und aus Kraft-Wärme-Kopplung gewonnener Elektrizität Priorität einzuräumen. Auch freiwillige Vereinbarungen können in einem liberalisierten Markt zum Umweltschutz beitragen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission eine Reihe von Initiativen für den Energiebereich entwickelt, zu deren Hauptzielen der Umweltschutz gehört.

- Das Weißbuch²⁵ über erneuerbare Energieträger mit einer Strategie und einem Aktionsplan mit dem Ziel, bis zum Jahre 2010 den aktuellen Anteil des

²⁴ SEC(99)470, 13.04.1999 – Arbeitsdokument der Europäischen Kommission – Strom aus erneuerbaren Energiequellen und der Energiebinnenmarkt.

²⁵ KOM (96) 599, 26.11.97, "Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger - Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan".

Bruttoinlandsverbrauchs an Energien aus erneuerbaren Energieträgern von 6 % zu verdoppeln;

- Die Mitteilung über Energieeffizienz²⁶;
- Die Mitteilung zur Verdoppelung des Beitrags der Kraft-Wärme-Kopplung in der EG von 9 % auf 18 % bis zum Jahre 2010;
- Das Energierahmenprogramm (1998-2008) und speziell dessen SAVE - und ALTENER - Elemente;
- Die Veröffentlichung eines Arbeitsdokument über Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen und den Elektrizitätsbinnenmarkt;
- Das vom Rat am 22. Dezember 1998 angenommene 5. FTE-Rahmenprogramm (1998-2002), worin ein spezifisches Programm dem Bereich Energie und Umwelt gewidmet ist.

Die Kommission entwickelt ferner andere Vorschläge, besonders den Zugang von erneuerbaren Energien auf dem Elektrizitätsmarkt, einen Aktionsplan zur Energieeffizienz und eine „take-off“-Kampagne für erneuerbare Energien, die die zukünftige Entwicklung der Umweltdimension des Energiebinnenmarktes beeinflussen könnte.

- (31) In einer Situation sinkender realer Energiepreise im Binnenmarkt sollte die Internalisierung der externen Kosten und Leistungen, einschließlich solcher, die sich auf die Umwelt beziehen, in die Energiepreise, und zwar speziell durch Steuer- und Fördermaßnahmen, in Erwägung gezogen werden. Die Annahme des Vorschlags der Kommission über die Besteuerung von Energieerzeugnissen²⁷ wäre ein erster Schritt in diese Richtung. Außerdem werden die Rolle kostenwirksamer Mechanismen wie etwa von demand-side Management und von Energiedienstleistungen zur Erfüllung der zukünftigen Energienachfrage weiterhin erkundet werden.

²⁶ KOM(98) 246 vom 29.4.98

²⁷ KOM(97)30 vom 12.3.97

HAUPTINITIATIVEN ZUR INTEGRATION VON BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIK

(32) Die Gemeinschaft hat bereits bedeutende Fortschritte gemacht, die Ziele des Binnenmarktes und der Umweltpolitik in Einklang zu bringen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs dient zur Orientierung bei der Anwendung der der Umweltpolitik der Gemeinschaft zugrunde liegenden und der mit dem freien Warenverkehr verbundenen Prinzipien. Wie beispielsweise aus Kapitel III zum Thema Verkehr und Energie deutlich wird, kann das Öffnen von Märkten an sich in vieler Hinsicht einen positiven Beitrag zur Erreichung der Umweltziele leisten. Zusätzlich werden weitere Schritte zur Einbeziehung von Umweltzielen in die verschiedenen politischen Bereiche des Binnenmarktes unternommen.

(33) Da jedoch noch stets weitere Maßnahmen nötig sind, könnte die Kommission:

- *ein Handbuch zur Anwendung der Artikel 28 (ex-30) bis 30 (ex-36) des Vertrages auf nationale Umweltmaßnahmen veröffentlichen, in dem sie konkrete auf bisherige Erfahrungen gestützte Beispiele anführt;*
- *eine interpretierende Mitteilung zur Erläuterung darüber veröffentlichen, wie Umweltüberlegungen im öffentlichen Auftragswesen berücksichtigt werden können;*
- *darauf drängen, daß Mitgliedstaaten den Umfang der Umsetzung von Umweltrichtlinien vom aktuellen unter dem Durchschnitt liegenden Stand von 82 %, verglichen mit dem allgemeinen Durchschnitt von 85 %, erhöhen, den Rückstau schnell abbauen, und somit zu einem besseren 'level playing field' innerhalb des Binnenmarktes beitragen;*
- *mit Hilfe einer angemessenen Impaktanalyse und Beratungsverfahren wie dem Unternehmenstestpanel und dem System der Kommission zur Folgenabschätzung für Unternehmen beurteilen, wie vorgeschlagene Umweltmaßnahmen zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen werden; innerhalb der SLIM-Initiative und anderer Vereinfachungsaktionen identifizieren, wie die gegenwärtigen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren bei Einhaltung desselben Ziels vereinfacht und benutzerfreundlicher gemacht werden könnten;*
- *die derzeitige Datenbank der Kommission über im Binnenmarkt angewendete Umweltsteuern und -gebühren aktualisieren.*
- *mit den europäischen Normungsgremien ein Programm entwickeln, das nach und nach Umweltüberlegungen in ihre Tätigkeiten einbezieht und die Möglichkeit erkunden, die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen am Normungsprozeß zu fördern;*
- *die Rolle der Umweltabkommen im gesamten EU-Gebiet, zusammen mit angemessenen Beratungsverfahren zur weiteren Harmonisierung der*

verschiedenen umweltpolitischen Leistungsniveaus nach Industrie innerhalb des Binnenmarktes entwickeln;

- *in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden die Rolle und den Beitrag des gemeinschaftlichen Vergabesystems von Umweltzeichen in Hinsicht auf den Binnenmarkt entwickeln;*
- *in regelmäßigen Zeitabständen die gemäß Richtlinie 98/34 notifizierte umweltbezogenen nationalen technischen Verordnungen überprüfen, um festzustellen, wo Harmonisierungsmaßnahmen erforderlich sein könnten;*
- *den Rahmenplan der Gemeinschaft über staatliche Beihilfen für den Umweltschutz überarbeiten;*
- *eine Empfehlung herausgeben, wie Umweltüberlegungen in das Rechnungswesen einzubeziehen sind;*
- *zu den Initiativen beitragen, die vom Verkehrs- und Energierat über die Einbeziehung von Umweltüberlegungen in die Verkehrs- und Energiepolitik ergriffen werden, wie vom Europäische Rat in Cardiff (Juni 1998, Absatz 34 der Schlussfolgerungen der Präsidentschaft) entschieden wurde.*
- *In Antwort auf das Ersuchen des Europäischen Rats von Wien (Dezember 1998 §67 der Schlussfolgerungen) zur Einbeziehung von Umweltüberlegungen in die Räte Binnenmarkt und Industrie beitragen.*

ANHANG

**INTEGRATION VON BINNENMARKT UND UMWELTPOLITIKEN :
EINE ZUSAMMENFASSUNG DER BISHERIGEN
GEMEINSCHAFTSERFAHRUNG**

1. ERFAHRUNG IM BEREICH DES FREIEN WARENVERKEHRS

**1.1. Beurteilung der Erfahrungen, die in der Gemeinschaft durch
einschlägige Rechtsvorschriften geregelt sind.**

1.1.1. Abfälle und Verpackungsabfälle

- (1) Abfälle, ob stofflich verwertbar oder nicht, stellen eine kommerzialisierbare Ware dar, auf die das Vertragsprinzip des freien Verkehrs Anwendung findet. Infolge von Schwierigkeiten mit der Ein- und Ausfuhr von Abfällen²⁸ erarbeitete die Gemeinschaft durch Annahme der Verordnung 259/93²⁹ ein System zur Überwachung und Kontrolle von Abfalltransporten. Diese Verordnung findet den Mittelweg zwischen dem Umweltziel, Abfälle dem „Prinzip der Nähe“ zufolge dort zu bearbeiten, wo sie anfallen, und dem Ziel des freien Warenverkehrs. Der Europäische Gerichtshof bestätigte kürzlich³⁰ die Unterscheidung zwischen zur Entsorgung bestimmten Abfällen, auf die das Prinzip der Nähe und das der Autarkie Anwendung finden, und zur Verwertung bestimmten Abfällen. Was die zur Verwertung bestimmten Abfälle anbelangt, können die kompetenten Behörden den Transport nur auf der Grundlage einer begrenzten Anzahl von Gründen, wie illegaler Verkehr und öffentliche Ordnung, beanstanden. Einiges bleibt jedoch ungeklärt:

- unterschiedliche Definitionen für Abfälle in den Mitgliedstaaten behindern weiterhin die harmonisierte Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft;
- das Fehlen einer klaren Definition für Abfälle zur Verwertung, speziell in Bezug auf die Verbrennung mit energetischer Verwertung.

Diskussionen über Methoden zur Verbesserung dieser Situation sind innerhalb relevanter Rahmenprogramme, wie dem Technischen Anpassungsausschuß über Abfallgesetze und dem kürzlich geschaffenen Recycling-Forum, im Gange.

- In jüngsten Jahren wurden immer mehr spezifische Instrumente angenommen oder sind im Begriff, angenommen zu werden, um einerseits einen hohen Umweltschutzgrad in der gesamten Gemeinschaft zu erzielen, und andererseits faire Bedingungen innerhalb des Binnenmarktes zu bewahren. Diese Instrumente

²⁸ Fall C-2/90, Urteil vom 9.7.1992, ECR 1992, S. 4431.

²⁹ Abl. 1993, L30, S.1.

³⁰ Fall C-203/96, Urteil des Gerichts vom 25.6.1998

betreffen die Verbrennung von Abfällen und die Auffülldeponie, ebenso wie gemeinsame Initiativen zur Verhütung, Wiederverwendung und Verwertung spezifischer Abfallarten wie Verpackung, Fahrzeugwracks, elektrische/elektronische Abfälle und Batterien.

- (2) Die Abfallstrategie der Kommission legt deutlich fest, daß unvermeidbarer Abfälle entweder wiederbenutzt, wiederverwertet oder durch energetische Verwertung wiedergewonnen werden sollten³¹. Die Förderung der Rückgabe und Wiedergewinnung von Verpackung aus Umweltgründen hat Implikationen für den Binnenmarkt, da nationale Hersteller besser in der Lage sein könnten, Rückgabe- und Wiedergewinnungsverpflichtungen zu erfüllen. Um nationale Maßnahmen bezüglich des Management von Verpackung und Verpackungsabfällen zu harmonisieren, hat die Gemeinschaft die Richtlinie 94/62³² angenommen. Das Ziel dieser Richtlinie ist es, sowohl das Funktionieren des Binnenmarktes als auch einen hohen Grad an Umweltschutz zu gewährleisten. Sie bestimmt die wesentlichen Anforderungen, die hinsichtlich von Verpackungen zu erfüllen sind und legt u.a. Ziele zur Wiedergewinnung und Wiederverwertung von Verpackungsabfällen fest.

Die Richtlinie legt allerdings keine Ziele zur Wiederverwendung von Verpackungsmaterial fest. Artikel 5 besagt, „die Mitgliedstaaten können nach Maßgabe des Vertrags Systeme zur Wiederverwendung der Verpackungen, die umweltverträglich wiederverwendet werden können, fördern“. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, daß die Kommission jedes von einem Mitgliedstaat eingeführte Wiederverwendungssystem auf die Vorschriften des Vertrages hin untersucht, insbesondere hinsichtlich des freien Warenverkehrs.

1.1.2. Chemikalien

- (3) Der Chemiesektor ist einer der ältesten Bereiche, mit denen sich die EG-Gesetzgebung befaßt.

Der Großteil der innerhalb der letzten 30 Jahre angenommenen EG-Rechtsdokumente über Chemikalien wurde um folgende Konzepte oder Prinzipien herum konzipiert:

- die Unterscheidung zwischen Substanzen (1967) und Zubereitungen (1988), deren Einstufungssystem sich auf die eigentlichen Eigenschaften der Chemikalie stützt, egal ob Substanzen oder Zubereitungen, und spezifischen Anforderungen an Verpackung und Kennzeichnung;
- die Unterscheidung zwischen sogenannten „neuen Chemikalien“ (1979) und „existierenden Chemikalien“ (1993);
- komplette Beurteilung der Risiken „neuer“ und „existierender“ Chemikalien für Menschheit und Umwelt;

³¹ KOM (96) 399 vom 30.7.1996.

³² Abl. 1994, L 365, S.10.

- die Möglichkeit, in Anlehnung an die Risikobeurteilung, Marktbeschränkungen (1976) in Form eines Verbots oder einer Einschränkung der Verwendung der Chemikalien oder eines Systems gemeinsamer Autorisierungsverfahren für gewisse Kategorien von Chemikalien einzuführen, wie im Falle der Pestizide 1991 oder der Biozide 1998.

Die Richtlinie 67/548 bezüglich Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe wurde angenommen, um Handelsbeschränkungen aufgrund abweichender nationaler Vorschriften zu vermeiden. 1979 wurde im Rahmen dieser Richtlinie ein Gemeinschaftssystem eingeführt, wonach neue Chemikalien nur nach vorheriger Anmeldung auf den Markt gebracht werden können. Die Anmeldung muß zusammen mit einem Dossier über Testergebnisse für mögliche schädliche Umweltbelastungen an die zuständige Behörde im Herstellerland (oder Einfuhrland) gesendet werden, die es dann an die Kommission weiterleitet, von der es wiederum an die anderen Mitgliedstaaten verschickt wird. Wenn keine Einwände vorgebracht werden, ist dem Hersteller Zugang auf den gesamten Binnenmarkt zugesichert. Dieses Gemeinschaftssystem ist daher nicht nur eine Umweltschutzmaßnahme, die das Prinzip der Vorbeugung und Verhütung verkörpert, sondern auch eine Binnenmarktmaßnahme, um die Aufsplitterung des Marktes zu verhüten, die sich aus der Einführung von sich widersprechenden Anmeldeverfahren ergeben könnte. In Phase IV der SLIM-Initiative werden Wege zur Vereinfachung der Richtlinie 67/548 erforscht.

Die Richtlinie 88/379, auch „Richtlinie über Zubereitungen“ genannt, legt harmonisierte Vorschriften zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von gefährlichen Zubereitungen (Mischungen) vor. Diese Richtlinie steht im Zusammenhang mit Richtlinie 67/548. Die Richtlinie über Zubereitungen wurde in den letzten zehn Jahren ständig weiterentwickelt. Zusätzlich zu den Änderungen der Richtlinie über Substanzen wurden Vorschriften für gasförmige Zubereitungen für Sicherheitsdatenblätter und für kindersichere Verschlüsse in Kraft gesetzt.

- (4) Ferner hat die Gemeinschaft ein gemeinsames System zur Beurteilung von Chemikalien, die Verordnung 793/93 des Rates über die Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe³³, angenommen.

Das Grundprinzip der Verordnung ist es, daß die Kontrolle gefährlicher Chemikalien sich auf eine Beurteilung des tatsächlichen Risikos für die Gesundheit des Menschen und die Umwelt stützen sollte, anstatt auf die gefährlichen Eigenschaften der Substanz allein.

Hersteller oder Importeure wurden angehalten, spezifische Informationen über in EINECS verzeichnete Chemikalien zu geben, von denen Volumen von mehr als 10 Tonnen jährlich in der Gemeinschaft produziert oder in sie eingeführt werden. Die aktuellsten von der Industrie bekanntgegebenen Daten zeigen, daß 100.106 Chemikalien in EINECS eingetragen sind, und auf dem Markt befinden sich ungefähr

³³ Abl. 1993, L 4, S.1.

- 2.500 Chemikalien mit hohem Produktionsvolumen (1.000 Tonnen oder mehr jährlich) und,
- zwischen 15.000 und 20.000 Chemikalien mit niedrigem Produktionsvolumen (10 bis 1000 Tonnen jährlich).

Die etwa 80.000 verbleibenden Chemikalien werden in Mengen von weniger als 10 Tonnen jährlich produziert oder eingeführt oder überhaupt nicht gehandelt.

Ungefähr 3.000 der 100.106 EINECS - Chemikalien wurden im Anhang zur Richtlinie 67/548 als gefährlich eingestuft.

Aus praktischen Gründen wurde für die Richtlinie 793/93 ein Konzept in Kraft gesetzt, das Prioritäten darüber setzt, welche Chemikalien zuerst beurteilt werden sollten. Es wurden von einem Aufsichtsausschuß nationaler Vertreter drei Prioritätslisten für insgesamt 110 Chemikalien in Kraft gesetzt und zwischen 1994 und 1997 in drei Verordnungen der Kommission niedergelegt.

Die Richtlinie 76/769/EEC, auch „Beschränkende Richtlinie“ genannt, erstellt harmonisierte Vorschriften zur Beseitigung von innergemeinschaftlichen Handelshindernissen, die sich aus Beschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten zu gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und den damit verbundenen Artikeln ergeben. Ferner legt sie harmonisierte Vorschriften fest, wenn Einigkeit darüber besteht, daß diese zum Schutz der Gesundheit des Menschen, der Umwelt und der Verbraucherinteressen notwendig sind.

- (5) Manchmal möchte ein Mitgliedstaat eine größere Beschränkung des Inverkehrbringens und der Verwendung einer Substanz auferlegen, als es die EU-Rechtsvorschriften vorgeben, oder Beschränkungen auf nationaler Ebene auferlegen, bevor ihnen auf Gemeinschaftsebene zugestimmt wurde. Acht der [zehn] Anmeldungen, die von Mitgliedstaaten laut ex-Artikel 100a (4) (neuer Artikel 95 (4) (5) (6) (7)) über Umweltschutz in Kraft gesetzt wurden, beziehen sich auf drei chemische Substanzen (PCP, Cadmium und Kreosot). Ferner beziehen sich die meisten der Österreich, Finnland und Schweden in der Beitrittsakte genehmigten Ausnahmen, die ihnen das Recht einräumen, innerhalb einer Vierjahresperiode strengere Normen anzuwenden, auf Chemikalien.

1.1.3. Fahrzeuge

Richtlinien zur Beschränkung von schädlichen Emissionen von Kraftfahrzeugen stellen ein ausgezeichnetes Beispiel für die Synergie zwischen Gemeinschaftszielen dar: und zwar die der hohen Umweltnormen und des äußerst wirksamen Funktionierens des Binnenmarktes.

Mit Hilfe von progressiven Verringerungen der Emissionen von Personen- und Lastkraftwagen verfügt die Europäische Union nun über Vorschriften, die zu den rigorosesten der Welt gehören. Planmäßig werden die EG-Richtlinien bis zum Jahre 2010 und trotz der erwarteten Zunahme des Verkehrsvolumens zu einer Verringerung der Emissionen im Straßenverkehr auf ein Drittel des Stands von 1995 führen.

Die Emissionsrichtlinien stützen sich auf das Prinzip völliger Harmonisierung, das aufgrund der sich aus dem Binnenmarkt ergebenden wirtschaftlichen

Größenvorteile die Entwicklung neuer Emissionstechnologien zu für den Verbraucher angemessenen Kosten ermöglicht.

Die Vorbereitung des Entwurfs der Richtlinien erforderte seitens der Kommission und innerhalb des Rahmens der zwei Auto-Öl-Programme weitreichende Durchführbarkeitsbeurteilungen aller zur Erreichung erhöhter Luftqualität beitragenden Maßnahmen. Diese Beurteilungen wurden in gänzlicher Zusammenarbeit und Partnerschaft der interessierten Beteiligten durchgeführt, um eine plausible, effiziente und kostenwirksame Strategie für das gesamte EU-Gebiet zu erarbeiten.

Laufende Verbesserungen in den Kraftfahrzeug- und Auspufftechnologien bedürfen natürlich erheblicher Investitionen. Diese Tatsache rechtfertigt ein kooperatives europaweites Konzept auf der Grundlage rigoroser Analysen, und gestattet daher das Erreichen ehrgeizigerer Umweltziele als sie ein einzelnes Land allein erreichen könnte.

Sollte es notwendig werden, noch strengere Normen zu studieren, müssen die wissenschaftliche und technische Grundlage für derartige Überprüfungen wahrscheinlich erweitert werden, damit sie sich auf in der ganzen Welt durchgeführte Arbeiten erstrecken.

1.2. Beurteilung nationaler Umweltmaßnahmen, die in der Gemeinschaft nicht durch einschlägige Rechtsvorschriften geregelt sind

1.2.1. Der Fall der „Dänischen Flaschen“ : die Entscheidung des Gerichts

- (6) 1981 führte Dänemark eine Anforderung ein, derzufolge Bier und Erfrischungsgetränke nur in Mehrwegverpackungen im Rahmen eines Pfand- und Rücknahmesystems verkauft werden durften. Die Verpackungen mußten von der nationalen Umweltschutzagentur genehmigt sein. Die Vorschriften wurden später dahingehend geändert, daß sie für 3000 Hektoliter pro Hersteller jährlich auch die Verwendung von nicht genehmigten Verpackungen gestattete, vorausgesetzt es wurde ein Pfand- und Rücknahmesystem in Kraft gesetzt. Die Kommission forderte den Gerichtshof auf, dieses Pfand- und Rücknahmesystem als unvereinbar mit ex-Artikel 30 (neuer Artikel 28) des Vertrages zu erklären.
- (7) Das Gericht befand, daß das Pfand- und Rücknahmesystem ein unentbehrliches Element eines Systems, das die Wiederverwendung von Verpackungen gewährleisten wollte, und demzufolge zur Erreichung der durch die angefochtenen Vorschriften verfolgten Umweltziele notwendig sei. Aus diesem Grund erklärte es, daß die Beschränkungen, die es auf den freien Warenverkehr ausübte, in angemessenem Verhältnis stehen.

Die Ansicht des Gerichts über die quantitative Einfuhrbeschränkung für nicht genehmigte Verpackungen war jedoch eine andere. Es räumte ein, daß das Genehmigungsverfahren für Verpackungen in der Lage sei, die Umwelt zu schützen, da es das wirksame Funktionieren des Pfand- und Rücknahmesystems

gewährleistete. Die Verpflichtung für einen ausländischen Hersteller, genehmigte Verpackungen herzustellen oder zu kaufen, könnte jedoch zu erheblichen zusätzlichen Kosten führen und die Einfuhr seiner Erzeugnisse sehr erschweren. Da ohnehin aufgrund der Verpflichtung, Mehrwegverpackungen verwenden zu müssen, nur eine begrenzte Menge von Getränken eingeführt wurde, erklärte das Gericht die quantitative Einfuhrbeschränkung für nicht genehmigte Verpackungen als unverhältnismäßig und als Verstoß gegen ex-Artikel 30 (neuer Artikel 28) des Vertrages.

1.2.2. Produktsperren und Anforderungen: Das Konzept der Kommission

- (8) Nationale, den freien Warenverkehr beschränkende Maßnahmen können sich unterschiedlich auf den Binnenmarkt auswirken. Sie können Produktion, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Produkts ganz oder teilweise verbieten, dessen Verwendung einschränken oder technische Spezifikationen auferlegen. Die folgenden beiden Beispiele illustrieren die Art von Problemen, die sich ergeben können und das Konzept der Kommission in der Handhabung von Produktsperren:

(i) drei deutsche Bundesländer verboten die Verwendung von Aluminium in Häusern (Fensterrahmen und Türen). Hierdurch sollte durch Verringerung der Menge gewisser Materialien auf deutschem Gebiet die Umwelt geschützt werden. Nachdem sie die Auswirkung dieser Maßnahme auf Handel und Umwelt beurteilt hatte (eine „Umweltbilanz“ erstellt hatte), erklärte die Kommission die Maßnahme für verhältnismäßig;

(ii) Schwedische Vorschriften verbieten Methylenchlorid und Trichloräthylen zum industriellen Einsatz vorbehaltlich gewisser Ausnahmen. In diesem Falle beschließt die Kommission, daß die Maßnahme unverhältnismäßig sei, da eine weniger beschränkende Maßnahme angewendet werden könnte, und zwar die Kontrolle der Verwendung von Substanzen am Arbeitsplatz.

2. BEURTEILUNG NATIONALER UMWELTPOLITIK AUF DER BASIS ANDERER INTERVENTIONSMITTEL

- (9) Die Vorteile anderer marktfreundlicherer Instrumente führten zu deren erhöhten Einsatz in Mitgliedstaaten, oft eher zusammen mit traditionelleren Instrumenten anstatt auf autonomer Basis. Diese neuen Instrumente, die nicht immer in direkter Beziehung zu Produkten stehen, umfassen Umweltsteuern und -gebühren, Umweltmanagement und Betriebsprüfungsregelungen, Umweltkennzeichnung, Umweltvereinbarungen, die Bekanntmachung umweltbezogener Information im Finanzberichtswesen und die Anwendung von Umweltkriterien in Normen und im öffentlichen Auftragswesen. Der erhöhte Einsatz dieser neuen Instrumente bedeutet eine Herausforderung für Kommission und Mitgliedstaaten: es bedarf eines kohärenten Konzepts, um Nutzen aus diesen neuen Instrumenten zu ziehen, ohne das Funktionieren des Binnenmarktes zu behindern.

- (10) Am namhaftesten in dieser Hinsicht sind Umweltsteuern und -gebühren, die in den Mitgliedstaaten immer mehr eingesetzt werden³⁴. Die Ergebnisse von Bewertungsstudien deuten darauf hin, daß sie ihre Umweltziele zu angemessenen Kosten erfüllt haben³⁵. Die Kommission hat wiederholt ihre Unterstützung für einen erhöhten Einsatz steuerlicher Instrumente zugunsten einer effizienteren und kostenwirksameren Umweltpolitik zum Ausdruck gebracht. Die Mitteilung der Kommission über Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt³⁶ bietet Richtlinien, um zu gewährleisten, daß Umweltsteuern und -gebühren in einer dem Gemeinschaftsrecht entsprechenden Weise eingesetzt werden.

³⁴ "Umweltsteuern, Einführung und Wirksamkeit auf die Umwelt", Bericht der Europäischen Umweltagentur, Juli 1996.

³⁵ Bericht der Europäischen Umweltagentur, s.o.

³⁶ KOM (97) 9 endg. vom 26.03.1997.

24.09.99**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat: "Binnenmarkt und Umwelt"

KOM(99) 263 endg.; Ratsdok. 9165/99

Der Bundesrat hat in seiner 742. Sitzung am 24. September 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in der Vergangenheit häufiger Konflikte zwischen Binnenmarkt- und Umweltschutzziele festzustellen waren, insbesondere in Bereichen, in denen keine hinreichend konkreten materiellen Umweltvorschriften der Gemeinschaft vorhanden waren oder aber diesbezügliche Gemeinschaftsvorschriften dem im Vertrag geforderten hohen Schutzniveau nicht entsprachen.
2. Der Bundesrat bedauert, dass die Kommission in der Mitteilung die Umweltauswirkungen des Binnenmarktes nicht hinreichend berücksichtigt hat.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission mit der Mitteilung ihr selbstgestecktes Ziel, Leitlinien oder gar eine Strategie zur Integration dieser beiden politischen Bereiche zu entwickeln, nur teilweise erfüllt. Sie beschränkt sich in weiten Teilen auf eine Bestandsaufnahme; weitgehend offen bleibt, wie die Kommission bei ihren künftigen Rechtsetzungsvorschlägen bestehende Konflikte auflösen und darüber hinaus die Verpflichtung des Amsterdamer Vertrags zur stärkeren Einbeziehung des Umweltschutzes erfüllen will.
4. Der Bundesrat bedauert, dass konkrete Arbeitshilfen und Abwägungskriterien für Binnenmarkt- und Umweltbelange in Konfliktfällen in der vorliegenden

Mitteilung nicht enthalten sind, sondern auf künftige Arbeitsprojekte der Kommission verschoben werden. Er fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass diese Dokumente, vor allem das Handbuch zur Anwendung der Artikel 28 bis 30 sowie 95 des Vertrages auf nationale Umweltmaßnahmen, von der Kommission möglichst bald vorgelegt werden.

Im Einzelnen:

5. Zu Seite 4, Rdnr. (5) – Hauptvorschriften für den Binnenmarkt –

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass noch "Hauptvorschriften für den Binnenmarkt" eingesetzt und weitere Anstrengungen zur gänzlichen und fairen Anwendung der Rechtsvorschriften unternommen werden müssen. Darüber hinaus bedarf es einer Weiterentwicklung des Umweltrechts der Gemeinschaft zur Vermeidung eines "Umweltdumping" im Binnenmarkt.

Die materiellen Anforderungen zur Emissionsbegrenzung beim Betrieb industrieller Anlagen, deren Produkte im Binnenmarkt frei gehandelt werden, werden nach wie vor - unterschiedlich streng - von den Mitgliedstaaten festgelegt, weil das Umweltrecht der Gemeinschaft primär verfahrensorientiert ist und praxisgerechte materielle Vorgaben noch fehlen.

Der Bundesrat vertritt weiterhin die Auffassung, dass für die von der IVU-Richtlinie (96/61/EG) erfassten Industrieanlagen möglichst bald rechtlich verbindliche Emissionsgrenzwerte nach Artikel 18 der Richtlinie festgelegt werden müssen, die mindestens den Anforderungen des geltenden deutschen Rechts entsprechen. Für die Zwischenzeit sollte die Kommission kurzfristig Referenzdokumente mit konkreten und praxistauglichen Vorgaben zur Emissionsbegrenzung für alle durch die IVU-Richtlinie erfaßten Industrieanlagen vorlegen, an denen sich die Genehmigungs- und Kontrollpraxis der Mitgliedstaaten auszurichten hat.

Ebenso sollten im Rahmen der kommenden Wasserrahmenrichtlinie europaweit einheitliche und verbindliche Emissionsgrenzwerte nach dem Stand der Technik, die mindestens den Anforderungen des geltenden deutschen Rechts entsprechen, vorgegeben werden.

6. Zu Seite 9, Rdnr. (12) und Seite 21, Anhang, Rdnr. (1) – Abfälle –

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die EG-Abfall-Verbringungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 259/93) vor dem Hintergrund der Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG) zu sehen ist, deren Artikel 5 die Mitgliedstaaten und Regionen verpflichtet, für Abfälle zur Beseitigung eine Entsorgungsinfrastruktur zu schaffen. Der Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit wird durch diese Vorschriften für "Abfälle zur Beseitigung" eingeschränkt, wogegen "Abfälle zur Verwertung" frei handelbar sind.

Die genannten Vorschriften der Gemeinschaft enthalten aber keine hinreichend präzisen Kriterien für diese Unterscheidung, so dass Konflikte zwischen Binnenmarkt- und Umweltschutzzielen programmiert wurden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, daß im Abfallrecht der Gemeinschaft möglichst bald eine klare und europaweit bindende Abgrenzung von "Abfällen zur Beseitigung" einerseits und "Abfällen zur Verwertung" andererseits vorgenommen wird, wobei für die Annahme einer Verwertung eine untergeordnete Nutzungskomponente nicht ausreichen darf.

7. Zu Seite 15, Rdnr. (26) – Umweltzeichen –

Der Bundesrat begrüßt die Entwicklung des EU-Umweltzeichensystems. Allerdings sollen die bewährten nationalen Umweltzeichen zumindest so lange beibehalten werden, bis das EU-Umweltzeichen qualitativ und quantitativ dieselben Anforderungen erfüllt wie die nationalen Umweltzeichen.

8. Zu Seite 15, Rdnr. (27) – Verkehr – und Seite 24, Anhang, Rdnr. (5) – Fahrzeuge –

Der Bundesrat erkennt an, dass durch die Pkw-Emissionsrichtlinie (98/69/EG) und die Kraftstoffrichtlinie (98/70/EG) wichtige Weichenstellungen zur Begrenzung der Abgasemissionen des Straßenverkehrs vorgenommen wurden, auch wenn die Kraftstoffspezifikationen den Anforderungen der bereits definierten Abgasnormen und den angestrebten Verbrauchsminderungszielen noch nicht gerecht werden.

Angesichts der Zunahme des Straßenverkehrs sind jedoch weitergehende Fortschritte bei der Begrenzung des Straßenverkehrslärms notwendig. Hierzu wären vordringlich

- eine rasche Verabschiedung des Kommissionsvorschlags zur Fortschreibung der Richtlinie 92/23/EWG, die Mindestanforderungen zur Begrenzung des Reifen-/Fahrbahngeräusches enthält sowie
- ein EU-Umweltzeichen für Reifen mit besonders geringem Abrollgeräusch, das umweltbewußten Verbrauchern als Orientierung bei der Ersatzteilbeschaffung dienen könnte.

9. Zu Seite 16, Rdnr. (28) – Energie –

Die Gemeinschaft muss im liberalisierten Energiebinnenmarkt ebenso wie im Binnenmarkt für Handelswaren einen fairen Wettbewerb gewährleisten und "Umweltdumping" unterbinden. Der Bundesrat vermisst in den Ausführungen zum Elektrizitätsbinnenmarkt den Hinweis auf die Tatsache, dass als Folge der Liberalisierung "sauberer" und "schmutziger" Strom (aus fossilen Kraftwerken mit Abgasentschwefelung und -entstickung, z.B. in Deutschland einerseits und aus fossilen Kraftwerken ohne Abgasreinigung in einigen anderen Mitgliedstaaten andererseits) konkurriert, weil die Großfeuerungsanlagenrichtlinie (88/609/EWG) und selbst der Kommissionsvorschlag zu ihrer Verschärfung keine umfassende Altanlagenanierung vorsehen. Er tritt weiterhin für eine Gleichstellung der Anforderungen für Altanlagen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ein und fordert die Bundesregierung auf, diese auch vom Europäischen Parlament erhobene Forderung im Rat entschieden zu vertreten.