

Umweltschutzpolitik

KONRAD VON MOLTKE

In der Umweltpolitik waren 1980 die wichtigsten Ereignisse auf Gemeinschaftsebene die Veröffentlichung des lange erwarteten Richtlinienvorschlages zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie)¹ und die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 831/79/EWG (6. Änderungsrichtlinie)² in internationales Recht. Insgesamt war das Jahr durch stetige Fortentwicklung der Umweltpolitik auf Gemeinschaftsebene und in mehreren Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Zwei Sonderprobleme bilden die Wasserqualität des Rheins und der gesamte Bereich der Kernenergie, welcher zwar vielfach zu einem Symbol der Umweltproblematik geworden ist, aber in allen Ländern sowie auf Gemeinschaftsebene ressortmäßig weitestgehend außerhalb der Umweltpolitik behandelt wird. Fragen der Kernenergie bleiben deshalb in diesem Beitrag unberücksichtigt.

Der Richtlinienvorschlag zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Der Richtlinienvorschlag zur Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein wichtiger neuer Schritt in der Gemeinschaftspolitik: bereits im ersten Umweltaktionsprogramm 1973 angekündigt³, trat die Vorbereitung dieses Vorschlages hinter andere Vorhaben zur Verhinderung einer Verschlechterung der Qualität von Luft und Wasser und zur Behebung der dringlichsten Mängel zurück. Nachdem jedoch über die letzten acht Jahre hinweg ein umfangreiches, auf die einzelnen Umweltmedien (z.B. Luft, Wasser, Boden) bezogenes Richtlinienrecht im Umweltbereich⁴ geschaffen wurde, bedeutet die UVP-Richtlinie einen ersten Schritt zur Umschreibung einer präventiven Umweltpolitik, welche Schäden hindert, bevor sie entstehen, anstatt erst nachher kurativ einzugreifen. Die Richtlinie würde die Mitgliedstaaten verpflichten, alle privaten und öffentlichen Entwicklungsvorhaben, welche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, einem Prüfungsverfahren zu unterwerfen, welches gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen muß.

Der Übergang zur Normensetzung auf Gemeinschaftsebene zur Regelung von Verfahrensfragen ist nicht unumstritten, sowohl prinzipiell als auch im Detail. Die Verhandlungen im Rat versprechen recht langwierig zu sein. Die Haltung der verschiedenen Mitgliedstaaten zum Richtlinienvorschlag ist noch nicht in allen Fällen deutlich: Frankreich praktiziert seit 1978 ein eigenes System der Umweltverträglichkeitsprüfung⁵, welches jedoch in einigen Punkten durch die

Richtlinie geändert werden würde. Sicherlich wird die französische Regierung nur ungerne den Bestimmungen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zustimmen, nachdem es bereits bei der sogenannten Post-Seveso-Richtlinie⁶ in dieser Hinsicht Probleme gab, welche die für 1980 erwartete Verabschiedung verhinderten⁷. In Großbritannien hat es inzwischen eine ausführliche Diskussion um den Richtlinienvorschlag gegeben. Der Unterausschuß G (Umweltfragen) des EG-Ausschusses im House of Lords⁸ hat Ende 1980 hierüber mehrere Anhörungen abgehalten und Anfang 1981 auf dieser Grundlage einen Bericht veröffentlicht, in welchem der Ausschuß zum ersten Mal für einen Richtlinienvorschlag der Gemeinschaft entgegen der öffentlich bekanntgegebenen Haltung der Regierung eintritt⁹. In den Niederlanden besteht eine gewisse Tendenz, weiter zu gehen als im Richtlinienvorschlag vorgesehen¹⁰. Die größten Schwierigkeiten gibt es im Zusammenhang mit dem Richtlinienvorschlag zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland, dokumentiert durch eine nur mühsam zustande gekommene Bundesrats-Stellungnahme¹¹. Es wird vor allen Dingen befürchtet, daß die Richtlinie einen Eingriff in das Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) bedeutet. Solch ein Eingriff gilt allgemein als politisch inakzeptabel.

Der „Umweltrat“ der EG hat 1980 dreimal getagt, einmal davon in informeller Sitzung¹². Angesichts des zuweilen mühsamen Fortgangs in anderen Bereichen des Rates ist auffällig, daß bei der Umweltpolitik weiterhin ein Grundkonsens besteht, der auch eine Fortentwicklung der Gemeinschaftspolitik gestattet.

Die 6. Änderungsrichtlinie

Die Umsetzung der 6. Änderungsrichtlinie in nationales Recht hat mehrere Mitgliedstaaten beschäftigt: Dänemark hat sein Chemikaliengesetz den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts angepaßt¹³, Luxemburg¹⁴ und Irland¹⁵ haben ebenfalls die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, in Großbritannien ist mit etwas Verzögerung das betreffende konsultative Dokument erschienen¹⁶, in den Niederlanden sind Vorbereitungen für ein Chemikaliengesetz weit fortgeschritten¹⁷, in der Bundesrepublik Deutschland bildet Gemeinschaftsrecht das Rückgrat des im Juni 1980 verabschiedeten Chemikaliengesetzes¹⁸. Da Frankreich bereits ein entsprechendes Gesetz hat, dessen Ausführungsbestimmungen leicht geändert werden müssen und auch in Italien für 1981 der Vollzug erwartet wird, dürfte 1981/82 das gemeinschaftlich organisierte Prüf- und Anmeldeverfahren für neue chemische Stoffe in Kraft treten. Aus europapolitischer Sicht signifikant ist hierbei neben dem umweltpolitisch wünschenswerten Fortschritt die Tatsache, daß im Rahmen dieses Systems die einzelnen Mitgliedstaaten die Anmeldung neuer Stoffe entgegennehmen und einer ersten Bewertung unterziehen und somit zugleich für alle Mitgliedstaaten, gleichsam als ihr „Agent“ handeln. Diese Lösung, welche anstelle einer reinen Gemeinschaftslösung mit Aktivwerden der Kommission gewählt wurde, stellt dennoch eine wichtige Neuerung dar, die vermutlich in anderen Bereichen bislang keine Parallele kennt.

Die Umsetzung der 6. Änderungsrichtlinie ist symptomatisch für eine allmähliche Reorientierung der EG-Politik im Umweltbereich von der Rechtsetzung zum Vollzug. Nachdem zahlreiche Richtlinien verabschiedet wurden, gilt es nun vor allen Dingen über deren Umsetzung zu wachen. Dieses wird noch längere Zeit dauern angesichts der zum Teil sehr komplexen Beziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht, nationaler Gesetzgebung, Verordnungsrecht, regionalen Rahmenbedingungen und administrativem Vollzug¹⁹. Als erster Schritt auf dem Wege der Durchdringung dieses Problemkreises hat die Kommission 1980 begonnen, einzelne Mitgliedstaaten wegen Nichtvollziehung von gemeinschaftlichem Umweltrecht vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen²⁰.

Europäische Umweltprobleme außerhalb der Gemeinschaft

Über den Rahmen der EG hinaus führt die Problematik der Rheinverschmutzung, da auch Österreich und die Schweiz (von Liechtenstein ganz zu schweigen) Anrainerstaaten des Rheins sind. Nachdem die französische Regierung im Dezember 1979 bekanntgegeben hat, daß sie das Ratifizierungsgesetz für das Bonner Abkommen von 1976 über eine Reduktion des Salzgehaltes im Rhein²¹ zum dritten Mal im Parlament zurückziehen würde, war sehr deutlich, daß das Abkommen nicht mehr vollständig ratifizierbar sei und deshalb nicht würde in Kraft treten können. Seither hat auch der oberelsässische Präfekt daraus die Konsequenz gezogen und eine Fortsetzung der Einleitungen genehmigt²². Diese französischen Entscheidungen haben zu einer deutlichen Mißstimmung zwischen Paris und Den Haag geführt. Der niederländische Botschafter in Paris wurde Anfang 1980 zu Konsultationen nach Den Haag zurückgeholt – ein bislang einmaliger diplomatischer Vorgang zwischen EG-Staaten – und die Mißstimmung dauert auch latent an, gekennzeichnet durch eine sehr breite öffentliche Debatte in den Niederlanden über die Salzproblematik. Es wurde mehrfach versucht, auf EG-Ebene zu einer Lösung des Problems zu kommen, ohne daß bislang Erfolge sich abzeichneten²³. Dabei muß erwähnt werden, daß in anderen Bereichen der Rheinwasserqualität nach traditionellen Kriterien in letzter Zeit eine Besserung zu verzeichnen ist²⁴. Nicht beantwortet ist dabei die Frage, ob seit Anfang der 70er Jahre neue Belastungen entstanden sind, etwa durch Einleitungen schwer abbaubarer chemischer Verbindungen, die bislang nicht hinlänglich berücksichtigt waren²⁵.

Ebenfalls über den Rahmen der EG hinaus führt die Frage der Verbindungen zwischen Umwelt und Menschenrechten – eine Frage, die insbesondere in den Bereich des Europarates gehört. Hier zeichnet sich 1980 eine deutliche Klärung der Fragestellung ab durch die Betonung von Information und Bürgerbeteiligung als Mittel der Realisierung eines Rechtes auf Umweltschutz²⁶. Es ist anzunehmen, daß von hier aus auch Impulse auf die weitere nationale Diskussion über Fragen der Informationspolitik und der Bürgerbeteiligung (in der Bundesrepublik zur Zeit die Verbandsklage²⁷) ausgehen werden.

Die Aktionsprogramme der EG

Der Rahmen der EG-Umweltpolitik wird durch zwei Aktionsprogramme abgesteckt. Das erste galt 1973–1977 und wurde durch das zweite für den Zeitraum 1977–1981 fortgeschrieben und erweitert. Die ersten Vorbereitungen für die Verabschiedung eines dritten Programms sind bereits 1980 angelaufen. Das Europäische Parlament hat im Januar einen Initiativbericht zum 2. Bericht zur Lage der Umwelt²⁸ als ersten parlamentarischen Schritt in diesem Verfahren beschlossen²⁹. Der Initiativbericht lag Ende 1980 noch nicht vor. Im Sommer veröffentlichte dann die Kommission einen eigenen Bericht über den Stand der Arbeiten am Umweltaktionsprogramm³⁰ – der bislang umfassendste Überblick dieser Art. Das House of Lords hat bereits aufgrund dieses Berichtes Anhörungen veranstaltet und eine eigene Stellungnahme erarbeitet³¹. Die Vorbereitung des 3. Aktionsprogramms wird neben der Bearbeitung der UVP-Richtlinie zu den wichtigsten Themen der EG-Umweltpolitik im Jahre 1981 gehören.

Fragen der europäischen Umweltpolitik werden auch allmählich in die Forschung aufgenommen, wenngleich dieser Prozeß sich angesichts der außerordentlich komplexen Zusammenhänge zwischen Forschung, Politik und abermaliger Forschung sehr langsam vollzieht. Die Umweltpolitik ist zur Analyse der Umweltphänomene und zum Nachweis möglicher Lösungsstrategien in besonderem Maß von interdisziplinärer naturwissenschaftlicher Forschung abhängig. Diese Forschungsproblematik ist 1980 zunehmend auch Gegenstand von Diskussionen auf EG-Ebene gewesen, unter dem Gesichtspunkt der wissenschaftlichen Grundlagen der Umweltpolitik³². Auf der anderen Seite ist eine breite Erforschung der Folgen umweltpolitischer Maßnahmen erforderlich, welches neben der weiteren naturwissenschaftlichen auch eine intensive sozialwissenschaftliche Forschungstätigkeit unterstellt. In diesem Bereich bestanden auch 1980 noch bedeutende Forschungsdefizite.

Anmerkungen

- 1 Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, in: KOM (80) 313; EG-Dok. 7972/80; Drucksachen des Bundesrates Nr. 413/80.
- 2 Richtlinie zur sechsten Änderung der Richtlinie vom 27.6.1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, in: 79/831/EWG; ABl. der EG, L 259, 15.10.1979.
- 3 Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, in: ABl. der EG, Nr. C 112 vom 20.12.1973, S. 1.
- 4 Vgl. Wolfgang Burhenne, (Hrsg.), Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften (Beiträge zur Umweltgestaltung A 54), Loseblattsammlung, Berlin.
- 5 Wichtigste Rechtsquelle: Décret no. 77-1141 du 12 octobre 1977, pris pour l'application de l'article 2 de la loi no. 76-629 du 10. juillet 1976 relative à la protection de la nature, in: J.O. 13 oct. 1977, p. 4948 - 4954; Erfahrungsberichte wurden anläßlich der Konferenz am 10. Juni 1980 „Les Etudes d'Impact pour mieux gérer l'environnement“ in Paris gesammelt, veranstaltet vom Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

- 6 Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten.
- 7 Vgl. Konrad von Moltke u. Nigel Haigh, „Major Issues in EC Environmental Policy for 1981“, in: *Environmental Policy and Law*, 1/81, S. 23 - 30.
- 8 Subcommittee G of the Select Committee on the European Communities of the House of Lords.
- 9 House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1980-81, 11th Report: „Environmental Assessment of Projects“.
- 10 Milieu van jaar tot jaar 1980. Overzicht van de toestand van het milieu in Nederland 1980, uitgebracht door de Centrale Raad voor de Milieuhygiene in 1981, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 11 Vgl. Fußnote 1.
- 12 Bulletin der EG, 6-1980, Tabelle 3; 1-1981, Tabelle 3.
- 13 Lov om ændring af lov om kemiska stoffer og produkter, Lov nr. 68 af 20.2.80.
- 14 Loi du 11. mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, in: *Mémorial A* no. 12 du 12.3.81.
- 15 Statutory Instrument no. 34 of 1980 – European Communities (Dangerous Substances) (Classification, Packaging and Labelling) (Amendment) Regulations, 1980.
- 16 Home and Safety Commission, Consultative Document: Notification of New Substances, Draft Regulations and Approved Codes of Practice.
- 17 Vgl. die Debatte über den Haushalt 1981 des Umweltministeriums in den Niederlanden, in: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1980/81, 16400.
- 18 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz) siehe Umweltchemikalien: Prüfung und Bewertung von Stoffen auf ihre Umweltgefährlichkeit im Sinne des neuen Chemikaliengesetzes, hrsg. vom Umweltbundesamt, Berlin 1980.
- 19 Vgl. Konrad von Moltke, „Europäische Umweltpolitik“, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 1/79, S. 77-92.
- 20 Bulletin der EG, 2,3,6,7/8,11-1980; 1-1981.
- 21 Übereinkommen zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride, in: Wolfgang Burhenne, (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht, Multilaterale Verträge*. (Beiträge zur Umweltgestaltung B7), Loseblattsammlung, Berlin.
- 22 Pascale Kromarek, „Enterrement de l'enfouissement“, in: *Environmental Policy and Law*, 6/80, S. 91 - 93.
- 23 Bulletin der EG, 7/8-1980, 2.1.70.
- 24 Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR), *Rheinbericht 1979/80: Jahresbericht*.
- 25 Bericht über die Untersuchung der Beschaffenheit des Rheinwassers in der fließenden Welle von Köln bis Hoek van Holland am 23. und 24. April 1980, Amsterdam: Rijncommissie Waterleidingsbedrijven, 1980.
- 26 Pascale Kromarek, „Environnement et droits de l'homme“, in: *Environmental Policy and Law*, 1/81, S. 13 - 17.
- 27 Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz 80 (16. Jan. 1981), S. 1 - 7.
- 28 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zweiter Bericht zur Lage der Umwelt.
- 29 Berichterstatte: Sigbert Alber.
- 30 Stand und Beurteilung der in Anwendung des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz durchgeführten Arbeiten (Mitteilung der Kommission an den Rat) KOM (80) 222.
- 31 Konrad von Moltke u. Nigel Haigh, „EC: Major Issues for 1981“, in: *Environmental Policy and Law*, 1/81, S. 23 - 30.
- 32 First Conference on the Scientific Bases for Environmental Regulatory Actions, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 11.- 13. May 1981.

Weiterführende Literatur

House of Lords, Select Committee on the European Communities, Session 1980–81, 11th Report: „Environmental Assessment of Projects“.

Knoepfel, P. u. H. Weichner, Handbuch der SO₂ – Luftreinhaltepolitik, Daten, Konzepte und rechtliche Regelungen in den EG-Staaten und der Schweiz. (Beiträge zur Umweltgestaltung A 72–73), Berlin 1980.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stand und Beurteilung der in Anwendung des Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für Umweltschutz durchgeführten Arbeiten, (Mitteilung der Kommission an den Rat) KOM (80) 222.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Probleme der Nordsee. Sondergutachten, Stuttgart/Mainz 1980.