

Umweltschutzpolitik

KONRAD VON MOLTKE

Erfolge im Jahr 1981

Die Umweltpolitik hat 1981 auf Gemeinschaftsebene durchaus nennenswerte Erfolge aufzuweisen. Im Bereich der Mitgliedstaaten hingegen sind nur wenige Ereignisse von europäischem Interesse zu verzeichnen, was vermutlich auch auf Wahlen in verschiedenen Staaten zurückzuführen ist.

In einem Jahr, welches in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft durch ernsthafte und lange anhaltende Probleme gekennzeichnet war, sind die Erfolge im Umweltbereich besonders bemerkenswert. In der Tat hat sich die gemeinschaftliche Umweltpolitik als ein bescheidener, von der großen Politik oft übersehener, aber bislang fast krisenfester Arbeitsbereich mit faßbaren Ergebnissen erwiesen.

Die Bedeutung der Umweltpolitik läßt sich in mancher Hinsicht noch besser am Europäischen Parlament als an der Kommission oder dem Rat ablesen. Der parlamentarische Arbeitsaufwand ist ja ein wichtiges politisches Indiz für den Stellenwert einer Frage. In der Tat nimmt die Umweltpolitik in der Tagesordnung des Europäischen Parlaments so gut wie nie eine hervorragende Stellung ein; aber es gibt auch kaum eine Sitzung, auf der nicht ein Bericht des Umweltausschusses zur Abstimmung ansteht¹. Dementsprechend hat der Ausschuß auch eine Erhöhung seiner Mitgliederzahl von 27 auf 35 beantragt, was jedoch bei der Reorganisation des Parlaments im März nicht entschieden wurde.

Die erheblichen Verzögerungen, die bei der Gesetzgebung der Gemeinschaft routinemäßig zwischen der Stellungnahme des Parlaments und der Entscheidung im Rat eintreten, führen dazu, daß das Parlament bereits heute die Tagesordnung des Rates für zwei oder drei Jahre im voraus berät. Dabei gilt für den Rat ebenso wie für das Parlament, daß die Arbeitsgruppe Umwelt zu den am meisten beschäftigten Gremien überhaupt gehört. Während sich das Parlament vor allen Dingen mit den Vorbereitungen für das Dritte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Umwelt (welches Ende 1981 von der Kommission vorgelegt wurde)² sowie mit dem Richtlinienvorschlag über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben³ (Umweltverträglichkeitsprüfung) befaßte, arbeitete der Rat noch an einer ganzen Reihe älterer Vorschläge, unter denen zweifellos der Richtlinienvorschlag über Quecksilber⁴ als erster „Tochterrichtlinie“ der großen Gewässerschutzrichtlinie von 1976⁵

und die sogenannte Seveso-Richtlinie⁶ die wichtigsten waren. Beide Richtlinien wurden auf der Ratssitzung vom 3. Dezember 1981 verabschiedet.

Die Seveso-Richtlinie

Die Seveso-Richtlinie wurde nach dem Störfall von 1976 im norditalienischen Seveso, der eine erhebliche Dioxinvergiftung der Umwelt zur Folge hatte, erarbeitet und am 19. Juli 1979 dem Rat zugeleitet. Die Richtlinie galt seit einiger Zeit als verabschiedungsreif – die Bundesrepublik hat sogar bereits 1981 die zur Umsetzung erforderliche „Störfallverordnung“ verabschiedet –, scheiterte jedoch immer wieder an dem Widerstand Frankreichs gegenüber den Bestimmungen bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese Bestimmungen waren erst nachträglich auf Drängen des Europäischen Parlaments von der Kommission in den Richtlinienvorschlag eingebaut worden. Der zuletzt gefundene Kompromiß sieht vor, daß Mitgliedstaaten gleichzeitig den betroffenen anderen Staaten dieselbe Information wie ihren eigenen Bürgern als Grundlage für erforderliche Konsultationen im Rahmen der bilateralen Beziehungen zuleiten. Frankreich konnte sich insofern durchsetzen, als das Konsultationsverfahren bilateral und ohne routinemäßige Beteiligung von Gemeinschaftsinstanzen erfolgt. Andererseits wird auf diesem Wege zum ersten Mal ein grenzüberschreitendes Konsultationsverfahren eingeführt, welches offenkundig mit den Beteiligungsverfahren der Mitgliedstaaten verknüpft ist. Selbst wenn in den meisten Fällen keine grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung entstehen dürfte, ist jedoch ein Rahmen geschaffen worden, in dem dies geschehen kann, wo es wünschenswert erscheint. Da es bereits mehrere derartige Fälle zu verzeichnen gibt, ist auch anzunehmen, daß die Seveso-Richtlinie diese Tendenz eher verstärken wird.

Die Lösung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die bei der Seveso-Richtlinie gefunden wurde, wird zweifellos auch als Präzedenzfall für die Beratungen zur Umweltverträglichkeitsrichtlinie gelten.

Gewässerschutzpolitik

Die „Quecksilberrichtlinie“, die bei der Ratssitzung am 3. Dezember ebenfalls verabschiedet wurde, ist an sich nur von begrenzter Bedeutung: sie setzt Emissionswerte für Quecksilber bei einem wahrscheinlich nicht mehr angewandten Produktionsverfahren der Chloralkaliindustrie fest; zugleich schreibt sie Umweltqualitätsziele (Immissionswerte) für Quecksilber in Oberflächengewässern vor. Die anzuwendenden Werte waren seit längerer Zeit unstrittig. Es ging vielmehr abermals um grundsätzliche Fragen der Gewässerschutzpolitik und nach allgemeiner Auffassung wäre ein abermaliges Scheitern der Richtlinie mit dem Scheitern der gesamten Gewässerschutzpolitik der Gemeinschaft gleichbedeutend gewesen. Dieser befürchtete Rückschlag wurde zunächst abgewendet.

Anläßlich der Verabschiedung der Rahmenrichtlinie von 1976 hatte es bereits einen „Religionsstreit“ zwischen Großbritannien und den anderen Mit-

gliedern der Gemeinschaft wegen der anzuwendenden Gewässerschutzphilosophie gegeben. Großbritannien vertrat die Ansicht, daß zunächst Immissionswerte festzusetzen und die Emissionswerte dann entsprechend zu bestimmen seien. Das heißt, Anlagen an weniger belasteten Gewässern können im Prinzip mehr Schadstoffe emittieren als Anlagen an bereits erheblich belasteten Flüssen wie dem Rhein, der Maas oder der Seine. Die Geschichte dieses Streites ist eigenartig, denn die tatsächliche Praxis scheint in den meisten Ländern der Gemeinschaft Anfang der 70er Jahre eine pragmatische Verbindung beider Verfahren gewesen zu sein: wenig belastete Gewässer müssen vor erheblicher Verschlechterung geschützt werden durch strengere Auflagen als theoretisch vielleicht möglich erscheint; in stärker belasteten Gewässern muß die Belastung unter den verschiedenen Nutzern gleichmäßig verteilt werden durch striktere Einhaltung von gewissen Grenzwerten bei den Emissionen. Grundsätzlich scheint es, daß moderner Gewässerschutz den gezielten Einsatz beider Instrumente erfordert. Unter dem Druck verschiedener internationaler Verhandlungen hat sich dann Mitte der 70er Jahre in allen Mitgliedstaaten die Gewässerschutzpolitik wesentlich präzisiert – nur hat sie sich paradoxerweise auseinanderentwickelt, indem jedes Land die für sich optimale Verhandlungsposition im internationalen Rahmen herausarbeitete: Großbritannien, mit relativ belastbaren, kurzen, schnellfließenden Flüssen ohne das Problem ausländischer Ober- oder Unterlieger, bevorzugte das Immissionswerteprinzip; die kontinentalen Länder bewegten sich hingegen auf das Emissionswerteprinzip zu. Die Gewässerschutzrichtlinie gestattete dann als Kompromiß die alternative Verwendung beider Verfahren.

Bei der Beratung der ersten „Tochtrichtlinien“ war der Streit immer wieder aufgebrochen: zunächst als die Kommission für Quecksilber zwei Richtlinienvorschläge machte, für Emissions- und für Immissionswerte (Großbritannien setzte durch, daß beide Verfahren gleichberechtigt in einem Vorschlag unterzubringen seien), und dann als Frankreich forderte, daß bei neuen Anlagen in jedem Fall die festgelegten Emissionswerte anzuwenden seien. Der Streit im Zusammenhang mit der Quecksilberrichtlinie hatte etwas Absurdes an sich, da man sich einig war, daß es wahrscheinlich überhaupt keine neuen Anlagen nach dem betreffenden Verfahren mehr geben würde. Er mußte jedoch durchgefochten werden, da es sich unzweifelhaft um einen wichtigen Präzedenzfall handelte und auf diese Weise mit der Zeit in Großbritannien das Emissionswerteprinzip mit der Erneuerung alter Anlagen eingeführt worden wäre. In der Ratsitzung vom 3. Dezember 1981 scheint Frankreich unterlegen zu sein, da die verabschiedete Richtlinie ausdrücklich anerkennt, daß die grundsätzliche Möglichkeit besteht, im Rahmen des Immissionswertepinzips höhere Emissionswerte zu genehmigen als sonst in der Richtlinie vorgesehen. Allerdings werden die Mitgliedstaaten, welche das Immissionswerteprinzip anwenden – inzwischen neben Großbritannien auch Dänemark – verpflichtet, im Falle einer derartigen Abweichung diese der Kommission gegenüber zu begründen, die ihrer-

seits Einspruch erheben kann. Diese Niederlage hat Frankreich allerdings einzugrenzen gewußt, indem es eine Protokolländerung abgab, daß die neue Richtlinie kein Präzedenzfall für weitere Richtlinien sei. Da es zuletzt ja nur um den Präzedenzfall ging, ist der tatsächliche Erfolg dieser Verabschiedung auch nicht zu hoch zu veranschlagen. Wahrscheinlich wird der Streit im Zusammenhang mit der nächsten Tochterrichtlinie (Cadmium)⁷ wieder ausbrechen.

Das Problem der Protokollerklärungen

Die Protokollerklärung Frankreichs wurde in Großbritannien veröffentlicht, nicht um im Streit um die Gewässerschutzpolitik Punkte zu sammeln, sondern weil die Protokollerklärungen der Mitgliedstaaten zu einem grundsätzlichen Problem werden: Richtlinien der Gemeinschaft sind ohne weitere Bestätigung mit der Veröffentlichung geltendes Recht. Ihre gleichmäßige Anwendung in allen Mitgliedstaaten ist eine wichtige Frage; grundsätzlich ist die Kommission hierfür zuständig, aber das Prinzip der Transparenz von Verwaltungsentscheidungen erfordert zumindest, daß die gleichmäßige Anwendung auch öffentlich überprüfbar sein muß. Im Umweltbereich – und sicherlich auch in anderen Bereichen – ist dies nicht mehr möglich. Einerseits läßt sich zuweilen nur mit großer Mühe – wenn überhaupt – nachvollziehen, welche Maßnahmen nationalen Rechts von den Mitgliedstaaten die Umsetzung einer bestimmten Richtlinie gewährleisten sollen. Andererseits hat sich zunehmend eingebürgert, zuletzt noch strittige Punkte auf die eine oder andere Weise durch Protokollerklärungen zu regeln. Diese Protokollerklärungen – es handelt sich zuweilen um fünf oder mehr pro Richtlinie – werden gewöhnlich nicht mit dem Richtlinientext veröffentlicht; sie haben keinen eindeutigen juristischen Wert, werden aber dennoch von der Kommission beim Vollzug der Richtlinie berücksichtigt. Zuweilen gehen solche Erklärungen sogar über eine reine Interpretation der betreffenden Richtlinie hinaus – es gibt sogar Fälle, wo sie dem veröffentlichten Wortlaut der Richtlinie widersprechen⁸. Diese Angelegenheit hat im Europäischen Parlament bereits zu zwei parlamentarischen Anfragen geführt⁹. Im Zusammenhang mit der Quecksilberrichtlinie beschloß der Rat, bestimmte Protokollerklärungen mit der Richtlinie zu veröffentlichen; die britische Regierung sagte jedoch auf parlamentarischen Druck zu, zumindest in Großbritannien alle Protokollerklärungen zu veröffentlichen¹⁰. Die damit zusammenhängenden Fragen sind zweifellos grundsätzlicher Natur und gehen weit über den Rahmen der Umweltpolitik hinaus – sie scheinen sich jedoch zuerst in diesem Rahmen dringend gestellt zu haben.

Neben den beiden wichtigen Quecksilber- und Seveso-Richtlinien hat die Ratssitzung am 3. Dezember 1981 auch die Berner Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (82/72/EWG) angenommen; außerdem ist die Washingtoner Konvention über den Handel mit gefährdeten Arten jetzt entscheidungsreif. Schließlich wurde eine Empfehlung über die Wiederverwendung von Altpapier und die Verwendung von Recyclingpapier (81/

972/EWG) verabschiedet sowie eine Entscheidung für die Errichtung eines Informationssystems der Gemeinschaften zur Verhütung und Bekämpfung der Ölverschmutzung des Meeres (81/971/EWG).

Das zweite Aktionsprogramm der EG

Das zweite Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz lief von 1977 – 1981. Bereits Ende 1980 legte die Kommission ein bemerkenswertes Dokument vor, in welchem in überaus offener Form die Ergebnisse – aber auch gewisse Fehlschläge – des ersten und zweiten Programms analysiert werden¹¹. Im Anschluß daran wurde dann der Entwurf des dritten Aktionsprogramms erarbeitet und am 4. November 1981 dem Rat zugeleitet. Der Rat hat beschlossen, die Stellungnahme des Parlaments abzuwarten, bevor er mit den eigentlichen Beratungen beginnt, ein bislang zumindest sehr seltenes Vorgehen. Die Stoßrichtung wird in den Vorbemerkungen verdeutlicht, wenn es heißt: „Neben den bereits eingeleiteten Aktionen, insbesondere auf dem Gebiet der Verringerung der Umweltbelastung, erfordert die rationelle Nutzung aller Umweltressourcen die Verstärkung des vorbeugenden Charakters der Umweltpolitik durch Annahme und Durchführung einer umfassenden Strategie, durch die die Umweltpolitik vollständig mit den anderen Politiken eingebunden werden soll¹². Zweifellos werden die Entwicklung einer Gesamtstrategie und die Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche das Schwergewicht der Arbeit in den nächsten Jahren bilden.

Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind nur wenige umweltpolitische Ereignisse zu verzeichnen gewesen, die voraussichtlich auf die Gemeinschaft Auswirkungen haben werden. Die Umsetzung der 6. Änderungsrichtlinie, welche insbesondere die Prüfung von chemischen Stoffen vor dem Inverkehrbringen beinhaltet, machte außerordentlich gute Fortschritte¹². Nur Belgien befindet sich offenkundig im Verzug, wobei in manchen Ländern – etwa Niederlande und Italien – die Vorbereitung der erforderlichen Verwaltungsstruktur größere Fortschritte gemacht hat als die rein rechtliche Umsetzung. Auch die Kommission hat mit einer großen Anstrengung ihren Terminplan im wesentlichen eingehalten und das vorläufige Register der am 18. September 1981 auf dem Markt befindlichen Stoffe veröffentlicht¹³. Schon jetzt kann man sagen, daß die Umsetzung dieser Richtlinie sich rascher vollzieht als bei irgendeiner anderen bisherigen umweltpolitischen Maßnahme. Dieses verdeutlicht den besonderen Stellenwert der 6. Änderungsrichtlinie. Dies ist umso wichtiger, als weiterhin nachhaltige Schwierigkeiten mit der neuen amerikanischen Regierung eine Regelung der entsprechenden Fragen auf OECD-Ebene verhindern.

In Italien ist im Januar 1982 das große Kompendiengesetz verabschiedet worden, welches über 90 Richtlinien in italienisches Recht überführte, darunter auch zahlreiche umweltpolitisch wichtige¹⁴. Somit ist mit einem Schlag zumin-

dest formaljuristisch das größte Vollzugsdefizit der EG-Umweltpolitik behoben worden. Da auch bei anderen Mitgliedstaaten nur wenig über den weiteren Vollzug nach der Umsetzung in nationales Recht zu erfahren ist, können über diesen letzten Aspekt keine vergleichenden Aussagen gemacht werden.

Lediglich auf dem Gebiet des Naturschutzes sind ansonsten noch bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen. Die Ratifikation des Washingtoner Abkommens über den Handel mit gefährdeten Arten machte weitere Fortschritte, so daß bis Ende 1981 fünf EG-Länder die erforderlichen Ratifikationsinstrumente hinterlegt hatten und bei drei weiteren gute Fortschritte zu verzeichnen waren; Belgien bleibt ein erhebliches Problem, und Griechenland ist nicht Unterzeichner des Abkommens. Gerade aus dieser Sicht hat der mögliche Beitritt der Gemeinschaft als solcher zum Abkommen besondere Relevanz.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bulletin des Instituts für Europäische Umweltpolitik Nr. 18 (April 1982).
- 2 KOM (81) 626 endg. vom 4. November 1981.
- 3 ABl. der EG, C 110 vom 1. 5. 1982, S. 5.
- 4 Richtlinie des Rates 82/176/EWG, in: ABl. der EG, L 81 vom 27. 3. 1982, S. 29.
- 5 Richtlinie des Rates 76/464/EWG, in: ABl. der EG, L 129 vom 18. 5. 1976, S. 23.
- 6 ABl. der EG, C 212 vom 24. 8. 1979, S. 4.
- 7 ABl. der EG, C 118 vom 21. 5. 1981, S. 3.
- 8 Die Richtlinie des Rates 79/117/EWG verbietet ausnahmslos die Verwendung von Chlordan in Pflanzenschutzmitteln, zugelassen aufgrund einer entsprechenden Protokollerklärung.
- 9 Schriftliche Anfrage Nr. 1536/81, in: ABl. der EG, C 98 vom 19. 4. 1982, S. 4; Schriftliche Anfrage Nr. 1695/81, in: ABl. der EG, C 111 vom 3. 5. 1982, S. 12.
- 10 Parliamentary Debates, House of Lords, Weekly Hansard 14. December 1981, Vol. 73.
- 11 KOM (80) 222 endg. vom 7. 5. 1980.
- 12 Vgl. Bulletin des Instituts für Europäische Umweltpolitik Nr. 15 (Okt. 1981).
- 13 ABl. der EG, C 79 vom 31. 3. 1982.
- 14 Delega al Governo ad emanare norme per l'attuazione delle direttive della Comunità economica europea (554-B), Resoconto sommario 367 - 368, 28 Gennaio 1982 p. 24 - 25.

Weiterführende Literatur

- Bibliography on „Protection of environment“, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zentraldienst Dokumentation 1981, 223 S.
- Die Europäische Gemeinschaft und der Umweltschutz, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Information 1981, 8 S.
- Institut für Europäische Umweltpolitik (Hrsg.), Annual report 1980, Bonn 1981, 25 S.
- Offermann-Clas, Christel, Der Zweite EG-Umweltbericht, in: Europarecht, Baden-Baden, 15. Jg. 1980, H. 4, S. 389 - 398.
- Pritzel, Konstantin, Die Umweltpolitik in den intereuropäischen und innerdeutschen Beziehungen, in: Deutschland-Archiv, Köln 1980, H. 8, S. 834 - 843.
- Siehr, Kurt, Grenzüberschreitender Umweltschutz. Europäische Erfahrungen mit einem weltweiten Problem, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Tübingen 1981, H. 1 - 2, S. 377 - 398.