

Umweltpolitik

LOTHAR GÜNDLING

Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft hat in den vergangenen Jahren eine immer größere Aufmerksamkeit gefunden, in weiten Teilen der Öffentlichkeit allerdings eine kritische Aufmerksamkeit. Medien, Bürger, Umweltorganisationen, z. T. auch nationale Politiker sehen in der EG einen Bremsen für überfällige Umweltschutzmaßnahmen und machen sie für manch halbherzigen Schritt verantwortlich. Man beklagt das langwierige Entscheidungsverfahren, die Kompromißhaftigkeit der getroffenen Regelungen, das Demokratiedefizit in der gemeinschaftlichen Politik und die Bindung der Mitgliedstaaten an das Gemeinschaftsrecht, durch die man eine Nivellierung der Umweltpolitik in ganz Europa fürchtet. Die Skepsis erhält neue Nahrung durch die derzeit intensive Binnenmarktdiskussion, die viele in ihrer Ansicht zu bestätigen scheint, daß es in der EG doch nur um Ökonomie und allenfalls am Rande um Ökologie gehe.

In dieser kritischen Diskussion werden tatsächlich eine Reihe von wunden Punkten der europäischen Umweltpolitik angerührt. Sicher ist aber auch, daß häufig Hintergrund und Mechanismen der EG-Umweltpolitik verkannt und die Beziehungen zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Umweltpolitik nicht differenziert genug gesehen werden. Durch die EG erhält Umweltpolitik eine zusätzliche Handlungsebene mit eigenen Gesetzmäßigkeiten, insofern wird Umweltschutz komplizierter. Zugleich ist die EG aber auch eine umweltpolitische Chance, weil sie ein griffiges übernationales Instrumentarium ist, das weltweit keine Parallele hat. Dieses Instrumentarium muß nur in der richtigen Weise genutzt werden¹.

Binnenmarkt '92 als Motor europäischer Umweltpolitik

Die Entscheidung für den Binnenmarkt gibt auch der Umweltpolitik der Gemeinschaft einen neuen Impuls, denn die neue Stufe europäischer Integration, die man zumindest anstrebt, erzeugt einen Bedarf an weiterer europäischer Harmonisierung von Rechtsvorschriften, auch und gerade im Bereich des Umweltschutzes. Deshalb hat man in der Einheitlichen Europäischen Akte nicht nur neue Rechtsgrundlagen für die gemeinschaftliche Umweltpolitik (Art. 130 r, s, t EWG-Vertrag) geschaffen, sondern zugleich eine besondere Befugnis für die Harmonisierung zum Zwecke der Verwirklichung des Binnenmarktes mit Besonderheiten des Verfahrens und der Beschlußfassung (Art. 100 a EWG-Vertrag). Über den Anwendungsbereich und Inhalt dieser Bestimmung sowie ihr Verhältnis zum „Um-

weltkapitel“ des EWG-Vertrags ist eine ausgedehnte wissenschaftliche Diskussion in Gang gekommen, die hier nicht dargestellt werden kann². Es soll hier nur festgehalten werden, daß nach allgemeiner Auffassung alle Rechtsakte, die der Vereinheitlichung der für den Binnenmarkt relevanten Rechtsvorschriften dienen, auf die Spezialvorschrift des Art. 100 a zu stützen sind. Tatsächlich sind 1988 eine Reihe wichtiger Umweltrichtlinien auf der Basis des Art. 100 a angenommen bzw. vorgeschlagen worden, etwa die Richtlinie über gefährliche Zubereitungen³, die Richtlinienvorschläge der Kommission über Abfälle und gefährliche Abfälle⁴ oder die Richtlinienvorschläge über Gentechnik⁵.

Häufig wird die Befürchtung geäußert, daß Maßnahmen im Zuge des Binnenmarktes zu Lasten der Umwelt gehen könnten oder vielleicht sogar müßten⁶, daß also über die Binnenmarktharmonisierung die eigentliche Umweltpolitik der Gemeinschaft „ausgehebelt“ werden könnte. Es soll hier nicht bestritten werden, daß Zielkonflikte zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz bestehen, es soll auch nicht gesagt werden, daß Rechtsharmonisierung schon effektive Umweltpolitik bedeutet. Man sollte aber sehen, daß es eine Reihe von Korrektiven gibt, die man für eine effektive Umweltpolitik ins Spiel bringen könnte und auch sollte. Erstens bleibt trotz der manchmal schwierigen Abgrenzung zwischen Rechtsharmonisierung und Umweltpolitik dieser in jedem Fall ein eigener Anwendungsbereich erhalten, wie auch die Praxis der Gemeinschaft zeigt⁷. Zweitens besteht für die Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 100 a die Verpflichtung, daß sie von einem hohen Schutzniveau auszugehen haben. Das ist freilich nur ein vages Kriterium, aus dem sich kaum inhaltliche Anforderungen für die Umweltpolitik ableiten lassen. Doch kommt hier zu Hilfe, daß, drittens, auch die Rechtsvereinheitlichung die Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft beachten muß. Das folgt aus Art. 130 s Abs. 2, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind. Diese „Berücksichtigungsklausel“ gilt ohne Frage auch für die Rechtsharmonisierung. Viertens läßt auch Art. 100 a eine strengere nationale Umweltpolitik zu, auch wenn eine Bestätigung durch die Kommission erforderlich ist. Und fünftens schließlich sollte das bei der Rechtsvereinheitlichung anwendbare „Verfahren der Zusammenarbeit“ beachtet werden, das dem Europäischen Parlament eine stärkere Position einräumt als früher, so daß das Parlament seine traditionell engagierteren Haltungen verstärkt in den Entscheidungsprozeß einbringen kann.

Schutz der Atmosphäre, gefährliche Stoffe: kleine Lösungen für große Probleme

Schwerpunkte der umweltpolitischen Aktivität der Gemeinschaft lagen 1988/89 beim Schutz der Atmosphäre und dem Schutz vor gefährlichen Stoffen. Am 24. 11. 1988 konnte der Rat die jahrelang heftig diskutierte Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft verabschieden⁸. Die Richtlinie trägt – wie sie selbst hervorhebt – den „besonderen Gegebenheiten“ in den Mitgliedstaaten und den „besonderen technischen und wirtschaftlichen Zwängen gebührend Rechnung“ und vermeidet „unverhältnismäßig hohe

Kosten⁹. Für den zweiten „Dauerbrenner“ europäischer Luftreinhaltepolitik – die Abgasstandards für Kleinwagen unter 1,4 l – zeichnete sich im Frühjahr 1989 schließlich auch ein Kompromiß ab. Nachdem das Parlament auch in zweiter Lesung hartnäckig auf Standards, die den US-amerikanischen vergleichbar sind, bestanden und die Kommission sich diesem Standpunkt angeschlossen hatte, einigte sich der Rat der Umweltminister bei seiner Sitzung am 9. 6. 1989 auf Abgashöchstwerte, die die Einführung eines geregelten Drei-Wege-Katalysators erforderlich machen¹⁰.

Mit Entscheidung vom 14. 10. 1988 genehmigte der Rat im Namen der Gemeinschaft das Wiener Übereinkommen zum Schutze der Ozonschicht sowie das Protokoll von Montreal über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen¹¹. Mit Verordnung vom selben Tag wurde das Protokoll von Montreal für den Bereich der EG umgesetzt¹². Die Verordnung geht – trotz der weltweit geäußerten Kritik an den unzureichenden Maßnahmen des Protokolls¹³ – nicht über die Vereinbarungen von Montreal hinaus, die Gemeinschaft stellt vielmehr den Mitgliedstaaten anheim, verstärkte Maßnahmen zu ergreifen.

Für das ebenso drängende wie in seinen Auswirkungen noch nicht abzuschätzende Problem der drohenden Klimaänderungen hat die EG immerhin erste Schritte einer gemeinsamen Politik eingeleitet. Am 16. 1. 1989 legte die Kommission die Mitteilung an den Rat „Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft“ mit dem Untertitel „betreffend das Arbeitsprogramm der Kommission zur Beurteilung der politischen Optionen zur Verringerung der mit dem ‚Treibhauseffekt‘ verbundenen Risiken“ vor¹⁴.

Auch beim Schutz vor gefährlichen Stoffen dominiert weiter die Politik der kleinen Schritte. Die unmittelbar nach dem Sandoz-Unglück im November 1986 für einige Zeit ins Auge gefaßte Revision der Störfall-(Seveso-)Richtlinie kam bisher nicht zustande. Statt dessen hat der Rat am 24. November 1988 erst einmal eine kleine Änderung der Richtlinie beschlossen, um die Lagerung gefährlicher Stoffe einzubeziehen und die Öffentlichkeitsinformation zu verbessern¹⁵. Im übrigen wurde durch verschiedene Einzelregelungen das Instrumentarium zum Schutz vor gefährlichen Stoffen weiter ausgebaut¹⁶.

Abfallwirtschaft und Binnenmarkt

Die seit einiger Zeit angestellten Überlegungen zu einer Revision der abfallrechtlichen Grundlagen der Gemeinschaft (Rahmenrichtlinie 1975, Richtlinie über gefährliche Abfälle 1978, Richtlinie über grenzüberschreitenden Transport 1984) mündeten 1988 in einen formellen Vorschlag der Kommission¹⁷. Darin wird vor allem auf die zunehmende Bedeutung der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle abgehoben, die neue Regelungen erforderlich mache. Daß es bei der Revision aber nicht bloß um eine Liberalisierung der grenzüberschreitenden Verbringung gehen darf, sondern um eine bessere Verwirklichung der Prinzipien einer geordneten Abfallwirtschaft – Vermeidung, Wiederverwendung,

schadlose Beseitigung – gehen muß, hat das Europäische Parlament in einer detaillierten Stellungnahme mit zahlreichen Abänderungsvorschlägen vorgebracht¹⁸.

Gentechnik: über die EG werden Weichen gestellt

Während in manchen Staaten, in denen gentechnische Entwicklungen und Forschungen im Gange sind, noch grundsätzliche Kontroversen über einschlägige Regelungen ausgetragen werden, ist die Gemeinschaft 1988 aktiv geworden und hat ihrerseits eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht. Zu den wichtigsten gehören zweifellos die beiden Richtlinienentwürfe der Kommission über die Verwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen in abgeschlossenen Systemen und über die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt¹⁹. Die Richtlinien, die beide die Gentechnik als fortschrittlich ansehen, sollen zu einheitlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten führen, sind also Harmonisierungsmaßnahmen. Inhaltlich sind sie allerdings äußerst liberal, sehen lediglich Anmeldepflichten für gentechnische Arbeiten vor und bleiben damit erheblich hinter den in einigen Mitgliedstaaten, so auch in der Bundesrepublik Deutschland, diskutierten Maßnahmen zurück. Ob sich alle Staaten diesem liberalen Regime anschließen können, die angestrebten einheitlichen Regelungen also zustande kommen, bleibt abzuwarten²⁰.

HABITAT, Bürgerinformation: gelingen große Würfe?

Zwei umweltpolitische Vorhaben der Gemeinschaft werden von Umweltschutzseite mit großen Erwartungen bedacht: die vorgeschlagene Richtlinie zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (HABITAT-Richtlinie)²¹ und die vorgeschlagene Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt²². Mit der HABITAT-Richtlinie soll der Naturschutz in der EG auf neue Grundlagen gestellt und bis zum Jahr 2000 ein umfassendes Netz von Schutzgebieten zur Erhaltung der bedrohten Lebensräume und Arten geschaffen werden. Die Richtlinie über Umweltinformationen soll den Zugang der Bürger zu behördlichen Informationen und die Verbreitung von Informationen von Amts wegen verbessern. Beide Vorhaben betreffen ebenso zentrale wie sensitive Bereiche des Umweltschutzes, und der Widerstand von Wirtschaft und Bürokratie ist abzusehen. Insofern darf man auch hier gespannt sein auf das weitere Schicksal der Initiativen.

Europäischer Gerichtshof: eine Lanze für den Umweltschutz

Im Berichtszeitraum hat der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil zur dänischen Pfandflaschenregelung²³ eine Entscheidung gefällt, die für die Umweltpolitik in der Gemeinschaft fundamental werden könnte, insbesondere für das Verhältnis von EG- und nationalen Maßnahmen. Anknüpfend an seine bisherige Rechtsprechung befand das Gericht, daß Umweltschutz zu den „zwingenden Erfordernissen“ gehöre, die Ausnahmen vom freien Warenverkehr rechtfertigen könnten. Sofern nationale Maßnahmen aus Gründen des Umweltschutzes erfor-

derlich und auch geeignet seien, müsse der freie Warenverkehr zurückstehen. Das Gericht sah im vorliegenden Fall diese Bedingungen als gegeben an und hielt die dänische Pfandregelung für Bier- und Getränkebehälter (im wesentlichen) aufrecht.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Gündling, Lothar und Beate Weber (Hrsg.): *Dicke Luft in Europa*, Heidelberg 1988.
- 2 Vgl. die Literaturübersicht am Ende.
- 3 Richtlinie 88/379/EWG, Abl. der EG, L 187/14 vom 16. 7. 88.
- 4 KOM (88)391 endg. vom 5. 8. 88.
- 5 KOM (88)160 endg. vom 4. 5. 88.
- 6 Vgl. Braungart, Michael: Von Schlupflöchern, Hintertüren und vorauseilendem Gehorsam, in: *NATUR* 6 (1989), S. 18 f.; Hey, Christian und Jutta Jahns-Böhm: *Ökologie und freier Binnenmarkt*, Freiburg 1989.
- 7 Beispiele für auf Art. 130s gestützte Maßnahmen sind die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen und die Richtlinie über die Änderung der Störfall-Richtlinie, beide vom 24. 11. 1988, die Verordnung über die Umsetzung des Protokolls von Montreal vom 14. 10. 1988, der Vorschlag für eine HABITAT-Richtlinie vom 31. 8. 1988 und der Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltinformationen vom 28. 11. 1988. Im einzelnen s. unten.
- 8 Richtlinie 88/609/EWG, Abl. der EG, L 336/1 vom 7. 12. 88.
- 9 Erwägungen a. E.
- 10 Vgl. *Frankfurter Rundschau* vom 10. 6. 89.
- 11 Entscheidung 88/540/EWG, Abl. der EG, L 297/8 vom 31. 10. 88.
- 12 Verordnung (EWG) Nr. 3322/88, Abl. der EG, L 297/1 vom 31. 10. 88.
- 13 Vgl. im einzelnen Gündling, Lothar: *Das Protokoll von Montreal – Hoffnung für die Ozonschicht?* in: *Europäische Umwelt* 1 (1988), S. 38 f.; ferner den Zwischenbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung“, in: *ZUR SACHE* 5 (1988), Bonn 1988.
- 14 KOM (88)656/2 endg.
- 15 Richtlinie 88/610/EWG, Abl. der EG, L 336/14 vom 7. 12. 88.
- 16 Richtlinie 88/379/EWG, Abl. der EG, L 187/14 vom 16. 7. 88 (gefährliche Zubereitungen); Richtlinie 88/347/EWG, Abl. der EG, L 158/36 vom 25. 6. 88 (bestimmte gefährliche Stoffe der Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG); Kommissionsvorschlag KOM (88)432 endg. vom 14. 9. 88 (weitere gefährliche Stoffe der Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG); Kommissionsvorschlag KOM (88)708 endg. vom 22. 12. 88 (Schutz der Gewässer vor Nitraten).
- 17 KOM (88)391 endg. vom 5. 8. 88.
- 18 Bericht Iversen, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, A 2 – 74/89 vom 7. 4. 89.
- 19 KOM (88)160 endg. vom 4. 5. 88.
- 20 Vgl. den Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gentechnikgesetz, Stand April 1989, der (bisher) auch Genehmigungen und Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht.
- 21 KOM (88)381 endg. vom 31. 8. 88.
- 22 KOM (88)484 endg. vom 28. 11. 88. Vgl. dazu die vorausgehende Initiative im Europäischen Parlament, Bericht van der Lek, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, A 2 – 30/87 vom 13. 4. 87.
- 23 Urteil vom 20. 9. 88, Rechtssache 302/86.

Weiterführende Literatur

- Grabitz, Eberhard und Christian Zacker: *Die neuen Umweltkompetenzen der EWG*, in: *Neue Z. f. Verw.-Recht* 8 (1989), S. 297 ff.
- Gündling, Lothar und Beate Weber (Hrsg.): *Dicke Luft in Europa. Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik*, Heidelberg 1988.
- Hailbronner, Kay: *Der „nationale Alleingang“ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstan-*

- dards für Pkw, in: Eur. Grundrechte 16 (1989), S. 101 ff.
- Hey, Christian und Jutta Jahns-Böhm: Ökologie und freier Binnenmarkt, Freiburg 1989.
- Langeheine, Bernd: Rechtsangleichung unter Art. 100 a EWGV – Harmonisierung vs. nationale Schutzinteressen, in: Europarecht 23 (1988), S. 235 ff.
- Pernice, Ingolf: Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, in: Die Verwaltung 22 (1989), S. 1 ff.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Europäisches Umweltrecht und Europäische Umweltpolitik, Köln u. a. 1988.
- Strübel, Michael: Umweltpolitik in Europa – Möglichkeiten und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 27/88, S. 15 ff.