

001586/EU XXIV.GP
Eingelangt am 19/11/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.11.2008
KOM(2008) 773 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft

{SEK(2008) 2851}
{SEK(2008) 2852}
{SEK(2008) 2876}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft

1. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung wird erläutert, wie die in der Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse - Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ beschriebenen neuen Ansätze im Umweltbereich angewandt werden.

Es wird aufgezeigt, inwieweit das gemeinschaftliche Umweltrecht durch eine Kombination der folgenden Maßnahmen besser umgesetzt werden kann:

- legislative und postlegislative Maßnahmen zur *Verhütung von Verstößen*,
- *Berücksichtigung* der spezifischen Belange der *europäischen Öffentlichkeit*,
- direktere und nachdrücklichere Behandlung der *wichtigsten Verstöße*,
- verstärkter *Dialog mit dem Europäischen Parlament*,
- Verbesserung der Transparenz, der Kommunikation und des *Dialogs mit der Öffentlichkeit* und Interessenträgern.

Diese Überarbeitung erfolgt vor allem angesichts der Erweiterung der EU im Zeitraum 2004-2007, der immer größer werdenden Umweltbelange und der immer umfangreicher werdenden Umweltvorschriften, der bedeutenden Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und der die Rechteinhaltung fördernden neuen Praktiken zum richtigen Zeitpunkt. Die Mitteilung reflektiert die Tatsache, dass der Umsetzung heute mehr Priorität eingeräumt wird, wie dies vor allem im Sechsten Umweltaktionsprogramm¹ und seiner Halbzeitbewertung² zum Ausdruck kommt, und wird einem bereits seit längerem bestehenden Interesse des Europäischen Parlaments gerecht.

Die Mitteilung nennt zunächst die Herausforderungen, die bei der Umsetzung von Umweltvorschriften in der EU gemeistert werden müssen, und erläutert anschließend, mit welchen spezifischen Mitteln die Einhaltung dieser Vorschriften gefördert und erreicht wird. Letztere umfassen Maßnahmen zur Verhütung von Rechtsverstößen durch Verbesserung der Qualität neuer gemeinschaftlicher Umweltvorschriften und durch Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Vorschriften auf nationaler Ebene, Maßnahmen zur Berücksichtigung der besonderen Belange der europäischen Öffentlichkeit durch einen verbesserten Problemlösungsmechanismus und eine verstärkte Präsenz der Kommission in den Mitgliedstaaten, Kriterien zur Feststellung von Verstößen, die besonderes Augenmerk

¹ Beschluss Nr. 1600/2002/EG.

² Mitteilung der Kommission KOM(2007) 225.

erfordern, und Vorschläge zur Verbesserung des Dialogs mit dem Europäischen Parlament, der Öffentlichkeit und Interessenträgern. Die Mitteilung wird durch zwei separate Kommissionsdokumente ergänzt - eine Beschreibung der sektoralen Herausforderungen und der Präventivmaßnahmen zur Förderung der Rechtseinhaltung sowie eine zusammenfassende Folgenabschätzung³.

2. DIE HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN UMWELTRECHTS

2.1 Allgemeine Herausforderungen

Das gemeinschaftliche Umweltrecht ist umfangreich und verfolgt ehrgeizige Ziele in den Bereichen Klimawandel, Luftqualität, Abfallwirtschaft, Schutz der Wasserressourcen und der biologischen Vielfalt, Chemikalienkontrolle und Umweltverträglichkeitsprüfung. Es greift auf eine große Palette von Mechanismen wie Produktnormen, Ziele in Bezug auf den Umweltzustand, Verbote und Beschränkungen, wirtschaftliche Instrumente, die Ausweisung gefährdeter Gebiete, Pläne und Programme sowie Vorschriften für die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit zurück. Das Gemeinschaftsrecht muss auf eine Vielzahl natürlicher Gegebenheiten sowie im Rahmen sehr unterschiedlicher nationaler und regionaler Verwaltungsregelungen und in Situationen von häufig grenzüberschreitender Dimension angewandt werden. Ferner besteht ein großes öffentliches Interesse, das bei der Ausübung von Umweltrechten auch in Beschwerden und Petitionen zum Ausdruck kommt.

Weitere Herausforderungen bestehen in

- *der Unzulänglichkeit (in Bezug auf Fristen und Vollständigkeit) nationaler und regionaler Vorschriften,*
- *mangelndem Umweltwissen und mangelndem Umweltbewusstsein* seitens nationaler und regionaler Verwaltungen,
- *einem Mangel an Verwaltungskapazitäten,*
- *unzulänglichen nationalen und regionalen Durchsetzungsvorschriften und -praktiken,*
- *Unterinvestitionen und Aufschiebung von Investitionen* in erforderliche Infrastrukturen zur Eindämmung der Umweltverschmutzung.

Auch die Herausforderungen in Zusammenhang mit der letzten Erweiterung sollten erwähnt werden. Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der EU-12 erfordert erhebliche Verbesserungen bei Infrastrukturen, bei Verwaltungsregelungen und bei der Bürgerbeteiligung. Beitrittsländer stehen vor ähnlichen Herausforderungen.

³ SEK(2008) 2851 und SEK(2008) 2852.

2.2 Besondere Herausforderungen

Mangelhafte Kommunikation und unzulängliche nationale und regionale Durchführungsvorschriften betreffen alle Bereiche des gemeinschaftlichen Umweltrechts. Es stellen sich folgende spezifischen Herausforderungen:

- **Abfallwirtschaft:** Einige Mitgliedstaaten müssen ihre illegalen Mülldeponien abschaffen, angemessene Netze ordnungsgemäßer Abfallbeseitigungsanlagen einrichten, illegale Abfallverbringungen unterbinden und die Öffentlichkeit stärker für die Ziele der Verhütung, Wiederverwendung und Wiederverwertung von Abfällen sensibilisieren. Es bedarf einer Kombination aus Investitionen und gut strukturierten nationalen und regionalen Durchsetzungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen.
- **Gewässer:** Bestimmte Mitgliedstaaten müssen mehr in die Sammlung und Behandlung kommunaler Abwässer investieren. Dazu sind eine langfristige Planung und finanzielle Verpflichtungen erforderlich.
- **Natur:** Eines der wichtigsten Netze europäischer Naturschutzgebiete weist trotz seines mittlerweile weiten Erfassungsbereichs noch immer Lücken auf. Außerdem muss mehr getan werden, um diese Gebiete im Einklang mit den Naturschutzziele zu verwalten.
- **Industrieanlagen:** Zahlreiche Industrieanlagen sind nach wie vor ohne Gemeinschaftsgenehmigung, und auch andere Auflagen sind noch nicht erfüllt.
- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Bei Einwänden gegen Großprojekte wird häufig die Frage der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften für die Umweltverträglichkeitsprüfung angeführt. Die Herausforderung liegt in einer geordneten Entwicklung, die legitimen Umweltbelangen Rechnung trägt.
- **Luftqualität:** Die Nichteinhaltung der gemeinschaftlichen Luftqualitätsnormen in vielen europäischen Städten erfordert eine konzertierte Aktion zur Senkung der Schadstoffkonzentrationen.
- **Klimawandel:** Es ist nach wie vor notwendig, dass alle Mitgliedstaaten die im Interesse ordnungsgemäßer Folgemaßnahmen zum Kyoto-Protokoll der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen⁴ erforderlichen Informationen übermitteln.

Ein Begleitdokument enthält nähere Einzelheiten.

3. DIE LÖSUNGEN: HIN ZU EINER BESSEREN UMSETZUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN UMWELTRECHTS

Zur besseren Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts sind Verhütungs- und Korrekturmaßnahmen in den Schlüsselbereichen erforderlich. Es gibt auch ein strategisches Element.

⁴ Entscheidung Nr. 280/2004.

Im Interesse der Kohärenz von der Konzipierung bis hin zur Durchführung politischer Maßnahmen und der koordinierten Anwendung der breiten Palette der nachstehend beschriebenen Instrumente hat die Generaldirektion für Umwelt interne Arbeitsgruppen für Naturschutz, Gewässer, Luft, Klimawandel, Abfälle und Umweltverträglichkeitsprüfung eingesetzt.

Dazu war ein strategischer, sektoraler Ansatz erforderlich, um Probleme, die in beträchtlichem Umfang und in allen Mitgliedstaaten bestehen, herauszuarbeiten und zu bewältigen. Nach diesem Ansatz war es der Kommission beispielsweise möglich, das Problem fehlender Kläranlagen in sehr viel mehr Städten und das Vorhandensein illegaler Deponien an sehr viel mehr Orten zu lösen, als dies möglich gewesen wäre, wenn sie sich nur auf Einzelfälle konzentriert hätte. Im Bereich Naturschutz hat dieser Ansatz dazu beigetragen, dass EU-weit Tausende von Naturschutzgebieten ausgewiesen werden konnten: Der Ansatz wird mittlerweile auch auf die Verwaltung dieser Schutzgebiete angewandt, beispielsweise durch Förderung des Dialogs und bewährter Praktiken in bestimmten Wirtschaftssektoren wie Häfen und der nichtenergetischen mineralgewinnenden Industrie. Ein anstehender Bericht der Kommission über den ersten Gesundheitscheck der nach den Naturschutzvorschriften der Gemeinschaft geschützten Lebensräume und Arten wird Aufschluss über die Wirksamkeit der geltenden Politik geben.

3.1 Verhütung von Rechtsverstößen

Umfang und Komplexität des gemeinschaftlichen Umweltrechts und die hohe Zahl von Rechtsverstößen unterstreichen die Bedeutung einer ausgefeilten Strategie, mit der sich Verstöße von vorneherein verhüten lassen. Die Kommission greift zu diesem Zweck systematisch auf Präventionsmaßnahmen zurück, die nachstehend beschrieben sind. Das Begleitdokument enthält eine ausführlichere Beschreibung dieser Maßnahmen.

Bemühungen zur Verhütung von Rechtsverstößen müssen ein legislatives Lebenszykluskonzept reflektieren, d. h. sie müssen bei der Konzipierung und beim Entwurf von Vorschriften ansetzen, eine Reihe von Maßnahmen und Handlungen umfassen, die greifen, sobald die Vorschriften erlassen sind, und auch die Überprüfung und Überarbeitung dieser Vorschriften vorsehen. Umweltverträglichkeitsprüfung, Luftqualität und Abfallgesetzgebung sind Beispiele für die Aktualisierung von Rechtsvorschriften, die den Erfahrungen mit Um- und Durchsetzung Rechnung trägt.

Techniken und Instrumente wie Thematische Strategien, Konsultationen und Umweltverträglichkeitsprüfungen können dazu beitragen sicherzustellen, dass neue Vorschriften und politische Maßnahmen sowie die Überprüfung und Überarbeitung geltender Vorschriften und politischer Maßnahmen kohärent, effizient und wirksam sind.

Sobald Vorschriften und politische Maßnahmen in Kraft sind, helfen verschiedene Präventionsinstrumente sicherzustellen, dass die in den Vorschriften vorgesehenen Aufgaben erfolgreich durchgeführt werden. Diese Instrumente umfassen

- die *wirksame Erfassung von Informationen*, um zu überprüfen, inwieweit Vorschriften und politische Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung zeigen. Beispiel: Die breit veröffentlichten jährlichen Badegewässerberichte der Kommission geben einen genauen Überblick über die Qualität von Badegewässern in der gesamten Gemeinschaft;

- **Leistungsanzeiger**, die es den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit ermöglichen, die relativen Leistungen der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung spezifischer Ziele zu vergleichen. In einem dieser Leistungsanzeiger wurden die bisherigen Fortschritte der Mitgliedstaaten bei Schaffung eines Netzes von Naturschutzgebieten hervorgehoben⁵;
- **die angemessene Verwendung von Gemeinschaftsmitteln**. Beispiel: Über Agrarumweltausgaben werden Bewirtschaftungssysteme finanziert, die zur Erhaltung fragiler naturnaher Lebensräume beitragen. Großinvestitionen in die Abwassersammlung und -behandlung werden aus Gemeinschaftsmitteln finanziert. Der Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds verweisen ausdrücklich auf umweltfreundlichen Verkehr;
- **die Unterstützung von Beitrittsländern vor dem Beitritt**, um sicherzustellen, dass neue Mitgliedstaaten ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts besser in der Lage sind, das Gemeinschaftsrecht zu respektieren;
- die Erarbeitung von **Leitfäden** der Kommission, um Auslegungskonflikte und Missverständnisse zu vermeiden. Beispiel: Die Kommission hat 24 Leitfäden zu den Schlüsselaspekten der Wasserrahmenrichtlinie erstellt. Dies zeugt von den weitreichenden Implikationen und dem großen Interesse von Interessenträgern an den betreffenden Vorschriften;
- andere Formen der Unterstützung und den **strukturierten Dialog** mit nationalen Behörden, auch über etablierte Expertennetzwerke wie IMPEL⁶ und GreenForce⁷ und andere Interessenträger. Beispiel: Die Kommission führt zurzeit einen Dialog über Probleme im Zusammenhang mit illegalen und schlecht verwalteten Abfalldeponien und illegalen Abfallverbringungen.

Die Kommission beabsichtigt ferner, ein Fortbildungsprogramm für Umweltjuristen zu kofinanzieren und mit **Richter**-Netzen wie dem Europäischen Richterforum für die Umwelt (*European Forum of Judges for the Environment*) und der Vereinigung europäischer Verwaltungsrichter (*Association of European Administrative Judges*) Informationen auszutauschen und zusammenzuarbeiten. Dadurch soll die Schlüsselrolle nationaler Gerichte hervorgehoben werden, die in vielen Einzelfällen entscheiden, und in Bereichen wie Abfälle und Naturschutz wurde die Auslegungsrechtsprechung des EuGH aufgrund direkter Maßnahmen der Kommission in Anwendung von Artikel 226 EG-Vertrag durch Urteile einzelstaatlicher Richter gemäß Artikel 234 des Vertrags beträchtlich ergänzt.

Die Kommission wird künftig nach dem Erlass wichtiger neuer Umweltrichtlinien ständige Netzwerke einrichten, an denen Kommissionsbeamte und Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten mitwirken. Diese Netzwerke sollen durch den Austausch von Empfehlungen und Erfahrungen dazu beitragen, dass die Vorschriften vollständig und fristgerecht umgesetzt

⁵ Der Leistungsanzeiger ist als Natura-2000-Barometer bekannt. Für nähere Informationen siehe: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

⁶ Europäisches Netzwerk für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts. Dieses Netz aus nationalen Umweltinspektoren wurde 1992 eingerichtet. Für nähere Informationen siehe: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Netzwerk der Europäischen Union aus Natur- und Forstinspektoren der Mitgliedstaaten. Für nähere Informationen siehe: http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm

werden. Solche Netze existieren beispielsweise bereits für die Naturschutzvorschriften der EG.

3.2 Problemlösung - Berücksichtigung spezifischer Belange der europäischen Öffentlichkeit

Im Interesse einer einheitlichen Akzeptanz des gemeinschaftlichen Umweltrechts ist es wichtig, dass Bürger in allen Amtssprachen akkurat über die geltenden Umweltvorschriften informiert werden, dass sie zuständige Stellen auffordern können, ihren Verpflichtungen nachzukommen, und dass sie unter bestimmten Umständen auf nationale Streitbeilegungsmechanismen zurückgreifen können, die im Gemeinschaftsrecht verankert sind. Zur weitestgehenden Vermeidung von Doppelarbeit sollte außerdem ein kohärentes und effizientes Arbeitsverhältnis zwischen den verschiedenen zuständigen Stellen gewährleistet sein.

Da die Umsetzung von Vorschriften in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, muss der Hauptschwerpunkt auf einer wirksamen Reaktion und angemessenen Rechenschaftslegung auf nationaler und regionaler Ebene liegen.

Wirksame Reaktionen auf nationaler und regionaler Ebene, einschließlich Mechanismen für verwaltungsbehördliche und gerichtliche Überprüfung

Aufforderung zuständiger Behörden durch Bürger, abgeleitete Gemeinschaftsvorschriften in bedenklichen Situationen durchzusetzen

Der Bürger ist oft der erste, dem Tätigkeiten wie illegale Deponien oder Ableitungen in Gewässer, die einen Verstoß gegen abgeleitetes EG-Umweltrecht darstellen, bewusst werden. Ein wichtiger Indikator der sinnvollen Anwendung von Vorschriften ist die Geschwindigkeit und die Wirksamkeit, mit der die zuständigen Behörden intervenieren, wenn Bürger Alarm schlagen. Die Mitgliedstaaten können die gute Beziehung zwischen Bürger und Behörde fördern, indem sie vertrauliche Telefonnummern einrichten, Beschwerdeverfahren vorsehen sowie Stellen für die Durchsetzungsaufsicht und Bürgerbeauftragte einsetzen.

Streitfälle: aus dem EG-Recht abgeleitete Streitbeilegungsmechanismen auf nationaler und regionaler Ebene, die Rolle der Aarhus-Konvention

Es wird Fälle geben, in denen Bürger und zuständige Behörden sich nicht darüber einig sind, ob gemeinschaftliche Umweltvorschriften eingehalten werden oder nicht.

Die Aarhus-Konvention⁸, bei der die Gemeinschaft Vertragspartei ist⁹, räumt der Öffentlichkeit allgemein Zugang zu Gerichten ein. Im Jahr 2003 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Durchführungsrichtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁰ angenommen, der zurzeit von den Mitgesetzgebern geprüft wird.

⁸ Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁹ Siehe Beschluss 2005/370/EG des Rates (ABl. L 124 vom 17.5.2005).

¹⁰ KOM(2003) 624.

Die Kommission hat außerdem eine Studie veröffentlicht, mit der geprüft wird, wie die Mitgliedstaaten der Konvention nachkommen¹¹, und hat angesichts der Ergebnisse der Studie eine öffentliche Debatte lanciert¹². Sie vertritt nach wie vor den Standpunkt, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht besser und konsequenter durchgesetzt würde, wenn der Richtlinienvorschlag angenommen wird. Der Umstand, dass es leichter gemacht wird, Verstöße vor ein nationales Gericht zu bringen, dürfte mehr Bürgernähe bei der Problemlösung ermöglichen und das Erfordernis eines Einschreitens der Kommission verringern.

Das gemeinschaftliche Umweltrecht sieht bereits Überprüfungsmechanismen für Streitfälle vor, die die Verweigerung erbetener Umweltinformationen oder öffentliche Anhörungen zu Umweltverträglichkeitsprüfungen und Genehmigungsentscheidungen in Bezug auf die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung betreffen. Die Kommission wird die Qualität nationaler Rechtsvorschriften und ihre Umsetzung in die Praxis kontrollieren, um auf diese Weise sicherzustellen, dass diese Überprüfungsmechanismen in allen Mitgliedstaaten funktionsfähig sind. Wenn die Kommission künftig geltende Vorschriften überprüft oder neue Vorschriften vorschlägt, wird sie gegebenenfalls ähnliche Überprüfungsmechanismen vorschlagen.

Die Rolle der Kommission bei Informationssuchen, Beschwerden und Petitionen

Obgleich zunächst sichergestellt werden muss, dass Bürger und Interessenträger auf nationaler und regionaler Ebene zufriedenstellende Antworten erhalten, muss auch die Kommission Beschwerden und Petitionen prüfen und Umweltinformationen geben.

Zusammen mit 15 Mitgliedstaaten hat die Kommission einen Pilotmechanismus zur Problemlösung eingerichtet, um festzustellen, wie besser auf Bürgeranfragen in Bezug auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts reagiert werden kann. Jeder Verstoß gegen das Umweltrecht wird unverzüglich an die am Pilotprojekt beteiligten Mitgliedstaaten weitergeleitet. Den Mitgliedstaaten wird nahegelegt, Praktiken, die sich im Einzelfall bewährt haben, in breiterem Maßstab anzuwenden.

Die Kommission wird in ihren Vertretungen in vier Mitgliedstaaten¹³ versuchsweise Umweltbeamte einsetzen, die den Bürgern und anderen Interessenträgern umweltrechtliches Fachwissen näher bringen sollen, indem sie rechtliche und andere Informationen vermitteln, sensibilisieren, Probleme und Lösungen herausarbeiten und bewerten und als Verbindungsstelle für nationale Behörden und Stellen fungieren, die für die Umsetzung von Umweltvorschriften zuständig sind. Die Tätigkeiten dieser Umweltbeamten werden eng mit anderen Umsetzungsinitiativen der Kommission, darunter auch der verbesserte Problemlösungsmechanismus, koordiniert. Es gibt erste Anhaltspunkte dafür, dass die Initiative dazu beiträgt, Probleme und Lösungen früher herauszuarbeiten.

¹¹ Die Studie hat den Titel „*Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))*“ (Vorschläge über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Artikel 9 Absatz 3) und ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Siehe vorherige Fußnote. Aus der Studie geht allgemein hervor, dass der Zugang zu Gerichten gemeinschaftsweit noch deutlich verbessert werden kann.

¹³ Spanien, Portugal, Italien und Polen.

Die diversen Mittel, mit denen die Einhaltung aller Umweltvorschriften gefördert und verwirklicht werden soll, werden regelmäßig überprüft und gemessen an den Zielen der fristgerechten und umfassenden Umsetzung und der Reaktion auf öffentliche Belange bewertet.

3.3 Direktere und nachdrücklichere Behandlung bedeutender Verstöße

Urteile des EuGH haben in bedeutendem Maße dazu beigetragen, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht heute besser angewandt wird. So hat die Rechtsprechung in Fällen betreffend die unzulängliche Ausweisung von Feuchtgebieten und anderen Gebieten als besondere Schutzgebiete für Wildvögel in den Niederlanden¹⁴ und die Unvollständigkeit der Liste von Lebensräumen in Deutschland¹⁵ und Frankreich¹⁶ im Hinblick auf die Errichtung eines europaweiten Netzes bedeutender Naturschutzgebiete dazu beigetragen sicherzustellen, dass es heute in diesen Ländern weite Schutzgebiete gibt, in denen gefährdete Arten wild lebender europäischer Arten geschützt werden. Fälle betreffend die weitverbreitete Missachtung der gemeinschaftlichen Abfallbewirtschaftungsvorschriften in Irland¹⁷ und das Tolerieren unzähliger illegaler Abfalldeponien in Griechenland¹⁸ haben den Grundstein für umfangreiche Reformen der Abfallbewirtschaftungsvorschriften in diesen Mitgliedstaaten gelegt.

Um die bedeutendsten Probleme zu lösen, ist es wichtig, dass das Vertragsverletzungsverfahren wirksam angewandt wird. Obgleich alle Beschwerden und Rechtsverstöße bearbeitet werden, sind im „Europa der Ergebnisse“ drei Kategorien von Verstößen von Belang, die direkter und nachdrücklicher behandelt werden sollen.

1. Die erste Kategorie, die die **Nichtmitteilung von Durchführungsvorschriften** zu Richtlinien betrifft, ist für die Umwelt von besonderer Bedeutung, weil Richtlinien das wichtigste Rechtsinstrument im Umweltbereich sind.
2. Die zweite Kategorie betrifft die **Nichtberücksichtigung von EuGH-Urteilen** innerhalb eines Bezugszeitraums von durchschnittlich 12 bis 24 Monaten, ausgenommen unter besonderen Umständen in Ausnahmefällen. Zahlreiche Urteile im Umweltbereich ergehen im Zusammenhang mit ergebnisorientierten Verpflichtungen wie der Durchsetzung einer Umweltqualitätsnorm oder der Errichtung von Kläranlagen. Bei der Festsetzung des Bezugszeitraums trägt die Kommission der maßgeblichen Rechtsprechung des EuGH Rechnung¹⁹.
3. Die dritte Kategorie betrifft **Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, einschließlich Fälle der Nichteinhaltung von Vorschriften, die Grundsatzfragen aufwerfen oder besonders weitreichende negative Folgen für die Bürger haben**, wie Fälle, die die Anwendung von Vertragsgrundsätzen und wesentlichen Bestimmungen von Rahmenverordnungen und Rahmenrichtlinien betreffen. Kriterien für derartige Fälle der Nichteinhaltung müssen nach Sektoren festgelegt werden.

¹⁴ C-3/96, *Kommission gegen Niederlande* [1998] EuGH I-3031.

¹⁵ Rechtssache C-71/99, *Kommission gegen Deutschland* [2001] EuGH I-5811.

¹⁶ Rechtssache C-220/99, *Kommission gegen Frankreich* [2001] EuGH I-5831.

¹⁷ Rechtssache C-494/01, *Kommission gegen Irland* [2005] EuGH I-3331.

¹⁸ Rechtssache C-502/03, *Kommission gegen Griechenland*.

¹⁹ Siehe Rechtssache C-278/01, *Kommission gegen Spanien*, [2003] EuGH I-14141, Randnummern 26-30.

Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten liegen Verstöße gegen das Umweltrecht mit besonders weit reichenden negativen Folgen für die Bürger dann vor, wenn Bürger wegen Nichteinhaltung von Umweltqualitätsnormen oder Vorschriften zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung gegenwärtig oder in Zukunft in großem Umfang oder wiederholt unmittelbar zu Schaden kommen oder ihre Lebensqualität ernsthaft beeinträchtigt wird. Die Unumkehrbarkeit des Schadens ist entscheidend für die prioritäre Behandlung eines Problems.

Grundsatzfragen können sich auf verschiedene Weise stellen; so kann ein Mitgliedstaat die allgemeine Wirksamkeit des gemeinschaftlicher Umweltrechts grundlegend untergraben, wenn er Umsetzungsmaßnahmen erlässt, die der betreffenden Richtlinie spürbar zuwiderlaufen, oder wenn er es versäumt, Maßnahmen zu ergreifen, die eine bestimmte, auf Gemeinschaftsebene vereinbarte Aktion wie den Emissionshandel fördern.

Angesichts dieser Argumente werden die folgenden Kriterien auf den Umweltsektor angewandt:

a) *Nichteinhaltung wichtiger Vorschriften, gewertet als signifikantes Risiko für die ordnungsgemäße Umsetzung von Umweltvorschriften sowie für deren allgemeine Wirksamkeit.* Dieses Kriterium soll auf jene Richtlinien und Richtlinienbestimmungen begrenzt werden, die den Hauptrahmen für den Umweltschutz bilden. Es bezieht sich auf mangelhafte oder unvollständige nationale Vorschriften, die den Anwendungsbereich der Vorschriften einer Richtlinie in erheblichem Maße begrenzen oder die angestrebten Ergebnisse auf andere Weise erheblich beeinträchtigen. Beispiel: Im Bereich Naturschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung werden bereits rechtliche Verfahren wegen Nichteinhaltung der Vorschriften der Vogelschutzrichtlinie²⁰, der FFH-Richtlinie²¹ und der Richtlinie für Umweltverträglichkeitsprüfung²² eingeleitet. Ähnliche Verfahren werden nach und nach für wichtige Richtlinien in den Bereichen Abfallwirtschaft, Gewässerschutz und Schutz der Luftqualität eingeleitet.

b) *Systematische Verstöße gegen Umweltqualitätsnormen oder andere Umweltschutzvorschriften mit schwerwiegenden negativen Folgen oder Risiken für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Menschen oder für Naturgüter mit hohem ökologischen Wert.* Dieses Kriterium bezieht sich auf Situationen, in denen es wiederholt und in großem Umfang zu Verstößen gegen 1) wichtige Verpflichtungen betreffend den Umweltzustand (wie Verpflichtungen zur Einhaltung von Schadstoffhöchstmengen in Luft oder Gewässern oder zur Vermeidung der Verschlechterung natürlicher Lebensräume) oder 2) wichtige prozedurale oder tätigkeitsbezogene Verpflichtungen (wie Verpflichtungen zum Betreiben von Abfalldeponien vorbehaltlich einer Abfallgenehmigung, Verpflichtungen bestimmter Industrien, ihre Tätigkeiten im Rahmen einer IVU-Genehmigung²³ nachzugehen, und Verpflichtungen zur Sammlung und Klärung städtischer Abwässer) kommt. Obgleich die Bearbeitung von Einzelfällen wirksam sein kann, zeigt die Erfahrung doch, dass es im Allgemeinen effizienter und fairer ist, weit verbreitete Probleme systematischer anzugehen.

²⁰ Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979).

²¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992).

²² Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 vom 5.7.1985).

²³ Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

Beispiele für systematische Rechtsverstöße, die die Kommission bearbeitet hat oder zur Zeit bearbeitet, betreffen im Falle von Wasser Verstöße gegen die Badegewässer- und Trinkwassernormen und die Nichteinhaltung der Vorschriften für die Sammlung und Klärung städtischer Abwässer, im Falle von Abfällen das Tolerieren der illegalen Abfallbewirtschaftung und im Falle des Naturschutzes die Nichteinhaltung von Jagdvorschriften oder Ausnahmebedingungen. Die Kommission will mit diesen Beispielfällen ein Exempel statuieren und sich auf Basis verfügbarer Informationen auf systematische Verstöße gegen zentrale Vorschriften von Umweltrichtlinien wie die Gebietsschutzvorschriften der FFH-Richtlinie konzentrieren.

c) *Verstöße gegen wesentliche strategische Verpflichtungen, von denen die Erfüllung anderer Verpflichtungen abhängt.* Dieses Kriterium bezieht sich auf die Nichteinhaltung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Ausweisung, der Planung und Programmplanung, der Berichterstattung und ähnlicher Verpflichtungen, die wesentliche Elemente bestimmter Umweltgesetze sind und einen strategischen Rahmen für andere Verpflichtungen bilden. Beispiele betreffen rechtliche Maßnahmen der Kommission zur Sicherstellung, im Bereich Naturschutz, der Ausweisung oder Benennung von Netzen wichtiger Schutzgebiete für wild lebende Tiere, im Bereich Gewässerschutz der Durchführung von Aktionsprogrammen zur Reduzierung der Wasserverunreinigung durch Wirtschaftsdünger, im Bereich Emissionshandel der Festlegung nationaler Allokationspläne und im Bereich Abfallbewirtschaftung der Festlegung von Abfallbewirtschaftungsplänen.

d) *Rechtsverstöße im Zusammenhang mit großen Infrastrukturprojekten oder Interventionen, an denen die EU finanziell beteiligt ist oder die beträchtliche negative Auswirkungen haben.* Im Lichte der Aarhus-Konvention lassen sich viele dieser Verstöße möglicherweise am besten vor einem nationalen Gerichtshof behandeln. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Kommission auch handeln muss, z. B. wenn die Gemeinschaft das betreffende Projekt kofinanziert. Die Kommission wird Aspekte wie nicht wieder gutzumachende Umweltschäden berücksichtigen und gegebenenfalls einstweilige Maßnahmen des Gerichtshofs erwirken. Obgleich einstweilige Maßnahmen nur in Ausnahmefällen angestrebt werden dürften, sind sie dennoch ein potenziell wichtiger Schutzmechanismus um sicherzustellen, dass durch Rechtsverstöße keine schweren Schäden als vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Weitere Einzelheiten zu Vertragsverletzungsverfahren der Kommission sind in dem ergänzenden Dokument enthalten. Die Kommission ist bereit, die genannten Kriterien, einschließlich des Verfahrens ihrer Anwendung auf spezifische Bereiche wie Naturschutz, Gewässerschutz und Abfallwirtschaft, mit dem Europäischen Parlament und Interessenträgern zu erörtern und im Rahmen der Jahresberichte über die Umsetzung des EU-Rechts anzupassen oder zu überprüfen. Sie wird auch etwaigen Standpunkten des Rates Rechnung tragen.

Bei der Überwachung der Fortschritte wird vor allem den Erfolgen in den vorstehend beschriebenen Fällen Rechnung getragen. Um sicherzustellen, dass die allgemeinen und die sektoralen Kriterien sinnvoll sind, werden andere Fälle in einem Tempo und in einer Weise behandelt, die die Effizienz und Wirksamkeit der Bearbeitung wichtiger Fälle nicht beeinträchtigt. Es werden höchste Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass andere Dossiers mit Hilfe der in den Abschnitten 3.1 und 3.2 genannten Mittel abgewickelt werden.

3.4 Dialog mit dem Europäischen Parlament

Als Mitgesetzgeber hat das Europäische Parlament ein deutliches Interesse an einer wirksamen Umsetzung. Rund 10 % aller parlamentarischen Anfragen bei der Kommission betreffen die Umwelt. Der Umweltausschuss hält regelmäßige Sitzungen über die Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts ab, und Umweltfragen sind zurzeit das Hauptanliegen bei 35 % aller dem Petitionsausschuss vorliegenden Petitionen.

Die Arbeiten dieser Ausschüsse können den Dialog über die strategischen Aspekte der Umsetzung, beispielsweise betreffend die in künftigen Jahresberichten der Kommission über die Anwendung des EU-Rechts vorzunehmenden Bewertungen, erleichtern. So bieten die Sitzungen des Umweltausschusses für Umsetzung die Gelegenheit, die Lage in bestimmten Sektoren (wie Gewässerschutz, Abfallbewirtschaftung und Naturschutz) zu erörtern. Der verbesserte Problemlösungsmechanismus dürfte den Petitionsausschuss beim Umgang mit Bürgerbeschwerden unterstützen. Es wird davon ausgegangen, dass das Parlament auch mit nationalen Parlamenten zusammenarbeiten wird, nicht zuletzt aufgrund der Rolle, die letztere bei der Umsetzung von Richtlinien, bei denen das Parlament Mitgesetzgeber ist, spielen. Die Kommission ist bereit, diese Zusammenarbeit zu unterstützen.

3.5 Transparenz, Kommunikation und Dialog mit der Öffentlichkeit und Interessenträgern

In einem Bereich, in dem die Bedeutung einer umweltpolitisch gut informierten und aktiven Öffentlichkeit in einer großen Anzahl von Rechtsvorschriften anerkannt wird, sind Transparenz und Kommunikation von besonderer Bedeutung. Informationen und Schlüsselstatistiken, die insbesondere ein Bild darüber geben, wie die Arbeiten in wichtigen Fällen voranschreiten, sollen in Jahresberichten der Kommission zugänglich gemacht werden. Für anspruchsvolle Ziele wie Ausweisungen von Naturschutzobjekten werden regelmäßig aktualisierte Anzeiger verwendet. Es werden auch Sensibilisierungsmaßnahmen, Medienveranstaltungen und Veröffentlichungen gefördert, die sich sowohl an die Allgemeinheit als auch an Fachkreise richten. Kommunikationsstrategien werden zuvor geprüft und den operationellen Anforderungen angepasst, gegebenenfalls unter Rückgriff auf das Internet.

Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich spielen bei der Förderung der ordnungsgemäßen Umsetzung von Vorschriften und bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle. Es wird vorgeschlagen, in Brüssel und in Hauptstädten über die Vertretungen mit diesen Organisationen einen regelmäßigen Dialog zu führen. Durch Dialog sucht die Kommission Informationen über wichtige Umsetzungsprobleme und -belange einzuholen, die eine strategische Analyse erforderlich machen, und sicherzustellen, dass die verschiedenen Mittel zur Problemlösung, auch solche, die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen, optimal genutzt werden.

Dialoge werden auch mit anderen Interessenträgern geführt, um bei der Formulierung allgemeiner Standpunkte über die Umsetzung des Umweltrechts möglichst viele Meinungen berücksichtigen zu können.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die wirksame Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts wird durch eine Kombination verschiedener Mittel erreicht. Mit Hilfe der Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Konsultation werden sich die Vorarbeiten für Rechtsvorschriften künftig auf die wirksamsten Mittel zur Verwirklichung von Umweltzielen konzentrieren. Bei späteren Arbeiten wird der Schwerpunkt auf der Verhütung von Rechtsverstößen liegen, d. h. die Mitgliedstaaten werden dabei unterstützt, vollständige und akkurate nationale und regionale Vorschriften und sonstige Maßnahmen fristgerecht zu erlassen. Gleichzeitig wird sich die Kommission bemühen, die besonderen Belange der europäischen Öffentlichkeit zu berücksichtigen und auf nationaler und regionaler Ebene zu reagieren, den verbesserten Problemlösungsmechanismus anzuwenden und umweltrechtliches Fachwissen zunächst als Pilotvorhaben in den Mitgliedstaaten verfügbar zu machen. Es werden bestimmte Kriterien herangezogen, um Verstöße zu ermitteln, die ein besonders hohes Augenmerk erfordern, und gegebenenfalls werden beim EuGH einstweilige Maßnahmen erwirkt. Außerdem ist vorgesehen, mit dem Europäischen Parlament, der Öffentlichkeit und Interessenträgern verstärkt in Dialog zu treten und den Ansatz der Kommission gegebenenfalls den Ergebnissen dieses Dialogs anzupassen.

Diese Strategie dürfte durch den Mix von Instrumenten dazu beitragen, dass die Kommission bei ihren Arbeiten zur Förderung der Rechtseinhaltung und -durchsetzung effizienter und gezielter vorgehen, die Belange von Bürgern und Interessenträgern besser berücksichtigen und die Herausforderungen in den neuen Mitgliedstaaten sowie in Beitrittsländern besser meistern kann. Die Wirksamkeit der Strategie wird regelmäßig überprüft, und die Kommission wird erforderlichenfalls eine weitere Verschärfung von Vorschriften vorschlagen, um zu erreichen, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht besser umgesetzt wird.

ABKÜRZUNGEN UND ERLÄUTERUNGEN

EG = Europäische Gemeinschaft

EuGH = Europäischer Gerichtshof

EU = Europäische Union

EU-12 = die Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union zwischen 2004 und 2007 beigetreten sind

Gemeinschaftsrecht = die Gesamtheit aller geltenden Rechtsvorschriften