



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 3/99

**EUROPÄISCHE UMWELTVERFASSUNG
VOR DER ERWEITERUNG**

DAGMAR ROTH-BEHRENDT, MDEP

**Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin am 20. Mai 1999**

1 I. Die Entwicklung der Umweltverfassung der Europäischen Union

Die Entstehung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Ziel der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften aus den fünfziger Jahren war eine friedliche Wandlung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der Staaten und Gesellschaften Westeuropas. Durch eine Koordinierung unter anderem von Schwerindustrie, Bergbau und Atompolitik sollten kriegerische Konflikte der Mitgliedstaaten untereinander verhindert werden. Eine europäische Umweltpolitik spielte hierbei zunächst keine Rolle. Erst beim EG-Gipfel in Paris im Juli 1972 wurde zum ersten Mal die Beschluss gefasst, den Umweltschutz zu einem Ziel der Gemeinschaft zu machen. Folge war in den Jahren 1973 bis 1976 ein erstes Aktionsprogramm, mit dem die Rahmenbedingungen für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik geschaffen wurden. Mit weiteren Aktionsprogrammen sollte in einzelnen Bereichen durch die Einführung von Mindeststandards die zunehmende Umweltverschmutzung eingedämmt werden. Dies betraf vor allem die Abfallentsorgung, die Luft- und Wasserverschmutzung und den Naturschutz. In diesem Zusammenhang wurden ca. 22 Rechtsakte erlassen. Als Rechtsgrundlage dienten die Vorschriften zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und zur Rechtsangleichung (damals Art. 100 E(W)GV).

- 2 1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Versuch einer Reform der Gemeinschaft unternommen. Der Umweltpolitik wurde dabei ein eigener Titel (Dritter Teil, Titel VII E(W)GV) gewidmet. Damit wurde zum ersten Mal eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für umweltbezogene Maßnahmen geschaffen, die Ziele der europäischen Umweltpolitik wurden umrissen. Der neue damalige Art. 130r Abs. I E(W)GV definierte ihre Ziele wie folgt: Die gemeinschaftliche Umweltpolitik sollte der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität, dem Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen dienen. Im damaligen Art. 130r Abs. II E(W)GV wurde das Vorsorgeprinzip verankert und festgeschrieben, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes im Rahmen der sonstigen Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden müssen.

Der Vertrag von Maastricht

- 3 Im Vertrag von Maastricht von 1992 wurde der eigenständige Charakter der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (nunmehr in Titel XVI) verstärkt und insbesondere die Beschlussfassungsverfahren geändert. Nach dem damaligen Art 130s Abs. I EGV konnte der Rat (von Ausnahmen abgesehen) im Umweltbereich nunmehr im Kooperationsverfahren gemäß dem damaligen Art. 189c EGV mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Entscheidungen im Umweltbereich, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt hatten, werden seitdem im durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Mitentscheidungsverfahren zusammen mit dem Europäischen Parlament (damals Art. 189b EGV) getroffen.

Der Vertrag von Amsterdam, die Grundlagennormen und die Querschnittsklausel

- 4 Im Vertrag von Amsterdam endlich wurde der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Präambel des EU-Vertrages neu gefasst. Der Vertrag formulierte zudem in Art. 2 EUV erstmals eine „ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ als eines der Ziele der Union. Und in der Zielvorschrift des EG-Vertrages, Art. 2 EGV, wurden die Umweltaspekte verstärkt
- 5 Als Mittel der Integration von Umweltaspekten in die anderen Politikbereiche wurde eine neu formulierte Querschnittsklausel an prominenter Stelle, in Art. 6 EGV, in den Vertrag eingefügt. Die alte Querschnittsklausel im ehemaligen Art. 130r Abs. II EGV war in ihrem Anwendungsbereich unklar geblieben und hatte in der Rechtspraxis keine große Rolle gespielt. Seit Amsterdam steht am Beginn des Vertragswerkes nunmehr eine Art Generalklausel, die die Einbringung von Umweltaspekten in alle Politiken der Union nicht nur ermöglicht, sondern eindeutig fordert. Ergänzend enthält die Schlussakte zum Amsterdamer Vertrag eine Erklärung der Kommission, in der sie sich verpflichtet, Rechtsakte, die eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben könnten, einer Prüfung auf ihre Umweltverträglichkeit zu unterziehen. Auch wenn derartige Selbstverpflichtungen von Institutionen der Europäischen Union niemandem einen einklagbaren Anspruch auf Erfüllung geben, sind sie doch Ausdruck des politischen Willens.

Verbesserungen in Art. 95 (ex-Art. 100a) EGV

- 6 Der neue Art. 95 (ex-Art. 100a) Abs. III EGV nahm diesen Gedanken auf und schreibt auch dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, sich an einem möglichst hohen Schutzniveau in der Umweltpolitik zu orientieren. Dieser Vorschrift kommt aber kein besonderer Regelungsgehalt zu, da sie eher deklaratorisch die Verpflichtung von Art. 2 EGV wiederholt.
- 7 Praktisch wichtiger scheint die neugefasste sog. Schutzverstärkerklausel in Art. 95 Abs. IV EGV. Demnach kann nun ein Mitgliedstaat unabhängig von seinem Abstimmungsverhalten im Rat von Maßnahmen des Rates abweichen, um ein höheres Schutzniveau zu erreichen, als in der jeweiligen Gemeinschaftsmaßnahme vorgesehen. Zuvor war dies nur bei mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschlüssen möglich gewesen. Außerdem wurde der Anwendungsbereich der Schutzverstärkerklausel auch quantitativ ausgeweitet: Mitgliedstaaten können seither auch von Maßnahmen nach oben abweichen, die von der Kommission erlassen worden sind. Da die Kommission im Rahmen der sog. Komitologie (abgeleitet aus Art. 211 EGV letzter Spiegelstrich) vielfach Aufgaben des Rates wahrnimmt, sind hiervon viele Bereiche betroffen. Weiter stellt Art. 95 Abs. V EGV nunmehr klar, dass neben der Beibehaltung auch die Einführung sichererer nationaler Regelungen möglich sein soll. Die Kommission ist dabei stets verpflichtet zu prüfen, ob die gemeinschaftliche Maßnahme an die strengeren Standards einzelner Mitgliedstaaten angepasst werden können. Neu ist schließlich auch die in Art. 95 Abs. VIII EGV formulierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei gesundheitspolitischen Problemen auch in bereits harmonisierten Bereichen die Kommission zu informieren, welche dem Rat umgehend Maßnahmen zur Behebung der Probleme vorschlägt. Hiermit wurde eine aus der BSE-Krise gezogene Lehre in das Vertragswerk aufgenommen: der Gemeinschaft sollte die Möglichkeit zum raschen Handeln eröffnet werden, wenn durch unsichere Lebensmittel den Verbrauchern in der Europäischen Union Gefahren drohen.

Veränderte Entscheidungsfindung

- 8 Für Rechtsakte, die der Umsetzung dieser Ziele dienen sollen, ordnet der neugefasste Art. 175 (ex-Art. 130s) Abs. I. EGV das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EGV (ex-Art. 189b EGV) an. Ausgenommen hiervon sind nur steuerliche Maßnahmen

und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Damit unterliegen ca. 70% der Umwelt-Rechtsakte dem Mitentscheidungsverfahren.

- 9 Dieses Verfahren wurde zudem in Amsterdam gestrafft: unstrittige Rechtsakte gelten schon nach der ersten Lesung als verabschiedet; abgelehnte Rechtsakte gelten nach der zweiten Lesung als gescheitert – in diesem Falle kommt es nicht mehr zur Abstimmung über eine nachträgliche Billigung des Gemeinsamen Standpunktes im Parlament.
- 10 Eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat auf die Ausnahmefelder Steuern und Bewirtschaftung der Wasserressourcen und damit auch eine Ausweitung des Miteinscheidungsrechts des Parlaments scheiterte bei den Verhandlungen am Widerstand der damaligen deutschen Bundesregierung.
- 11 In den Materialien zum Amsterdamer Vertrag findet sich außerdem die Aufforderung an die Kommission, eine Reform des sog. Komitologieverfahrens vorzubereiten. Dieses gilt als nicht transparent – die Besetzung der Ausschüsse bleibt oft unklar.
- 12 Weiter wurde in Amsterdam eine verbesserte Beteiligung des Ausschusses der Regionen in der Umweltpolitik festgelegt. Viele gemeinschaftliche Maßnahmen werden von den Regionen umgesetzt und angewandt. Deswegen erscheint es wichtig, dass über den AdR ihre Interessen in den Entscheidungsprozess eingespeist werden. Art. 175 EGV sieht nun in allen Bereichen der Umweltpolitik eine obligatorische Anhörung des AdR durch den Rat vor. Gem. Art. 265 S. 6 EGV kann auch das Europäische Parlament seine Anhörung veranlassen.

Der Europäische Rat von Cardiff vom Juni 1998

- 13 Die Kommission legte zu dem Gipfel von Cardiff im Juni 1998 eine Mitteilung an den Rat zur Integrationspartnerschaft vor. Darin sollte die auf dem Europäischen Rat von Luxemburg vom Dezember 1997 erhobene Forderung erfüllt werden, eine Strategie zur Umsetzung der Integrationserfordernisse gem. Art. 6 EGV zu entwickeln. Darin wurde die gemeinsame Verantwortung der Institutionen der Europäischen Union gewürdigt und Europäisches Parlament, Rat und Kommission aufgefordert, Umweltaspekte in andere Gemeinschaftspolitiken zu integrieren. Dies sollte entlang folgenden Leitlinien geschehen:
- 14 Die Kommission muss künftig sicherstellen, dass bei allen Gemeinschaftsinitiativen Umweltaspekte berücksichtigt werden. Bereits bestehende Politiken und Maßnahmen

werden unter dem Gesichtspunkt von Umwelterfordernissen einer Revision unterzogen. Der Rat berichtet über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Umweltaspekten in anderen Politiken der Union. Für die Integration von Umweltaspekten in Schlüsselpolitiken sollen gezielt Maßnahmen erarbeitet werden. Das Europäische Parlament überprüft dabei die organisatorischen Abläufe, damit die Umweltaspekte in die Entscheidungsverfahren berücksichtigt werden.

II. Umweltfragen im Prozess der EU-Erweiterung

- 15 Die Erweiterung der EU ist eine Aufgabe von großer politischer und historischer Bedeutung. Ziel ist eine Einbindung von Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOEL) sowie Zyperns, Maltas und der Türkei in die Europäische Union.

Ausgangspunkt

- 16 In einer ersten Runde sollen sechs Länder, nämlich Estland, Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Zypern, an die Union herangeführt werden. Dies wird die Union um mehr als 60 Millionen Einwohner erweitern. Zu den Erwartungen gehören eine Belebung von Handel und Wirtschaft im allgemeinen, neuer Schwung und neue Märkte; das Gewicht und der Einfluss der Europäischen Union werden international zunehmen. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Beitrittsstaaten stellt die Erweiterung die EU vor nie dagewesene institutionelle und politische Herausforderungen. Die Bevölkerung wird auf nahezu 450 Millionen Einwohner anwachsen, das Gesamt-BIP jedoch nur um knapp 5%. Trotz der enormen Anstrengungen der Beitrittsstaaten ist ihre Eingliederung in die bestehenden Programme und Strukturen eine schwierige Aufgabe. Entsprechend wird eine vollständige Anpassung an den umweltrechtlichen Besitzstand nur langfristig erreichbar sein. Die Kandidatenländer besitzen ausgedehnte Flächen unberührter Natur, die einen erheblichen Beitrag zur biologischen Vielfalt in ganz Europa beitragen. Die in der Vergangenheit in weiten Gebieten durch die Industrie angerichteten Schäden sind allerdings enorm.

Politische Entwicklung

- 17 Seit 1991 gibt es die erste Europa-Abkommen mit MOEL-Staaten, mit denen

umfangreiche Wirtschaftsbeziehungen und die Voraussetzungen für einen Beitritt geschaffen werden sollen. Der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 entschied, dass jeder durch ein Europa-Abkommen mit der Union verbundene Staat ihr Mitglied werden könne, und legte die Beitrittskriterien fest.

- 18** Jeder Beitrittsstaat muss eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung haben, die Menschenrechte wahren und den Schutz von Minderheiten sicherstellen. Als Garantie hierfür gilt eine institutionelle Stabilität. Dies ist das sog. „politische Kriterium“. Weiter muss im Beitrittsland die Marktwirtschaft funktionieren und stabil genug sein, um dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten zu können („Wirtschaftliches Kriterium“). Zuletzt muss der Kandidat in der Lage sein, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen („Kriterium der Übernahme des Besitzstandes“).
- 19** Der Europäische Rat von Essen vom Dezember 1994 beschloss eine Strategie, um die Staaten, die mit der Union ein Europa-Abkommen abschlossen haben, näher an die Beitrittskriterien heranzuführen. Der Europäische Rat von Florenz (Juni 1996) legte einen Zeitplan für die Verhandlungen mit den MOEL fest. Der Europäische Rat von Amsterdam (Juni 1997) schließlich verabschiedete den Vertrag von Amsterdam und verstärkte die Heranführungsstrategien.
- 20** Am 15. Juli 1997 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie sich für eine Reform der Institutionen und verschiedener Politiken aussprach. Diese sogenannte Agenda 2000 thematisierte unter anderem die Stimmengewichtung im Rat, die Zusammensetzung der Kommission sowie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, entwickelte aber auch spezielle Strategien, um zum Beispiel den umweltpolitischen Besitzstand der Union zu wahren und die Bewerberländer an ihn heranzuführen. Die Kommission sprach sich damals für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit zunächst sechs Staaten aus. Mit der Agenda 2000 wollte die Kommission Impulse für die Modernisierung der Schlüsselpolitiken der Gemeinschaft, der finanziellen Vorausschau der Union für den Zeitraum von 2000 bis 2006 und der Erweiterung der Union geben.
- 21** Als der Amsterdamer Vertrag im Oktober 1997 unterzeichnet wurde, war er um zwei Regelungskomplexe erweitert worden: Titel VII EUV und Art. 11 EGV enthielten „Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit“. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, die Integration der MOEL ohne eine unmittelbare Anpassung des

umweltpolitischen Standards durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu erreichen. Es zeichnete sich damals also ein Europa „der zwei Geschwindigkeiten“ ab.

- 22 Der Rat von Luxemburg billigte im Dezember 1997 die Analyse, die die Kommission mit der Agenda 2000 vorgelegt hatte. Um die Heranführung der Bewerberländer weiter zu verstärken, wurden sog. Beitrittspartnerschaften verabschiedet. Die Beitrittsländer müssen nun unter anderem Programme zur Übernahme des umweltpolitischen Besitzstandes der Union erstellen. Am 30. März 1998 begannen dann offiziell die Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und Estland, Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien sowie Zypern im Rahmen von bilateralen Beitrittskonferenzen auf Regierungsebene.

Die Heranführung der Beitrittsstaaten

- 23 Auf dem Gipfel von Cardiff im Juni 1998 wurde festgestellt, dass die Evaluierungsverfahren zur Ermittlung des Besitzstandes („screening“) abgeschlossen sei. Im Bereich Umwelt fand das Screening auf verschiedenen Ebenen statt. Einerseits sollten die Beitrittskandidaten in der Lage sein, sich allgemeinen Herausforderungen zu stellen: einer Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes musste eine umfassende Analyse der nationalen Rechtslage in dem jeweiligen Staat vorausgehen. Die Verwaltungsstrukturen müssen ausgebaut und effizient gemacht werden. Die mit der Durchführung umweltrechtlicher Vorschriften betrauten Stellen müssen ihre Koordinierung verbessern. Dazu wurden Finanzstrategien entwickelt, um den Umfang der Investitionen in der gesamten Region zu schätzen. Die Agenda 2000 sieht zur Umsetzung des ökologischen Acquis Kosten in Höhe von 100 bis 120 Mrd. Euro auf die Union zukommen.

Programme zur Überwindung von Problemen

- 24 Im Bereich der Umwelt stellen sich mit der Erweiterung aber auch besondere Probleme. Die Luftverschmutzung durch ortsfeste Quellen wie Kraftwerke und Fernheizungen ist in den MOEL ungleich größer als in den alten Mitgliedstaaten. Auf dem Gebiet der Abfallentsorgung wurde die Angleichung der an EU-Standards 1997 von einigen Ländern durch nationale Investitionsprogramme und die Modernisierung von Verbrennungsanlagen beschleunigt. Derzeit laufen umfangreiche

Investitionsprogramme zur Verbesserung der Trinkwasserqualität und der Abwasserbehandlung. Zum Risikomanagement und zur Verringerung der Umweltverschmutzung durch die Industrie sind große Anstrengungen erforderlich, da die Anlagen und Kraftwerke zum größten Teil veraltet sind und in hohem Umfang Schadstoffe emittieren. Es bedarf noch einer Umsetzung der Seveso-Richtlinie. In allen Beitrittsländern wurden grundlegende Gesetze über die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz verabschiedet, um die Rechtslage in Einklang mit dem Standard der EU zu bringen.

- 25
- Die Kandidatenländer müssen dabei die Mittel, die für die Durchführung des umweltrechtlichen Besitzstandes erforderlich sind, grundsätzlich selbst beschaffen und dabei vor allem auf wirtschaftliche Hilfe aus dem privaten Sektor zurückgreifen. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten bieten den Kandidaten jedoch in Programmen finanzielle Unterstützung an. Die Agenda 2000 sieht vor, in drei Programmen für den Zeitraum von 2000 bis 2006 etwa 21 Mrd. Euro aufzubringen.
- 26
- Das Programm PHARE soll das Hauptinstrument der Finanzierung bilden. Ziel von PHARE ist unter anderem die Übernahme und Umsetzung des umweltrechtlichen Besitzstandes. Maßnahmen werden im Wege der Kofinanzierung unterstützt. Auch die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Weltbank sind beteiligt. Vorrangig sollen zwei Ziele erreicht werden. Zum einen sollen die Kapazitäten in Verwaltung und Justiz mit ca. 30% des Finanzrahmens gestärkt werden. Zum anderen will man durch die Vergabe von ca. 70% der Gelder in Investitionen im Bereiche wie Landwirtschaft, Verkehr, Regionalentwicklung und Telekommunikation Übergangsfristen für die Zeit nach dem Beitritt so weit wie mögliche vermeiden. Dafür stehen insgesamt ca. 10,5 Mrd. Euro, also ca. 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bereit. Umgesetzt werden die Maßnahmen mit Umweltaspekten zu 80% durch „National Programmes“ zur Einführung der Marktwirtschaft. Der Rest verteilt sich auf „Cross-border“-Programme, die einer Verbesserung der Infrastruktur und so unter anderem auch dem Wasserschutz dienen, und auf „Multi-Country-Programmes“ zur nuklearen Sicherheit.

- 27 • Mit dem „Strukturpolitischen Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt“ (SIVB) wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 Mittel nach dem Modell des Kohäsionsfonds bereitgestellt. Damit soll speziell die Angleichung der Rechtsvorschriften und der tatsächlichen Verhältnisse im Umwelt- und Verkehrsbereich gefördert werden. Der geschätzte Bedarf liegt, wie oben schon erwähnt, bei 120 Mrd. Euro für die Umwelt und bei ca. 50 bis 90 Mrd. Euro für den Verkehr. Bereitgestellt wurden insgesamt 7 Mrd. Euro, also 1 Mrd. Euro pro Jahr, die in der Regel nicht zurückgezahlt werden müssen. Das Programm läuft unter der Auflage, das mindestens 50% der Mittel für Umweltinvestitionen auszugeben sind. Verkehrsprojekte müssen im Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung und möglichst hohem Schutz der Umwelt stehen. Bei der Planung und Entwicklung Transeuropäischer Verkehrsnetze müssen ökologische Überlegungen in die Planungen einfließen.
- 28 • Das „Spatial Assistance Programme for Agriculture and Rural Development“ (SAPARD) soll der Modernisierung der Landwirtschaft und der Einbeziehung von Umweltaspekten in künftige Landwirtschaftspolitik dienen. Es ist in einem Volumen von ca. 3,5 Mrd. Euro, also ca. 0,5 Mrd. Euro pro Jahr, geplant und soll in Kofinanzierung umgesetzt werden. Ziel des Programms ist es, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in den Beitrittsländern die Entwicklungs-Phase der Intensivlandwirtschaft überspringen und direkt in eine naturnahe Produktion eintreten.
- 29 • Darüber hinaus können die Beitrittsländer bereits am LIFE-Programm teilnehmen.

III. Ausblick zu Umwelt und Erweiterung

- 30 Das Thema Umwelt ist sicherlich eines der wichtigsten im Prozess der Erweiterung der Europäischen Union. Die Erweiterung ist eine große Chance zur Verbesserung der gesamteuropäischen Umweltqualität. Ziel aller Umweltpolitik sollte die nachhaltige Entwicklung, also die nachhaltige Weiterentwicklung und Umsetzung der Umweltvorschriften sowie die Berücksichtigung von ökologischen Aspekten in allen Politikbereichen, sein. Die Umsetzung des ökologischen Acquis in den Beitrittsstaaten bedeutet nicht das Ende dieses Prozesses zu nachhaltiger Entwicklung in Europa,

sondern stellt vielmehr eine notwendige Zwischenstufe dar.