

Karolin Hartmann

Umweltstandards in Europa nach der Osterweiterung



Nomos

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	17
I.	Vorgeschichte der Erweiterung	17
II.	Wesentliche Ziele der Arbeit	18
III.	Europäischer Rat von Kopenhagen	18
IV.	Kopenhagener Kriterien	20
V.	Das Verfahren	20
	1. Das „Screening“	20
	2. Der Europäische Rat von Luxemburg	21
VI.	Die Bedeutung des europäischen Umweltrechts	22
VII.	Herausforderungen an die Beitrittsländer	23
	1. Bereichsspezifische Herausforderungen	24
	a) Luft	24
	b) Wasser	25
	c) Abfall	26
	d) Industrietätigkeiten und Risikomanagement	27
	e) Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz	27
	f) Ausreichende Regelungsdichte, mangelnde Umsetzung	27
	2. Kommunale Selbstverwaltung	28
	3. Problem der Finanzierung	28
	4. Umweltrecht per Zwang	29
	a) Beitritt per Zwang	30
	b) Schlussfolgerung	30
	5. Nationale Programme der Umsetzung	31
VIII.	Situation in der Tschechischen Republik	33
	1. Basisdaten 2003	33
	2. Historischer Hintergrund	33
	3. Entwicklung im Umweltrecht	34
	4. Handlungsbedarf	35
B.	Umweltintegration und die Osterweiterung - Stand und Perspektiven -	37
I.	Konkrete Bestandsaufnahme - das aktuelle Umweltrecht in Europa -	37
	1. Aktuelle Situation der Umwelt in Europa	37
	2. Die umweltpolitischen Instrumente	37
	3. Aktuelle Situation in den Beitrittsländern	38

4.	Regelungsdichte des europäischen Umweltrechts	39
II.	Umweltschutzziele und -pflichten: Art. 6, 174, 175 EGV	39
1.	Schutzziele und Schutzpflichten am Beispiel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	39
a)	Kompetenzgrundlagen der EU-Organe	40
b)	Die gemeinschaftliche Rechtsetzungstätigkeit	42
c)	Die Agenda 21 und das Ziel der nachhaltigen Entwicklung	42
2.	Entwicklungen im europäischen Umweltrecht anhand einiger Beispiele der neueren Rechtsprechung des EuGH	43
a)	Art. 6 EGV	43
b)	Abgrenzung des Art. 175 Abs. 1 zu Art. 175 Abs. 2 EGV	44
aa)	Verhältnis des Art. 175 Abs. 1 zu Abs. 2 EGV	44
bb)	Konkrete Anforderungen an die Umsetzung	45
cc)	Ergebnis	46
III.	Die wichtigsten Rechtsakte der Europäischen Union im Umweltrecht	47
1.	Das Weißbuch der Kommission zum einheitlichen Binnenmarkt	47
2.	Der Leitfaden der Generaldirektion XI der Kommission zur Harmonisierung des Umweltrechts	48
3.	Entwicklungen des Umweltrechts mit horizontalem Charakter	48
a)	UVP-Richtlinie	49
aa)	Zweck der Richtlinie	49
bb)	Neuerungen durch die UVP-Richtlinie	50
cc)	Die wichtigsten Vorschriften der UVP-Richtlinie	51
	(1) Artikel 3	51
	(2) Artikel 4	52
dd)	UVP in Tschechien	53
b)	IVU-Richtlinie	54
aa)	Zweck der Richtlinie	54
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	55
cc)	IVU in Tschechien	56
c)	Umweltinformation	56
aa)	Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt	57
bb)	Die Aarhus-Konvention	57
4.	Entwicklung des Umweltrechts mit vertikalem Charakter	59
a)	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen	59
aa)	Ziel der Richtlinie	59
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	60
cc)	Das Netz Natura 2000	61
dd)	Die Rechtsprechung des EuGH zur FFH-Richtlinie	62
ee)	FFH in den Beitrittsländern	64

b)	Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten	65
aa)	Rechtsprechung des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie	65
-)	Faktische Vogelschutzgebiete	66
bb)	Bedeutung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie	67
c)	Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Bereich der Naturressourcen	68
5.	Das Europäische Abfallrecht	69
a)	Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18.03.1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle	70
aa)	Zweck der Richtlinie	70
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	71
cc)	Abfallwirtschaft	72
dd)	Rechtsprechung des EuGH zum Abfallrecht	73
(1)	Der europäische Abfallbegriff	73
(2)	Abgrenzung Abfall und Produkt	74
(3)	Rechtsprechung des EuGH anhand einiger Beispiele	76
(a)	Das Bergversatz-Urteil	76
(b)	Die Luxemburg-Entscheidung	77
b)	Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12.12.1991 über gefährliche Abfälle	79
aa)	Ziel der Richtlinie	79
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	79
c)	Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999 über Abfalldeponien	80
aa)	Zweck der Richtlinie	80
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	80
d)	Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 03.05.2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle im Sinne von Artikel 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle	81
e)	Abfallrecht in Tschechien	82
6.	Das Europäische Wasserrecht	83
a)	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasser-Rahmenrichtlinie)	83
aa)	Zweck der Richtlinie	83
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	85
cc)	Die Problematik im Bereich des Gewässerschutzes	85
(1)	Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie	86
(2)	Langwierige Festlegung der Schadstoffstandards	87
dd)	Wasserrecht in Tschechien	87

b)	Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen	88
aa)	Zweck der Richtlinie	88
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	88
cc)	Ergänzung der bestehenden Regelungen	89
dd)	Die Situation der Landwirtschaft in den MOE-Staaten	89
	(1) Nährstoffbilanzen	91
	(2) Umweltfreundliche Produktionsverfahren	91
	(3) Zusammenfassung der Politikergebnisse	92
	(4) Internationale Umweltabkommen	92
c)	Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21.05.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser	93
aa)	Ziel der Richtlinie und ihre wichtigsten Vorschriften	93
bb)	Abwasserrecht in Tschechien	94
7.	Luftverschmutzung in der Europäischen Union	94
a)	Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität	95
aa)	Entwicklungen des Rechts zum Schutz der Luft	95
bb)	Aktuelle Luftbelastung in Europa	95
cc)	Ziel der Richtlinie und ihre wichtigsten Vorschriften	96
dd)	Rechtsvorschriften zur Luftqualität in Tschechien	96
b)	Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22.04.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft	97
aa)	Ziel der Richtlinie und ihre wichtigsten Vorschriften	98
bb)	Situation und Entwicklung der Schadstoffeinträge insbesondere an der Grenze zu den MOE-Staaten	98
8.	Umwelt- und Gesundheitsschutz in der Europäischen Union	99
a)	Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm	99
aa)	Zweck der Richtlinie	99
bb)	Die wichtigsten Vorschriften der Richtlinie	99
cc)	Erfordernis der europaweiten Regelung	101
b)	Lärmschutzrecht in Tschechien	102
9.	Umweltmanagement in der Europäischen Union	102
a)	Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.03.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS II)	102
aa)	Ziel der Verordnung	103
bb)	Vorteile für die teilnehmenden Unternehmen	103
	(1) Unternehmensvorteil contra Umweltschutz?	104

(2) Zukünftiger Handlungsbedarf	105
cc) Deregulierung und Substitution	105
b) Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.07.2000 zur Revision des gemeinschaft- lichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens	106
aa) Ziel der Verordnung	106
bb) Die wichtigsten Vorschriften der Verordnung	107
cc) Vorteile des Umweltzeichens für die Unternehmen	107
10. Das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft	108
a) Bedeutung des 6. UAP für die Erweiterung der Europäischen Union	108
b) Ziele und Inhalte des UAP	109
c) Kritik	109
11. Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2003	110
a) Ziel und Inhalt des Arbeitsprogramms	110
b) Zukünftige Ziele	111
IV. Gesamtbewertung der Tschechischen Republik hinsichtlich des Umwelkapitels	111
1. Entwicklung, Akteure und Instrumente der Umweltpolitik	112
a) Umweltpolitische Entwicklung	112
b) Zentrale Institutionen und Akteure	113
c) Der gesetzliche Rahmen	114
d) Instrumente	115
2. Anpassungsstrategie - Stand und Probleme	116
3. Stand der rechtsförmlichen Anpassung	117
a) Umweltproblem Energiepolitik und Strahlenschutz	117
b) Umweltproblem Landwirtschaft und Abfall	118
c) Umweltproblem Luft und Wasser	119
d) Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	119
4. Praktische Implementation und Vollzug	120
a) Übergangsvorschriften für Tschechien	120
b) Umsetzungsprobleme in einzelnen Sektoren	120
aa) FFH- und Vogelschutzrichtlinie	120
bb) Wasserrecht	121
cc) Luftreinhaltung	121
dd) Abfallrecht	122
5. Bewertung der Anpassungsstrategie	122
6. Grüne Parteien	123
V. Probleme der Umweltintegration im Erweiterungsprozess	124
1. Die unterschiedliche Umweltsituation in den alten und in den neuen Ländern Europas	125
2. Umsetzungsdefizite in den neuen Ländern	125
3. Verknüpfung des Umweltsektors mit den anderen Gemeinschafts- politiken	126

a)	Energiepolitische Situation in Tschechien	126
b)	Die Abschlusskonferenz des Projektes „Nachhaltigkeit im Erweiterungsprozess – umwelt- und sozialverträgliche Projekte in der Tschechischen Republik“	128
4.	Sonderproblem AKW Temelin	130
a)	Grenzübergang Wullowitz	131
b)	Stellungnahme der deutschen Regierung	132
c)	Politische Hintergründe	133
5.	EU-Strategie zur gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Umweltbereich	134
VI.	Probleme der Umweltintegration in der alten Europäischen Union vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH	135
1.	Mangelnde Umsetzung der vorhandenen Rechtsakte im Umweltrecht durch die alten EU-Mitglieder am Beispiel der Umsetzung der UVP- und der IVU-Richtlinie	135
2.	Direktwirkung nicht umgesetzter Richtlinien	135
a)	Grundsatz der Umsetzung einer Richtlinie nach Art. 249 Abs. 3 EGV	135
b)	Direktwirkung als Ausnahme	136
c)	Ausschluss der Direktwirkung anhand von Beispielen aus der europäischen Rechtsprechung	137
aa)	Ausschluss der Direktwirkung bei Belastung des Bürgers	137
bb)	Ausschluss der Direktwirkung bei bestimmten Verfahrensvorschriften	137
cc)	Subjektive Berechtigung des Bürgers	139
3.	Berufung des Einzelnen auf die nicht umgesetzte Richtlinienvorschrift	140
4.	Kontrolle der Kommission	140
5.	Jahresberichte der Kommission zur Durchführung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts	141
6.	Ursachen der Umsetzungsprobleme	142
VII.	Lösungsansätze	143
1.	Anwendung des Rechts im Einzelfall	143
a)	Kontrolle durch die Mitgliedstaaten	145
b)	Kontrolle durch das IMPEL-Netzwerk	146
2.	Sanktionen auf Gemeinschaftsebene	147
a)	Art. 228 Abs. 2 EGV	147
b)	Staatshaftung	149
c)	Berücksichtigung von Vertragsverletzungen bei der Vergabe von Gemeinschaftsmitteln	150
3.	Sanktionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten	150
4.	Umweltabgaben	151
a)	Umweltabgaben im weiteren Sinne	151
b)	Funktion der Umweltabgaben	153
c)	Umweltabgaben im engeren Sinne	154

aa)	Mangelnde Struktur des Umweltabgabensystems	154
bb)	Umweltlenkungsabgabe	155
cc)	Umweltfinanzierungsabgabe	156
dd)	Umweltnutzungsabgabe	156
ee)	Umweltausgleichsabgabe	157
d)	Rechtlicher und wirtschaftlicher Hintergrund der Umweltabgaben	157
aa)	Wettbewerbsbeeinträchtigung durch Umweltabgaben	158
bb)	Umweltökonomie und staatliches Interesse	158
e)	Problematik der rechtlichen Manifestierung	160
aa)	Europäische Rechtsgrundlagen für Umweltabgaben	160
bb)	Steuersouveränität der Mitgliedstaaten	161
cc)	Abgabenschranken	162
dd)	Abgaben der Gemeinschaft	162
f)	Allgemeine Kompetenzen der Gemeinschaft zur Harmonisierung von Umweltabgaben	163
g)	Umweltschutz durch Umweltabgaben	164
h)	Rechtsakte zur Regelung von Umweltabgaben	165
aa)	Mineralölsteuer	165
bb)	Altölabgabe	166
i)	Umweltabgaben in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union	166
aa)	Beispiele für Umweltabgaben	166
bb)	Rechtliche Entwicklung im Bereich der Umwelthaftung	167
cc)	Handlungsbedarf	168
5.	Bewertung und rechtspolitischer Ausblick	169
VIII.	Das Sonderproblem der Finanzierung des Umweltschutzes in den neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	170
1.	Grundlagen	170
a)	Kompetenz zur Umweltfinanzierung	170
b)	Rechtsgrundlagen	171
c)	Entwicklung der Umweltfinanzierung, Leitlinien	172
2.	Investitionen durch die Beitrittsländer	172
a)	Finanzielle Herausforderung für Tschechien	173
b)	Umfang der Umweltinvestitionen	174
3.	Unterstützende Programme der Europäischen Union für die Beitrittsländer	174
a)	Fonds als Finanzinstrumente	175
aa)	Kohäsionsfonds	175
bb)	Strukturfonds	177
b)	Weitere Finanzierungsinstrumente	177
aa)	PHARE	177
(1)	Das Twinning-Programm	178
(2)	Die Arbeitsgruppe Bayern, Tschechien und Sachsen	179
(3)	Das Schwarze Dreieck	180

	bb) LIFE I bis II	182
	cc) ISPA	182
	dd) SAPARD	183
	ee) PEPA	183
	4. Zusammenfassung	184
IX.	Zukünftige umweltrechtliche Probleme	185
	1. Auswirkungen der Erweiterung auf die an die Beitrittsländer angrenzenden Regionen	185
	a) Naturreiche Mitgift	185
	b) Beispiel Verkehr und Landwirtschaft	187
	c) Aufschwung bedroht Naturschätze	187
	d) Verkehrsaufbau kontra Vogelwelt	188
	e) Große Chance Natur-Tourismus	189
	f) Grenzregionen	189
	2. Die EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG III	190
	a) INTERREG III A: Grenzregion Bayern – Tschechien	190
	b) Entwicklung der Grenzregion	191
	c) Weitere Programmziele und Programminhalte	192
X.	Die mit den verwendeten Instrumenten und Rechtsakten verbundenen Probleme im europäischen Umweltrecht	192
	1. Die Problematik der für die Beitrittsländer bestehenden Übergangsfristen	192
	a) Stand der Übergangsfristen	192
	b) Herausforderungen an die Beitrittsländer	193
	c) Die Energiesteuerrichtlinie als Beispiel weitreichender Übergangsvorschriften	193
	2. Unklare Kompetenzverteilung	194
	3. Rechtliche Strenge der verwendeten Instrumente Richtlinie und Verordnung	195
	a) Problemstellung	195
	aa) Tatsächliche Durchführung des europäischen Umweltrechts	195
	bb) Umsetzung und Anwendung des Europäischen Umweltrechts	197
	cc) Praktische Kontrolle	198
	(1) Unterstützende Maßnahmen der Europäischen Organe	198
	(2) Ergebnis	200
	dd) Gründe für das Durchführungsdefizit	200
	(1) Nicht unmittelbar geltende Rechtsakte	200
	(2) Fehlender Vollzug und mangelnde Kontrolle durch die Gemeinschaftsorgane	201
	(3) Falsche Schwerpunktsetzung	201
	b) Öffentliche Durchführungsmechanismen	202
	aa) Zentrale Instrumente	202
	bb) Dezentrale Instrumente	204
	cc) Pflichten der Mitgliedstaaten	204

c)	Arten der Ausführung von Gemeinschaftsrecht	206
aa)	Verordnungen	206
bb)	Richtlinien	206
cc)	Entscheidungen	207
dd)	Empfehlungen und Stellungnahmen/Akte sui generis	207
d)	Zuständigkeit für die Ausführung der Rechtsakte	208
aa)	Ausführung durch Gemeinschaftsorgane	208
bb)	Ausführung durch nationale Organe	208
cc)	Ausführung durch private Normungsverbände	208
e)	Umsetzung von Richtlinien	208
f)	Anforderungen an das Gemeinschaftsrecht	209
aa)	Grundlagen der Ausführungsverpflichtung	209
bb)	Adressaten der Umsetzungsverpflichtung	209
cc)	Der Umsetzungsbefehl, insbesondere Verpflichtung zum Tätigwerden	210
dd)	Art und Weise der Umsetzung	210
(1)	Allgemeine Anforderungen	210
(2)	Verschärfung der Anforderungen	211
(3)	Einzelfragen	212
4.	Folgen unzureichender Umsetzung von Richtlinien	213
a)	Probleme	213
b)	Umsetzungsmängel	213
XI.	Lösungsmöglichkeiten und ihre Hindernisse	213
1.	Vereinfachung und Straffung des Gemeinschaftsrechts	213
a)	Konsolidierung	214
b)	Kodifizierung	214
c)	Neufassung	214
d)	Vereinfachung	214
e)	Ergebnis	215
2.	Gewährleistung der Qualität der verabschiedeten Rechtsakte	215
3.	Handlungspflicht der Mitgliedstaaten	216
4.	Schaffung einer gemeinsamen Rechtsetzungskultur in der Union	217
XII.	Prognose: Verstärkung der Defizite durch die Erweiterung	217
1.	Ineffektivität	218
2.	Schwerfälligkeit der Durchführungsgesetzgebung	218
3.	Überregulierung	219
4.	Implementationsdefizite	220
5.	Gesellschaftspolitische Konflikte	220
a)	Auswirkungen der Erweiterung auf die Lebenssituation der Bevölkerung	220
b)	Auswirkungen der Erweiterung auf die Landwirtschaft	221
aa)	Änderung der bisherigen Subventionspraxis	221
bb)	Verordnung zur Regelung von Subventionen in der Landwirtschaft	222

cc) Ökologischer Landbau in Polen	223
dd) Lösungsmöglichkeit	224
c) Soziale Gegensätze zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa	224

C. Ergebnis	226
-------------	-----

I. Die Umweltsituation in Europa und europäisches Umweltrecht	226
1. Vorgeschichte und Entwicklung	226
a) Die Altlasten Mittel- und Osteuropas	226
b) Veränderungen durch den Beitritt der neuen Länder	226
2. Das System des europäischen Umweltrechts	228
II. Die Situation in umweltpolitischen Schwerpunktbereichen	229
1. Wasserwirtschaft	229
a) Ausreichende Wasservorkommen	229
b) Mangelnde Wasserqualität	229
c) Gründe für die schlechte Wasserqualität	230
d) Ziele und Lösungsansätze	230
e) Maßnahmen im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit	231
2. Naturschutz	232
3. Luftreinhaltung	233
a) Entwicklung in den neuen Ländern	233
b) Entwicklung in Europa	234
4. Abfall	235
a) Entwicklung und Bedeutung in Europa	235
b) Entwicklung in den neuen Ländern	236
III. Bewertung der Situation nach dem Beitritt der neuen Länder	236
1. Kein Beitritt ohne Übergangsvorschriften	237
2. Prioritäre Umsetzung ohne Fristen	237
3. Gewährte Übergangsfrieten	237
4. Finanzielle Hindernisse	238
5. Problem der formalrechtlichen Umsetzung	238
a) Gründe für diese Problematik	238
b) Schlussfolgerung	239
6. Defizite im Verwaltungsaufbau	239
a) Belastende Vergangenheit	240
b) Umbruch der Verwaltungsstrukturen	240
7. Entwicklung der umweltrechtlichen Standards in Europa	241
a) Die Beitrittsländer bleiben Nachzügler	241
b) Ausgleich der Nachteile	242

Literaturverzeichnis	243
Rechtsprechungsverzeichnis	251