



## **UMWELTPOLITIK: ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE UND GRUNDLEGENDER RAHMEN**

Die europäische Umweltpolitik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und auf dem Verursacherprinzip. Der Rahmen für zukünftige Maßnahmen wird in allen Bereichen der Umweltpolitik durch mehrjährige Umweltaktionsprogramme abgesteckt. Sie sind in horizontale Strategien eingebettet und werden bei internationalen Umweltverhandlungen berücksichtigt. Außerdem spielt die Umsetzung eine wesentliche Rolle.

### **RECHTSGRUNDLAGE**

Rechtsgrundlage sind die Artikel 11 sowie 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die EU ist befugt, in allen Bereichen der Umweltpolitik, darunter Luft- und Wasserverschmutzung, Abfallentsorgung und Bekämpfung des Klimawandels, tätig zu werden. Begrenzt wird ihr Handlungsspielraum durch das Subsidiaritätsprinzip und die im Rat erforderliche Einstimmigkeit in Angelegenheiten, die steuerliche Fragen, die Raumordnung, die Bodennutzung, die quantitative Bewirtschaftung der Wasserressourcen, die Wahl der Energiequellen und die Struktur der Energieversorgung betreffen.

### **HISTORISCHER ABRISS**

Die Umweltpolitik der EU geht auf die Tagung des Europäischen Rates von Paris im Jahr 1972 zurück, auf der die Staats- bzw. Regierungschefs (unter dem Eindruck der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen) eine Umweltpolitik der Gemeinschaft als Ergänzung zur wirtschaftlichen Expansion für notwendig erklärten und ein Aktionsprogramm forderten. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde ein neuer Titel „Umwelt“ eingeführt, wodurch die erste Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Umweltpolitik geschaffen wurde, mit der die Qualität der Umwelt bewahrt, die Gesundheit des Menschen geschützt und für die rationelle Nutzung der natürlichen Ressourcen gesorgt werden sollte. Durch spätere Überarbeitungen der Verträge wurden das Engagement der Gemeinschaft für den Umweltschutz und die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Gestaltung des Umweltschutzes gestärkt. Durch den Vertrag von Maastricht (1993) wurde die Umweltpolitik zu einem offiziellen Politikbereich der EU; außerdem wurde das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat wurde zum Regelfall. Im Vertrag von Amsterdam (1999) wurde die Verpflichtung festgeschrieben, den Umweltschutz in die Maßnahmen der EU in sämtlichen Politikbereichen zu integrieren, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Bekämpfung des Klimawandels und die nachhaltige Entwicklung in den Beziehungen mit Drittländern wurden durch den Vertrag von Lissabon (2009) zu konkreten Zielen. Durch die Verleihung der Rechtspersönlichkeit ist die EU nun befugt, internationale Übereinkommen abzuschließen.

## **ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE**

Die Umweltpolitik der EU beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und auf dem Verursacherprinzip. Das Vorsorgeprinzip ist ein Instrument des Risikomanagements, das eingesetzt werden kann, wenn wissenschaftliche Unsicherheit über den Verdacht auf eine Gefährdung der Gesundheit des Menschen oder der Umwelt besteht, die sich aus einer bestimmten Maßnahme oder Politik ergibt. So kann beispielsweise bei Zweifeln über mögliche schädliche Auswirkungen eines Erzeugnisses angeordnet werden, den Verkauf dieses Produkts einzustellen oder es vom Markt zu nehmen, wenn die Unsicherheit durch eine objektive wissenschaftliche Bewertung nicht ausgeräumt werden kann. Solche Maßnahmen müssen diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein und überprüft werden, sobald weitere wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen.

Das Verursacherprinzip wird durch die [Umwelthaftungsrichtlinie](#) umgesetzt, mit der Umweltschädigungen geschützter Arten, natürlicher Lebensräume, der Gewässer und des Bodens verhindert oder behoben werden sollen. Betreiber bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten wie zum Beispiel der Beförderung gefährlicher Stoffe oder von Tätigkeiten, die zur Einleitung von Abwässern in Gewässer führen, müssen für den Fall einer unmittelbaren Gefährdung der Umwelt Vorsorgemaßnahmen treffen. Falls bereits Schäden eingetreten sind, sind die Betreiber verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Behebung der Schäden zu ergreifen und die Kosten zu tragen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist dreimal ausgeweitet worden, sodass er sich nunmehr auch auf die Bewirtschaftung mineralischer Abfälle, den Betrieb geologischer Speicherstätten und die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten erstreckt.

Außerdem ist die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche der EU zu einem wichtigen Konzept in der EU-Politik geworden, nachdem sie ursprünglich im Jahr 1998 durch eine Initiative des Europäischen Rates von Cardiff eingeführt worden war (der sogenannte Cardiff-Prozess). In den vergangenen Jahren wurden bei der Integration der Umweltpolitik beispielsweise im Bereich der Energiepolitik beträchtliche Fortschritte erzielt, wie sich in der parallelen Ausarbeitung des Klima- und Energiepakets der EU und in dem Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050 zeigt. Darin wird aufgezeigt, wie die für die Emissionen verantwortlichen Wirtschaftszweige in Europa – Stromerzeugung, Industrie, Verkehr, Bauwirtschaft und Landwirtschaft – in den kommenden Jahrzehnten den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bewerkstelligen können.

## **GRUNDLEGENDER RAHMEN**

### **A. Die Umweltaktionsprogramme**

Seit 1973 verabschiedet die Kommission mehrjährige Umweltaktionsprogramme (UAP), in denen anstehende Legislativvorschläge und Ziele der EU-Umweltpolitik dargelegt werden. 2013 nahmen Rat und Parlament das 7. UAP für den Zeitraum bis 2020 an, das den Titel „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ trägt. Aufbauend auf einer Reihe strategischer Initiativen werden darin neun vorrangige Ziele festgelegt, darunter der Naturschutz, eine stärkere ökologische Widerstandsfähigkeit, nachhaltiges, ressourcenschonendes und CO<sub>2</sub>-armes Wachstum sowie das Vorgehen gegen umweltbezogene Gesundheitsrisiken. In dem Programm wird außerdem die Notwendigkeit einer besseren Umsetzung des EU-Umweltrechts, einer Wissenschaft auf dem neuesten Stand sowie

von Investitionen und der Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche hervorgehoben.

## **B. Horizontale Strategien**

Im Jahr 2001 führte die EU ihre Strategie für nachhaltige Entwicklung ein und ergänzte die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung damit um Umweltaspekte. Durch die im Jahr 2006 [überarbeitete EU-Strategie](#) für nachhaltige Entwicklung, die nun EU-interne und internationale Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zusammenführt, soll die Lebensqualität stetig verbessert werden, indem Wohlstand, Umweltschutz und sozialer Zusammenhalt gefördert werden. Im Einklang mit diesen Zielen soll durch die [Strategie Europa 2020](#) für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ gesorgt werden. Mit der [Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“](#) der Strategie Europa 2020 wird der Weg zu nachhaltigem Wachstum aufgezeigt und der Wandel hin zu einer ressourcenschonenden, CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft unterstützt. Im Jahr 2011 verpflichtete sich die EU außerdem, den Verlust an Artenvielfalt und Ökosystemdienstleistungen bis 2020 aufzuhalten ([Biodiversitätsstrategie der EU](#)).

## **C. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Beteiligung der Öffentlichkeit**

Bestimmte Projekte (privat oder öffentlich), bei denen davon auszugehen ist, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, zum Beispiel der Bau einer Autobahn oder eines Flughafens, werden Umweltverträglichkeitsprüfungen ([UVP](#)) unterzogen. In gleicher Weise wird eine Reihe öffentlicher Vorhaben und Programme (z. B. in den Bereichen Bodennutzung, Verkehr, Energie, Abfall oder Landwirtschaft) einem ähnlichen Verfahren unterzogen, das als strategische Umweltprüfung ([SUP](#)) bezeichnet wird. Dabei werden umweltbezogene Erwägungen bereits in die Planungsphase einbezogen, und mögliche Folgen werden vor der Genehmigung oder Zulassung des Projekts berücksichtigt, um für ein hohes Umweltschutzniveau zu sorgen. In beiden Fällen spielt die Anhörung der Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Dies geht auf das Übereinkommen von Aarhus zurück; dabei handelt es sich um ein multilaterales Umweltübereinkommen, das unter der Federführung der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) geschlossen wurde, 2001 in Kraft trat und dem die EU und alle Mitgliedstaaten der EU beigetreten sind. Der Öffentlichkeit werden drei Rechte zugesprochen: das Recht auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren in Umweltfragen, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, über die die Behörden verfügen (z. B. über den Zustand der Umwelt oder der Gesundheit des Menschen, soweit diese durch den Zustand der Umwelt beeinflusst wird), und das Recht auf den Zugang zu Gerichten, wenn die beiden anderen Rechte missachtet wurden.

## **D. Internationale Zusammenarbeit in Umweltfragen**

Die EU spielt bei internationalen Umweltverhandlungen eine Schlüsselrolle. Sie ist Vertragspartei zahlreicher weltweiter, regionaler und subregionaler Übereinkünfte zu verschiedenen Themen wie Naturschutz und Artenvielfalt, Klimawandel und grenzüberschreitender Luft- und Wasserverschmutzung. So hat sie beispielsweise 2010 bei der 10. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt in Nagoya (Japan) wesentlich dazu beigetragen, dass eine Einigung über eine weltweite Strategie erzielt wurde, mit der dem Verlust an Artenvielfalt bis 2020 Einhalt geboten werden soll. Ebenso hat die Union an dem Beschluss mitgewirkt, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung für alle Länder auszuarbeiten, die 2012 bei der Konferenz über nachhaltige Entwicklung („Rio +20“) ausgearbeitet wurden. Auch bei internationalen Klimaverhandlungen im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) gibt die EU seit jeher die Marschrichtung vor. Erst kürzlich ist die EU dem Übereinkommen über

den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES) beigetreten, um auf internationaler Ebene gegen Artenschutzkriminalität vorzugehen.

#### E. Umsetzung, Durchsetzung und Überwachung

Das EU-Umweltrecht ist seit den 1970er-Jahren aufgebaut worden. Heute sind in diesem Bereich mehrere hundert Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse in Kraft. Die Wirksamkeit der Umweltpolitik der EU ist jedoch weitgehend abhängig von der Umsetzung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene – Defizite bei ihrer Anwendung und Durchsetzung sind nach wie vor ein großes Problem. Die Überwachung sowohl des Zustands der Umwelt als auch des Grades der Umsetzung des EU-Umweltrechts ist von grundlegender Bedeutung.

Um den großen Unterschieden bei der Umsetzung zwischen den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken, haben das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2001 (nicht bindende) [Mindestkriterien für Umweltinspektionen](#) festgelegt. Damit die Durchsetzung des EU-Umweltrechts verbessert wird, haben die Mitgliedstaaten bei den schwerwiegendsten Umweltstraftaten für wirksame, angemessene und abschreckende [strafrechtliche Sanktionen](#) zu sorgen. Dazu zählen beispielsweise der illegale Ausstoß bzw. die illegale Einleitung von Stoffen in die Luft, die Gewässer und den Boden, der illegale Artenhandel, der illegale Handel mit Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen, und die illegale Verbringung und Entsorgung von Abfall. Mit dem EU-Netz für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) besteht ein internationales Netz der Umweltbehörden der EU-Mitgliedstaaten, der Beitrittsländer, der Bewerberländer und Norwegens, das geschaffen wurde, um die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zu fördern, indem politischen Entscheidungsträgern, Umweltinspektoren und Beamten der Strafverfolgungsbehörden eine Plattform für den Austausch von Ideen und bewährten Verfahren geboten wird.

Im Mai 2016 brachte die Kommission die [Initiative zur Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts](#) auf den Weg. Dabei handelt es sich um ein neues Instrument, mit dem die vollständige Umsetzung des EU-Umweltrechts erleichtert werden soll und das mit der im Rahmen des sogenannten REFIT-Programms durchgeführten Überprüfung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Überwachungs- und Berichterstattungspflichten gemäß den geltenden EU-Rechtsvorschriften einhergeht, um es einfacher und kostengünstiger zu gestalten.

1990 wurde die Europäische Umweltagentur ([EUA](#)) mit Sitz in Kopenhagen gegründet, um die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung der Umweltpolitik zu unterstützen und die Öffentlichkeit über diesen Themenkreis zu unterrichten. Diese für Drittländer offene EU-Agentur ist für die Bereitstellung fundierter und unabhängiger Informationen über den Zustand der Umwelt und die Zukunftsaussichten zuständig. Deshalb erhebt, verwaltet und analysiert sie Daten und koordiniert das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz ([EIONET](#)). Um die politischen Entscheidungsträger bei fundierten Entscheidungen und der Ausarbeitung von Umweltrechtsvorschriften und -strategien zu unterstützen, betreibt die EU außerdem das Europäische Erdbeobachtungsprogramm ([Copernicus](#)), das sich unter anderem Wandlungsprozessen auf dem Land, in den Meeren, in der Atmosphäre und beim Klima widmet. Im Hinblick auf Schadstoffe, die in die Luft, die Gewässer oder den Boden abgegeben bzw. eingeleitet werden, sowie auf die Verbringung von Abfällen und Schadstoffen in Abwasser außerhalb ihres Standortes bietet das Europäische Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister ([E-PRTR](#)) wichtige Umweltdaten aus mehr als 30 000 Industrieanlagen in der EU, Island, Liechtenstein, Norwegen, Serbien und der Schweiz. Das Register ist über das Internet kostenfrei öffentlich zugänglich.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Europäische Parlament spielt bei der Ausgestaltung des EU-Umweltrechts eine wesentliche Rolle. In der laufenden Wahlperiode beschäftigt es sich unter anderem mit Rechtsvorschriften, die auf dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft beruhen (zu den Themen Abfall, Batterien, Altfahrzeuge, Deponierung usw.), sowie mit Klimaschutzfragen (Ratifizierung des Übereinkommens von Paris, Lastenteilung, Anrechnung von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft im Rahmen der Klimaschutzverpflichtungen der EU, Reform des Emissionshandelssystems usw.).

Das Parlament hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Umsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen unbedingt verbessert werden muss. 2013 wurde eine Entschließung mit dem Titel „Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden“ angenommen, in der das Parlament die unzureichende Umsetzung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten kritisierte und eine Reihe von Empfehlungen für eine effizientere Umsetzung gab, wie zum Beispiel die Weitergabe bewährter Verfahren unter den Mitgliedstaaten und unter den regionalen und kommunalen Behörden. In seiner Stellungnahme zum gegenwärtigen Umweltaktionsprogramm (Laufzeit bis 2020) hob das Parlament außerdem hervor, dass die EU-Umweltrechtsvorschriften konsequenter durchgesetzt werden müssen. Darüber hinaus forderte es mehr Sicherheit für Investitionen, durch die die Umweltpolitik und Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel gefördert werden, und eine stärkere und bessere Berücksichtigung von Umweltangelegenheiten in anderen Politikbereichen.

In seiner Entschließung zur Halbzeitüberprüfung der Biodiversitätsstrategie der EU forderte das Parlament die Kommission auf, den Rahmen für Umweltinspektionen zu überarbeiten, damit Verstöße besser erkannt und verhindert werden können.

Tina Ohliger  
02/2018