

I. Teil: Aktuelles Umweltrecht

A. Neue Entwicklungen im Europarecht

(Florian Stangl)

1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag soll eine umfassende Darstellung der umweltrechtlichen Neuerungen im Berichtszeitraum (September 2015 bis 14. September 2016) bieten, wobei naturgemäß Schwerpunkte gesetzt werden. In Anbetracht der signifikanten Umbrüche, welche die EU durch Wirtschaftskrise, aufkeimende EU-Skepsis in den MS – die mit dem Austrittsreferendum Großbritanniens einen (traurigen) Höhepunkt erlebte – und Migrationsströme im Moment durchlebt, erschien es jedoch zu kurz gegriffen, nur auf die materiellrechtliche Seite des EU-Umweltrechts einzugehen, ohne auch einen Blick auf das „bigger picture“ zu werfen. Eingangs werden deshalb auch die generellen Tendenzen in der EU-Politik in der gebotenen Kürze dargestellt und hinsichtlich ihrer möglichen Wirkung auf das Umweltrecht untersucht; zum Schluss (Pkt 5) wird zudem ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung gegeben.

2. Generelle Tendenzen

a) Rechtssetzung und Rechtsanwendung

aa) Arbeitsprogramm der EK 2016, Mitteilung COM(2015) 601 fin

In ihrem Arbeitsprogramm „Keine Zeit für business as usual“ stellt die EK ihre Arbeitsschwerpunkt für das Jahr 2016 vor. Der Umweltschutz spielt hierin nur eine untergeordnete Rolle. Die Ziele liegen speziell bei der Sicherung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum und Erhöhung der Investitionen, dem „digitalen Binnenmarkt“, einer Stärkung der Industrie, den (transatlantischen) Handelsabkommen und der Energieunion. Zwar wird auf den Klimaschutz und konkret auf das Abkommen von Paris Bezug genommen, die Ausrichtung des Arbeitsprogramms folgt aber klar der den wirtschaftsfreundlichen 10-Prioritäten der Juncker-Kommission.¹

¹ Vgl die in den „Politischen Leitlinien für die nächste Europäische Kommission“ formulierten 10-Prioritäten des aktuellen EK-Präsidenten *Jean-Claude Juncker*; siehe https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf (30. 12. 2016).

bb) Interinstitutionelle Vereinbarung von EP, Rat und EK über eine bessere Rechtssetzung, ABI 12. 5. 2016, L 123/1

Die Bestrebung, die EU-Gesetzgeber straffer, effizienter und transparenter zu machen, ist nicht neu: Bereits im Jahr 2003 wurde eine interinstitutionelle Vereinbarung zur „Bessere[n] Rechtsetzung“ (2003/C 321/01) getroffen. Im Lichte des allgemeinen Deregulierungs-Trends und konkret des REFIT-Programmes der EK und gestützt auf Art 263 AEUV wurde – durchaus begrüßenswert – auch 2016 eine Vereinbarung zur qualitativer Verbesserung der Legislativakte zwischen den drei am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen getroffen. Ziel ist einerseits die Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsvorschriften und andererseits die Vermeidung von Überregulierung. Dies soll durch transparente, koordinierte Gesetzgebungsverfahren erreicht werden. Entscheidungen sollen auf *ex-ante* Folgenabschätzungen beruhen und ihre Effektivität mittels *ex-post* Evaluierungen dauerhaft sichergestellt werden. Bei der Rechtsformwahl soll iSd Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips stets die am wenigsten verbindliche Rechtsform gewählt werden, die das intendierte Ziel noch zu erreichen vermag. Dabei wird auch auf die Möglichkeit der Co-Regulierung und der Selbstregulierung hingewiesen, worunter die Mitbeteiligung von Verbänden, Sozialpartnern, NGOs etc im Gesetzgebungsverfahren bzw deren Kompetenz zur selbständigen Schaffung „europäischer Leitlinien“ verstanden wird. Ob eine Auslagerung der Rechtssetzung an Interessensvertreter zu einer – ebenfalls intendierten – Vereinfachung und Reduzierung der Regularien führen wird, darf allerdings bezweifelt werden.

cc) Horizontaler Fitness-Check „Reporting & Monitoring“²

Wie die EK bereits in ihrer Mitteilung zur besseren Rechtssetzung („Better Regulation“, COM[2015] 215 fin) angekündigt hat, sollen die Berichtspflichten der Unternehmen speziell auch in dem Bereich Umwelt umfassend überprüft werden, um festzustellen, wie die Belastungen verringert werden können. Neben den rechtsaktspezifischen, materiell-rechtlichen REFIT-Verfahren im Umweltbereich werden in Entsprechung dieser Vorgabe aktuell insgesamt 52 Umweltrechtsakte „horizontal“ auf ihre Berichtspflichten hin untersucht. Ziel ist es, eine vereinheitlichte, vereinfachte und effiziente Berichterstattung und Überwachung der Einhaltung der Umweltvorschriften zu gewährleisten.

dd) Mitteilung der EK: Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen, COM(2016) 316 fin

Ebenfalls als „Spin-Off“ der REFIT-Bestrebungen kann die Mitteilung zu den regelmäßigen Umsetzungskontrollen bezeichnet werden. Auch hierin spiegelt sich der allgemeine Trend in der europäischen Umweltpolitik – weg

² EK, Towards a Fitness Check of EU environmental monitoring and reporting: to ensure effective monitoring, more transparency and focused reporting of EU environment policy, SWD(2016) 188 fin (nur auf Englisch erschienen).

von der Rechtsschaffung hin zur Rechtsverbesserung und -durchsetzung – wider. Ziel der EK ist es, die Umsetzung des EU-Umweltrechts in den MS zu evaluieren, um mittels Problem- und Erfolgsanalyse Schwachstellen eruieren und systematische Lösungen erarbeiten zu können (sog. „Environmental Implementation Review – EIR“). Hierfür werden alle zwei Jahre Berichte zu den in den betreffenden MS relevanten umweltrechtlichen und umweltpolitischen Themen erstellt. Neben länderspezifischen Dialogen sollen auch in horizontalen, länderübergreifenden Berichten Umsetzungslücken und -probleme identifiziert und in der Folge politisch diskutiert werden. Als rechtsunverbindlicher Akt der EK vermag die Umsetzungskontrollen-Mitteilung die MS zwar nicht zum regelmäßigen Reporting zu verpflichten, eine entsprechende Kooperationspflicht ergibt sich aber aus dem Loyalitätsprinzip des Art 4 Abs 3 EUV.

b) Rechtsdurchsetzung

Im Juni 2016 waren bei der EK insgesamt 280 umweltrechtliche Vertragsverletzungsverfahren anhängig, 12 davon betrafen Österreich. Die Generaldirektion Umwelt initiierte die zweitmeisten Vertragsverletzungsverfahren nach der Generaldirektion Grow (376 offene Verfahren). Über zwei Drittel der Fälle betrafen die mangelhafte Anwendung von Umsetzungsgesetzgebung bzw. von direkt anwendbarem EU-Recht, 16 % unzureichende Kommunikation mit der EK, 15 % eine falsche Umsetzung von RL. Neben den offiziellen Vertragsverletzungsverfahren waren auch 270 umweltrechtliche Pilotverfahren anhängig, fünf davon betrafen Österreich.³

Im September 2016 waren beim EuGH insgesamt 63 umweltrechtliche Verfahren anhängig, wobei 33 davon VorabE-Verfahren waren; in vier Verfahren davon wurde von österr. Gerichten vorgelegt. Dem standen 15 Vertragsverletzungsverfahren und 15 Nichtigkeitsklagen gegenüber.

Aus diesen Zahlen lässt sich für sich noch wenig Verallgemeinerungsfähiges herausdestillieren. Zieht man jedoch die Statistiken der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren der vergangenen Jahre bei (siehe Grafik unten⁴), lässt sich – trotz größer gewordener EU und erweiterter Umweltrechtsbestandes – ein klar absteigender Trend identifizieren. Dieser Rückgang kann einerseits mit der Initiierung der Pilot-Verfahren erklärt werden, die als eine Art informelleres Vorverfahren bereits gewisse Compliance-Wirkungen entfalten. Daneben erscheint es naheliegend, dass mit der 2009 eintretenden Wirtschaftskrise, der 2010 folgenden „Griechenlandkrise“ und der auch hieraus resultierenden EU-Kritik in den MS von Seiten der EK eine gewisse Zurückhaltung bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren einhergegangen ist.

³ Die statistischen Informationen zu den Vertragsverletzungs- und Pilot-Verfahren stammen aus einem Vortrag von *Patrick Dietz*, Policy Officer der GD Umwelt, gehalten am 16. 6. 2016 im Rahmen des Workshops „Commission meets Academia“ in Brüssel.

⁴ Quelle: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

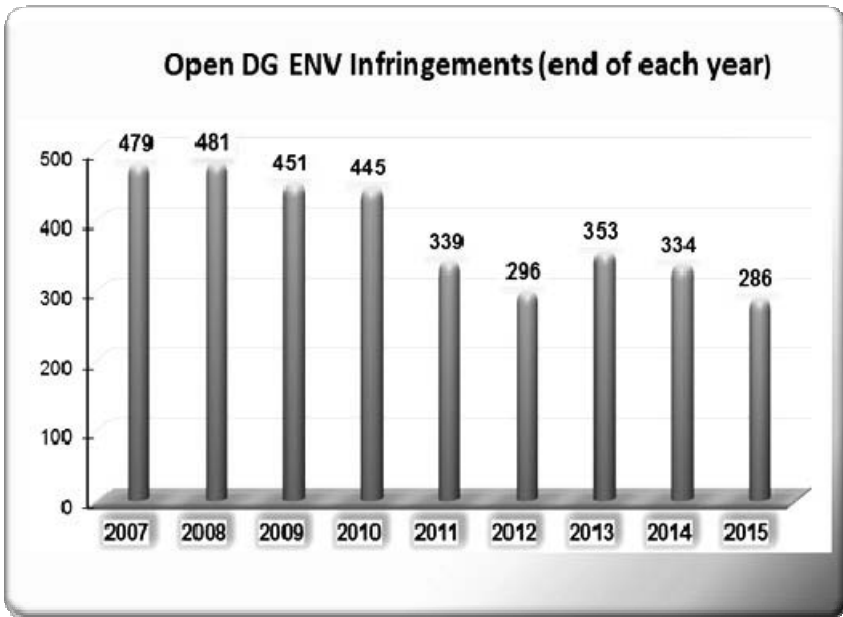


Abb: Anhängige Vertragsverletzungsverfahren

3. Entwicklungen im Umweltrecht: Rechtsetzung

a) Abfallrecht

aa) Maßnahmenpaket Kreislaufwirtschaft der EK

Abfallrechtliches „Highlight“ im Berichtszeitraum ist sicherlich die Mitteilung der EK zum Aktionsplan Kreislaufwirtschaft (COM[2015] 614 fin), dem konkrete Vorschläge zur umfassenden Adaptierung des EU-Abfallrechts angeschlossen waren:

- Vorschlag zur Änderung der RL über Abfälle, COM(2015) 595 fin
- Vorschlag zur Änderung der RL über Verpackungsabfälle, COM(2015) 596 fin
- Vorschlag zur Änderung der RL über Abfalldeponien, COM(2015) 594 fin
- Vorschlag zur Änderung der RL über Elektro- und Elektronikaltgeräte, COM(2015) 593 fin

Das Maßnahmenpaket soll den Weg zu einer leistungsfähigeren, stärker kreislauforientierten Wirtschaft ebnen. Durch die nachhaltigere Nutzung und Wiederverwendung von Ressourcen sollen Rohstoffe eingespart, Abfälle verringert und Treibhausgasemissionen reduziert werden. Dies soll sich nicht nur

positiv auf Umwelt und Klima auswirken, sondern auch für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze sorgen. Hervorzuheben sind dabei insb die folgenden Vorgaben und Schlüsselmaßnahmen:

- Bis 2030 sollen EU-weit 65 % der Siedlungsabfälle recycelt werden.
- Bis 2030 sollen EU-weit 75 % der Verpackungsabfälle recycelt werden.
- Bis 2030 dürfen in den MS höchstens 10 % der Siedlungsabfälle deponiert werden.
- Die Deponierung von getrennt gesammelten Abfällen ist verboten.
- Die Einführung wirtschaftlicher Instrumente zur Minimierung der Abfalldeponierung.
- Ökoqualitätsstandards für Sekundärrohstoffe.
- Strategie für die für Recycling von Kunststoffen und die Wiederverwendung von Wasser.
- Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung.
- Finanzierung im Rahmen des „Horizon 2020“-Proramms (€ 650 Mio) und im Rahmen des Strukturfonds (€ 5,5 Mio).

bb) Bericht der EK: Durchführung der Abfallverbringungs-VO, COM(2015) 660 fin

Am 17. 12. 2015 hat die EK ihren vierten Bericht zur Durchführung der Abfallverbringungs-VO (EG) 1013/2006 vorgelegt; Berichtszeitraum sind die Jahre 2010 bis 2012. Der Report wurde auf Grundlage der Jahresberichte der MS erstellt, welche diese jährlich dem Sekretariat des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung übermitteln. Schlussfolgerungen sind, dass im Berichtszeitraum die Entstehung gefährlicher Abfälle mit ca 75 Mio Tonnen per annum stabil war. Legale Verbringungen gefährlicher Abfälle haben erheblich zugenommen, wobei aufgrund von Meldungsdiskrepanzen (so wurden im Schnitt 5 % mehr Einfuhren als Ausfuhren gemeldet) keine endgültig valide Zahlen vorliegen; auch die Zahl der illegalen Ausfuhren dürfte stark gestiegen sein, wobei der Effekt intensiverer Kontrollen und die damit einhergehende größere Aufdeckungsrate zu berücksichtigen ist.

b) Naturschutz

aa) Fitness-Check FFH- und VSch-RL

Zahlreiche Umweltrechtsakte wurden und werden dem REFIT-Verfahren unterzogen, in welchen sie nach Kohärenz, Effektivität, „EU-added Value“ (etwa: „EU-rechtlicher Mehrwert“) und Relevanz untersucht wurden bzw werden. Von den umweltrechtlichen „Fitness-Checks“ ist wohl jener der „Natura 2000-RL“ der zur Zeit am meist diskutierte und umstrittenste. So wurde insb von Seiten von Umweltverbänden die – nicht völlig unbegründete – Befürchtung geäußert, das REFIT-Verfahren diene dazu, die hohen Schutzstandards zu reduzieren, um so Industrie- und Infrastrukturprojekte zu erleichtern. Der Prozess steht dabei sinnbildlich für die Entwicklungen in den letzten Jah-