

I. Teil: Aktuelles Umweltrecht

A. Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht

(Florian Stangl)

1. Einleitung

Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* hat in seiner letztjährigen Rede zur Lage der Union mit einem markigen Seitenhieb auf die aktuelle US-Präsidentschaft „*Europe will ensure we make our planet great again*“ angekündigt. Diese (durchaus selbstbewusste) Aussage ist nicht nur als klares Bekenntnis zu Unilateralismus und globalem Klimaschutz zu verstehen; sie signalisiert auch ein neues Selbstverständnis als „wiedererstarke“ Union. Darüber, ob die Union diesem selbstgesteckten Ziel in Hinblick auf den Umweltschutz im Berichtszeitraum (12. 9. 2017 bis 1. 9. 2018) gerecht wurde, soll der vorliegende Beitrag Aufschluss geben. Zunächst werden allgemeine Tendenzen in der Unionspolitik dargestellt und sodann ausgewählte „Highlights“ aus Soft Law, Rechtsetzung und Rechtsprechung erörtert.

2. Allgemeine Tendenzen

a) Allgemeine politische Leitlinien der EK

Die Entwicklungen im europäischen Umweltrecht im vergangenen Jahr sind vor dem Hintergrund der 2019 endenden Legislaturperiode des EP bzw. Amtsperiode der EK zu sehen. Die noch laufenden legislativen Vorhaben sollen – wo möglich – noch zu einem Ende geführt werden, bevor im Mai 2019 die nächsten EU-Wahlen stattfinden. Entsprechend soll nach dem **Arbeitsprogramm der EK 2018** „Agenda für ein vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa“ die im Gefolge der politischen Verwerfungen – das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU, der erstarkende Protektionismus in den USA, um nur zwei zu nennen – entstehende Dynamik genutzt werden, um einerseits die zehn „Juncker-Prioritäten“ zu vollenden – insgesamt 66 Themenkomplexe (die zum Teil aus mehreren Rechtsakten bestehen) waren zum Zeitpunkt der Vorstellung des Arbeitsprogramms noch offen – und andererseits bereits zukunftsgerichtete Initiativen zu setzen und so bis zu einem gewissen Grad die Weichen der nachfolgenden EK zu stellen.

Maßgeblicher Einfluss auf die Gestaltung der Unionspolitiken kam im zweiten Halbjahr 2018 Österreich zu, das bekanntlich in diesem Zeitraum den **EU-Ratsvorsitz** innehatte. Dem Vorsitz war das Motto „**Ein Europa, das schützt**“ vorangestellt. Rein thematisch hätten sich hierunter auch die durch-

aus dringlich gebotenen Maßnahmen zum Schutz vor klimawandelbedingter Naturkatastrophen – deren es gerade im Jahr 2018 viele gab – verstehen lassen, die Prioritäten des österr Ratsvorsitzes lagen aber in anderen, kurzfristigen Maßnahmen eher zugänglichen Politikfeldern.¹

b) Bedeutung des Umweltschutzes für die Unionsbürger

Aus rechtspolitischer Sicht von besonderem Interesse sind die alljährlich durchgeführten Umfragen des EP zu den **politischen Anliegen der Unionsbürger**.² Die Erhebungen geben Auskunft darüber, in welchen Bereichen die Union Prioritäten setzen sollte. Die Ergebnisse dienen insofern als Kompassnadel für die künftige Ausgestaltung der Unionspolitik. Die aktuelle Umfrage weist den **Schutz vor dem Klimawandel** als sechstwichtigste von 13 abgefragten Prioritäten aus – was in Anbetracht der sonstigen, auch medial vorherrschenden Themen (etwa Migration oder Terrorismus) durchaus beachtlich ist. Höchste Priorität der EU-Bürger ist es im Übrigen, Armut und soziale Ausgrenzung zu bewältigen. Dieses Ziel ist auch integraler Bestandteil der *Sustainable Development Goals* der UNO. Das Erreichen dieses Zieles könnte sich auch positiv auf den Schutz natürlicher Ressourcen auswirken. So ist aus den Länderergebnissen eine deutliche Korrelation zwischen Wohlstand und der Bedeutsamkeit von Klimaschutz ersichtlich. In MS, deren BIP über dem EU-Durchschnitt liegt, priorisieren die Bürger tendenziell Klimaschutz über Wirtschaftswachstum; bei MS mit unterdurchschnittlichem BIP verhält es sich hingegen genau umgekehrt. Daraus lässt sich mE auch ableiten, dass der klimapolitische Claim „Green Economy als Jobmotor“ noch nicht im Bewusstsein der Bürger angekommen ist und die (Groß-)Industrie offenbar nach wie vor für Wohlstand und Jobs steht.

Kein Ruhmesblatt für Österreich ist das Ergebnis der Eurobarometer-Spezialumfrage zur Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Umwelt.³ Während beeindruckende 94 % der EU-Bürger Umweltschutz als wichtig oder ziemlich wichtig ansehen, sind das unter den befragten Österreichern „nur“ 84 %. Das ist zwar immer noch ein beachtlicher Wert, damit ist Österreich aber dennoch europaweites Schlusslicht. Bedenklich ist dabei va, dass – entgegen dem allgemeinen Trend in der Union – unter den österr Bürgern die Wertschätzung dem Umweltschutz gegenüber abnimmt.

¹ Die weiteren Prioritäten sind Bekämpfung des Terrorismus und Kampf gegen illegale Migration und Jugendarbeitslosigkeit.

² Abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/delivering-on-europe-citizens-views-on-current-and-future-eu-action>.

³ Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>.

c) Statistisches – Umweltrechtliche Verfahren im Berichtszeitraum

Die EK initiierte in den Bereichen Umwelt und Klima/Energie insgesamt **96 Vertragsverletzungsverfahren** (Österreich betrafen davon sechs); das sind ca 15 % der insgesamt im Berichtszeitraum eingeleiteten 599 Vertragsverletzungsverfahren. Bei der Hälfte der Fälle handelt es sich um sog Nichtmitteilungsfälle, welche idR schnell wieder eingestellt werden, sobald der MS seiner Berichtspflicht nachgekommen ist. Die EK hat im Vergleich zum Vorjahr – damals waren es 221 Verfahren – im Berichtszeitraum **signifikant weniger Vertragsverletzungsverfahren** eingeleitet, wobei darauf hinzuweisen ist, dass im Vorjahr die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren im mehrjährigen Vergleich außergewöhnlich hoch war. Dass der überwiegende Teil der Vertragsverletzungsverfahren bilateral zwischen Kommission und MS gelöst wird, belegt die vergleichsweise geringe Zahl der letzten Endes dem EuGH vorgelegten Verfahren: Nur **13-mal erhob die EK Klage beim Gerichtshof** wegen umweltrechtlicher Verfehlungen der MS – davon aber gleich zweimal gegen Österreich, was bei (noch) 28 MS und in Anbetracht der Größe des Landes ein überproportional hoher Wert ist.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt **36 umweltrechtliche EuGH-Urteile** im Amtsblatt veröffentlicht. Neunzehn Urteile ergingen in VorabE-Verfahren, elf in Vertragsverletzungsverfahren und sechs zu Nichtigkeitsklagen. Vorherrschende Themen waren der Emissionshandel, UVP & SUP und der Naturschutz. Zum 22. 8. 2018 waren insgesamt 58 umweltrechtliche Verfahren beim GH anhängig.

3. Soft Law

a) Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik, COM(2018) 10 fin

Mit dem Aktionsplan der EK für einen besseren Vollzug des EU-Umweltrechts wurde nach der im Vorjahr abgeschlossenen **Environmental Implementation Review** („EIR“) der nächste Schritt hin zu einer kohärenten und umfassenden Umsetzung und Anwendung des Unionsumweltrechts gesetzt. In der EIR wurde die Umsetzung von Umweltpolitik und Umweltrecht in den einzelnen MS überprüft; dabei wurden Problemfelder identifiziert (ua Schadstoffbelastung in den Städten, Erhaltung der Biodiversität), die nunmehr durch Maßnahmen auf Unions- und Mitgliedstaatsebene einer Lösung zugeführt werden sollen. In der sog „Environmental Compliance Assurance“ werden **drei Bereiche** ausgemacht, die wesentlich für das Erreichen der **umweltrechtlichen Compliance** sind: Erstens die Unterstützung der Rechtsanwender und Normadressaten bei der Anwendung des Umweltrechts, zweitens die Überwachung der Einhaltung durch Umweltinspektionen oder vergleichbare Maßnahmen und drittens das Enforcement von Umweltrecht, sprich die verwaltungstraf-/kriminalstrafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen Umweltvorschriften bzw die zivilrechtliche Abgeltung von Umweltschäden.

Die EK umschreibt idZ **neun konkrete Maßnahmen**, welche die Anwendung und Befolgung des Umweltrechts verbessern sollen:

- Bessere Nutzung von Fachwissen über die Vollzugssicherung des Umweltrechts
- Förderung der Fachausbildungen von Umweltinspektoren
- Förderung des Austausches zwischen Praktikern
- Erstellung eines Verfahrensleitfadens für Strategien zur Bekämpfung von Umweltverbrechen
- Erstellung von Verfahrensleitfäden für die Sicherung des Vollzugs des Umweltrechts in ländlichen Gebieten
- Technische Leitlinien für die Prüfung von Einrichtungen zur Entsorgung mineralischer Abfälle
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für Umweltbeschwerden und Förderung der Bürgerbeteiligung
- Aufbau von Kapazitäten und Nutzung weltraumgestützter Aufklärungsdaten
- Weiterführung der EIR als Möglichkeit, den MS „Feedback“ zur Anwendung des Umweltrechts zu geben

Zudem wird ein **Forum** („Environmental Compliance and Governance Forum“) mit europäischen und nationalen Umweltrechtsexperten installiert, welches der besseren Vernetzung der Akteure und dem Austausch von Umweltgovernance-Strategien dienen soll.⁴

b) Weitere Berichte und Mitteilungen

Die EK hat im Berichtszeitraum noch eine Reihe weiterer unverbindlicher Dokumente veröffentlicht, welche sich – entsprechend der Zielsetzung der EK, sich im letzten Abschnitt der Amtsperiode insb der Finalisierung ihrer zehn prioritären Politikfelder zu widmen – va auf die Themenbereiche Klima, Energie und Kreislaufwirtschaft beziehen. Bei den **klima- und energiebezogenen Soft Law Dokumenten** handelt es sich va um Berichte zu Umsetzungsstand und Funktionieren der jeweiligen rechtlichen Mechanismen und Instrumente; die **Mitteilungen zur Kreislaufwirtschaft** heben demgegenüber insb noch bestehende regulatorische Herausforderungen hervor (etwa Verknüpfung der verschiedenen Rechtsgebiete, insb REACH-VO, produktrechtliche Bestimmungen und Abfallrecht). Die EK hat noch mehrere weitere rechtlich unverbindliche Dokumente veröffentlicht, die insoweit von Interesse sind, als sie die nächsten Schritte im Hinblick auf drängende Umweltprobleme vorzeichnen (s etwa die Bestäubungsinitiative), Aufschluss über die Umsetzung bestehender Rechtsregime geben (zB der 2. Evaluierungsbericht zur REACH-VO) oder eine bessere Anwendung des Unionsumweltrechts geben (s die naturschutzrechtlichen Leitfäden). Nachstehend im Überblick eine Auswahl besonders relevanter Soft Law Dokumente der EK aus dem Berichtszeitraum:

⁴ Beschluss der EK C(2018) 10 fin.

Klimaschutz und Energie	Kreislaufwirtschaft	Sonstiges
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bericht Energieeffizienz COM(2017) 687 fin ➤ Lage der Energieunion, COM(2017) 688 fin ➤ Bericht Klimaverpflichtungen nach Paris Übk, COM(2017) 646 ➤ Funktionieren des EHS, COM(2017) 693 fin ➤ Halbzeitbewertung Connecting Europe, COM(2018) 66 fin 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kreislaufwirtschaft als Schnittstelle, COM(2018) 32 fin ➤ Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft, COM(2018) 28 fin ➤ Überwachungsrahmen Kreislaufwirtschaft, COM(2018) 29 fin ➤ Technischer Leitfaden zur Abfalleinstufung, ABl C 2018/124, 1 v 9. 4. 2018 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Saubere Luft für alle, COM(2018) 330 ➤ Durchführung der IE-RL COM(2017) 727 fin ➤ Finanzierung nachhaltiges Wachstum COM(2018) 97 fin ➤ Bestäubungsinitiative, COM(2018) 395 fin ➤ Anwendung und Überprüfung der REACH-VO, COM(2018) 116 fin ➤ Leitfäden zur Anwendung des Naturschutzrechts bei Energieinfrastruktur und Wasserkraftwerken⁵

4. Rechtsetzung

a) Abfallrecht

Im Abfallrecht wurden wichtige Schritte zur **Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft** gesetzt. Eine der ersten Handlungen der *Juncker*-Kommission war es bekanntlich, ein bereits weit fortgeschrittenes Legislativpaket zur Erneuerung des EU-Abfallrechts zurückzunehmen, weil es – so die damalige (teils durchaus auf Skepsis getroffene) Diktion – „zu wenig ambitioniert“ gewesen sei. Ersetzt wurden die damaligen Legislativvorschläge durch den **Aktionsplan Kreislaufwirtschaft** (COM[2015] 614 fin), in welchem ein Maßnahmenpaket für eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft vorgezeichnet wurde. Ressourceneffizienz wurde (und wird) als Schlüssel zur Reduktion von Abfall und Treibhausgasemissionen bei gleichzeitiger Förderung der Wirt-

⁵ Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Energy%20guidance%20and%20EU%20Nature%20legislation.pdf> bzw <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Energy%20guidance%20and%20EU%20Nature%20legislation.pdf>.