

KONRAD VON MOLTKE/HUBERT MEINERS

## Regionale Aspekte der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

### 1. Einführung

Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG) beruht auf den Aktionsprogrammen. Sie werden im Vierjahresrhythmus fortgeschrieben. Am 17. Dezember 1982 wurde das Dritte Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz vom EG-Umweltrat verabschiedet<sup>1</sup>. Es baut auf seinen Vorgängern von 1973 und 1977<sup>2</sup> auf, setzt Akzente und erweitert den Arbeitsbereich der Vorläufer. Die Dauerhaftigkeit der in ihnen verankerten Grundsätze wird damit unterstrichen.

Die Aktionsprogramme besitzen einen zweideutigen Rechtscharakter: Sie sind sowohl eine Entschließung des Rates der EG als auch „der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen“. Für die Aktionsprogramme der EG wurde damit eine Form gewählt, die auf Umwegen gemeinschaftsrechtliche Bindungswirkungen hervorruft. Die Aktionsprogramme ermöglichen als Planfiguren aber gleichzeitig eine pragmatische Umsetzung der Grundsätze und Ziele durch die Anpassung der Instrumente und Aktionen an sich verändernde Voraussetzungen. Da Umweltpolitik auf allen Ebenen – international, gemeinschaftlich, national, regional und lokal – möglichst unmittelbar ansetzen und wirken können muß, ist die flankierende Benutzung der rechtlich noch nicht verhärteten Figur des Aktionsprogramms ein Mittel zur Steigerung der Durchsetzungskraft der Belange des Umweltschutzes. In anderen Bereichen werden traditionelle Rechtsakte und Planfiguren parallel eingesetzt, um die Verwirklichung von Grundsätzen und Zielen zu fördern; diese „Doppelstrategie“ ist auch für den Umweltschutz auf europäischer Ebene eine erfolgversprechende Vorgehensweise.

Die Richtlinienarbeit der EG im Umweltbereich ist mit dem Anwachsen des Problemdrucks stark ausgeweitet worden.

Die EG verfügt als einzige internationale Körperschaft über die Kompetenz, eigenes Recht zu setzen. In der mit dem Schutz der Umwelt befaßten Generaldirektion XI der Kommission der Europäischen Gemeinschaften arbeitet man zielbewußt am Aufbau eines Corpus des Gemeinschaftsrechts zur Vermeidung von weiteren Fehlentwicklungen gegen die Umwelt<sup>3</sup>.

Dies geschieht zwar in einer Zeit wachsender Vorbehalte gegen die Überantwortung oder gar gegen die Belassung von Aufgaben bei bürgerfernen Instanzen; die Belange des Umweltschutzes müssen aber auf internationaler Ebene dringend rechtlich abgesichert werden. Diese sachliche Notwendigkeit trifft zusammen mit der Einsicht und dem politischen Willen hierzu. Bei dem vorliegenden Maßstab der Probleme besteht keine Alternative zum ergänzenden Einsatz des bindenden Gemeinschaftsrechts. Durch eine starke Orientierung der erlassenen Rechtsakte auf Maßnahmen und ihre Ziele konnten auch und gerade in den letzten beiden Jahren – trotz großer Schwierigkeiten in anderen Bereichen der Gemeinschaft – ansehnliche Erfolge in der Umweltpolitik erzielt werden.

Bei der Entwicklung der Umweltpolitik der EG ist von vornherein die Notwendigkeit der Berücksichtigung regionaler Belange erkannt worden. Ein regional bedeutender Grundsatz der EG-Umweltpolitik ist das Prinzip der angemessenen Aktionsebene<sup>4</sup>, das der EG-Umweltpolitik seit 1973 zugrunde liegt. Es besagt, daß auf Gemeinschaftsebene die Aktionen konzentriert werden müssen, die auf dieser Ebene am wirksamsten sein können. In Anwendung allgemein geltender Prinzipien rationellen Verwaltungshandelns kann daraus der Schluß gezogen werden, daß im übrigen die niedrigste Ebene mit der Wahrnehmung einer Aufgabe betraut werden sollte, die dazu am wirksamsten in der Lage ist. Eine solche Feststellung erscheint im nationalen Rahmen als simple Selbstverständlichkeit: das Problem der zwischen verschiedenen Handlungsebenen geteilten Kompetenzen gehört zum politischen und Verwaltungsalltag der Staaten. In den Beziehungen zwischen internationaler Politik und nationalem Verhalten wirft das Prinzip der angemessenen Aktionsebene in der Praxis jedoch große Schwierigkeiten auf.

1 Drittes Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1982–1986). (ABl. C 46 – 12. 2. 1983).

2 Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. C 112–20. 12. 1973) – Erstes Aktionsprogramm; Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. C 139–13. 6. 1977) – Zweites Aktionsprogramm.

3 Burbenne, W. E. (Hrsg.): Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, BzU – A 54. – Berlin (Loseblattsammlung).

4 Erstes Aktionsprogramm, Grundsatz 10.

In einigen Ländern bestehen deutliche Tendenzen zur Stärkung der dezentralen Ebenen des politischen, planerischen und administrativen Handelns. Zur Bewältigung der alltäglichen Abstimmungsprobleme und zur Wahrung des notwendigen Einflusses der Zentralgewalt wurden verschiedenartige Verfahren und Konstruktionen entwickelt: In Belgien, Frankreich und Italien sind die Bestrebungen zur Regionalisierung und Dezentralisierung der Macht gegenwärtig besonders stark; in Großbritannien werden weitgehend selbständige Gemeinden in die nationale Prioritätensetzung eingebunden; in der Bundesrepublik bedingen sich die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilten Kompetenzen, das Gegenstromprinzip<sup>5</sup> und das Prinzip der Einheit der Verwaltung; in den Niederlanden wird ein System komplementärer Mitverwaltung<sup>6</sup> aller Ebenen des dezentralen Einheitsstaates entwickelt.

Auch dort, wo diese Verfahren als unbefriedigend und reformbedürftig empfunden werden, machen sie zumindest den Werdegang der Ergebnisse nachvollziehbar und somit grundsätzlich kontrollierbar. Derartige Verfahren sind auf internationaler Ebene kaum entwickelt worden, nicht einmal in der EG. Das geltende Prinzip der nationalen Souveränität enthält ein Vetorecht und wirkt der Schaffung von wirksamen Abstimmungsverfahren letztlich zuwider. Lediglich in der EG wird das Souveränitätsprinzip zaghaf durch eigene Rechtsetzung der Gemeinschaft abgegrenzt. Hinderlich für die Umweltnormsetzung der EG ist der wiederholt ausgedrückte Wille mehrerer Mitgliedstaaten, die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen auf ein absolutes Mindestmaß zu beschränken. Die praktische Umsetzung des Prinzips der angemessenen Aktionsebene stößt dementsprechend in der EG auf erhebliche Schwierigkeiten.

Eine rechtlich eindeutige Zuweisung von Aufgaben im Umweltbereich an die Gemeinschaft der Zehn wirft große Probleme auf: sie müßte de facto mit den verschiedenartigen nationalen Verfahren zur Abstimmung des Hoheitshandelns kompatibel sein. Die Wahl der Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft muß den hohen und höchsten politischen Aggregationsebenen den notwendigen Einfluß auf Entwicklungen gewährleisten, die ohne diesen Einfluß aus dem Ruder zu laufen drohen.

Der Aufbau gemeinschaftlichen Umweltrechts und die zielgerichtete Durchführung der Aktionsprogramme für den Umweltschutz werden erheblich gefördert durch das Bestehen des „Umweltrates“ der EG, in dem die für den Umweltschutz verantwortlichen Minister der Mitgliedstaaten versammelt sind. Der EG-Umweltministerrat ist die eigentlich rechtsetzende Körperschaft für diesen Bereich des Gemeinschaftshandelns. Seine vergleichsweise hohe Wirksamkeit verdankt er neben dem öffentlichen Druck von Bürgern und Umweltverbänden aus allen Ländern auch der relativen Homogenität seiner Zusammensetzung, die bewirkt, daß der Problemdruck und die offensichtliche Notwendigkeit gemeinschaftlichen Handelns in vergleichbarer Weise empfunden werden.

Da die zu schützenden Umweltkomponenten Luft, Wasser, Boden und Landschaft, die Tier- und Pflanzenwelt – natürlich – keine Grenzen kennen, haben besonders häufig in diesem Aufgabenbereich der EG nur international abgestimmte Maßnahmen überhaupt eine Chance auf nachhaltige Wirkung. Anhand einzelner Maßnahmen und Richtlinien soll im folgenden die Verflechtung der regionalen und der umweltpolitischen Aspekte der Politik der Europäischen Gemeinschaften skizziert werden.

## 2. Grenzregionen und grenzüberschreitende Verschmutzungen

Zentrale Anliegen der EG sind die Besserung der Lebensbedingungen, die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens und die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen<sup>7</sup>. Da die Umweltressourcen Grundlage und Grenze der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sind, ist die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft nur noch denkbar mit einer wirksamen Bekämpfung der Umweltbelastungen und einer guten Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen<sup>8</sup>. Ökonomie und Ökologie haben nur gemeinsam eine Lebenschance.

Dies zeigt sich besonders klar bei weiträumigen grenzüberschreitenden Umweltproblemen, etwa bei den Auswirkungen der Rheinverschmutzung in den Niederlanden, bei der Übersäuerung von Seen mit kalkarmem Untergrund in Skandinavien und beim Waldsterben in industriefernen Regionen aufgrund von Emissionen in ganz Europa. In diesen Fällen werden, wie bei allen weiträumig wirkenden Verunreinigungen, die mit der Umweltbelastung verbundenen externen Kosten der Produktion einer anderen Region übertragen. Auch die übermäßige Belastung des Luftraumes über Nordbelgien, den Niederlanden und dem Ruhrgebiet kann nur noch durch gemeinsame Anstrengungen zurückgedrängt werden. Die Kontrolle des Auswurfes von Luftverunreinigungen dieser Region wird positive Auswirkungen in ganz Europa haben. Die Fähigkeit, solche grenzüberschreitenden Probleme einer Lösung zuzuführen, ist ein Prüfstein für die Richtigkeit und den Erfolg der auf Gemeinschaftsebene gewählten Ansätze zum Schutz der Umwelt.

Grenzregionen sind aus der jeweiligen nationalen Sicht Randgebiete. Dieses Schicksal teilen sie mit den Küstenregionen<sup>9</sup>. Aus gemeinschaftlicher Sicht sind sie – insbesondere im Nordwesten Kontinentaleuropas – wichtige Zentralgebiete. Aus der Sicht fast aller zentralen einzelstaatlichen Entscheidungsträger eignen sich diese Grenzgebiete besonders zur Ansiedlung von Anlagen, die mit einem Gefährdungspotential verbunden sind oder die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden belasten sowie Landschaft und Natur verbrauchen. So kommt es, daß man die Standorte für Kernkraftwerke, Aufbereitungsanlagen und Lager für radioaktiven Abfall als spielerisch

5 Vgl.: § 1 (4) Bundesraumordnungsgesetz. (BGBl. III 2300–1).

6 Raad voor het binnenlands bestuur (Hrsg.): Decentralisatie van rijkstaken – regionaal sociaal-economisch beleid. – Den Haag 1981 m.w.N.

7 Vgl.: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom 25. 3. 1957 (EWGV), Präambel, Art. 2 f. (BGBl. 1957 IIS. 766).

8 Vgl.: Präambeln der drei Aktionsprogramme für den Umweltschutz sowie Anmerkung 24.

9 L'aménagement intégré du littoral dans la Communauté Européenne. – Bruxelles: Commission des CE, SEPC, 1980.

sches Lehrmittel im Geographieunterricht benutzen könnte: Verbindet man nach Art einiger Malbücher für Kinder auf einer Lagekarte die Standorte der Anlagen miteinander und abstrahiert dabei einige „Ausreißer“, so kann man daraus fast eine Karte der politischen Grenzen Europas entwickeln.

Neben diesem Merkmal, das durch nationale und zum Teil bilaterale Entscheidungen hervorgerufen wurde, sind viele Randgebiete der Gemeinschaft noch als Zielgebiet für die finanzielle Förderung von Industrieansiedlungen durch die EG-Regionalpolitik ausgewiesen. Da die Randgebiete meist einen geringeren Grad der Zerschneidung der Landschaft und ein geringeres Belastungsniveau vorweisen können, verursachen einige Maßnahmen zur Ausstattung dieser Räume mit Infrastruktur besonders hohe Belastungen für die Umwelt, denen häufig kaum meßbare Nutzen gegenüberstehen. Wirtschaftliche Entwicklung in Grenzregionen bedeutet hier offensichtlich immer noch eine weitere Steigerung des Gefahrenpotentials und der Belastung der Umwelt.

Die innerhalb des Gemeinschaftsgebiets bestehenden Vereinbarungen über grenzübergreifende Zusammenarbeit enthalten regelmäßig Bestimmungen über gegenseitige Informationspflichten für umwelterhebliche Planungen und Entwicklungen sowie über besondere Vorkommnisse. Eine Analyse der Geschichte dieser verschiedenen Bestimmungen zeigt, daß sie aus wechselndem Anlaß und unter dem Druck jeweils anderer Länder entstanden sind. Einer der besonders strittigen Punkte ist dabei stets die Rolle der EG-Kommission. Falls die Kommission im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine aktive Rolle erhielte, würde hierdurch ein überregionales Interesse an bestimmten Informationen zum Ausdruck gebracht werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben bislang stets ein solches Interesse abgestritten und deshalb die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rein bilateral ohne Beteiligung der Kommission und zuweilen sogar außerhalb der EG-rechtlichen Bestimmungen geregelt wissen wollen. Die verschiedenen bestehenden Regelungen sind schwierig zusammenzufassen: es besteht wohl die Tendenz, der Kommission Zeitreihen von Messungen und Zustandsberichten zukommen zu lassen, während Informationen über besondere Vorkommnisse – seien es Ansiedlungsentscheidungen oder akute Gefahren – im regionalen Rahmen, das heißt bilateral oder trilateral, unter Einbeziehung der jeweiligen nationalen Behörden ausgetauscht werden. Die letzthin verabschiedeten Richtlinien zeigen eine Rückkehr zu traditionellen Formen der internationalen Zusammenarbeit mit langem Behördenweg über die nationalen Ministerien und eine Begrenzung des „kleinen behördlichen Grenzverkehrs“.

Die EG-Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Seveso-Richtlinie)<sup>10</sup> leistet auch einen Beitrag zur Gewährung der notwendigen Informationen aus Grenzregionen an die EG. Im Dezember 1981 verständigte sich der EG-Umweltministerrat auf eine allseits tragbare Regelung. Insbesondere Frankreich hatte sich bisher – vermutlich aus Sorge um Behinderungen des Energiepro-

gramms – gegen gemeinschaftsrechtliche Lösungen unter Beteiligung der Kommission gestellt.

Die Seveso-Richtlinie verpflichtet dazu, Sicherheitsberichte und Notfallpläne aufzustellen und die möglicherweise betroffenen Personenkreise angemessen zu unterrichten. Den interessierten Mitgliedstaaten sind als Basis für notwendige Beratungen dieselben Informationen zur Verfügung zu stellen wie den eigenen Bürgern. Der Kommission sind Angaben zu machen über die mit der Art der Industrietätigkeit sowie mit schweren Unfällen verbundenen Gefahren. Die Kommission faßt diese Informationen in einer Datenbank zusammen.

Die Informationsprinzipien der Seveso-Richtlinien werden, da sie dann keine Neuerung schaffen, vermutlich ohne größere Schwierigkeiten auch in die vorgeschlagene Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgenommen werden.

### 3. Schutzbedürftige Zonen

Die Vielfalt der Natur- und Kulturlandschaften in Europa ist ein gemeinsam zu verwahrendes Erbe der Europäer. Die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen muß nicht mit dem Verlust natürlicher regionaler Unterschiede einhergehen. Die Verschiedenheit der natürlichen Faktoren in den Regionen bewirkt, daß gleiche menschliche Eingriffe nicht überall die gleichen Wirkungen hervorrufen.

Regionen, in denen die Natur- oder die Kulturlandschaft besonders seltene und empfindliche Elemente aufweist, oder Standorte, die die Grundlage für das Bestehen von typischen oder einmaligen Lebensgemeinschaften oder Arten sind, bedürfen des Schutzes vor zerstörenden Eingriffen in das bestehende Gleichgewicht. Frühere Konzepte, nach denen die Differenz aus der Leistungsfähigkeit und der tatsächlichen Belastung als „Entwicklungspotential“ betrachtet wurden, mißachten grundsätzlich das Lebensrecht von besonders empfindlichen Bestandteilen der Natur. Daneben übersehen sie, daß bisher noch keiner der drei Faktoren der Gleichung befriedigend ermittelt werden kann.

Bergregionen und Küstenregionen sind besonders empfindliche, aus verschiedenen Gründen schutzwürdige Gebiete. Sie bedürfen, ähnlich wie Feuchtgebiete, besonderer Maßnahmen, damit sie nicht durch falsche oder übermäßige Nutzung überlastet oder gar zerstört werden. Zugleich sind ihre besonderen Eigenschaften für die jeweilige Region charakteristisch, das heißt, die umweltpolitisch gebotenen Maßnahmen sind auch von eminenter raumordnerischer und regionalpolitischer Bedeutung. Oft ist die Bedeutung derartiger Gebiete nur im europäischen Maßstab zu erfassen<sup>11</sup>.

Die Aktionsprogramme der Gemeinschaft sprechen diese Probleme an: bislang sind allerdings konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung des Auftrags der Aktionsprogramme für den Umweltschutz vor allen Dingen in anderen Politikbereichen ergriffen worden. Die Landwirtschaftspolitik spielt hierbei eine besondere, durchaus zwiespältige Rolle.

10 Richtlinie des Rates über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten. (ABl. L 230 – 5. 8. 1982).

11 Als Beispiel *Danz, W.*: Integrierte Berggebietsentwicklung. Beitrag zu einer integrierten Raumordnungs- und Umweltpolitik in Berggebieten der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung des Alpenraumes. – München: Alpen-Institut 1979.

Die Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten<sup>12</sup> verfolgt unter anderem ausdrücklich landschaftspflegerische Ziele. Sie unterscheidet sich von den übrigen umweltrelevanten Maßnahmen dadurch, daß sie – wie die Landwirtschaftspolitik schlechthin – sehr bedeutsame Beträge zur Unterstützung der Berglandwirtschaft zur Verfügung stellt. Die Richtlinie erkennt die herausragende Bedeutung der angemessenen Bewirtschaftung von gebirgigen Gebieten und Almen für den Naturschutz an. Die Gebirgslandschaften Mitteleuropas sind weitestgehend Kulturlandschaften und nicht mehr „reine“ Natur: in vieler Hinsicht ist ihre Bewirtschaftung Voraussetzung für die Verteidigung der Belange des Naturschutzes geworden.

Die Berggebietsrichtlinie beruht auf der Einsicht, daß Landwirtschaft in gebirgigen Regionen unter anderen wirtschaftlichen Bedingungen erfolgen muß als in der Ebene und daß die flächenorientierte und auf Intensivierung ausgerichtete Landwirtschaftspolitik der EG eine Bedrohung für die Berglandwirtschaft darstellt. Sie sieht deshalb erhöhte Zuschüsse für die Berglandwirtschaft vor und überläßt die Bestimmung der zu begünstigenden Gebiete in großem Maße nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern vielfach de facto regionalen und lokalen Behörden. Die große Schwäche dieser in ihrer Zielsetzung zu begrüßenden Richtlinie ist, daß sie keinerlei qualitative, am Naturschutz orientierte Merkmale für die Bezuschussung aufweist, sondern mit dem Instrumentarium der EG-Landwirtschaftspolitik in abgewandelter Form arbeitet: es wird versucht, Umweltschutz, Naturschutz und regionalpolitische Ziele über den Preismechanismus zu erreichen. Auch hier ist wieder ein Anreiz zur Intensivierung der Bewirtschaftung enthalten. Dies wird kaum irgendwo zu einer angemessenen Bewirtschaftung führen. Allerdings muß erkannt werden, daß sich die Berglandwirtschaft aus einer Reihe von Gründen dem Prozeß der Konsolidierung und vor allen Dingen der Konzentration und Industrialisierung der landwirtschaftlichen Produktion entzieht, wie er in weiten Teilen der EG in den letzten Jahren stattgefunden hat.

Vergleichbare Maßnahmen sind für Küstengebiete bislang noch nicht in Aussicht genommen worden. Sie müßten auch anders gestaltet sein und können vermutlich nicht auf der Landwirtschaftspolitik aufbauen, da die Landwirtschaft in den Küstenregionen keine vergleichbare Rolle spielt wie in Bergregionen.

Die EG-Landwirtschaftspolitik ist wiederum wichtig für die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Schutz von Feuchtgebieten – sie stehen vielfach im Zusammenhang mit besonders gefährdeten Küstengebieten. Feuchtgebiete sind inzwischen in allen Ländern der Gemeinschaft durch Genehmigungsverfahren gegen unkontrollierte Übergriffe durch Industrialisierung und Verstädterung geschützt – das Verfahren der Landnahme zu diesen Zwecken ist weitgehend abgeschlossen. Der Schutz gegen eine Bedrohung durch direkte oder indirekte Verschmutzung erfolgt nur im Rahmen allgemeiner Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Umweltmedien. Für den erforderlichen Tierschutz in Feuchtgebieten sorgt ein umfas-

sendes Netz von Bestimmungen, u. a. auch die 1981 in Kraft getretene Richtlinie des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten<sup>13</sup>. Die wichtigste verbleibende Lücke – von der Frage der Zulänglichkeit ergriffener Maßnahmen auf anderen Gebieten abgesehen – betrifft die Trockenlegung und Eindeichung von Feuchtgebieten, also ihre Vernichtung schlechthin.

Feuchtgebiete sind für den Naturhaushalt von außerordentlicher, noch nicht vollständig abschätzbarer Bedeutung; sie sind besonders empfindlich gegen menschliche Eingriffe. Da sie nach der Trockenlegung sehr fruchtbar sind, eignen sie sich für wesentlich intensivere landwirtschaftliche Nutzungen als die relativ bescheidene Viehwirtschaft, die zum Teil mit ihrem natürlichen Zustand vereinbar ist. Deshalb besteht in weiten Teilen der Gemeinschaft ein bedeutender Druck zugunsten von Trockenlegung und Eindeichung, und es scheint, als werde die derzeitige Landwirtschaftspolitik der Gemeinschaft diesen Druck durch den Einsatz ihrer sehr erheblichen finanziellen Mittel fortsetzen<sup>14</sup>. Dabei kommt ein Phänomen zum Tragen, das nicht untypisch für eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken ist: Entscheidungen in einem Bereich haben oft völlig unbeabsichtigte und schwer kontrollierbare Nebenwirkungen in anderen Bereichen. Es ist eine Hierarchie der Gemeinschaftspolitiken auszumachen, wobei Entscheidungen in den „großen“ Politikbereichen (Industrie, Währung, Landwirtschaft) Nebenwirkungen in den „kleinen“ Politikbereichen (Regional- und Sozialpolitik, Umwelt- und Verbraucherschutz) in Kauf nehmen, zumal auf Gemeinschaftsebene die im nationalen Rahmen übliche Abwägung zwischen Belangen aus verschiedenen institutionellen Zwängen gegenwärtig kaum erfolgen kann.

So einigte sich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs im Zusammenhang mit den Beschlüssen zum Europäischen Währungssystem darauf, daß gewisse Mitgliedstaaten Ausgleichsbeiträge aus Gemeinschaftsmitteln erhalten sollen. Aus rechtlichen Gründen kann die Gemeinschaft Zahlungen an Mitgliedstaaten nur im Rahmen genehmigter Programme leisten.

Da es sich grundsätzlich um additive Mittel handelt, können nur dort Gelder überwiesen werden, wo nationale und gemeinschaftliche Institutionen und Programme bestehen. Auf diese Weise können Nebenbereiche der nationalen und der gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik in einzelnen Ländern unerwartet mit sehr erheblichen Geldmitteln ausgestattet werden. In dieser Hinsicht ist das Europäische Währungssystem mit seinen gegenwärtig bestehenden Ausgleichsmechanismen eine latente Bedrohung für Feuchtgebiete; sie eignen sich zur finanzaufwendigen Trockenlegung entgegen ökologischen und ökonomischen Kriterien eines sinnvollen Ressourceneinsatzes. Die gemeinschaftliche Regional- und Strukturpolitik darf nicht noch weiter zu einem Verfahren des Finanzaustausches zwischen den Mitgliedstaaten entarten.

13 (ABl. L 103 – 25. 4. 1979).

14 Vgl.: Proposal for a Council Regulation on special programme concerning drainage operations in the less favoured areas of the west of Ireland. (ABl. C 158/6 – 27. 6. 1981); in dem Vorschlag wird die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes nicht erwähnt.

12 Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten. (ABl. L 128 – 19. 5. 1975).

Mehr noch als im nationalen Bereich drückt sich das jeweilige politische Gewicht einer Aufgabe der Gemeinschaft durch die ihr zur Verfügung stehenden Gelder aus. Hierdurch entsteht die oben angesprochene Hierarchie. Die Umweltpolitik zeichnet sich gegenüber vielen anderen Politikbereichen der EG dadurch aus, daß hier das Instrument der Richtlinie – also das Instrument des Gemeinschaftsrechts, welches zum Erlaß inhaltlich konformer Rechtsnormen in den Mitgliedstaaten führt – konsequent angewendet wurde. Geld wurde bislang nur indirekt für den Umweltschutz ausgegeben: durch die Landwirtschafts- und Regionalpolitik sowie im Bereich der Forschung. Seit einigen Jahren wird jedoch der Vorschlag diskutiert, einen gemeinschaftlichen Umweltfonds zu gründen. Dies stellt eine konsequente Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik dar und kann ihre Stellung innerhalb der Aufgabenhierarchie verbessern. Vor allen Dingen würde der Fonds die Möglichkeit schaffen, sachlich begründet und ohne verzerrende Umwege Maßnahmen des Umweltschutzes zu fördern und die vermutlich langfristig bestehenden Mechanismen des innergemeinschaftlichen Finanzausgleichs für den Umweltschutz zu nutzen. In der Tat liest sich der Entwurf des Dritten Aktionsprogramms streckenweise wie ein Plädoyer für die Schaffung des Umweltfonds. Der Fonds würde selbstverständlich in besonderem Maß zugunsten besonders schutzwürdiger Gebiete eingesetzt werden. Im Entwurf des Haushalts der EG vom Dezember 1981 sind für den Fonds schließlich vom Parlament Finanzmittel vorgesehen. Es ist demnach anzunehmen, daß die Gelder bereits kurzfristig verfügbar sein werden.

Die Europäische Gemeinschaft wird zunehmend ein ausschlaggebender Faktor für den Mittelmeerraum und seine Probleme. Bereits der Beitritt Griechenlands machte die EG zur größten Anliegeregion des Mittelmeeres. Nach dem geplanten Beitritt von Spanien wird ein sehr erheblicher Teil (ca. 40 %) der Mittelmeerküste zugleich EG-Küste sein. Berücksichtigt man jedoch das wirtschaftliche Potential, die touristische Nutzung und den Anteil an der Gesamtverschmutzung, so wird die EG in absehbarer Zeit über Gelingen oder Mißlingen der Bemühungen um den Schutz des Mittelmeerraumes entscheiden. Es stimmt zwar, daß der Nil zunehmende Schmutzfrachten ins Mittelmeer einbringt, aber die von der Rhone seit Jahren ausgehende Belastung dürfte nach wie vor größer sein; mag man sich über den Zustand der Küste vor Konstantinopel wundern, so ist aber kaum zu begreifen, daß eine Stadt wie Marseille, die sich zum technisch und wirtschaftlich hoch entwickelten Teil der Mittelmeerregion zählt, bis heute nicht über Anlagen zur Behandlung der städtischen Abwässer verfügt.

Die EG hat ihre Verantwortung für die ökologische Entwicklung des Mittelmeeres erkannt und beteiligt sich an der Realisierung des Übereinkommens zum Schutze des Mittelmeeres vor Verschmutzung<sup>15</sup>. Die Richtlinien der EG über die Qualität von Badegewässern und über Muschelgewässer<sup>16</sup> so-

wie die Beschlüsse und Entschlüsse der Gemeinschaft über die Meeresverschmutzung<sup>17</sup> sind sehr stark regional und nicht nur im Mittelmeer wirkende Akte; sie haben aber auch auf diese Gewässer eine positive Wirkung. Für die Teilnahme der Gemeinschaft am Aktionsplan für das Mittelmeer im Rahmen des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen hat der Ministerrat im November 1981 Gelder des Umweltfonds der EG vorgesehen<sup>18</sup>.

#### 4. Chancen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Bisherige Versuche, Umweltbelange in und durch andere Politikbereiche der Gemeinschaft angemessen zu vertreten, sind Stückwerk geblieben. Die EG setzt jedoch gerade jetzt an zu einer systematischen Bearbeitung dieses Problems: die Frage der Integration der Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen der Gemeinschaft nimmt eine zentrale Stellung im Dritten Aktionsprogramm für den Umweltschutz ein. Wichtigstes Instrument hierfür ist zweifellos das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Juli 1980 hat die Kommission hierzu einen Richtlinienentwurf<sup>19</sup> vorgelegt, der jedoch bislang von keinem Mitgliedstaat voll gebilligt wird.

In den Niederlanden, in denen der Vorschlag abweichend von einigen anderen Ländern als zu schwach eingestuft wird, hat die Regierung inzwischen dem Parlament den Entwurf eines nationalen Gesetzes<sup>20</sup> hierzu vorgelegt. In ihm sind auch die umwelterheblichen Aspekte der Raumordnung und Regionalentwicklung berücksichtigt.

Das von der EG vorgeschlagene Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) soll insbesondere „für die Planung und Beschlußfassung bei Einzelvorhaben, Raumordnungsplänen, regionalen Programmen, Wirtschaftsprogrammen einschließlich derjenigen für besondere Bereiche“<sup>21</sup> in den Mitgliedstaaten angewandt werden. Der Richtlinienvorschlag stellt Mindestanforderungen für die Durchführung einer solchen Prüfung und legt in seinen Anhängen fest, welche Anlagearten in jedem Fall zu prüfen sind.

Nach dem Stand der Arbeiten im zuständigen Bonner Innenministerium kann damit gerechnet werden, daß während der Zeit des Vorsitzes der Bundesrepublik im EG-Ministerrat von 1. 1. 1983 bis 30. 6. 1983 eine UVP-Richtlinie in Brüssel verabschiedet wird. Diese enthält dann möglicherweise Abstriche inhaltlicher Art, ist aber für die Entwicklung der Umweltpolitik unverzichtbar, u. a. weil in den anschließenden Präsidentschaftsperioden keine vergleichbaren Anstrengun-

17 (ABl. L 194–25. 7. 1975); (ABl. L 240–19. 9. 1977); (ABl. C 162–8. 7. 1978).

18 Zweite Überprüfung des Haushaltsentwurfs der EG für 1982. Brüssel, November 1981.

19 Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben. (ABl. C 169–9. 7. 1980).

20 Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiene (Regelen met betrekking tot milieu-effect rapportage). (Tweede Kamer, Zitting 1980–1981, 16814 nrs. 1–2).

21 Präambel des Entwurfs der UVP-Richtlinie der EG. (ABl. C 169–9. 7. 1980).

15 Beschluß über den Abschluß des Übereinkommens zum Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung sowie des Protokolls zur Verhütung der Verschmutzung des Mittelmeeres durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge. (ABl. L 240–19. 9. 1977).

16 (ABl. L 31–5. 2. 1976); (ABl. L 281–10. 11. 1979).

gen zu erwarten sind und die Materie dringend einer Regelung auf europäischer Ebene bedarf.

Seit geraumer Zeit ist auch die Einführung einer Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung der Aktionen der Gemeinschaft erwogen worden, womit insbesondere die Agrar-, die Regional- und die Entwicklungspolitik betroffen wären; das Dritte Aktionsprogramm, das am 17. 6. 1982 grundsätzlich vom Europäischen Parlament unterstützt wurde, kündigt die Absicht der Kommission an, die eigenen Aktionen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen.

Das bestehende Recht in der Bundesrepublik bietet bereits eine wichtige Handhabe für die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Plänen und Maßnahmen. Die Vorschriften des Bundesbaugesetzes sowie des Bundesraumordnungsgesetzes<sup>22</sup> schreiben unausweichlich die Beachtung der Belange von Umwelt-, Natur-, Gesundheits- und Ressourcenschutz beim Abwägungsvorgang in Bauleitplanung und Raumordnung vor. Auch die Genehmigungsvorbehalte im Umweltbereich bieten vielerlei Ansatzpunkte. Möglicherweise würde die EG-Richtlinie eine größere Transparenz und weitergehende Koordination dieser Verfahren erforderlich machen – aber das ist ein durchaus vertretbares Ziel. Die Kritiker des Entwurfs der EG lassen vielfach außer acht, daß gerade bei einer Verfahrensrichtlinie (im Gegensatz zu normensetzenden Richtlinien) die Umsetzungsspielräume der Mitgliedstaaten relativ groß sind. Da der Richtlinienentwurf keine weitgehenden Erweiterungen national bestehender formaler Vorschriften vorsieht, ist die frühere Zurückhaltung der Bundesrepublik bei der Verabschiedung kaum verständlich.

Die Verfügbarkeit von Daten über den natürlichen und aktuellen Zustand der Umwelt kann ein ausschlaggebender Engpaß bei der Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten sein. Hier ist der Standard der Datenaufnahme in den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich und behindert bisher eine zügige Abschätzung der Auswirkungen geplanter Maßnahmen an alternativen Standorten. In Griechenland zum Beispiel ist die Vermessung des Landes noch nicht abgeschlossen. Auch bei bestehenden Katastern ist nicht immer die Nutzung angegeben. Es besteht allerdings ein Gesetz zum Schutz des Waldes vor Bebauung, das wegen der mangelhaften Kartierung umgangen werden kann: Nach Waldbränden läßt sich oft nicht mehr nachweisen, ob ein Areal mit Wald bewachsen war, so daß immer wieder einige Bauwillige Waldbrände verursachen. Dies führt im Sommer regelmäßig zu Waldbränden die den ökologisch unersetzbaren Waldbestand Griechenlands beständig und beträchtlich verringern. Erst die Nutzungskartierung und eine strikte Verwaltungsführung bei Baugesuchen, die im Einzelfall notwendige Ausnahmen an objektive Voraussetzungen binden muß, können diese ungewohnte Umweltzerstörung beenden.

Die „ökologische Kartierung“ der EG ist ein methodisches Konzept, das die Bereiche Boden, Landwirtschaft, Wasser, Luft und natürliche Risiken erfassen und kartographisch darstellen soll, so daß Aussagen über Empfindlichkeit, Schutzwürdigkeit und Belastung der Raumeinheiten gemacht wer-

den können. Auf dieser Basis soll eine Einstufung des Gemeinschaftsgebietes hinsichtlich der Eignung für umweltbezogene bzw. umweltbelastende Nutzungen möglich sein<sup>23</sup>.

Die Absicht der Vergabe von Eignungsrangstufen für Flächen kann sicher nicht in bezug auf einzelne Nutzungen verstanden werden; eine einzige Rangstufe kann für mehrere Nutzungen gleichzeitig kaum festgelegt werden. Die Methode der „ökologischen Kartierung“ der EG soll auch mit nationalen, regionalen und lokalen Kartierungsverfahren kompatibel sein. Sie muß daher die Prinzipien der Lesbarkeit, Einfachheit und Nachvollziehbarkeit beachten und auf allen Ebenen in verschiedenen Rastern oder anderen Ordnungsprinzipien anwendbar und ergänzbar sein. Die Methode muß auch die in den Ländern bestehenden, in verschiedenen inhaltlichen und technischen Ordnungssystemen gesammelten Basisdaten und Indikatoren verwenden können. Für die Grundkartierung werden die vorhandenen Möglichkeiten der Fernerkundung mit Satelliten und Flugzeugen untersucht werden und Verwendung finden müssen.

Ein Anspruch, Standortentscheidungen im regionalen Detail ohne Heranziehung lokaler Experten und Kartenaufnahmen und regional geprägter Bewertungen durchführen zu können, würde wohl nicht erfüllt werden können. Daher ist auch eine zu starke Verfeinerung des Maßstabs der Datenaufnahme bereits bei der EG nicht sinnvoll. Die „ökologische Kartierung“ der EG wird jedoch bei sachgerechter Auswahl der Daten und des Maßstabs eine unverzichtbare Arbeitshilfe bei der Umweltverträglichkeitsprüfung auf dieser Ebene sein, indem sie die Feststellung des Sachverhalts systematisiert und Methoden vereinheitlicht. Auch auf den nachfolgenden Ebenen kann sie zu einer Verbesserung der Entscheidungen über die Durchführung umwelterheblicher Aktionen beitragen. Damit kann die rationelle Nutzung des Bodens, ebenfalls ein Ziel der EG-Umweltpolitik<sup>24</sup>, durch Verbesserung der Planungsgrundlagen besonders in jenen Regionen gefördert werden, in denen vergleichbare Kartierungen noch nicht vorhanden sind.

##### 5. Verschlechterungsverbot und regionale Differenzierung von Umweltnormen

Die Umweltpolitik der EG befaßte sich – wie die parallel sich entwickelnden nationalen Politiken – in den siebziger Jahren vor allen Dingen mit einer Reihe von vordringlichen Problemen des Schutzes von Wasser und Luft vor Verschmutzung, der Abwendung unmittelbarer Gefahren und der Kontrolle von Chemikalien. Eine Reihe grundsätzlicher, langfristiger Probleme sind dabei notgedrungen vertagt worden.

23 Methodologischer Ansatz für ein Informationssystem über den Stand der Umwelt in Europa. Entwurf eines Syntheseberichts über die Ergebnisse der Arbeiten im Rahmen des Vorhabens „Ökologische Kartierung“ der Europäischen Gemeinschaft. – Brüssel 1982.

24 Vgl.: Rationelle Bodennutzung. Ihre Stelle in der Umweltpolitik der Gemeinschaft (Mitteilung der Kommission an den Rat) KOM (80) 253 endg.; sowie die Aktionsprogramme für den Umweltschutz; vgl. auch: Protection et gestion rationelle de l'environnement et des ressources naturelles européennes: le rôle-clé de l'aménagement du territoire. Internationales Seminar der EG-Kommission und des Europarates, 17.–18. Dez. 1981 in Straßburg. In: *Ekistics*. Mai (1982).

22 Bundesbaugesetz §1 Abs. 6; Bundesraumordnungsgesetz §2 Abs. 1.

Erst jetzt können die erforderlichen, mehr gestalterischen und vorsorgenden Maßnahmen in Angriff genommen werden. Eine Schlüsselrolle dürfte auch hier wieder die vorgeschlagene Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung spielen.

Unter den noch nicht wirklich gelösten Fragen sind zwei im Hinblick auf ihre regionalen Auswirkungen besonders relevant: das Verschlechterungsverbot und die regionale Differenzierung von Umweltnormen. Beide Problemkreise sind eng miteinander verwandt.

Das Verschlechterungsverbot kann parallel zu bestehenden Emissionsnormen eingesetzt werden. Es bedeutet, daß keine weitere Belastung der Umwelt zugelassen werden darf, auch wenn die bestehenden Anlagevorschriften eingehalten werden. Das Verschlechterungsverbot ist letztlich eine besondere Form der Immissionsnorm, die sich nicht auf einen zentral vorgegebenen Grenzwert bezieht, sondern allgemein den bestehenden Zustand als Belastungsgrenzwert festlegt. Das Verschlechterungsverbot könnte für bestimmte Regionen oder Gewässer ausgesprochen werden. Die weiträumigen Abhängigkeiten für die Ausbreitung von Verunreinigungen setzen zur Erfüllung des Verbots für Teile von Ausbreitungssystemen allerdings voraus, daß auch außerhalb der festgesetzten Bereiche das Verbot beachtet wird. Es würde damit zumindest für den Luftbereich auch außerhalb des Verbotsbereichs die Wirksamkeit von Rechtsmitteln erfordern. Das Verschlechterungsverbot ist daher kaum in Gebieten handhabbar, deren Umgebung höhere Verschmutzungen erwarten läßt.

Die Überlegungen zum Verschlechterungsverbot bei der EG-Kommission sind etwa parallel mit der beabsichtigten Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes in 1979 verlaufen. In den Konzepten der Bundesregierung<sup>25</sup> waren neben Belastungsgebieten auch Reinluftgebiete vorgesehen, die über unterschiedliche Grenzwerte einen regional differenzierten Sachgüterschutz erlauben sollten. Dieser Ansatz wurde jedoch 1979 von den meisten Sachverständigen und vom Parlament nicht akzeptiert<sup>26</sup> – u. a. mit der Begründung, daß die Rechtsgleichheit für alle Gebietseinheiten der Bundesrepublik in bezug auf Immissionsnormen damit aufgehoben worden wäre. Allerdings sorgen die Überbelastungserscheinungen in den Ballungsgebieten auch ohne eine Regionalisierung der Immissionsnormen dafür, daß die Emissions- oder Anlagenormen nicht mehr für jede neue Anlage die Reinhaltetechnik bestimmen. In einigen Gebieten würden die Immissionswerte der TA-Luft<sup>27</sup> unzulässig überschritten werden, wenn nur der Stand der Technik, wie er in Teil 3 der TA-Luft für bestimmte Anlagearten präzisiert wird, als Genehmigungsvoraussetzung eingehalten werden müßte.

Schon lange setzen die Belastungsgrenzwerte der TA-Luft in einigen Regionen engere Bedingungen als ihre Emissionsgrenzwerte. Dieser Zustand wird mit der Neufassung der

Teile 1 und 2 der TA-Luft verstärkt, u. a. durch die Senkung der Vorbelastungswerte, unter denen die Erheblichkeit der Zusatzbelastung noch nicht besonders geprüft werden muß, um im Einzelfall über den Stand der Technik hinausgehende Vermeidungstechniken anordnen zu können.

Die Sanierungsklausel der novellierten TA-Luft wirkt ebenfalls regional differenzierend, indem sie zuläßt, daß trotz Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes auf einer Beurteilungsfläche eine neue Emissionsquelle genehmigt wird, wenn Maßnahmen an bestehenden Anlagen die Gesamtbelastung auf der überbelasteten Beurteilungsfläche vermindern. Der Entwurf vom 10. 12. 1982 hatte die Verminderung der Immissionen nicht nur auf der überbelasteten Fläche zur Bedingung gemacht, also ein allgemeines Verschlechterungsverbot vorgesehen. Die novellierte TA-Luft führt nun doch einen regionalisierten Grenzwert für Schwefeldioxid in den Regionen ein, in denen dieser niedrigere Wert noch nicht überschritten wird.

Die EG-Richtlinie über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub<sup>28</sup> enthält ein als Ausnahmeregelung regional differenzierendes Element: „Lassen sich trotz der getroffenen Maßnahmen in bestimmten Gebieten möglicherweise (diese Grenzwerte) nicht einhalten“, so können die Mitgliedstaaten befristete Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen, „sofern sie der Kommission Pläne zur schrittweisen Verbesserung der Luftqualität in diesen Gebieten vorlegen“<sup>29</sup>. Daneben setzen die Mitgliedstaaten für Gebiete, bei denen sie der Auffassung sind, daß aufgrund neuer Entwicklungen ein Anstieg der Verschmutzung begrenzt oder verhütet werden muß, Leitwerte unterhalb der festgesetzten Grenzwerte der Richtlinie fest. Das gleiche kann für besonders schutzwürdige Gebiete geschehen<sup>30</sup>. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten mit dem Artikel 5 außerdem dazu, sich um die Annäherung an die festgesetzten Leitwerte dort zu bemühen, wo sie überschritten sind. Nach Artikel 9 darf die Durchführung der Maßnahmen dort, wo der Grad der Verschmutzung niedrig ist, nicht zu einer merkbaren Verschlechterung der Luftqualität führen. Diese Bestimmung sollte „Reinhaltegebiete“ vor einer Politik der hohen Schornsteine schützen und ist ein Verbot der Verschlechterungen, die ausgelöst werden durch Maßnahmen in Sanierungsgebieten der Luftqualität. Sie verhindert dort eine „Verbesserung der Ableitungsbedingungen“.

All diese Regeln sind letztlich als Sanierungsklauseln zu begreifen. Sie erfordern Maßnahmen, die auch in den Belastungsgebieten die Erreichung der Leitwerte ermöglichen. Gegenwärtig erfolgen in großem Umfang Umstellungen von Kraftwerken auf Kohlefeuerung. Besonders starke Auswirkungen kann dies in den Niederlanden haben, da dort zuvor viele Kraftwerke mit dem emissionsarmen Erdgas betrieben wurden. Das festgelegte Ziel, den Auswurf von Schwefeldioxid auf 500 Mill. kg pro Jahr zu begrenzen<sup>31</sup>, kann dort nur

25 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des BImSchG. (BT-Drucks. 8/2751 – 11. 4. 1979).

26 Vgl.: Regionalisierter Immissionsschutz. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) H. 9/10.

27 Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesimmissionsschutzgesetz vom 28. 8. 1974. (GMBL 1974 S. 426, 452). (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft); Die Bundesregierung billigte am 17. 2. 1983 die Änderungsbeschlüsse des Bundesrates (BR-Drucks. 528/82 – 4. 2. 1983 und 10. 12. 1982).

28 (ABl. L 229 – 30. 8. 1980). SO<sub>2</sub>-Richtlinie.

29 Präambel und Art. 3 (2) der SO<sub>2</sub>-Richtlinie.

30 Art. 4 (1) und (2) der SO<sub>2</sub>-Richtlinie.

31 SO<sub>2</sub>-beleidskaderplan. (Tweede Kamer, Zitting 1979–1980, 15834 nrs. 1–2); sowie: Indicatif Meerjarenprogramma Lucht 1981–1985. (Tweede Kamer, Zitting 1982–1983, 17600 – XVII nr. 7).

eingehalten werden, wenn entgegen früheren Plänen zusätzliche Mengen Erdgas den Kraftwerken zugestanden werden. Die Niederlande sind auch ein Beispiel dafür, daß regional geprägte Regelungsmechanismen unter der EG-Rahmenregelung zulässig sind. Da das Prinzip der Rechtsgleichheit dort nach dem Verbesserungsprinzip eine nachgeordnete Rolle spielt, erfolgt im wesentlichen eine Einzelbehandlung von Genehmigungsanträgen für Anlagen. Hierdurch kann der jeweils neueste Stand der „besten anwendbaren Mittel“ zugrunde gelegt werden. Da die Kriterien der wirtschaftlichen Randbedingungen, der Vorbelastung und nationaler Zielsetzungen in ihre Bestimmung einfließen, bestehen regionale und lokale Unterschiede der festgesetzten Genehmigungsvoraussetzungen für Anlagen.

Strengere regionale Produktnormen, wie sie zum Beispiel für den Schwefelgehalt von Brennstoffen in der Provinz Groningen und in London gelten, sind innerhalb der Regelungen der Gemeinschaft zulässig und erwünscht, wenn sie dazu dienen, einen besseren Standard zu erreichen, als er durch die EG-Richtlinien festgesetzt ist. Das Konzept der „best practicable means“, das in Großbritannien angewendet wird, hat ähnliche Züge wie die Politik der Genehmigungsvergabe in den Niederlanden und ist ebenfalls grundsätzlich mit den EG-Regelungen kompatibel. Doch wurden bisher in Großbritannien auf dem Gebiet der Luftverunreinigungen einige im Ausland anerkannte Regeln der Technik, wie die Reinigung des Rauchgases von Schwefeldioxyd, auch in neuen Kohlekraftwerken, nicht zwingend als „best practicable mean“ vorgeschrieben. Dies wurde mit fehlenden Erkenntnissen über Dosis-Wirkung-Beziehungen begründet. In absehbarer Zeit wird diese Einstellung zu internationalen Problemen führen, da Skandinavien und die Niederlande sich als Netto-Importeure britischer Luftverunreinigungen erkannt haben.

Im Rahmen des Verursacherprinzips, das ein offizielles Prinzip der EG-Umweltpolitik ist, sind ebenfalls regional differenzierte Ansätze möglich. Abwasserabgaben, die für jedes Flußsystem einzeln aufgrund der Daten über die Abbaufähigkeit oder aufgrund von Wassergütezielen festgelegt werden, bieten sich wegen der Geschlossenheit der Systeme an. Abgabenregelungen könnten im Falle des Rheins europäische Dimensionen annehmen und wären zu ihrer Einrichtung auch auf völkerrechtliche Verträge angewiesen. In den USA wird mit der „bubble-policy“ einzelnen Betrieben mit einer Vielzahl von Emissionsquellen die Möglichkeit gegeben, diese in einer hypothetischen Blase zusammenzufassen und die kostengünstigste Vermeidungstechnik zu wählen, die der Einhaltung von ansonsten verpflichtenden Anlagestandards entspricht. Diese Blasen-Politik ist auch regional denkbar. Dabei müßte eine Börse den innerbetrieblichen Kostenvergleich ersetzen. Die Offset-Policy ermöglicht luftverunreinigenden Betrieben, sich in Belastungsgebieten niederzulassen, in denen keine zusätzliche Belastung zulässig ist. Man muß sich der besten verfügbaren Vermeidungstechnologie bedienen und darüber hinaus einen ansässigen Betrieb dazu bewegen, seinen Auswurf um mehr als die Menge zu reduzieren, die man selbst zu emittieren beabsichtigt. Dies ist eine in den USA regional angewandte Politik, die zum Beispiel bei der Ansiedlung von Volkswagen of America eine Rolle spielte. Dort hat der Staat

Pennsylvania gegen Entschädigung „Luftverschmutzungsanteile“ an Volkswagen abgetreten, indem das Teerverfahren im Straßenbau geändert wurde<sup>32</sup>.

Im Bereich des Gewässerschutzes bestehen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf dem Kontinent Systeme von anlagebezogenen Emissionsnormen. In Großbritannien überwiegt für den Gewässerbereich die „Philosophie“ der gewässerbezogenen Immissionsnormen. Sicherlich wäre eine Kombination beider „Philosophien“ mit dem Verursacherprinzip diplomatisch und umweltbezogen die beste denkbare Lösung. Gewässerspezifische Qualitätsnormen, die von Großbritannien vehement vertreten werden, lassen sich wie regionalspezifische Luftqualitätsnormen gemeinschaftsrechtlich kaum befriedigend festlegen, da die meisten Mitgliedstaaten nicht bereit sind, eine aktivere Beteiligung der Kommission zu akzeptieren.

Zur Verteidigung der Nichtanwendung von überall geltenden anlagebezogenen Normen führt Großbritannien u. a. an, daß die Empfindlichkeit der Gewässer unterschiedlich ist und anlagebezogene Normen meist nicht den wirkungsvollsten Einsatz knapper Mittel und natürlicher Hilfsquellen herbeiführen.

Da Großbritannien nicht von internationalen Gewässern durchflossen wird, fällt es leichter, bestimmte Flüsse zu belastbaren Gewässern und andere zu geschützten Gewässern zu erklären. Dies entspricht der Politik im Ruhrgebiet, wo die Ruhr Trinkwasserreservoir ist und die Emscher in voller Länge als Vorfluter dient. Diese Möglichkeit steht im kontinentalen Europa im Gegensatz zu Großbritannien nur selten offen, und letztlich muß in den europäischen Gewässernetzen doch alles Abwasser geklärt werden, wie es auch am Einfluß der Emscher in den Rhein seit einigen Jahren geschieht. Schließlich ist die Durchführung einer Politik von Emissionsnormen in Abhängigkeit von der Immissionssituation bei internationalen Flüssen nicht möglich ohne eine entscheidend verbesserte internationale Kooperation.

Im Jahre 1976 wurde der Streit über die Wahl der Normenart für den Gewässerschutz beendet durch die Verabschiedung der EG-Richtlinie über die Verschmutzung von Gewässern der Gemeinschaft durch bestimmte gefährliche Stoffe<sup>33</sup>. Sie stellt den Mitgliedstaaten frei, ob sie Emissions- oder Immissionsnormen entsprechend noch zu verabschiedender Richtlinien der Gemeinschaft anwenden. Für Stoffe, die nicht in die Liste der gefährlichen Stoffe aufgenommen wurden, ist von den Mitgliedstaaten eine Politik der Immissionsbegrenzung zu verfolgen. Die Verabschiedung der Nachfolgerichtlinien über einzelne gefährliche Stoffe erwies sich als nahezu ebenso konfliktträchtig wie die Rahmenrichtlinie selbst. Erst im März 1982 konnte für den ersten gefährlichen Stoff, Quecksilber, ein Qualitätsziel sowie für ein Produktionsverfahren ein Emissionshöchstwert festgelegt werden<sup>34</sup>. Außer-

32 Tietenberg, T. T.: Transferable discharge permits and the control of air pollution: a survey and synthesis. In: ZfU. (1980) H. 1, S. 477–508; ferner Schärer, B.: Ökonomische Wege zur Bekämpfung der Luftverschmutzung in den Vereinigten Staaten. In: ZfU. (1980) H. 3, S. 237–250.

33 (ABl. L 129 – 18. 5. 1976).

34 Richtlinie über Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen aus dem Industriezweig Alkalichloridelektrolyse. (ABl. L 81 – 27. 3. 1982).

dem sind einige Richtlinien über die Mindestanforderungen an die Gewässergüte für bestimmte Nutzungen erlassen worden<sup>35</sup>. Die Mindestanforderungen an Bade-, Fisch- und Muschelgewässer haben bereits einige regionale Auswirkungen gehabt.

Die bisherige Richtlinienarbeit im Gewässerbereich ist in der Summe noch bruchstückhaft. Da in vielen Ländern der Gemeinschaft eine Gütekontrolle der Gewässer mit Hilfe von Bewirtschaftungsplänen durchgeführt wird, ist dieses regionale Bedürfnis durch die Gemeinschaft zu berücksichtigen. Auch aus Gründen der Harmonisierung der Wettbewerbsvoraussetzungen im gemeinsamen Markt sind anlagespezifische Normen unersetzlich. Anlagenormen können im Einzelfall die naturgegebenen wirtschaftlichen Vorteile von Teilgebieten einschränken; dies geschieht allerdings im Sinne der Sicherung der Lebensgrundlagen der Menschen.

## 6. *Schluß*

Tendenzen zur Verstärkung der Verantwortlichkeit der Regionen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bieten für die Belange des Umweltschutzes eine große Chance: Wenn die Entscheidungsträger und politisch Verantwortlichen das zu-

nehmende Bewußtsein der Bevölkerung für den Eigenwert der sie umgebenden Umwelt in die Beschlußfassung über umwelterhebliche Maßnahmen einbeziehen, so kann dies auf regionaler Ebene stärkere positive Auswirkungen für den Schutz der Umwelt haben als auf einer höheren, bürgerfernen Ebene. Nur die tatsächliche Sensibilisierung von Bürgern, Beamten und Politikern für die Belange von Natur und Umwelt kann für eine bessere Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen bei umwelterheblichen Entscheidungen sorgen.

Hohe politische Aggregationsebenen haben den Vorteil der weiträumigen Wirksamkeit ihrer Instrumente; allerdings können die zugrunde liegenden Ziele der Gesellschaft an vielen Knickpunkten verfälscht werden. Die Umsetzung der Ziele in Hoheitsakte bereits auf regionaler Ebene kann zwar die Chance einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange in der Region bieten; wenn jedoch auf höherer Ebene nicht gleichzeitig Mindestanforderungen gestellt werden, können die Anstrengungen durch gegenläufiges Verhalten in anderen Teilgebieten vollständig verpuffen. Wegen der weiträumigen Wirkungszusammenhänge der Verunreinigung und Vernichtung von Umweltgütern und wegen des hohen, allgegenwärtigen Niveaus der Belastungen ist eine Strategie zur Verbesserung und Erhaltung einer lebenswerten Umwelt so auszugestalten, daß jede Ebene die bei ihr am wirksamsten durchzuführende Aufgabe auch tatsächlich wahrnimmt. In diesem Sinne ist das Rechtssystem für den Umweltschutz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sicher noch nicht ausgereift. Es muß auf allen Ebenen weiter ausgebaut und in tatsächliche Handlungen umgesetzt werden.

35 Richtlinie über die Qualität der Badegewässer. (ABl. L 31 – 5. 2. 1976); Richtlinie über die Qualität von Süßwasser, das schutz- und verbesserungswürdig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten. (ABl. L 222 – 14. 8. 78); Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer. (ABl. L 281 – 10. 11. 1979).