

die Kostenpflichtigkeit der erbetenen Auskunft. Der Kläger hat daher seinen Antrag mit diesem Passus im Schreiben vom 29.06.2007 nicht wirksam zurückgenommen. Dies hat er letztlich jedenfalls während des Verwaltungsverfahrens selber so gesehen, sonst hätte er auf das Schreiben vom 04.07.2007 nicht postwendend mit der Formulierung neuer Fragen reagiert, sondern auf seine Rücknahmeerklärung und die gewünschte Beschränkung auf die beantragte Akteneinsicht verwiesen.

[8] Zu Recht weist in diesem Punkt der Beklagte darauf hin, dass Kostenfreiheit in § 11 Abs. 1 Satz 2 HUIG nicht generell jede Akteneinsicht betrifft, sondern nur die „Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort.« Denn das durch die Umweltinformationsgesetz des Bundes und der Länder eingeführte neue Prinzip der Öffentlichkeit von bei Behörden vorhandenen Informationen bezieht sich nur auf den Themenkreis Umwelt. Bei weitergehender Akteneinsicht, so sie denn überhaupt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben rechtlich beansprucht werden kann, wird deshalb weiterhin eine Kostenpflicht anzunehmen sein.

[9] Scheidet alledem zufolge Kostenfreiheit der erteilten Auskünfte nach § 11 Abs. 1 Satz 2 HUIG aus, besteht dem Grunde nach die Kostenpflicht aufgrund § 11 Abs. 1 Satz 1 HUIG in Verbindung mit § 1 Abs 1 HVwKostG. (...)

[12] Der angefochtene Gebührenbescheid ist schließlich nicht wegen Verstoßes gegen den in § 11 Abs. 1 Satz 4 HUIG enthaltenen Grundsatz rechtswidrig, die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass die antragstellenden Personen dadurch nicht von der Geltendmachung ihrer Informationsansprüche abgehalten werden. Aus dieser Gesetzesformulierung wird ein dem Verwaltungskostenrecht sonst nicht explizit innewohnendes **Kostenminimierungsgebot** abgeleitet mit der Folge, dass damit das Kostendeckungsprinzip hinter dem Grundsatz der Umweltinformationsfreiheit zurückzutreten hat, wenn dies geboten ist (vgl. Schomerus in: Umweltinformationsgesetz, Handkommentar, 2. Auflage, § 10 Rdnr. 29f.).

[13] Die Kammer ist der Auffassung, dass die erhobene Gebühr nicht so bemessen ist, dass der Kläger hierdurch an der Geltend-

machung seines Informationsanspruchs gehindert wird. Zwar mag dies dem subjektiven Empfinden der Vereinsmitglieder entsprechen, hierauf kommt es jedoch nicht an, weil der Kläger ein eingetragener Verein ist, dessen Vereinszweck ausdrücklich – unter anderem – dem Sammeln und Verwerten von Umweltinformationen gewidmet ist. Dahinter wiederum steht eine Mehrheit natürlicher Personen, die jeweils einen ausgesprochen geringen Jahresmitgliedsbeitrag (12 Euro) entrichten. Deshalb sind die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen zwar bei derzeit 30 Mitgliedern auf jährlich 360 Euro beschränkt, jedoch haben diese Einnahmen der Erfüllung des Vereinszwecks zu dienen. Die im vorliegenden Fall begehrten und erlangten Umweltinformationen erhielt der Kläger gerade in Erfüllung dieses Vereinszwecks und es war ihm keineswegs finanziell unmöglich, die Gebührenforderung aus dem Vereinsvermögen zu begleichen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die weiteren in der Satzung normierten Tätigkeiten höhere Kosten – wenn überhaupt – verursachen würden, für die das Vereinsvermögen zu reservieren wäre. Der Kläger muss sich entgegenhalten lassen, dass die Entrichtung einer Gebühr nach dem HUIG für die Erlangung für ihn relevanter Umweltinformationen exakt seinem Vereinszweck entspricht und er einen gewissen Teil seines Vereinsvermögens genau für diese Kosten bereitzuhalten hat. Auch wenn das Vereinsvermögen, wie der Kläger wiederholt betont hat, derart »spärlich« ist, dass ein sehr vorsichtiges Wirtschaften erforderlich ist, so rechtfertigt dies nicht, sonst kostenpflichtige Handlungen von Behörden kostenfrei einzufordern. (...)

[15] Der Beklagte hat schließlich nachvollziehbar dargelegt, wie sich die Gebühr im Einzelnen errechnet und warum welcher Zeitaufwand zugrunde zu legen war. (...)

[16] Dem oben angesprochenen Kostenminimierungsprinzip hat der Beklagte schließlich dadurch entsprochen, dass er nur die untersten Bearbeitungszeiträume angesetzt und auch die weiteren Vorbereitungshandlungen, die für die Akteneinsicht vorgenommen werden mussten, außen vor gelassen. (...)

GESETZGEBUNG

Josef Falke

Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht

A. Bekämpfung von illegalem Holzeinschlag und Entwaldung

Die Kommission hat am 15.10.2008 eine Verordnung vorgeschlagen, die das Risiko verringern soll, dass Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag in die EU gelangen.¹ Gleichzeitig hat sie in einer Mitteilung ihre Vorschläge zur Bekämpfung der Entwaldung und der Waldschädigung zur Eindämmung des Klimawandels und des Verlustes der biologischen Vielfalt vorgestellt.² Illegaler Holzeinschlag und Entwaldung beeinträchtigen die Umwelt in

erheblicher Weise, tragen zum Klimawandel und zum Verlust der Artenvielfalt bei und bedrohen die Existenzgrundlage der heimischen Bevölkerung. Im Rahmen der internationalen Verhandlungen über ein Klimaschutzübereinkommen für die Zeit nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 schlägt die Kommission vor, den weltweiten Verlust an Waldflächen bis spätestens 2030 zu stoppen und die Abholzung von Tropenwäldern bis zum Jahr 2020 um die Hälfte gegenüber den derzeitigen Werten zu verringern.

Nach der vorgeschlagenen Verordnung haben die Marktteilnehmer alle gebotene Sorgfalt walten zu lassen, um das Risiko zu

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtung von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, KOM (2008) 644 endg. v. 17.10.2008.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bekämpfung der Entwaldung und der Waldschädigung zur Eindämmung des Klimawandels und des Verlustes der biologischen Vielfalt, KOM (2008) 645 endg. v. 17.10.2008.

begrenzen, dass sie Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag in Verkehr bringen. Als illegal geschlagen gilt Holz, das geschlagen wurde unter Verstoß gegen die Rechtsvorschriften des Landes des Holzeinschlags, die die Erhaltung und Bewirtschaftung der Wälder und den Einschlag von Holz sowie den Handel mit Holz und Holzprodukten regeln. Nach der vorgesehenen Sorgfaltspflichtregelung müssen die Vermarkter neben Angaben zur Identifikation des Holzes Auskunft zur Einhaltung der Anforderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften geben. Marktteilnehmer, die die Sorgfaltspflichtregelung anwenden, sollen sich zertifizieren lassen können. Holz und Holzzeugnisse mit einer FLEGT³- und einer CITES⁴-Genehmigung gelten als aus legalem Einschlag stammend. Die vorgeschlagene Verordnung ist ein Teil der Umsetzung des FLEGT-Aktionsplanes⁵. Dieser umfasst ein Maßnahmenpaket, das u.a. eine Unterstützung der Erzeugerländer, die Entwicklung einer multilateralen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Handels mit illegal geschlagenem Holz, privatwirtschaftliche Initiativen sowie Maßnahmen zur Verhinderung von Investitionen vorsieht, die dem illegalen Holzeinschlag Vor-schub leisten.

Nach Schätzungen der FAO gehen weltweit jedes Jahr etwa 13 Mio. Hektar Wald verloren. 96% der jüngsten Entwaldung⁶ fanden in tropischen Regionen statt. Die Entwaldung ist für etwa 20% der weltweiten Emissionen von CO₂ verantwortlich; das übertrifft die gesamten Treibhausgasemissionen der EU. Tropenwälder werden zerstört, weil die Nutzung des Bodens für andere Zwecke auf kurze Sicht profitabler erscheint als ihre Erhaltung. Ineffektive Staatsführung, eine schlecht durchgesetzte Bodennutzungs-politik und unsichere Grundbesitzregelungen begünstigen diese »Politik der verbrannten Erde«. Das strategische Ziel der Klimaschutzpolitik der EU, die globale Erwärmung auf 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, erfordert eine drastische Reduzierung der vor allem durch Brandrodung hervorgerufenen Emissionen. Der Schutz der Wälder ist auch zur Erhaltung der biologischen Vielfalt⁷ und der Existenzgrundlage armer lokaler Bevölkerungsgruppen erforderlich.

In ihrer Mitteilung über Entwaldung schlägt die Kommission vor, im Rahmen der internationalen Klimaschutzverhandlungen auf die Errichtung eines globalen Waldkohlenstoffmechanismus hinzuwirken, über den die betreffenden Entwicklungsländer für Emissionsreduktionen in Folge der Verringerung der Entwaldung belohnt würden. Ein Großteil der Mittel, die für einen globalen Waldkohlenstoff-

mechanismus (Global Forest Carbon Mechanism – GFCM) für Maßnahmen gegen Entwaldung und Waldschädigung benötigt werden, könnte aus den Einkünften der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EG-Emissionshandelssystems kommen. In einer Pilotphase soll zudem die Aufnahme von Gutschriften für vermiedene Entwaldung in das Emissionshandelssystem geprüft werden. Je nach den Ergebnissen der Pilotphase könnte erwogen werden, Unternehmen die Verwendung von »Entwaldungsgutschriften« zum Ausgleich eines Teils ihrer Emissionen zu gestatten.

Die Kommission weist in ihrer Mitteilung zudem auf die Notwendigkeit hin, andere forstbezogene Maßnahmen sowie Maßnahmen in den Bereichen Handel, Energie, Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Entwicklungszusammenarbeit, mit denen die Entwaldung direkt oder indirekt verringert werden kann, zu verstärken. Die EU könne auf vielerlei Weise dazu beitragen, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern:

- durch den Aktionsplan für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT), in dessen Mittelpunkt die Ausarbeitung von freiwilligen Partnerschaftsabkommen mit Holz erzeugenden Ländern steht;⁸ mit ihnen soll sichergestellt werden, dass für Holz ausfuhren aus den teilnehmenden Ländern eine Genehmigung erforderlich ist, mit der die legale Herkunft des Holzes bestätigt wird;⁹
- durch die oben vorgestellte Verordnung, die die Marktteilnehmer in der EU verpflichtet, das Risiko zu minimieren, dass illegal eingeschlagenes Holz und daraus hergestellte Holzzeugnisse in ihre Lieferkette gelangen;
- durch die Globale Allianz für den Klimaschutz (GCCA) als Plattform für den politischen Dialog und den Austausch guter Praktiken für die miteinander verknüpfte Bekämpfung der Armut und des Klimawandels;
- durch Beiträge zu bestehenden internationalen Foren wie der Internationalen Tropenholzorganisation (ITTO), dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) und dem Waldforum der Vereinten Nationen (UNFF);
- durch ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, mit dem öffentliche Auftraggeber in der EU eine Nachfrage nach legal eingeschlagenem Holz aus nachhaltiger Forstwirtschaft erzeugen können;

- durch ein auf nachhaltig erzeugtes Holz ausgerichtetes Beschaffungswesen des privaten Sektors;
- durch Erarbeitung von Nachhaltigkeitskriterien für Holz und andere Formen von Biomassen, die als erneuerbare Energiequellen genutzt werden;
- durch europäische Initiativen wie die »Globale Überwachung für Umwelt und Sicherheit« (GMES)¹⁰ und die »Beobachtung tropischer Ökosysteme mit Hilfe von Satelliten« (TREES) zur Überwachung von Änderungen der Landnutzung und von Entwaldungstrends;
- durch Hilfen an die betreffenden Länder, um die landwirtschaftliche Erzeugung ohne weitere Entwaldung zu steigern;
- durch Erarbeitung von Kriterien dafür, dass die Förderung von Biokraftstoffen sich nicht kontraproduktiv in Bezug auf den Schutz der biologischen Vielfalt und den Erhalt der Tropenwälder auswirkt;¹¹
- durch Erarbeitung eines Leitfadens über die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt im Anschluss an die jüngste Konferenz der Vertragsparteien in Bonn;
- durch Abschätzung der Auswirkungen künftiger politischer Initiativen auf EU- und internationaler Ebene auf die Entwaldung;

3 Siehe Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates v. 20.12.2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, ABL L 347 v. 30.12.2005, 1-6.

4 Siehe Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates v. 9.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABL L 61 v. 3.3.1997, 1-69.

5 Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über einen EU-Aktionsplan zu Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT), KOM (2003) 251 endg. v. 21.5.2005.

6 Von 1990 bis 2005 sind rund 3% der weltweiten Waldfläche verloren gegangen.

7 Insbesondere in den Tropenwäldern lebt etwa die Hälfte der terrestrischen Spezies.

8 Bis Oktober 2008 haben Malaysia, Indonesien, Kamerun, Kongo (Brazzaville) und Ghana mit der EG Verhandlungen über ein solches Abkommen aufgenommen; mit einer Reihe weiterer Erzeugerländer wurden informelle Konsultationen aufgenommen.

9 Siehe Verordnung (EG) Nr. 1024/2008 der Kommission v. 17.10.2008 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, ABL L 277 v. 18.10.2008, 23-29.

10 Vgl. dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES): für einen sicheren Planeten, KOM (2008) 748 endg. v. 12.11.2008.

11 Vgl. dazu Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen, KOM (2008) 19 endg. v. 23.1.2008.

- durch Untersuchungen der Auswirkungen des EU-Verbrauchs von eingeführten Nahrungsmitteln und nicht zur Nahrungsmittelproduktion dienenden Rohstoffen, die wahrscheinlich zur Entwaldung beitragen.

B. EU-Strategie zur verbesserten Abwrackung von Schiffen

In jedem Jahr werden 200 bis 600 große Handelsschiffe abgewrackt, um die darin enthaltenen Metalle zurückzugewinnen. Da die Anzahl der Abwrackanlagen in der EU seit Jahren stark rückläufig ist, gibt es in Europa nicht mehr genügend Kapazität, um die alten Handelsschiffe zu verwerten, die unter Flaggen von EU-Mitgliedstaaten fahren oder Eigentum von Unternehmen in der EU sind. Deshalb werden solche Schiffe zumeist in Südasiens, insbesondere in Indien, Bangladesch oder Pakistan, abgewrackt, um die darin enthaltenen Metalle zurückzugewinnen. Wegen fehlender Umweltschutz- und Sicherheitsvorschriften kommt es dort häufig zu Unfällen, schweren Gesundheitsbeeinträchtigungen und umfassender Verschmutzung breiter Küstenstreifen. Außer Dienst gestellte Schiffe enthalten nämlich viele Gefahrstoffe wie Asbest und polychlorierte Biphenyle (PCB) sowie große Mengen Altöl. Der Umfang des Problems wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen, da eine große Anzahl von Einhüllen-Öltankern durch sicherere Doppelhüllen-Öltanker ersetzt wird und deshalb abgewrackt werden muss.

Die Kommission hatte im Mai 2007 in einem Grünbuch die grundlegenden Fakten zur Abwrackung von Schiffen dargelegt und die Mitgliedstaaten, interessierte Parteien und die Öffentlichkeit um Stellungnahmen zu dem weiteren Vorgehen der EU ersucht.¹² Nach Auswertung der Stellungnahmen hat die Kommission im November 2008 eine Strategie vorgelegt, mit der die Abwrackung von Altschiffen für Arbeitnehmer und Umwelt sicherer werden soll.¹³ Sie berücksichtigt darin, dass die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) zur Zeit an einem internationalen, weltweit verbindlichen Übereinkommen zum sicheren Schiffsrecycling arbeitet. Ziel des Übereinkommens ist ein umfassendes System zur Kontrolle und Durchsetzung von Anforderungen bei der Abwrackung von Schiffen; es soll sich auf die Überwachung und Zertifizierung von Schiffen und die Zulassung von Anlagen zur Schiffsabwrackung stützen. Die Verhandlungen sollen zwar im Mai 2009 abgeschlossen werden, das Abkommen dürfte aber frühestens im Jahr 2015 in Kraft treten.

Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Bedingungen bei der Schiffsabwrackung schon vor dem Inkrafttreten des IMO-Übereinkommens zu verbessern. Dazu zählen:

- Beginn der Vorbereitungen zur Einführung der wichtigsten Maßnahmen des Übereinkommens zur Überwachung, Zertifizierung und Inventarisierung von Gefahrstoffen an Bord möglichst bald nach dessen Annahme;
 - Förderung freiwilliger Maßnahmen durch Verleihung von Auszeichnungen für beispielhaftes umweltgerechtes Recycling; Veröffentlichung von Leitfäden und einer Liste »sauberer« Abwrackanlagen;
 - technische und finanzielle Unterstützung für Sicherheitsschulungen und Vorkehrungen zum Schutz der Umwelt;
 - bessere Durchsetzung der geltenden Abfalltransportvorschriften und Erstellung einer Liste der Schiffe, die abgewrackt werden können.
- Außerdem soll die Kommission die Durchführbarkeit folgender Maßnahmen prüfen:
- Schaffung eines weltweit gültigen Zertifizierungs- und Prüfsystems für Schiffsrecycling und von Anreizen zur Anwendung einer solchen Regelung auf Schiffe aus EU-Staaten;
 - Einbeziehung von Schiffen in militärischer Nutzung und von anderen Schiffen in Staatsbesitz, die nicht unter das Übereinkommen fallen, in EU-Vorschriften über die umweltverträgliche Abwrackung;
 - Schaffung einer obligatorischen internationalen Finanzierungsregelung zur Förderung der sauberen Abwrackung.

C. Weitere Konsolidierung des gemeinschaftlichen Abfallrechts

Die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien¹⁴ führt mit der grundlegenden Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie 75/442/EWG¹⁵ zu einer weiteren Konsolidierung des gemeinschaftlichen Abfallrechts. In der Thematischen Strategie für die Vermeidung und das Recycling von Abfällen¹⁶ hatte die Kommission dafür drei wichtige Gründe angeführt:

- Mehrere grundlegende Begriffe sind unklar, so der Abfallbegriff und die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung. Das gesamte Abfallrecht muss zudem stärker auf ein umweltpolitisches Ziel festgelegt werden, nämlich die Verringerung der ökologischen Folgen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung,

wobei der gesamte Lebenszyklus zu berücksichtigen ist.

- Die Regulierung der Abfallpolitik ist stärker auf ein auf Standards gestütztes Konzept auszurichten. Das geschieht durch die Anwendung von Mindestanforderungen, klare Begriffsbestimmungen für die Verwertung und den Rückgriff auf Kriterien für die Bestimmung, ab wann Abfall nicht mehr als solcher anzusehen ist.
- Der bestehende Rechtsrahmen soll vereinfacht werden. Das geschieht durch Aufhebung der Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung¹⁷, aus der die besondere Verpflichtung zur Sammlung übernommen wird, und die Einarbeitung der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle¹⁸ unter Berücksichtigung des aktuellen Kenntnisstandes und der gegenwärtigen Zielsetzungen.

Die Entwicklung des gemeinschaftlichen Abfallrechts seit dem Jahr 1975 weist drei Phasen auf: Zuerst wurde der allgemeine Rahmen abgesteckt und es wurden mehrere spezielle Probleme (Altöl, Titandioxid) angegangen. Dann wurden Standards für Deponien und Verbrennungsanlagen entwickelt. Schließlich wurden durch Recycling-Richtlinien die erforderlichen organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen geregelt, um das Recycling mehrerer prioritärer Abfallströme (Verpackungen, Altfahrzeuge, Elektro- und Elektronik-Altgeräte) zu erleichtern.

Die neu konzipierte Abfallrahmenrichtlinie legt die Begriffsbestimmungen und grundsätzlichen Regeln für alle übrigen gemeinschaftlichen Rechtsakte über Abfälle fest und wirkt sich daher direkt oder indirekt auf diese aus. Sie gilt darüber hinaus auf dem Gebiet der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen in Verbindung mit der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVVU-Richt-

¹² Grünbuch zur Verbesserung der Abwrackung von Schiffen, KOM (2007) 269 endg. v. 22.5.2007; vgl. auch Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Green Paper on better ship dismantling, SEC (2007) 645, 22.5.2007. - Weitere Informationen unter <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/index.htm>.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU strategy for better ship dismantling, COM (2008) 767 final, 19.11.2008.

¹⁴ ABl. L 312 v. 11.11.2008, 3-30.

¹⁵ ABl. L 194 v. 25.7.1975, 39-41, nach mehrfachen und wesentlichen Änderungen konsolidiert durch die Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2006 über Abfälle, ABl. L 114 v. 27.4.2006, 9-21.

¹⁶ KOM (2003) 301 endg. v. 27.5.2003.

¹⁷ ABl. L 194 v. 25.7.1975, 23-25.

¹⁸ ABl. L 377 v. 31.12.1991, 20-27.

linie)¹⁹ (Artt. 23-27). In der Vergangenheit hatten Überschneidungen zwischen diesen Richtlinien zum Erfordernis einer doppelten Genehmigung und zu einer unnötigen Erhöhung des regulatorischen und administrativen Aufwands geführt.

Die auf Art. 175 Abs. 1 EG gestützte Neufassung legt Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit fest, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden (Art. 1). Den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung liegt folgende klarer formulierte, aber in der Sache unveränderte Prioritätenreihenfolge zugrunde (Art. 4 Abs. 1):

- a) Vermeidung,
- b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- c) Recycling,
- d) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,
- e) Beseitigung.

Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 stellt klar, dass die Mitgliedstaaten bei Anwendung dieser Abfallhierarchie Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen zu treffen haben, die unter dem Aspekt des Umweltschutzes insgesamt das beste Ergebnis erbringen; dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist. Die Mitgliedstaaten haben bei der Entwicklung des Abfallrechts und der Abfallpolitik die allgemeinen Umweltgrundsätze der Vorsorge und der Nachhaltigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, des Schutzes der Ressourcen und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3).

In Neuland – jedenfalls auf dieser allgemeinen Ebene – stößt eine Regelung zur erweiterten Herstellerverantwortung vor. Danach können die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt, eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1). Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Ab-

fällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten sowie die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recyclebar ist (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2). Ausdrücklich genannt wird die Förderung der Entwicklung, der Herstellung und des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar und langlebig und, nachdem sie zu Abfällen geworden sind, zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind (Art. 8 Abs. 2 UAbs. 2).

Weitere wichtige Änderungen sind:

- konsequentere Ausrichtung auf das Ziel des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit (Artt. 1 und 13),
 - Klarstellung der Begriffe »Abfallvermeidung«, »Verwertung«, »Wiederverwendung«, »Recycling« und »Beseitigung« (Artt. 9-12),
 - Klärung der Bedingungen für das Vermischen gefährlicher Abfälle (Art. 18),
 - Einführung von Kriterien zur Unterscheidung von Nebenprodukten und Abfall (Art. 5),
 - Einführung eines Verfahrens zur Klärung der Frage für bestimmte Abfallströme, ab wann Abfall nicht mehr als Abfall anzusehen ist (Art. 6),
 - Förderung der getrennten Sammlung von Bioabfällen zu dem Zweck, sie zu kompostieren und vergären zu lassen (Art. 22),
 - Einführung von Mindestanforderungen oder eines Verfahrens zur Aufstellung von Mindestanforderungen für bestimmte Abfallbewirtschaftungsverfahren (Art. 28),
 - Einführung einer Verpflichtung zur Entwicklung einzelstaatlicher Abfallvermeidungsprogramme (Art. 29),²⁰
 - Beteiligung der relevanten Interessenvertreter und Behörden sowie der breiten Öffentlichkeit an der Ausarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme (Art. 31).
- Die Mitgliedstaaten haben bis zum 12.12.2010 die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen.

D. Verbesserung der Umsetzung des Umweltrechts

Die Kommission hat im September 2007 eine umfassende Strategie zur verbesserten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts angekündigt.²¹ Als Teil dieser Strategie hat

sie im November 2008 eine Mitteilung zur Verbesserung des gemeinschaftlichen Umweltrechts²² vorgelegt. Das Regelwerk der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften umfasst ca. 200 Rechtstexte zu so unterschiedlichen Themenbereichen wie Klimawandel, Abfallbewirtschaftung, Schutz der Wasserressourcen, Luftreinhaltung, Schutz der biologischen Vielfalt, Kontrolle von Chemikalien, Umweltfolgenabschätzung, wirtschaftliche Anreize zum Umweltschutz. Die Vorschriften müssen unter verschiedenartigen natürlichen Bedingungen und unter deutlich voneinander abweichenden nationalen und regionalen Verwaltungsvoraussetzungen angewandt werden. Dies kann, wie die Kommission darlegt, bei der Durchführung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu folgenden Problemen führen:

- unzureichende Einhaltung von Fristen und mangelnde Genauigkeit beim Erlass nationaler Umsetzungsvorschriften;
- Kenntnislücken und mangelnde Sensibilisierung in nationalen und regionalen Verwaltungen;
- unzureichende Verwaltungskapazitäten;
- unzulängliche nationale und regionale Durchsetzungsvorschriften und -praktiken;
- unzureichende oder aufgeschobene Investitionen in die notwendigen Infrastrukturen zur Eindämmung der Umweltverschmutzung.

Die Kommission nennt vier Gruppen von Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts:

- Verhütung von Rechtsverstößen: Dazu sind die gemeinschaftlichen Vorschriften sachgemäß zu konzipieren. Notwendig sind stichhaltige Informationen darüber, wie diese Vorschriften in der Praxis funktionieren. Die Gemeinschaftsfonds können bei erforderlichen Großinvestitionen

¹⁹ ABl. L 257 v. 10.10.1996, 26-40, ersetzt durch die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.1.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (kodifizierte Fassung), ABl. L 24 v. 29.1.2008, 8-29.

²⁰ Anhang IV enthält Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen nach Art. 29, gegliedert nach Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Abfallerzeugung, Maßnahmen für die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase sowie Maßnahmen für die Verbrauchs- und Nutzungsphase.

²¹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts, KOM (2007) 502 endg. v. 5.9.2007.

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on implementing European Community Environmental Law, COM (2008) 773 final, 18.11.2008.

- titionen helfen. Leitfäden, strukturierte Dialoge und unterstützende Maßnahmen können die Durchführung auf nationaler Ebene unterstützen. Vergleichende Leistungsanzeiger über die Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten können Anreize schaffen, größere Anstrengungen zu unternehmen.
- Einbeziehung von Bürgern und NGO: Guter Umweltschutz erfordere die Einbeziehung der Bürger. NGO spielten eine wichtige Rolle bei der Feststellung von Problemen und der Sensibilisierung für Umweltfragen.
 - Mehr strategische und nachdrückliche Durchsetzungsmaßnahmen: Um die Wirksamkeit ihrer Durchsetzungsmaßnahmen zu erhöhen, will sich die Kommission auf die Rechtsverstöße konzentrieren, die grundlegend oder systembedingt sind. Als besondere Mängel nennt sie die weit verbreitete Duldung il-

legaler Mülldeponien, Versäumnisse bei der Behandlung städtischer Abwässer, schwerwiegende Genehmigungslücken in wichtigen Wirtschaftszweigen und Versäumnisse bei der Ausweisung wichtiger Naturschutzgebiete.

- Dialog mit dem Europäischen Parlament: Die Kommission will weiterhin eng mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten; dieses leite immer wieder verschiedene umsetzungsbedingte Probleme an die Kommission weiter.

Prof. Dr. Josef Falke

Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen; Universitätsallee, GW 1, 28359 Bremen; jfalke@zerp.uni-bremen.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Europarecht, Welthandelsrecht, Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherrecht, Technikrecht, Rechtssoziologie.

Aktuelle Veröffentlichungen: Josef Falke, Rechtliche Aspekte der technischen Normung in der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg 2000; Josef Falke, Harm Schepel (eds.), Legal Aspects of Standardisation in the Member States of the EC and the EFTA. Country Reports, Luxemburg 2000; Harm Schepel, Josef Falke, Legal Aspects of Standardisation in the Member States of the EC and the EFTA. Comparative Report, Luxemburg 2000; Josef Falke, Die Aarhus-Konvention und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, in: Falke/Schlacke, Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, S. 99 ff.

Sonstige Rechtsakte, programmatische Papiere und Mitteilungen

Verordnung (EG) Nr. 987/2008 der Kommission v. 8.10.2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich der Anhänge IV und V, ABl. L 268 v. 9.10.2008, 14-19.

Verordnung (EG) Nr. 994/2008 der Kommission v. 8.10.2008 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 271 v. 11.10.2008, 3-40.

Beschluss 2008/871/EG des Rates v. 20.10.2008 zur Genehmigung des Protokolls über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen von 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 308 v. 19.11.2008, 33-49.

Entscheidung 2008/837/EG der Kommission v. 29.10.2008 über die Genehmigung des Inverkehrbringens von aus gentechnisch veränderter Baumwolle der Sorte LLCotton25 (ACS-GHØØ1-3) bestehenden, diese enthaltenden oder aus dieser gewonnenen Erzeugnissen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 299 v. 8.11.2008, 36-39.

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der

Europäischen Gemeinschaft – des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Zusammenarbeit beim Schutz der Küsten und Gewässer des Nordostatlantiks gegen Verschmutzung, KOM (2008) 625 endg. v. 9.10.2008.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen der Sorte MON 89788 (MON-89788-1) enthalten, aus ihnen bestehen oder aus ihnen gewonnen werden, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2008) 669 endg. v. 22.10.2008.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die die genetisch veränderte Ölrapssorte T45 (ACS-BNØØ8-2), welche in Drittländern bis 2005 vermarktet wurde, enthalten oder aus dieser gewonnen wurden, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2008) 678 endg. v. 30.10.2008.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products, COM (2008) 778 final, 13.11.2008.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on labelling of tyres with respect to fuel efficien-

cy and other essential parameters, COM (2008) 779 final, 13.11.2008.

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über das Inverkehrbringen einer Nelkensorte (*Dianthus caryophyllus* L., Linie 123.8.12) mit genetisch veränderter Blütenfarbe gemäß der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2008) 780 endg. v. 18.11.2008.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast), COM (2008) 755 final, 13.11.2008.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und Erdölprodukten zu halten, KOM (2008) 775 endg. v. 13.11.2008.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, KOM (2008) 778 endg. v. 13.11.2008.

Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG, KOM (2008) 560 endg. v. 17.9.2008.

Mitteilung der Kommission, Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto (gemäß Artikel 5 der Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System zur Überwachung der THG-Emissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls), KOM (2008) 651 endg. v. 16.10.2008.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Erstellung des Arbeitsprogramms für die Jahre 2009-2011 gemäß der Ökodesign-Richtlinie, KOM (2008) 660 endg. v. 21.10.2008.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Second Strategic Energy Review: An EU Energy Security and Solidarity Action Plan, COM (2008) 781 final, 13.11.2008.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Offshore-Windenergie: Zur Erreichung der energiepolitischen Ziele für 2020 und danach erforderliche Maßnahmen, KOM (2008) 768 endg. v. 13.11.2008.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Richtlinie 2004/67/EG vom 26.4.2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, KOM (2008) 769 v. 13.11.2008.

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung des Programms für Transeuropäische Energienetze im Zeitraum 2002-

2006 gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 2236/1995, KOM (2008) 770 endg. v. 13.11.2008.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Europe can save more energy by combined heat and power generation, COM (2008) 771 final, 13.11.2008.

Mitteilung der Kommission, Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, KOM (2008) 772 endg. v. 13.11.2008.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Aktualisierung des hinweisenden Nuklearprogramms im Zuge der zweiten Überprüfung der Energiestrategie, KOM (2008) 776 endg. v. 13.11.2008.

Grünbuch, Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz, KOM (2008) 782 endg. v. 13.11.2008.

TAGUNGSBERICHT

14. Würzburger Europarechtstage: Europäisches Klimaschutzrecht

Am 20. und 21.6.2008 fanden die 14. Würzburger Europarechtstage statt, die sich erstmals dem Europäischen Klimaschutzrecht widmeten und in diesem Jahr von *Prof. Dr. Helmut Schulze-Fielitz* mit Unterstützung der Forschungsstelle Umweltenergie recht ausgerichtet und geleitet wurden. Die Aktualität der Thematik der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung in den Bereichen des Klimaschutzes, des Energieinfrastrukturrechts, des Rechts der Erneuerbaren Energien, des Energieeffizienzrechts und des Emissionshandelsrechts lockte rund 300 Gäste aus Wissenschaft und Praxis.

Den Auftakt bildete ein Vortrag von *Prof. Dr. Wolfgang Kahl*, Bayreuth, über »Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der Europäischen Gemeinschaft«. Nach einleitenden Ausführungen über Wesen und Inhalt der Politikfelder Energie und Klimaschutz ging *Kahl* auf die unterschiedlichen Kompetenztitel des EG-Vertrags ein. Dabei stellte er zunächst heraus, dass der Gemeinschaft für die Rechtsetzung zum Energierecht keine eigenständige Kompetenz zukommt, sie aber gleichwohl mit verschiedenen Bestimmungen des EG-Vertrags über Handlungsmöglichkeiten verfügt, die sie in der Vergangenheit immer wieder für die Energiepolitik herangezogen hat.

Sodann ging *Kahl* auf die durch den Vertrag von Lissabon geplanten Neuregelungen im Gemeinschaftsrecht ein, die zwar die meisten der genannten Kompetenzen unberührt lassen, mit Art. 194 AEUV aber erstmals einen eigenständigen Kompetenztitel der

Gemeinschaft für die Energiepolitik vorsehen. Diese Neuregelung bewertete *Kahl* als begrüßenswert, da sie eine seit dem Vertrag von Maastricht bestehende Regelungslücke schließt und damit einen Beitrag zur Rechtsklarheit und -sicherheit leistet.

Im weiteren Verlauf stellte *Kahl* die Möglichkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Klimaschutzes dar, das er als ein vom Immissionschutzrecht abzugrenzendes Rechtsgebiet mit Querschnittscharakter bezeichnete. Darunter seien insbesondere Maßnahmen zur Reduzierung klimaschädlicher Treibhausgasemissionen, sowie zur Bekämpfung des Treibhausgaseffekts zusammengefasst. Hierbei könne die Gemeinschaft regelmäßig auf die Bestimmung des Art. 175 EG zurückgreifen, die im Übrigen durch den Vertrag von Lissabon unberührt bleibe. Schließlich ging *Kahl* nach einem kurzen Überblick zur Abgrenzung auf die gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzschränken ein, die er vor allem im Subsidiaritätsprinzip, im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sowie in den Gemeinschaftsgrundrechten sieht. Auch diesbezüglich würdigte er die im Vertrag von Lissabon angelegten Veränderungen.

Das zweite Referat hielt *Prof. Dr. Gabriele Britz*, Gießen, mit einer Darstellung von Klimaschutzmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten und ihren Auswirkungen auf das Recht des Binnenmarkts. Dabei ging sie insbesondere darauf ein, dass und in welchem Umfang sich Klimaschutz und Binnenmarkt gegenseitig bedingen. Als positive Effekte bezeichnete *Britz* u.a. verschiede-