

ECKARD REHBINDER

## Umweltschutz in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften\*

### I.

Die diesjährigen „Bitburger Gespräche“ stehen unter dem Generalthema „Umweltschutz und Gemeinwohl in der Rechtsordnung“. Es liegt daher nahe, auch das mir gestellte Thema, nämlich „Umweltschutz in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften“, nicht einseitig auf die Fragestellungen auszurichten, die die rechtswissenschaftliche Diskussion über das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften bisher beherrscht haben. Wenn man das durchaus umfangreiche Schrifttum zum europäischen Umweltrecht Revue passieren läßt, so fällt auf, daß man sich sehr intensiv mit den legislativen Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes und daneben auch mit der Eignung der Richtlinie als Gesetzgebungsinstrument befaßt hat, daß dagegen inhaltliche Probleme des europäischen Umweltrechts stark vernachlässigt worden sind. Ohne nun meinerseits in das andere Extrem zu verfallen, will ich doch in den folgenden 45 Minuten das Schwergewicht meiner Ausführungen auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem europäischen Gemeinwohl und dem europäischen Umweltrecht legen.

Mit einer derartigen Fragestellung gerät man allerdings alsbald in ein gewisses Dilemma. In der deutschen Gemeinwohl-Diskussion dürfte es anerkannt sein, daß es in einem pluralistischen Gemeinwesen mangels Homogenität und Transivität der Interessen und Wertvorstellungen der Individuen kein originäres Gemeinwohl gibt. Sofern nicht bestimmte Interessen positivrechtlich, insbesondere durch die Verfassung, als Gemeinwohl anerkannt sind, müssen die vielfach konkurrierenden und kollidierenden Teilwohlinteressen der Bürger und gesellschaftlichen Gruppen erst durch politische Entscheidung in den Rang des Gemeinwohls erhoben werden. Es ist daher eine politische Aufgabe von Parlament, Verwaltung und auch Rechtsprechung, durch Abwägung und Ausbalancierung derartiger Teilwohlinteressen, gegebenenfalls auch durch entsprechende Setzung von Prioritäten, das Gemeinwohl erst zu konstituieren. In gleicher Weise kann auch in der europäischen Rechtsordnung kaum von einem originären europäischen Gemeinwohl gesprochen werden, wenn man einmal von der Verfassung der Gemein-

---

\* Der Vortrag beruht auf einer rechtsvergleichenden Untersuchung, die ich im Rahmen des von Mauro Cappelletti (Florenz/Stanford) initiierten Forschungsprojekts über „European Legal Integration in the Light of American Federal Experience“ zusammen mit Richard Stewart (Harvard) durchgeführt habe.

schaft – dem Vertrag von Rom – absieht, der gerade im Bereich des Umweltschutzes kaum Anhaltspunkte gibt. Nach Auffassung der europäischen Föderalisten ist allerdings die Integration bereits ein Wert an sich. So gesehen könnte man die stürmische Entwicklung des europäischen Umweltrechts seit der Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 als wichtigen Beitrag zur Durchsetzung des europäischen Gemeinwohls gegenüber den nationalen Teilwohlintereessen ansehen, selbst wenn man in Rechnung stellt, daß es sich dabei keineswegs um eine Vertiefung und Intensivierung der Integration, sondern nur um ihre Verbreiterung durch Ausdehnung auf einen neuen Politikbereich handelt. Die Vorstellung von der Integration als Wert an sich wird aber heute nur noch selten vertreten. Der Nationalstaat hat selbst im kleinräumigen Europa seine fortdauernde politische Vitalität bewiesen. Die europäische Integration im allgemeinen und die europäische Umweltpolitik im besonderen müssen sich daher die Frage nach ihren politischen Kosten und ihrem politischen Nutzen gefallen lassen. Wenn es dementsprechend kein originäres europäisches Gemeinwohl gibt, so läßt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen europäischem Gemeinwohl und dem europäischem Umweltrecht in die folgenden, durchaus zusammenhängenden Unterfragen aufspalten:

1. Was bedeutet europäisches Gemeinwohl im Umweltschutz der Gemeinschaften? Welches sind die Gründe dafür, daß bestimmte Umweltprobleme aus der Kompetenz der Mitgliedstaaten herausgelöst und in die der Gemeinschaft überführt worden sind? Welche Leitbilder bestimmen den Inhalt des europäischen Umweltrechts und hat bei der Schaffung europäischer Regelungen ein angemessener Ausgleich stattgefunden?
2. Wie sieht der politische Prozeß aus, in dem gemeinschaftsrechtliche Umweltregelungen geschaffen werden?
3. Welche Rolle spielen die Mitgliedstaaten für die Konkretisierung des europäischen Gemeinwohls bei der Durchführung und beim Verwaltungsvollzug gemeinschaftsrechtlicher Regelungen?
4. Welches ist die Rolle der Gerichtsbarkeit bei der Konkretisierung des europäischen Gemeinwohls im Umweltrecht?

All diese Fragen sind weitaus vielschichtiger, als wir dies im nationalen Kontext gewohnt sind. Nicht nur der geläufige Gegensatz zwischen Umweltbelangen und anderen öffentlichen Interessen, insbesondere dem Interesse an Erhaltung der Arbeitsplätze und wirtschaftlichem Wachstum, sondern vor allem der Konflikt zwischen europäischem Gesamtinteresse und mitgliedstaatlichen Teilinteressen spielt eine Rolle. Das politische System der Gemeinschaften ist weitaus komplexer als das der Mitgliedstaaten, weil wegen der Vielzahl der Akteure und Entscheidungsebenen ein weitaus höherer Abstimmungsbedarf entsteht. Die primäre Rolle der Mitgliedstaaten beim Vollzug des europäischen Umweltrechts und bei der Gewährung von Rechtsschutz hat die Folge, daß das in umweltlichen Regelungen ausgedrückte europäische Gemeinwohl einem schleichenden Prozeß der Renationalisierung, d. h. der Ausrichtung an einzelstaatlichem Teilwohl ausgesetzt ist.

## II.

Lassen Sie mich nach diesen einleitenden Bemerkungen, die die Thematik meines Vortrages umreißen sollen, zunächst auf die Fragestellungen eingehen, die bisher im Mittelpunkt der Diskussion gestanden haben, nämlich die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes und nach der Eignung der Richtlinie als Instrument europäischer Gesetzgebung.

Im Oktober 1972 gab das Gipfeltreffen von Straßburg den Anstoß für die Schaffung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Schon 1973 wurde ein erstes Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft vorgelegt, dem 1977 ein zweites Programm folgte. Das dritte Programm der Gemeinschaft hat kürzlich die Billigung des Rats der Gemeinschaften gefunden. In den letzten 10 Jahren hat der Rat mehr als 70 Texte im Bereich der Umweltpolitik verabschiedet. Davon sind etwa die Hälfte Richtlinien, die mit ihren jedenfalls für die Mitgliedstaaten verbindlichen Regelungen den Kernbereich der europäischen Umweltpolitik ausmachen. Die Entwicklung einer gemeinsamen Umweltpolitik ist in der Tat ein beachtliches Phänomen, wenn man diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Stagnation der europäischen Integration nicht nur im institutionellen Bereich, sondern auch im Bereich mancher im Vertrag verankerter gemeinschaftlicher Politiken würdigt. Sie ist ein Phänomen vor allem deshalb, weil der Vertrag von Rom der Gemeinschaft keine ausdrücklichen Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes gewährt. Abgesehen von der gemeinschaftlichen Landwirtschafts- und Verkehrspolitik, in deren Rahmen in begrenztem Umfang umweltrechtliche Regelungen erlassen werden können, und abgesehen von den begrenzten Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Radioaktivität, standen für die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik nur die allgemeine Harmonisierungskompetenz nach Art. 100 des EWG-Vertrages sowie die Ausnahmekompetenz zu vertragsergänzenden Regelungen nach Art. 235 des Vertrages zur Verfügung. Aufgrund einer dynamischen Interpretation der Präambel und der zentralen Zielnormen des EWG-Vertrages hat die Gemeinschaft es vermocht, sich de facto eine Umweltkompetenz zu verschaffen. Mit der Verabschiedung der drei Umweltprogramme hat der Rat festgestellt, daß eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft heute ohne wirksame Bekämpfung der Umweltverschmutzung nicht mehr möglich ist. Damit wurde der Umweltschutz im Wege der Uminterpretation des EWG-Vertrages als vertragliche Aufgabe der Gemeinschaft anerkannt. Ein Kenner der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft, der Holländer Mathijsen, hat in diesem Zusammenhang nicht zu Unrecht von einer verfassungsändernden Bedeutung des Gipfeltreffens von 1972 und der Resolution des Rates zum Umweltaktionsprogramm von 1973 gesprochen.

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist diese Entwicklung überwiegend auf Kritik gestoßen. Eine europäische Umweltpolitik, die sich auf die Setzung von gemeinschaftlichen Anforderungen für Produkte beschränken würde, ist klar durch den Vertrag legitimiert. Jede Harmonisierung darüber hinaus dient – streng genommen – nicht, wie dies Art. 100 EWG-Vertrag verlangt, der Angleichung von Vorschriften, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Bei zahlreichen Rege-

lungen insbesondere nichtwirtschaftlicher Art wird man überhaupt keinen Bezug auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes feststellen können, so daß hier nur ein Rückgriff auf Art. 235 des Vertrages in Betracht kommt. Selbst wenn man aber diese Bedenken zurückstellt, so bleibt nach Auffassung der Kritiker das Problem, daß die Art. 100 und 235 des Vertrages mit ihrer andersartigen, nämlich primär ökonomischen Zielsetzung nicht die Entwicklung einer in sich konsistenten gemeinschaftlichen Umweltpolitik ermöglichen.

Ich halte von diesen Einwänden nicht viel, ohne mich dabei schon als Apologet der normativen Kraft des Faktischen bekennen zu wollen. Der Europäische Gerichtshof hat in einem Vertragsverletzungsverfahren, in dem es um die mangelnde Durchführung der Richtlinie über den Schwefelgehalt von Gasöl durch Italien ging, Ausführungen zur Umweltkompetenz der Gemeinschaft gemacht, die eine positive Einstellung des Gerichtshofs zur europäischen Umweltpolitik signalisieren. Vom Fall her bestand hierfür kein Anlaß, da die Vereinbarkeit der Gasöl-Richtlinie mit dem Vertrag von Italien nicht bestritten worden war – Italien hatte nur zur Entschuldigung darauf hingewiesen, daß die gemeinschaftliche Umweltpolitik einen Randbereich gemeinschaftlicher Kompetenzen darstelle – und der Gerichtshof sich überdies darauf hätte zurückziehen können, daß es sich hier um eine Produktrichtlinie handelte, die u. a. aufgrund des allgemeinen Programms zum Abbau von technischen Handelshemmnissen ergangen war. Gleichwohl führte der Gerichtshof aus, daß unterschiedliche nationale Umweltschutzbestimmungen wegen ihrer Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen prinzipiell geeignet seien, sich spürbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auszuwirken. Mit der Uminterpretation des Merkmals der „direkten“ Auswirkung in das der „spürbaren“ Auswirkung dürfte der Ansatzpunkt gefunden sein, Normen des europäischen Umweltrechts in weitem Umfang auf Art. 100 EWG-Vertrag zu stützen. Wirtschaftsrelevantes Umweltrecht ist durch den Vertrag gedeckt. Zumindest ergänzende Regelungen sind dann nach Art. 235 des Vertrages möglich. Selbst das britische House of Lords, der wohl entschiedenste Kritiker der europäischen Umweltpolitik, hat bei einer sorgfältigen Überprüfung der bis 1978 ergangenen Umweltrichtlinien nur zwei Richtlinien finden können, deren Vereinbarkeit mit dem Vertrag als zweifelhaft erscheinen konnte.

Es scheint mir auch nicht richtig zu sein, daß die Unsicherheiten über die legislativen Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Umweltpolitik eine konsistente, sachbezogene gemeinschaftliche Politik nicht ermöglichen. Die politischen Zielsetzungen der europäischen Umweltpolitik ergeben sich aus den jeweiligen Aktionsprogrammen. Daß die Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung und des Naturschutzes nicht oder nur ausnahmsweise tätig werden kann, hat Parallelen in vielen Bundesstaaten und kann nicht als ein genuiner Mangel der europäischen Umweltpolitik bezeichnet werden. Im übrigen haben Kompetenzprobleme keine nachweisbare Auswirkung auf die Richtung und die Inhalte der europäischen Umweltpolitik ausgeübt. Es gibt nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür, daß die europäische Umweltpolitik grundsätzlich anders aussähe, besäßen die Gemeinschaften ausdrückliche, sichere Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich. Das Schicksal der europäischen Transportpolitik, wo es trotz klarer Kom-

petenzen der Gemeinschaften an jeglichen Integrationsfortschritten fehlt und nunmehr das Europäische Parlament sich bemühen muß, durch Anrufung des Gerichtshofs weitere Fortschritte zu erzwingen, zeigt, wie wenig vor dem Hintergrund der politisch-institutionellen Bedingungen der Gemeinschaft ausdrückliche Kompetenzen zählen.

Ähnliches gilt für die gängige Kritik, die fehlende Befugnis der Gemeinschaft zum Erlaß von Verordnungen beeinträchtigt die Durchsetzung der europäischen Umweltpolitik. Art. 100 EWG-Vertrag stellt als Harmonisierungsinstrument lediglich die Richtlinie zur Verfügung; Entsprechendes wird im Rahmen von Art. 235 EWG-Vertrag praktiziert, wenngleich diese Vorschrift auch den Erlaß von Verordnungen erlauben würde. Nennenswerte Auswirkungen dieses Defizits auf die europäische Umweltpolitik vermag ich nicht festzustellen. Dies dürfte insbesondere damit zusammenhängen, daß nach allgemeiner Auffassung die Richtlinie einen Grad an Detailliertheit erreichen kann, der dem von Verordnungen nicht nachsteht. Hinzuweisen ist auch auf die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Direktwirkung von Richtlinien, die in den Mitgliedstaaten überwiegend akzeptiert wird. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß das europäische Umweltrecht eine größere Regelungsdichte aufweise, wenn eine Verordnungskompetenz der Gemeinschaft bestünde. Hier, wie bei den legislativen Kompetenzen, sind es die politisch-institutionellen Bedingungen der Rechtsetzung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die die Regelungsdichte umweltrechtlicher Normen der Gemeinschaft bestimmen.

### III.

Lassen Sie mich zu einer anderen Frage übergehen, der Frage nach dem Verhältnis von europäischem Gemeinwohl und gemeinschaftlichem Umweltrecht, den Gründen und Inhalten gemeinschaftsrechtlicher Regelungen.

Thesenförmig kann man die Eigenart des europäischen Umweltrechts wie folgt zusammenfassen:

- Starke Zersplitterung und Fehlen einer politischen Ausgewogenheit bei der Setzung von Prioritäten,
- keine einseitige ökonomische, sondern umweltpolitische Orientierung der Regelungen,
- keine Uniformität der Regelungen, sondern weitgehende Einräumung nationaler Freiräume,
- geringe Tiefe der Integration,
- konservative Lösungen, aber die europäische Umweltpolitik ist keine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners.

1. Zunächst zum ersten Punkt, dem Fehlen der politischen Ausgewogenheit bei der Prioritätensetzung.

Ich hatte bereits dargelegt, daß seit Erlaß des ersten Umweltaktionsprogramms über 70 Texte im Bereich der Umweltpolitik, davon 35 Richtlinien, erlassen worden sind. Man kann in diesem quantitativen Ausstoß der Richtlinienmaschinerie von Brüssel

bereits einen Erfolg sehen, wenn man diese Produktion an Texten vor dem Hintergrund der Stagnation, ja sogar der Rückbildung der europäischen Integration in anderen Bereichen, insbesondere im institutionellen Bereich, sieht. Darüber hinaus möchte ich ausdrücklich betonen, daß sich unter den genannten Richtlinien durchaus solche von erheblicher Bedeutung finden. Im Bereich der Produktregelung sind insbesondere die Richtlinien über Kfz-Abgase und über die Prüfung neuer Chemikalien vor ihrer Vermarktung zu nennen; im Bereich industrieller Aktivitäten erinnere ich an die Süßwasserrichtlinie, die SO<sub>2</sub>-Richtlinie und die Richtlinie über Unfälle von Chemieanlagen, die sogenannte Seveso-Richtlinie; im Bereich des Naturschutzes sind vor allem die Vogelschutzrichtlinie und die Verordnung über Beschränkung der Einfuhr von Walfangzeugnissen sowie die umstrittene Robbenschutz-Richtlinie zu nennen; schließlich wird die noch in der Diskussion befindliche Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung tiefgreifende Auswirkungen auf das nationale Umweltverfahren haben. Gleichwohl läßt sich nicht verkennen, daß nur für Produkte, die in der ganzen Gemeinschaft auf dem Markt sind, wie Kraftfahrzeuge, bestimmte Maschinen, Chemikalien und Detergentien, einigermaßen umfassende Regelungen bestehen. In den klassischen Bereichen der Umweltpolitik finden sich umfassende Regelungen vor allem im Bereich der Wasserreinhaltung. In der Abfallwirtschaftspolitik gibt es eine Rahmenrichtlinie von geringer Regelungsintensität; im übrigen hat die Gemeinschaft hier wie auf dem Gebiet der Luftreinhaltung, des Schutzes gegen Lärm und des Schutzes gegen Radioaktivität jeweils nur Teilmaterien abgedeckt.

Dabei sind die Prioritäten in der Auswahl von Umweltproblemen für eine europäische Regelung durchaus nicht immer richtig gesetzt. Für Umweltprobleme von zentraler Bedeutung, die in allen entwickelten bundesstaatlichen Systemen einer Bundesgesetzgebung unterliegen, bestehen häufig keine europäischen Regelungen; andererseits sind Umweltprobleme von geringer Bedeutung oft minuziös geregelt. Im Vergleich zur Wasserreinhaltung sind die europäischen Regelungen im Bereich der Luftreinhaltung und des Schutzes gegen Radioaktivität deutlich unterentwickelt. So präsentiert sich das europäische Umweltrecht als eine Art Gesetzgebungs mosaik, dessen Konturen nur schwer auszumachen sind. Der Grund für diese Entwicklung dürfte vor allem in dem pragmatischen Vorgehen der Kommission bei der Auswahl von Richtlinien vorschlägen und in der Anbindung der europäischen Umweltpolitik an die Präferenzen der Mitgliedstaaten liegen; zum Teil spielen auch, wie im Bereich der Kernenergie, Rücksichten auf nationale Souveränitätsansprüche eine Rolle.

2. Die europäische Umweltpolitik ist keineswegs einseitig ökonomisch orientiert; vielmehr treten die spezifisch umweltpolitischen Gesichtspunkte bei der Auswahl von Materien für die europäische Gesetzgebung und der inhaltlichen Ausgestaltung immer mehr in den Vordergrund. Insbesondere ist es verfehlt, aus der ökonomischen Ausrichtung der Kompetenznormen, auf die sich die Gemeinschaft zu stützen vermag – nämlich Art. 100 und 235 EWG-Vertrag – darauf zu schließen, daß damit auch bereits Prioritäten und Inhalte der europäischen Umweltpolitik vorherbestimmt sind. Selbst im Bereich von Produktregelungen hat sich die Gemeinschaft weitgehend von den Beschränkungen einer rein wirtschaftlich orientierten Harmonisierung befreit. So ist

z. B. die Richtlinie über Automobilabgase mehrfach an die Entwicklung des technischen Fortschritts angepaßt worden, obwohl dies, nachdem einmal eine Richtlinie bestand, aus Gründen der Harmonisierung nicht mehr erforderlich gewesen wäre. Bei der Regelung umweltbelastender Aktivitäten wird zwar vielfach betont, daß eine Vereinheitlichung der nationalen Umweltpolitiken aus Gründen der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen unbedingt notwendig sei. Dabei handelt es sich freilich nur um Interessen von Staaten mit strikten Umweltregelungen, die ich einmal plakativ Umweltstaaten nennen will. Andere Mitgliedstaaten, die schwache Regelungen haben – ich nenne sie einmal Verschmutzerstaaten – teilen dieses Interesse nicht. Daß dennoch vielfach Regelungen auf Gemeinschaftsebene – einstimmig! – beschlossen worden sind, vermag man daher nur damit zu erklären, daß die sachliche Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik im Grundsatz von allen Mitgliedstaaten anerkannt wird. Es gibt bei den Umweltregelungen der Gemeinschaft außerhalb der Produktregelungen auch keine klare Beschränkung auf Umweltbelastungen, die durch große industrielle Anlagen verursacht werden und bei denen eine ökonomische Begründung der Vergemeinschaftung des Umweltschutzes plausibel wäre.

Andererseits kann man auch nicht sagen, daß die gemeinsame Umweltpolitik ausschließlich ökologischen Abhängigkeiten innerhalb Westeuropas Rechnung trägt. Die Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltbelastungen, insbesondere der Verschmutzung des Rheins, hat vielleicht den Anstoß für die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik gegeben und mag als Begründung für die starke Betonung der Wasserreinigung dienen. Andererseits ist dies nur ein Gesichtspunkt unter vielen, und die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, daß grenzüberschreitende Umweltprobleme wegen eines engen Souveränitätsdenkens einzelner Mitgliedstaaten zu einer starken Belastung der gemeinsamen Umweltpolitik werden können.

3. Eine herausragende Eigenart des europäischen Umweltrechts ist das Fehlen von Uniformität und die Einräumung von Freiräumen für abweichende nationale Regelungen. Im Produktbereich beläßt die Harmonisierungsstrategie der „optionellen Harmonisierung“ den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Produkte, die nur national vermarktet werden, in der Regel mildere nationale Regelungen weiterhin aufrechtzuerhalten. Auf den ersten Blick wird man geneigt sein, darin eine Konzession an die ökonomischen Interessen zu sehen. Wegen der Kostenvorteile einer europäischen Produktlinie handelt es sich praktisch aber nur um die Einräumung von Anpassungsspielräumen. Andererseits ermöglicht optionelle Harmonisierung den Mitgliedstaaten und der betroffenen Industrie, auch mit progressiven nationalen Lösungen zu experimentieren; die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der deutschen Automobilindustrie, wonach künftig strengere Abgaswerte eingehalten werden sollen, als dies nach Gemeinschaftsrecht zulässig ist, wäre nicht möglich gewesen, wenn die betreffende Richtlinie der Strategie der vollständigen Harmonisierung gefolgt wäre. Die Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten, auch für den grenzüberschreitenden Verkehr strengere nationale Produktstandards beizubehalten, als sie generell in der Gemeinschaft verbindlich sind, wie dies in der Benzinbleirichtlinie auf Drängen der Bundesrepublik Deutschland geschehen ist, begegnet allerdings integrationspolitisch starken Bedenken.

Außerhalb des Bereichs von Produktregelungen hat die Gemeinschaft fast ausschließlich die Strategie der Minimum-Harmonisierung gewählt. Die Gemeinschaft setzt nur Mindeststandards und überläßt den Mitgliedstaaten die Befugnis, für ihre Unternehmen strengere Anforderungen aufzustellen. Dieser Grundsatz ist in einer Vielzahl von Richtlinien der Gemeinschaft niedergelegt, und selbst Richtlinien, die ihn nicht ausdrücklich enthalten, werden allgemein in diesem Sinne aufgefaßt. Als Beispiel für letzteres nenne ich z. B. die  $\text{SO}_2$ -Grenzwertrichtlinie und die verschiedenen Abfallrichtlinien. Dieses Konzept beruht auf der Überlegung, daß beim Fehlen einer Gemeinschaftsregelung einzelne Mitgliedstaaten wichtige Umweltprobleme vernachlässigen und damit auch zugleich die Wettbewerbsbedingungen verfälschen würden, daß aber abweichende nationale Prioritäten zugunsten des Umweltschutzes nicht auf dem Altar der gemeinsamen Umweltpolitik geopfert werden müssen. In der Realität wird ein Mitgliedstaat allerdings nur sehr selten von dieser Befugnis, strengere nationale Regelungen zu setzen, Gebrauch machen, weil er damit seiner eigenen Industrie Wettbewerbsnachteile auferlegt.

Eine andere Methode zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten ist die Einräumung einer Option zwischen zwei alternativen Gemeinschaftsstrategien für die Kontrolle von Umweltbelastungen. Ein herausragendes Beispiel ist die Süßwasserrichtlinie, die ein System einheitlicher Einleitungsstandards aufstellt, aber einem Mitgliedstaat die Option für Wasserqualitätsstandards einräumt. Man kann in diesen Konzepten der Differenzierung des europäischen Umweltrechts entlang den nationalen Grenzen nichts weiter als den Ausdruck der Schwäche der Integration und der überragenden Rolle der Mitgliedstaaten im politischen Prozeß sehen. Man kann darin aber auch eine notwendige Reaktion auf die Verschiedenheit der Umweltbedingungen und der wirtschaftlichen Lage in den Mitgliedstaaten sehen, die viele der Schwächen supranationaler Entscheidungen abmildern und dadurch sogar die Akzeptanz der gemeinsamen Umweltpolitik fördern kann. Damit will ich allerdings nicht sagen, daß ich den Kompromiß bei der Süßwasserrichtlinie für einen guten Kompromiß halte. Die Erfahrungen mit der Beratung der Folgerichtlinien im Rahmen der Süßwasserrichtlinie, die für einzelne Stoffe Grenzwerte festlegen sollen, haben gezeigt, daß der Kompromiß bei der Rahmenrichtlinie nicht von Dauer war, weil die ökonomischen Auswirkungen von Wasserqualitätsstandards auf die betroffene Industrie nicht abzuschätzen sind und von daher das gegenseitige Mißtrauen der Mitgliedstaaten die Festsetzung gemeinschaftlicher Emissions- und Wasserqualitätsstandards erschwert.

4. Das europäische Umweltrecht zeichnet sich durch eine geringe Regelungstiefe aus. Gewiß gibt es zahlreiche Richtlinien, die nach Art einer Verordnung detaillierte Regelungen enthalten und den Mitgliedstaaten nur noch wenig Spielraum belassen. Hierzu zählen neben den Produktnormen insbesondere Richtlinien, die Emissionsstandards setzen. Im übrigen aber beschränkt sich die Gemeinschaft vielfach darauf, Qualitätswerte festzusetzen oder gar nur recht vage Umweltschutzprinzipien oder Zielanforderungen für die nationale Umweltpolitik zu formulieren. Dies beruht häufig darauf, daß man sich nicht auf weitergehende Regelungen einigen konnte

5. Die europäische Umweltpolitik ist zwar konservativ, man kann sie jedoch nicht

schlechthin als Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners bezeichnen, wie dies vielfach geschieht. In der Praxis des europäischen Umweltrechts geben Umweltstaaten progressive Regelungen nicht zugunsten eines gesamteuropäischen Kompromisses auf; vielfach werden progressive nationale Regelungen von allen Mitgliedstaaten akzeptiert, notfalls einigt man sich auf die Setzung gemeinschaftsrechtlicher Mindestanforderungen und Einräumung nationaler Befugnisse, strengeres Recht aufrechtzuerhalten oder gar neu einzuführen. Allerdings läßt sich nicht verkennen, daß die bloße Möglichkeit einer künftigen europäischen Regelung auch über die Fristen des Informations- und Stillhalteabkommens von 1973 hinaus nationale Entscheidungen behindert. Man wartet auf Brüssel und bekommt letztlich eine Regelung, die schlechter ist als das, was man national hätte erreichen und möglicherweise dann auch gemeinschaftsrechtlich durchsetzen können. Diese politische Sperre künftiger Gemeinschaftsregelungen wird aber ausgeglichen durch die Möglichkeit, sozusagen durch die Hintertür Regelungen zu erreichen, die auf nationaler Ebene nur schwer durchsetzbar gewesen wären, oder doch derartige Regelungen zu beschleunigen. Es ist z. B. unwahrscheinlich, daß das deutsche Chemikaliengesetz ohne die 6. Änderungsrichtlinie derartig schnell verabschiedet worden wäre.

Gravierender ist, daß jede Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet des Umweltschutzes eine Sperre für spätere nationale Gesetzgebung darstellt, sofern die Mitgliedstaaten nicht die Befugnis erhalten haben, strengeres nationales Recht zu setzen. Dies gilt insbesondere bei Produktnormen. In dem Maße, in dem die Gemeinschaft Richtlinien zur Harmonisierung nationaler Produktnormen erläßt, wird die Befugnis der Mitgliedstaaten beschränkt, die betroffene Materie autonom zu regeln. Die Anpassung einer bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung an den technischen Fortschritt oder neue Erkenntnisse über die Gefährlichkeit einer Umweltbelastung ist nur noch auf der Gemeinschaftsebene möglich. Andererseits sind die ökonomischen Anreize für die Mitgliedstaaten für eine Veränderung bestehender Produktrichtlinien weitaus geringer als die Anreize bei der erstmaligen Harmonisierung. Die Verschärfung gemeinschaftsrechtlicher Produktstandards ist mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden, ohne daß ihnen korrespondierende wirtschaftliche Vorteile – etwa durch Eröffnung des Zugangs zu einem größeren Markt – gegenüberstünden. Der Widerstand Frankreichs und Italiens gegen die deutschen Bemühungen, die Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge zu senken, zeigt deutlich, wie schwer es sein kann, eine Modernisierung veralteter Gemeinschaftsregelungen herbeizuführen.

Hervorstechender ist der Konservatismus des europäischen Umweltrechts. Die europäische Umweltpolitik lehnt sich regelmäßig an nationale Vorbilder an, sie verzichtet jedoch auf originäre Innovationen. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich die Prinzipien des Umweltrechts oder das Arsenal der Strategien anschaut, die in europäischen Richtlinien verwirklicht worden sind. Das Verursacherprinzip ist aus der deutschen Umweltpolitik entlehnt. Das gleiche gilt für das Vorsorgeprinzip, das aber über programmatische Aussagen kaum hinausgelangt ist. Auf der Strategieebene sind Emissionsgrenzwerte, Qualitätsgrenzwerte, Produktnormen, Genehmigungspflichten und Sanierungspläne sicherlich nichts Neues. Den Versuch, die evidenten Schwächen admi-

nistrativer Umweltpolitik durch verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente auszugleichen, hat die Gemeinschaft noch nicht unternommen. Selbst die Idee der Umweltverträglichkeitsprüfung lehnt sich an nationale Vorbilder, insbesondere an das französische Modell, an. Auch im Schutzniveau geht die europäische Regelung selten über das hinaus, was nicht schon in einem oder mehreren Mitgliedstaaten akzeptiert ist. Die Funktion der europäischen Umweltpolitik ist also nicht die umweltrechtliche Innovation, sondern die Ausdehnung nationaler Lösungen auf die gesamte Gemeinschaft. Immerhin wird man darin einen relativen Fortschritt sehen können, zumal die Mitgliedstaaten je nach der Art des Umweltproblems einmal als „Umweltstaaten“, zum anderen als „Verschmutzerstaaten“ bezeichnet werden müssen. Auch aus deutscher Sicht wird man dies kaum in Abrede stellen können.

Der relative Konservatismus der europäischen Umweltpolitik dürfte zu einem Gutteil auch das Fehlen einer Grundrechtsdiskussion im europäischen Umweltrecht erklären. Abgesehen von der 6. Änderungsrichtlinie zur Richtlinie über gefährliche Stoffe spielten – nationale und europäische – Grundrechte in der Auseinandersetzung bisher keine Rolle, weil das europäische Umweltrecht bisher eine bestimmte „Reizschwelle“, namentlich bei Altverschmutzern, nicht überschritten hat.

#### IV.

1. Lassen Sie uns jetzt einen kurzen Blick auf den politischen Prozeß der Formulierung eines europäischen Gemeinwohls im Bereich der Umweltpolitik werfen. Ich kann mich hier kurz fassen. Der politische Prozeß im Bereich der Umweltpolitik wird in weitem Umfang von der allgemeinen institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft, insbesondere vom Niedergang der Kommission als Motor der Integration und vom Aufstieg des Rats als wichtigste politische Kraft in der Gemeinschaft, bestimmt. Obwohl man sicherlich sagen kann, daß im Bereich der Umweltpolitik stärker als in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft die Kommission ein Gutteil ihrer vom Vertrag vorausgesetzten Initiativfunktion behalten hat, läßt sich nicht verkennen, daß die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure im politischen Prozeß sind. Die europäische Umweltpolitik ist dadurch ein Prozeß geworden, den man nur noch bei großem Wohlwollen als supranational bezeichnen kann; richtigerweise muß man ihn schon als Prozeß zwischenstaatlichen Verhandeln bezeichnen. Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten bestimmen daher weitgehend den politischen Prozeß, in dem das europäische Interesse im Bereich der Umweltpolitik entwickelt wird. Die grundsätzliche Anerkennung der sachlichen Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik bedeutet nicht, daß sich dieser politische Grundkonsens ohne weiteres in die Lösung konkreter Umweltprobleme umsetzen läßt. Unterschiedliche Umweltschutzkonzeptionen, Prioritäten, Strategien, unterschiedliche Umweltbedingungen, eine unterschiedliche geographische Lage, unterschiedliche ökonomische Probleme und Bedingungen, unterschiedliche Vollzugsstrukturen und Meßsysteme führen zu nationalen Interessenkonflikten. Verschmutzerstaaten versuchen, eine Erosion ihrer Politik dadurch zu ver-

hindern, daß sie einer wesentlichen Anhebung des bisher bestehenden Umweltschutzniveaus ihre Zustimmung versagen; dies gilt besonders für Staaten, die weitgehend unterentwickelte, relativ reine Gebiete am Rande der Gemeinschaft haben, für die kostspielige Umweltschutzmaßnahmen im Verhältnis zu deren Nutzen zu teuer sind. Umgekehrt sind Umweltstaaten nicht bereit, die bereits bestehenden nationalen Schutzregelungen auf dem Altar der europäischen Integration zu opfern. Eine andere Quelle für Konflikte sind unterschiedliche Strategien und Vollzugsmethoden. Die Mitgliedstaaten sind nicht ohne weiteres bereit, eingespielte nationale Strategien und Vollzugsmethoden aufzugeben und suchen daher nach europäischen Lösungen, die im jeweiligen nationalen System des Umweltschutzes ohne große Änderungen durchgeführt werden können. Der lang andauernde Streit um den Vorschlag einer europäischen Umweltverträglichkeitsprüfung gibt hierfür ein anschauliches Beispiel.

Bei soviel Disharmonie fragt man sich allerdings, wie es überhaupt möglich gewesen ist, in den letzten 10 Jahren eine doch relativ erfolgreiche gemeinsame Umweltpolitik zu betreiben. Gemeinsame ökonomische Interessen dürften kaum ausschlaggebend sein, da Verschmutzerstaaten regelmäßig kein oder jedenfalls kein starkes wirtschaftliches Interesse an der Harmonisierung der Umweltpolitik haben können. Ein entscheidender Faktor dürfte die Verselbständigung der nationalen Umweltbürokratien sein. Es besteht in bestimmten Grenzen ein gemeinsames Interesse aller Mitgliedstaaten, vertreten durch die jeweiligen Umweltbürokratien, an überlegenen Umweltlösungen und an der Möglichkeit, sie sozusagen durch die Hintertür mit Wirkung für den jeweiligen Mitgliedstaat einzuführen. Auch stillschweigende Reziprozität dürfte eine Rolle spielen. Da jeder Staat Umweltstaat und Verschmutzerstaat sein kann, besteht ein allgemeines Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, Vorschlägen zuzustimmen, die nur von anderen Mitgliedstaaten gewünscht werden. Es gibt nur sehr wenige Kommissionsinitiativen, die im Rat letztlich gescheitert sind.

2. Man sollte sich darüber im klaren sein, daß der europäische politische Prozeß im allgemeinen, insbesondere auch im Bereich der Umweltpolitik, keineswegs die relative Offenheit aufweist wie die nationalen Prozesse. Europäische Umweltpolitik ist in erster Linie bürokratische Politik. Abgesehen von einigen Richtlinien wie z. B. der Vogelschutzrichtlinie, der Richtlinie über die Prüfung neuer Chemikalien und den Vorschlägen über Einfuhrbeschränkungen für Robbenfelle und über die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung, fehlt der europäischen Umweltpolitik die starke Politisierung, die die nationale Umweltpolitik auszeichnet. Dies zeigt sich auch an den Einflußmöglichkeiten der Allgemeinheit. Sie sind insgesamt schwächer als auf nationaler Ebene, wobei sich ein charakteristisches Ungleichgewicht der Einflußmöglichkeiten zwischen Wirtschaft und Umweltinteressen ergibt. Obwohl die Wirtschaft auf europäischer Ebene gut organisiert ist, übt sie jedoch Einflüsse auf die europäische Umweltpolitik hauptsächlich im Verhältnis zu den nationalen Regierungen aus, die ohnehin schon die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik dominieren. Das europäische Umweltbüro, die einzige europäische Dachorganisation nationaler Umweltschutzorganisationen, die sich mit europäischer Umweltpolitik befaßt, orientiert sich mehr an der Kommission und dem Parlament, den beiden schwächeren Gliedern im europäischen Ent-

scheidungsprozeß; die deutschen Mitgliedsorganisationen haben keine wirklich europäische Perspektive, die sie in die Lage versetzen würde, nationale Positionen im Hinblick auf europäische Initiativen zu formulieren. Sie sind noch der Perspektive des Nationalstaats verhaftet und versuchen, nationale Regelungen zu beeinflussen. Diese ungleichgewichtige Hebelwirkung von Wirtschafts- und Umweltinteressen auf den politischen Prozeß der Gemeinschaft verstärkt das bestehende Ungleichgewicht zwischen supranationalen Kräften in den Gemeinschaftsinstitutionen; vor allem führt es zu einem Phänomen, das *Marx* und später *Knoepfel* und *Weidner* die „systematische Filtrierung“ von Interessen auf Kosten der Umweltinteressen genannt haben. Gemeint ist damit, daß mangels eines adäquaten Forums für die Formulierung des europäischen Interesses gesellschaftliche Interessen im europäischen politischen Prozeß nicht direkt zur Geltung gebracht werden können, sondern zunächst in nationale staatliche Interessen umformuliert werden. Der Prozeß der Formulierung des nationalen Interesses stellt sozusagen einen Filter dar, der nur einen Teil der geltend gemachten Interessen passieren läßt. Die strukturell schwächeren Umweltinteressen werden dabei in stärkerem Maße ausgefiltert, als dies bei den wirtschaftlichen Interessen der Fall ist. Bei direktem Zugang zum europäischen politischen Prozeß könnten dagegen verschiedene nationale Umweltinteressen koalieren und so ihr Gewicht verstärken. Letztlich besagt die Theorie, daß die europäische Umweltpolitik nicht die Politik der europäischen Völker, sondern die der nationalen Umweltbürokratien ist. Daran kann man bei realistischer Einschätzung kaum zweifeln.

Das damit angedeutete Legitimationsdefizit der europäischen Umweltpolitik hat allerdings noch eine andere Seite. Es mag sein, daß das Demokratiedefizit der europäischen Umweltpolitik wegen der Verknüpfung der Umweltpolitik mit anderen Politiken, die weitgehend in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind, z. B. Arbeitsmarkt- und Wachstumspolitik, die europäische Umweltpolitik vor zunehmende Probleme stellen wird. Das Legitimationsdefizit der europäischen Umweltpolitik ist aber auch deshalb gravierend, weil im Gegensatz zu den anderen gemeinschaftlichen Politiken auch eine Verankerung im Text des Vertrages fehlt; weder Art. 100 und 235 des EWG-Vertrages noch die Zielbestimmungen des Vertrages geben irgendwelche Anhaltspunkte, mit welcher Zielsetzung und mit welchen Inhalten eine etwaige europäische Umweltpolitik zu betreiben sei. Das europäische Interesse im Bereich der Umweltpolitik ist sozusagen politisch freischwebend. Auf Dauer ist dieser Zustand unerträglich.

## V.

Eine weitere Eigenart des europäischen Umweltrechts besteht in der Renationalisierung des durch Richtlinie formulierten europäischen Gemeinwohls durch nationale Durchführung und nationalen Verwaltungsvollzug. Ich hatte bereits dargelegt, daß die Richtlinien im Bereich des Umweltrechts nur relativ selten so detailliert sind, daß sie ohne weitere politische Entscheidung von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden

können. Vielfach beschränkt sich das europäische Umweltrecht darauf, Qualitätsstandards festzusetzen oder gar nur Umweltschutzprinzipien oder Zielvorgaben für die nationale Umweltpolitik aufzustellen. Die Wirksamkeit derartiger Regelungen hängt weitgehend davon ab, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten über die formale Umsetzung in nationales Recht hinaus zu ihrer Durchsetzung ergreifen. Das Vertragsverletzungsverfahren und die in vielen solcher Richtlinien der Kommission bzw. gemeinsamen Gremien aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission eingeräumten Koordinations- und Überwachungsbefugnisse reichen nicht aus, um den nationalen Prozeß des Vollzugs derartiger Richtlinien in seiner ganzen Tiefe bis vor Ort zu beeinflussen. Da derartig vage Richtlinien ohnehin erlassen werden, weil die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nicht koordiniert werden konnten, mag man davon ausgehen, daß gewisse Divergenzen im Vollzug akzeptabel erscheinen. Die politisch-administrativen Systeme und Strukturen der Mitgliedstaaten sind allerdings so verschiedenartig, daß unabhängig hiervon ein ganz unterschiedlicher Vollzug die notwendige Folge der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich des Vollzugs ist. Die Verfügbarkeit von Ausführungsvorschriften, die Organisation und Ausstattung der zuständigen Behörden, die Einstellung der Beamten, die Organisation, Konfliktbereitschaft und der Zugang von Verschmutzern, Nachbarn und Umweltorganisationen zum Verwaltungsverfahren und eine Reihe dynamischer Faktoren sind in der Mitgliedstaaten so verschiedenartig, daß das europäische Gemeinwohl, wie es in einer bestimmten Richtlinie zum Ausdruck gekommen ist, durch den Prozeß des Vollzugs notwendigerweise einer Renationalisierung unterworfen ist. Es geht hierbei nicht nur um die Identifizierung des normalen Vollzugsdefizits im Umweltrecht. Dies kennen wir aus dem nationalen Kontext, und man wird davon ausgehen können, daß es insoweit auch in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt. Im Hinblick auf die noch unvollkommene europäische Integration und die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten stellt ein derartiges Phänomen auf der europäischen Ebene jedoch letztlich eine Bedrohung der Integration selbst dar. Daran ändert auch die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle nicht viel. Die Rolle des Rechtsschutzes gegenüber dem Vollzug umweltrechtlicher Regelungen ist in den Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich. Diese Unterschiede spiegeln die Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungssystemen und in der politischen Kultur der jeweiligen Mitgliedstaaten wider. Nationale Regelungen über den Umfang des Ermessens der Verwaltungsbehörden und prozessuale Regelungen wie Zugang zum Gericht, Befugnisse des Gerichts, Umfang der gerichtlichen Nachprüfung, nationale Vollzugspraxis und die Häufigkeit verwaltungsrechtlicher Rechtsstreitigkeiten sind hier in erster Linie zu nennen. Soweit der Europäische Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren befaßt wird – was bisher nur in 3 umweltrelevanten Fällen geschehen ist –, ist die Neigung nationaler Untergerichte, einen Rechtsstreit dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, ein zusätzlicher Faktor. Es gibt fundamentale Unterschiede in den Rollen, die z. B. deutsche, niederländische, französische oder englische Richter bei der Kontrolle des nationalen Vollzugs spielen. Es gibt fundamentale Unterschiede hinsichtlich des Zugangs zum Gericht, der Zahl und der Art von

Streitigkeiten, die vor Gericht gelangen, der Politisierung, der gerichtlichen Überprüfung, der Befugnisse des Gerichts und der Rückwirkungen auf den politischen Prozeß. All dies betrifft nicht nur die Kontrolle der Anwendung oder Nichtanwendung europäischen Umweltrechts durch die nationalen Gerichte, sondern mittelbar auch die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof im Verfahren nach Art. 177. Zu bedenken ist auch, daß in einer politischen Gesellschaft, in der Verhandlungen eine entscheidende Rolle beim Vollzug des Umweltrechts spielen, die Rolle der Gerichte relativ gering ist – darüber dürfen uns auch spektakuläre Umweltprozesse nicht hinwegtäuschen. Viele Streitfragen, die sich bei dem Vollzug des europäischen Umweltrechts ergeben, werden daher unter der Kontrolle der unmittelbaren Konfliktpartner in den Mitgliedstaaten, nämlich der Behörden und der Firmen, bleiben. Auch die Kommission selbst hat übrigens nicht unbedingt ein Interesse daran, daß bestimmte streitige Fragen vom Europäischen Gerichtshof entschieden werden, wenn die Entscheidung zu ihren Lasten auszugehen droht. So ist zu erklären, daß zwei Anfechtungsklagen erglischer Firmen gegen eine Entscheidung der Kommission beim Vollzug der Titandioxidrichtlinie gegenwärtig ruhen, weil die Kommission eine negative Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Befugnisse des europäischen Parlaments bei Änderung von Kommissionsvorschlägen befürchtet.

## VI.

Lassen Sie mich zum Schluß kommen. Mit der Entwicklung einer gemeinsamen Umweltpolitik hat die Europäische Gemeinschaft ihre Fähigkeit bewiesen, trotz unsicherer Vertragsgrundlagen einer Herausforderung durch neue Probleme, die im Vertrag nicht vorausgesehen worden waren, zu begegnen. Gegenwärtig ist zwar eine gewisse Verlangsamung der europäischen Umweltpolitik festzustellen, die mit der ökonomischen Krise in allen Mitgliedstaaten zusammenhängen dürfte. Rückschritte, wie in anderen Bereichen der europäischen Integration, insbesondere im klassischen Bereich der Handelshemmnisse, hat die europäische Umweltpolitik bislang noch nicht zu verzeichnen. Andererseits gibt es neue Herausforderungen. Das Problem des sauren Regens läßt sich z. B. nicht durch nationale Regelungen bewältigen. Ob die europäische Umweltpolitik in der Lage sein wird, diesen neuen Herausforderungen zu begegnen, wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, sie in gewissem Maße von den anderen Gemeinschaftspolitiken abzukoppeln.