

Europäisches Umweltrecht und die Schweiz

Das Forschungsvorhaben „Tendenzen und Perspektiven im europäischen Umweltrecht: Implikationen für die Schweiz“ wurde im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt.

Leitung: Prof. Astrid Epiney

Weitere beteiligte Forscher: Dr. Hanspeter Pfenninger, lic. iur. Reto Gruber.

Kooperation: Die Untersuchung wurde in Zusammenarbeit mit Dr. Andreas Furrer, Bremen/St. Gallen, und lic. iur. Viola Bölscher, Bremen, durchgeführt. Die in erster Linie von diesen Autoren erarbeiteten Ergebnisse sind in einem eigenen Band publiziert worden (vgl. *Furrer/Bölscher*, Die Einbindung der Wirtschaft in umweltrechtliche Massnahmen am Beispiel der Umweltvereinbarung, Normung und Umwelthaftung, Stämpfli Verlag, Bern 1999).

Dauer: 1. Oktober 1996 bis 30. September 1998.

Projektpublikation

*Epiney, Astrid/Pfenninger, Hanspeter/Gruber, Reto, **Europäisches Umweltrecht und die Schweiz:** Neuere Entwicklungen und ihre Implikationen, Stämpfli Verlag, Bern 1999, 408 S., [ISBN 3-7272-9153-2].*

Seit einigen Jahren greift die europäische Gemeinschaft auf neuere umweltrechtliche Instrumente zurück, die den „traditionellen“ ordnungsrechtlichen Rahmen verlassen. Sie zeichnen sich insbesondere durch eine stärkere Gewichtung von Verfahren und Planung, den Einbezug Privater und der Öffentlichkeit sowie Anreizsysteme verschiedener Art aus. Aus der Sicht der Schweiz wird dadurch die Frage aufgeworfen, wie diese neuen Instrumente aus (umwelt-)rechtlicher Sicht zu bewerten sind und insbesondere welche Implikationen sie für die Schweiz entfalten. In diesem Sinn analysiert die vorliegende Untersuchung sechs dieser neueren Instrumente, stellt ihnen die derzeit geltende Rechtslage in der Schweiz gegenüber und untersucht die Auswirkungen auf die Schweiz sowohl im Falle eines weiteren „Abseitsstehens“ als auch eines EU-Beitritts.

Inhaltsverzeichnis (Europäisches Umweltrecht und die Schweiz)

Vorwort	5
Einleitung	15
1. Teil Grundlagen	19
1. Kapitel Grundbegriffe und Prinzipien im europäischen und schweizerischen Umweltrecht	20
A. "Schutz der Umwelt"	20
I. Europäische Union	20
II. Schweiz	22
B. Ziele und Handlungsprinzipien	25
I. Ziele	25
II. Handlungsprinzipien	27

1.	Rechtliche Tragweite	27
2.	Die einzelnen Prinzipien	31
a)	Hohes Schutzniveau	31
b)	Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip	32
c)	Ursprungsprinzip	34
d)	Verursacherprinzip	35
e)	Querschnittsklausel	38
f)	Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes	41
g)	Weitere Prinzipien	43
2. Kapitel	Rechtsquellen und Handlungsinstrumente im europäischen und schweizerischen Umweltrecht	47
A.	Rechtsquellen	47
I.	Europäische Union	47
1.	Primärrecht	48
2.	Sekundärrecht	50
3.	Völkerrecht	52
II.	Schweiz	54
1.	Verfassungsrecht	54
2.	Gesetzes- und Verordnungsrecht (Bund und Kantone)	56
3.	Völkerrecht	59
B.	Instrumente - eine Skizze	59
3. Kapitel	Gemeinschaftliches und nationales Umweltrecht	63
A.	Umsetzung und Vollzug	64
B.	Kontrolle und Rechtsschutz	66
C.	Exkurs: Drittstaaten und Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz	71
2. Teil	Neue gemeinschaftsrechtliche Steuerungsinstrumente und ihre Implikationen für die Schweiz	75
4. Kapitel	Umweltinformation	76
A.	Die Rolle der Information im Umweltrecht	76
B.	Umweltinformation in der EU	78
I.	Informationsrechte und -pflichten in der EU - ein Überblick	78
II.	Die Umweltinformationsrichtlinie 90/313	81
1.	Hintergrund und Überblick	81
2.	Inhalt der RL 90/313 und Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	84
a)	Recht auf Informationszugang und Anspruchsberechtigung	84
b)	Gegenstand: „Informationen über die Umwelt“	87
c)	Adressaten des Informationsanspruchs	89
d)	Modalitäten der Ausübung	90
e)	Ausnahmen	93
3.	Die Vorgaben der RL 90/313 im Überblick	99
4.	Zusammenfassende Würdigung	101
C.	Umweltinformation in der Schweiz im Vergleich	102
I.	Grundsatz	102
II.	Umweltspezifischer Informationszugang	105
1.	Orientierungspflicht der Behörden einerseits	105
2.	...fehlender grundsätzlicher Informationsanspruch andererseits	108
D.	Implikationen des Gemeinschaftsrechts für die Schweiz	110
I.	Alleingang der Schweiz	110
1.	Autonomer Nachvollzug	110
2.	EU Kompatibilität durch Völkerrecht - das Übereinkommen der ECE/UNO	112
II.	Beitritt der Schweiz zur EU - Umsetzung der RL 90/313	115
1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	116

2. Umsetzungsgrundsätze	118
3. Einzelne Aspekte der Umsetzung.....	119
a) Rechtsschutz.....	119
b) Bundesgerichtliche Vorbehalte	120
c) Datenschutz	121
d) Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.....	124
e) Ausnahmetatbestände	124
4. Gesetzestechnische Aspekte der Umsetzung	125
5. Kapitel Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).....	129
A. UVP in der EU: Die UVP-Richtlinie 85/337.....	129
I. Das Wesen der Umweltverträglichkeitsprüfung.....	129
II. Inhalt, Umsetzung und Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	132
1. Grundsatz der UVP und Anwendungsbereich	134
2. Faktoren und Umfang der Überprüfung.....	136
3. Verfahren.....	137
a) Ermittlung, Beschreibung und Bewertung.....	138
b) Beteiligung und Information	142
c) Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Projektgenehmigung.....	142
4. Anspruch auf Prüfung der Umweltverträglichkeit.....	144
5. Zusammenfassung: Anforderungen an die Umsetzung	148
6. Zusammenfassende Bewertung	149
B. UVP in der Schweiz im Vergleich	152
I. Übersicht	152
II. Umfang und Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung	153
1. Anwendungsbereich.....	153
2. Faktoren und Umfang der Überprüfung.....	156
3. Verfahren.....	160
a) Ermittlung, Beschreibung und Bewertung.....	161
b) Beteiligung und Information	163
c) Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Projektgenehmigung.....	164
C. Implikationen des Gemeinschaftsrechts auf die Schweiz	166
I. Alleingang der Schweiz.....	166
1. Wirtschaftliche Auswirkungen.....	166
a) Keine direkten Auswirkungen auf den Austausch wirtschaftlicher Güter.....	166
b) Indirekte Auswirkungen auf den Austausch wirtschaftlicher Güter	167
2. Umweltrelevante Auswirkungen - Information und Konsultation.....	170
3. Zusammenfassung.....	175
II. Beitritt der Schweiz zur EU.....	176
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	176
2. Handlungsbedarf	176
3. Zusammenfassende Würdigung	180
6. Kapitel Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU).....	183
A. Die IVU-Richtlinie 96/61: Konzeption und Anforderungen an die Umsetzung	184
I. Überblick: integrativer Ansatz und Genehmigungspflicht.....	184
1. Integrativer Ansatz.....	184
2. Grundsatz der Genehmigung	188
3. Zusammenfassung.....	190
II. Inhalt, Umsetzung und Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	190
1. Grundpflichten der Anlagenbetreiber.....	191
2. Grundsatz der Genehmigungspflicht.....	193
3. Materielle Anforderungen	195
a) Einhaltung der Grundpflichten der Anlagenbetreiber	195
b) Emissionsgrenzwerte	197
aa) Grundsatz des Rückgriffs auf die „besten verfügbaren Techniken“	198
bb) Abweichungen von den besten verfügbaren Techniken.....	200

cc) Sonstige Anforderungen	203
dd) Zum grundsätzlichen Verzicht auf gemeinschaftsweite Emissionsgrenzwerte	204
c) Zusätzliche Auflagen zur Einhaltung von Umweltqualitätsnormen	205
d) Massnahmen zur Überwachung der Emissionen	208
4. Information und Beteiligung der Öffentlichkeit	208
5. Zusammenfassung: Anforderungen an die Umsetzung	209
III. Würdigung: auf dem Weg zu einem effizienteren Schutz vor Emissionen?	211
B. Die IVU-Richtlinie 96/61/EG im schweizerischen Vergleich	218
I. Überblick	218
II. Analyse der in der Schweiz vorhandenen Kernelemente des europäischen IVU-Konzeptes	219
1. Ausgangspunkt: Genehmigungspflicht	219
2. Genehmigungsvoraussetzungen	221
a) Genehmigungspflichtige Anlagen	221
b) Berücksichtigung der "Pflichten" der Anlagenbetreiber	222
c) Materielle Mindestanforderungen	224
aa) Festlegung von Emissionsgrenzwerten anhand der "besten verfügbaren Techniken"	224
bb) Einhaltung von Umweltqualitätsnormen	228
d) Integriertes Konzept	228
C. Implikationen des Gemeinschaftsrechts für die Schweiz	231
I. Alleingang der Schweiz	231
II. Beitritt der Schweiz zur EU	232
III. Bewertung	236
7. Kapitel Umweltzeichen	239
A. Verordnung (EWG) 880/92 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens	240
I. Zielsetzung und Konzept	240
II. Inhalt und Gestaltungsspielraum	241
1. Anwendungsbereich	241
2. Vergabeverfahren	242
a) Bildung von Produktgruppen und Definition der Umweltkriterien	242
b) Vergabe des Umweltzeichens	246
3. Europäische Blume und nationale Umweltzeichen	248
III. Rechtsschutz	249
IV. Zusammenfassende Würdigung und Perspektiven	251
B. Umweltzeichen im schweizerischen Umweltrecht	254
I. Gesetzliche Grundlage	254
II. Leitlinien de lege ferenda	255
C. Implikationen des Gemeinschaftsrechts für die Schweiz	255
I. Alleingang der Schweiz	255
II. Beitritt der Schweiz zur EU	258
1. Gesetzgebungskompetenz	259
2. Benennung der zuständigen Stellen	259
III. Würdigung	262
8. Kapitel Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung („Öko-Audit“)	265
A. Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung	266
I. Inhalt und Prinzipien der VO 1836/93	266
1. Überblick und Konzeption	266
2. Voraussetzungen für die „Beteiligung am System“	269
a) Anwendungsbereich	269
b) Betriebsinterne Systemelemente	271

aa) Umweltpolitik	271
bb) Umweltprüfung	274
cc) Umweltziele und Umweltprogramm	246
dd) Umweltmanagementsystem.....	278
ee) Umweltbetriebsprüfung	280
c) Betriebsexterne Systemelemente.....	283
aa) Umwelterklärung	284
bb) Prüfung und Validierung durch Umweltgutachter.....	287
cc) Standortregistrierung.....	290
3. Rechtsfolgen der erfolgreichen Teilnahme	292
4. Verhältnis zur Umweltmanagementnormung	293
II. Anforderungen an den Vollzug in den Mitgliedstaaten	295
1. Überblick.....	295
2. Zulassung und Aufsicht über Gutachter.....	297
3. Registrierungsstelle	300
B. Rückwirkungen auf die Schweiz	302
I. Umweltsystemen in der Schweiz – eine Bestandesaufnahme.....	302
II. Auswirkungen eines Alleinganges der Schweiz.....	308
III. Folgen eines Beitritts zur EU	310
1. Rechtssetzungskompetenz	310
2. Bezeichnung der zuständigen Stellen.....	313
a) Zulassung und Aufsicht über die Umweltgutachter	314
b) Registrierung	317
C. Zusammenfassende Würdigung	319
9. Kapitel Vogel- und Habitatschutz	321
A. Vogelschutz- und Habitatrichtlinie in der EU.....	322
I. Gemeinsame Merkmale und Zusammenwirken - Überblick	322
II. Anwendungsbereich.....	323
1. Vogelschutzrichtlinie	323
2. Habitatrichtlinie	324
III. Massnahmen und Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	325
1. Vogelschutzrichtlinie	325
a) Massnahmen.....	325
b) Gestaltungsspielraum.....	326
2. Habitatrichtlinie	330
a) Massnahmen.....	330
b) Gestaltungsspielraum.....	332
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	339
B. Arten- und Vogelschutz sowie Schutz der natürlichen Lebensräume in der Schweiz.....	341
I. Übersicht	341
II. Anwendungsbereich.....	344
III. Massnahmen und Handlungsspielräume.....	347
1. Massnahmen.....	347
2. Gestaltungsspielraum	350
C. Rechtsvergleichende Zusammenfassung und Implikation des Gemeinschaftsrechts auf die Schweiz	357
3. Teil Zusammenfassende Schlussbetrachtung.....	361
10. Kapitel Konvergenzen und divergenzen im europäischen und schweizerischen Umweltrecht	361
11. Kapitel Zur Rolle des nationalen Umweltrechts.....	364

Literatur	367
Entscheidungen (EuGH, EuG)	393
Abkürzungen	399