

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Peter Paziorek, Josef Göppel,  
Dr. Rolf Bietmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 15/3745 –**

### **Umsetzung von Europäischen Richtlinien in Deutschland**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Rechtssetzung der Europäischen Union (EU) hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dabei ist im Wesentlichen zwischen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zu differenzieren. Letztere entsprechen in etwa den nationalen Verwaltungsakten. Während Verordnungen unmittelbare Rechtswirkung entfalten, müssen Richtlinien in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Rechtsgrundlage für den Erlass von Richtlinien ist Artikel 249 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). EU-Richtlinien sind hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Die Form der Umsetzung können die einzelnen Mitgliedstaaten dagegen frei bestimmen. Richtlinien sind damit europarechtliche Rahmengesetze, die eine politische Forderung der Gemeinschaft aufstellen. Sie sind die häufigste Rechtssetzungsform, da sie den Mitgliedstaaten Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung belassen.

In Deutschland werden europäische Richtlinien durch Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in nationales Recht umgesetzt. Insbesondere im Umweltrecht spielen europäische Richtlinien eine wachsende Rolle. Umweltprobleme sind länderübergreifend und machen an den nationalen Grenzen nicht Halt. Im Rahmen der europäischen Umweltpolitik ist die Richtlinie daher das wichtigste politische Instrumentarium. Bezüglich der Umsetzung der Richtlinien besteht jeweils eine vom Mitgliedstaat zu beachtende Frist. Immer wieder hat es deutliche Kritik von Seiten der EU-Kommission gegeben, weil in Deutschland europarechtliche Richtlinien nicht fristgemäß umgesetzt wurden.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die fristgemäße Umsetzung und Anwendung von EU-Richtlinien ist europapolitisch unverzichtbar und im 6. Umweltaktionsprogramm der EU für den Umweltbereich als eine strategische Priorität festgelegt. Sie trägt zugleich zur Akzeptanz des EU-Rechts durch die Bürgerinnen und Bürger und zur Herstellung der Wettbewerbsgleichheit zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei.

Die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht verläuft in Deutschland nach den Regeln der nationalen Gesetzgebung. Im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, dass sich im Vergleich zu mehr zentralistisch organisierten Staaten zusätzliche Probleme ergeben können:

- Bei ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder hat der Bund auf die Umsetzung praktisch keine Einflussmöglichkeit.
- Bei bestehender Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (im Umweltbereich im Recht des Wasserhaushalts und im Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege) besteht
  - häufig ein Umsetzungserfordernis für Bund und Länder
  - eine Einwirkungsmöglichkeit auf eine beschleunigte Ausfüllungsgesetzgebung durch die Länder nur im Rahmen des Artikels 75 Abs. 3 GG.
- Regelmäßig bedarf es im Umweltbereich auch bei konkurrierender Rechtsetzungskompetenz des Bundes der Zustimmung des Bundesrates. Zu Verzögerungen kann es in den Gesetzgebungsverfahren u. a. durch die Notwendigkeit des Vermittlungsverfahrens (bei Gesetzen) oder durch die Möglichkeit von Maßgaben des Bundesrates (bei Rechtsverordnungen) kommen.
- Wegen der sektoralen Zersplitterung der Umweltkompetenzen (teils konkurrierende, teils Rahmengesetzgebung) können zahlreiche EU-Richtlinien, die mehrere Umweltbereiche betreffen (z. B. die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) derzeit nur unter sachwidriger Aufspaltung in verschiedene Regelungskomplexe umgesetzt werden. Dadurch entstehen erhebliche Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren.

In ihrem Verantwortungsbereich hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen zur Beschleunigung der Richtlinienumsetzung ergriffen (s. Antwort zu Frage 8). Auch in Zukunft wird die fristgerechte Umsetzung von EU-Rechtsakten einschließlich des Umweltbereichs eine ständige Herausforderung nicht nur für die Bundesregierung, sondern auch für den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Landesregierungen und Landesparlamente bleiben.

1. Welche EU-Richtlinien im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) müssen derzeit noch von Deutschland umgesetzt werden?
2. Bis wann muss die Umsetzung jeweils erfolgen?

Die derzeit im Geschäftsbereich des BMU zur Umsetzung anstehenden Richtlinien (RL) und ihre Umsetzungsfristen ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

RL-Nr	Kurztitel	Umsetzungsfrist
99/22	Zoorichtlinie	09. 04. 2002
00/60	Wasserrahmenrichtlinie	22. 12. 2003
02/49	Umgebungsärm	18. 07. 2004
01/42	Umweltauswirkungen best. Pläne und Programme	20. 07. 2004
02/95	Gefährliche Stoffe in Elektrogeräten	13. 08. 2004
02/96	Elektroschrott	13. 08. 2004
03/108	Elektroschrott	13. 08. 2004
03/4	Umweltinformationen	14. 02. 2005
04/26	Partikelemissionen von Verbrennungsmotoren	20. 05. 2005

RL-Nr	Kurztitel	Umsetzungsfrist
03/35	Öffentlichkeitsbeteiligung	25. 06. 2005
03/105	Unfälle mit gefährlichen Stoffen/SEVESO II	30. 06. 2005
04/12	Verpackungsabfälle	18. 08. 2005
04/42	Lösemittel/Farben und Lacke	30. 10. 2005
03/122	Strahlenquellen	31. 12. 2005
04/35	Umwelthaftung	30. 04. 2007

Zum Hintergrund ist Folgendes anzumerken:

Die Vorschriften der Richtlinien 02/95, 02/96 und 03/108 (Elektrogeräte) stehen in engem sachlichen Zusammenhang und wurden von der EU nur aus rechtstechnischen Gründen auf drei Richtlinien aufgeteilt.

3. Hinsichtlich welcher Richtlinien ist die Umsetzungsfrist bereits verstrichen?

Wie die Tabelle in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 zeigt, sind die Umsetzungsfristen der Zoorichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie sowie der Richtlinien bezüglich Umgebungslärm, Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme sowie der drei Elektrogeräte Richtlinien überschritten.

Die Umsetzung der Zoorichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie liegt nach Abschluss der Umsetzung auf Bundesebene in der Verantwortung der Länder. Die Zoorichtlinie ist noch in Bayern umzusetzen, die Wasserrahmenrichtlinie in Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

Die übrigen fünf Richtlinien, deren Umsetzungsfristen vor einigen Wochen abgelaufen sind, sind durch den Bund, teilweise aber zusätzlich auch durch die Länder, umzusetzen.

4. Bis wann ist bei diesen Richtlinien mit der Umsetzung zu rechnen?

Bei der Zoorichtlinie ist die Umsetzung in Bayern, soweit der Bundesregierung bekannt, für das Frühjahr 2005 geplant. Die Wasserrahmenrichtlinie soll nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen in den betroffenen Ländern (siehe Frage 3) bis Ende 2004 umgesetzt werden.

Bei den fälligen Richtlinien in der Zuständigkeit des Bundes sind die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen vom Bundeskabinett beschlossen worden. Die Rechtsetzungsverfahren sind so angelegt, dass, sofern keine von der Bundesregierung nicht zu vertretende Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren eintreten, die Umsetzung bis zum Jahresbeginn 2005 erfolgen wird.

5. Was sind die Gründe für die nicht fristgemäße Umsetzung?

Neben den bereits einleitend genannten Gründen für verzögerte Richtlinienumsetzungen, die sich aus dem föderalen System ergeben, sind als wichtige weitere Ursachen vor allem zu nennen:

- Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament setzen sich häufig für sehr kurze Umsetzungsfristen ein. Da einige Mitgliedstaaten europäische Richtlinien teilweise durch vereinfachte Verfahren umsetzen können,

fehlt es häufig an der Unterstützung im Rat, wenn sich Deutschland für eine Verlängerung der Umsetzungsfrist einsetzt.

- Die Bundesregierung bemüht sich bereits während der Verhandlungen der Richtlinien um die nötige Klarheit von Begriffen und die Konsistenz von Regelungen. Das schließt jedoch nicht aus, dass Auslegungsprobleme bei der konkreten Umsetzungsarbeit auftreten, die zu einem früheren Zeitpunkt nicht absehbar waren, z. B. wenn Regelungen noch im Vermittlungsverfahren mit dem Europäischen Parlament geändert werden oder Auslegungsleitlinien auf der EU-Ebene nicht rechtzeitig verabschiedet werden (wie bei den Elektrogeräterichtlinien).

6. In welchen Fällen wurde die nicht fristgemäße Umsetzung durch die Bundesländer verursacht?

Siehe Antwort zur Frage 3.

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine Umverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich künftig eine fristgemäße Umsetzung sicherstellen könnte?

Die Behebung der Defizite bei der Richtlinienumsetzung erfordert die Schaffung einer einheitlichen Bundeskompetenz für die Umwelt. Dadurch entfielen das Erfordernis eines zweistufigen Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Rahmengesetzgebung. Darüber hinaus würde die sachgerechte und zügige Umsetzung medienübergreifender Richtlinien ermöglicht.

Eine Übertragung der Zuständigkeit für Teile des Umweltrechts auf die 16 Länder würde dagegen die aktuellen Probleme noch verschärfen. Eine den europäischen Anforderungen entsprechende, insbesondere medienübergreifende Umsetzung könnte bei einer Aufspaltung der Gesetzgebungszuständigkeiten allenfalls mit sehr hohem Koordinierungs- und Zeitaufwand erreicht werden. Mit einer regelmäßigen Überschreitung der Umsetzungsfristen sowie mit einem Ansteigen der Fälle nicht europarechtskonformer Umsetzung wäre zu rechnen.

Auch die in der Föderalismuskommission von den Ländern geforderten Zugriffsrechte auf bundesgesetzlich geregelte Materien stünden nicht nur einer Zusammenfassung, Harmonisierung und Entbürokratisierung des deutschen Umweltrechts entgegen, sondern würden auch die Gefahr einer nicht europarechtskonformen Umsetzung mit der Folge weiterer Vertragsverletzungs- und Zwangsgeldverfahren deutlich erhöhen. Zwar sind auch die Länder an das EU-Recht gebunden, die Rechtslage würde jedoch durch das schwierige Zusammenspiel von Bundes- und abweichendem Landesrecht verkompliziert.

8. Was beabsichtigt die Bundesregierung zu unternehmen, um in Zukunft Fristüberschreitungen zu vermeiden?

Die Bundesregierung nimmt die Umsetzung von EU-Richtlinien in allen Politikbereichen sehr ernst und hat eine Reihe von weitreichenden Maßnahmen ergriffen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der vom Bundeskabinett am 3. März 2004 gebilligte Beschluss der Europastaatssekretäre zu nennen. Danach ist die fristgemäße Umsetzung von EU-Richtlinien prioritäre Pflicht aller Ressorts. Das jeweils federführende Bundesministerium trägt dafür Sorge, dass bereits bei den Ratsverhandlungen eine realistische Umsetzungsfrist vereinbart und mit den Vorarbeiten zur Umsetzung zum frühestmöglichen Zeitpunkt begonnen wird. Außerdem darf eine Verbindung von Umsetzungsmaßnahmen mit

nationalen Gesetzgebungsvorhaben, anderen Richtlinienumsetzungen oder über den Richtlinieninhalt hinausgehenden Regelungen nur dann vorgenommen werden, wenn keine Überschreitung der Frist zu befürchten ist.

Die Europa-Staatssekretäre und die Europa-Abteilungsleiter befassen sich in jeder Sitzung mit dem Thema Richtlinienumsetzung. Die Ressorts haben darüber hinaus die Verpflichtung, sechs Monate vor Ablauf der Umsetzungsfrist mitzuteilen, ob die Frist eingehalten werden kann. So wird sichergestellt, dass die Europa-Abteilungsleiter/Europa-Staatssekretäre über konkrete Fälle der Fristüberschreitungen rechtzeitig unterrichtet werden. Gegebenenfalls kann dazu auch eine Kabinettsbefassung vorgeschlagen werden.

Zur verbesserten Koordination der Richtlinienüberwachung wird derzeit eine web-basierende Datenbank erarbeitet.

9. Sind derzeit Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der Nichtumsetzung von umweltrechtlichen Richtlinien anhängig?

Wenn ja, in welchen konkreten Fällen?

Wann ist jeweils eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu erwarten?

In folgenden zwei Fällen sind derzeit Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichtumsetzung von umweltrechtlichen Richtlinien vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anhängig:

- Nichtumsetzung der Richtlinie 2001/81/EG Emissionshöchstmengen (NEC), Rechtssache C-57/04.

Die Richtlinie wurde inzwischen umgesetzt. Die Europäische Kommission wurde um Klagerücknahme gebeten.

- Nichtumsetzung der Richtlinie 1999/22/EG (Haltung von Wildtieren in Zoos), Rechtssache C-339/03.

Die Entscheidung des EuGH erfolgt in der Regel 20 bis 24 Monate nach Klageerhebung; das wäre in diesem Fall im Sommer 2005. Bei einfachen Fällen der Nichtumsetzung kann allerdings auch mit einem früheren Urteil gerechnet werden.





