Literatur

Epiney Astrid/Furger David/Heuck Jennifer, «Umweltplanungsrecht» in der Europäischen Union und Implikationen für das schweizerische Recht – Zu den Vorgaben des EU-Rechts in den Bereichen UVP, SUP, IVU, Gewässer- und Naturschutz und dem Anpassungsbedarf des schweizerischen Umweltrechts im Falle der Verbindlichkeit des einschlägigen EU-Rechts, Form Europarecht, Band 17, Schulthess Verlag, Zürich 2011, XV/274 S., Fr. 78.–, ISBN 978-3-7255-6200-8

Das Umweltrecht der europäischen Union weist mehrere, auf einen integrierten Umweltschutz und ein raumorientiertes Regelungskonzept ausgerichtete Richtlinien auf. Dazu zu zählen sind namentlich die UVP-Richtlinie (RL 85/337), die SUP-Richtlinie (RL 2001/42), die IVU-Richtlinie (RL 2008/1), die Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60), die Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409) sowie die Habitat-Richtlinie (RL 92/43). Die Verfasser haben sich zum Ziel gesetzt, die rechtliche Tragweite dieser unionsrechtlichen Rechtsakte auszuleuchten, vergleichbare Regelungskonzepte im Schweizer Umweltrecht zu beschreiben und daraus den Anpassungsbedarf im Falle einer Verbindlichkeit des Unionsrechts zu untersuchen (S. 2 f.). Entsprechend gestaltet ist der Aufbau der Untersuchung, wobei die naturschutzrechtlichen Richtlinien in einem Kapitel konzentriert werden. Die Arbeit schliesst mit zusammenfassenden Thesen und einer Schlussbetrachtung.

Die Autoren stellen zu Beginn ihrer auf zwei Rechtsgutachten für das BAFU beruhenden Arbeit die Frage der Relevanz des Unionsrechts in den genannten Bereichen für die Schweiz. Der von den Autoren genannte Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union wird auch in mittlerer Frist kaum ein politisches Ziel bilden und ein Einbezug dieser Rechtsvorschriften in ein Paket neuer bilateraler Verträge ist zumindest zurzeit nicht geplant. Die Auseinandersetzung mit dem europäischen Recht erscheint jedoch nach der hier vertretenen Auffassung als wesentlicher Lernmechanismus hinsichtlich erfolgreicher regulatorischer Konzepte. Dies impliziert auch eine – reflektiert erfolgende – Übernahme des europäischen Rechts in den Bereichen, in denen sich das europäische Recht in seiner Effektivität oder Effizienz im Hinblick auf die Erreichung umweltrechtlicher Ziele als überlegen erweist. Diese normative Betrachtung, welche nur aufgrund empirisch gewonnener Daten erfolgen kann, ist allerdings nicht Gegenstand der hier besprochenen Arbeit und weist die Richtung für künftige Forschung in diesem Bereich.

Die Autoren beginnen ihre Arbeit mit dem Regelungskonzept der Umweltverträglichkeitsprüfung (Kapitel B., S. 5 ff.). Die schweizerische UVP ist konzeptionell mit dem europäischen Recht identisch. Indem auch Nutzungsplanungsverfahren Gegenstand einer UVP bilden können, geht die Schweiz über die Mindestvorgaben von RL 85/337 hinaus. Das gleiche gilt für die Erfassung militärischer Bauten und Anlagen und den Kreis der erfassten Projekte allgemein. Die Besonderheit der möglichen Abkürzung einer UVP mit einem ausreichenden Voruntersuchungsbericht sehen die Autoren mit dem europäischen Recht als vereinbar an. Die von den Autoren noch monierten fehlenden Bestimmungen zur Prüfung möglicher Alternativen und die Defizite in der Öffentlichkeitsbeteiligung dürften mit der nun eingeleiteten Ratifikation der Aarhus-Konvention und den entsprechenden Anpassungen des USG dahin fallen (die Botschaft wurde am 28. März 2012 verabschiedet).

Kapitel C widmet sich der in der Schweiz auf Bundesebene weitgehend unbekannten strategischen Umweltprüfung (S. 47 ff.). Die SUP ermöglicht die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen. Wie bei der UVP dient die Prüfung der Vorbereitung behördlicher Entscheide. Auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes sind die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen in Bezug auf verschiedene Umweltfaktoren einschliesslich Wechselwirkungen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dies umfasst eine Prüfung vernünftiger Alternativen. Die Schweiz verfolgt Ansätze einer SUP bei der Erarbeitung verschiedener Raumpläne (raumplanerische Interessenabwägung), doch geht das europäische Recht hier über das schweizerische Recht wesentlich hinaus.

Die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ist Gegenstand von Kapitel D (S. 75 ff.). Als «Schlüsselelement» sieht Art. 4 RL 2008/1 eine Genehmigungspflicht für die Inbetriebnahme und Änderung von Anlagen namentlich im Bereich Energiewirtschaft, Metallverarbeitung, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie und Abfallbehandlung. Genehmigt wird eine Anlage, wenn sie den in der Richtlinie niedergelegten Verpflichtungen entspricht, so etwa den dort niedergelegten Grundpflichten der Prävention, Vermeidung und effizienten Energieverwendung oder etwa den in der Richtlinie niedergelegten Emissionsgrenzwerten. In der Praxis bedeutsam ist die Konkretisierung des Standes der besten verfügbaren Technik durch sog. BREF's (Best Available Technique Reference Document) oder BVT (Beste Verfügbare Technik) Merkblätter. Die Ansätze in der Schweiz zum integrierten Umweltschutz kommen den Vorgaben der Richtlinie sehr nahe. Die RL 2008/1 wurde nach Drucklegung des hier besprochenen Werks aufgehoben und mit wenigen materiellen Änderungen in die Richtlinie 2010/75/EU vom 24. November 2010 über Industrieemissionen

integriert (Inkrafttreten 6. Januar 2011); die Autoren gehen kurz auch auf diese Revision ein.

Kapitel E (S. 99 ff.) widmet sich dem Gewässerschutz. Die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60 schafft in diesem Bereich eine Gesamtkonzeption für den Gewässerschutz. Die Autoren beschreiben die Zielsetzungen, die materiellen Vorgaben, die in Zusammenhang stehenden Unionsrechtsakte sowie die Anforderungen an die Umsetzung. Kernelement der Wasserrahmenrichtlinie ist die Verwirklichung der in Art. 4 niedergelegten Umweltziele. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hätte vor allem aufgrund deren Inkorporation von weiteren Richtlinien wohl eine konzeptionelle Neuausrichtung der schweizerischen Gewässerschutzgesetzgebung zur Folge. Auch weicht der prozedurale Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie von der Konzeption des schweizerischen Gewässerschutzrechts ab. Hinsichtlich der materiellen Schutzvorgaben ist das Schweizer Recht mit den Vorgaben des Unionsrechts vereinbar bzw. geht über diese hinaus.

Der Vogel- und Habitatschutz (Naturschutz) ist Gegenstand des Kapitel F (S. 189 ff.). Die RL 79/409 verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Schutz der von der Richtlinie erfassten Vogelarten. Die dazu erforderlichen Massnahmen umschreibt die Richtlinie exemplarisch und nennt insbesondere die Einrichtung von Schutzgebieten und bestimmte artspezifische Massnahmen. Die RL 92/43 verfolgt einen erweiterten Ansatz und hat allgemein die Erhaltung natürlicher Räume und des europäischen Naturerbes zum Ziel. Kernelement dieser Richtlinie ist die Errichtung eines kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete. Der Anwendungsbereich, die Grundausrichtung und Konzeption des schweizerischen Naturschutzrechts verfolgt nach Ansicht der Autoren einen grundsätzlich parallelen Ansatz.

Das Buch schliesst mit zusammenfassenden Thesen (Kapitel G, S. 239 ff.). Diese legen die Ergebnisse der Untersuchung, also die Konvergenzen und Divergenzen des europäischen und schweizerischen Rechts, nochmals dar. Insgesamt ist den Autoren vor allem zu danken für eine konzise Umschreibung der zentralen Umweltschutzkonzepte des Unionsrechts und des schweizerischen Rechts. Hinsichtlich des Umweltrechts in der europäischen Union erhalten die Leserinnen und Leser auch eine wertvolle Aktualisierung des von Astrid Epiney zuletzt 2005 in zweiter Auflage veröffentlichten, gleichnamigen Werks, welches freilich inhaltlich über die vorliegende Arbeit hinausgeht. Die gut zugängliche Systematik sowie zahlreiche und umfangreiche weiterführende Hinweise runden das Bild eines gelungenen Beitrags zum Umweltrecht ab.

Peter Hettich