

Die Europäische Umweltagentur (EUA): Überblick und Bewertung der Effizienz

*Nina Khuchua**

I. Einleitung

Gegenstand dieser Veröffentlichung ist die Auseinandersetzung mit der Europäischen Umweltagentur (im Folgenden: EUA). Mittels der Analyse verschiedener Bereiche wie Struktur, Aufgaben und Arbeitsmethoden der EUA wird versucht, Tätigkeitsschwerpunkte und die Rolle der Agentur aufzuzeigen. Im Anschluss an die Behandlung jeder Einzelfrage wird eine kurze Bewertung vorgenommen, die mit einem Ausblick in die voraussichtliche Entwicklung des entsprechenden Teilbereichs abgerundet wird. Im letzten Teil werden einige Überlegungen zur Unabhängigkeit der EUA angestellt. Die Arbeit wird mit einer zusammenfassenden Bewertung der allgemeinen Effizienz der Tätigkeit der Agentur abgeschlossen.

II. Aller Anfang ist schwer – ein paar Tatsachen zur systematischen Einbindung und Geschichte der Europäischen Umweltagentur (EUA)

1. Die EUA im institutionellen System der EU

Die Europäische Union (im Folgenden: EU) ist wohlbekannt ein komplexes Wesen mit einer Fülle an verschiedenen Organisationsstrukturen. Neben den Organen und den sonstigen Institutionen bedarf die EU zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer großen Anzahl von Einrichtungen ‚kleinerer Dimension‘.¹ Manchmal sind diese im Vertrag selbst schon ausdrücklich vorgesehen (Beispiele: Ausschuss der Ständigen Vertreter (Art. 207 Abs. 1 EGV) oder die Gemeinsame Kernforschungsstelle (Art. 8 Abs. 1 EAGV)). Wenn das nicht der Fall ist, können die Verträge immer noch sog. Errichtungsermächtigungen festlegen, z.B. bei den kerntechnischen Fachschulen und der ‚Anstalt im Range einer Universität‘ gemäß Art. 9 EAGV. So weit nicht im Vertrag verankert, ergibt es sich aus dem Umfang der Organisationsgewalt der EG, inwieweit sie oder ihre Mitgliedstaaten fähig sind, organisatorische Einrichtungen zu schaffen.² Im Rahmen der Organisationsgewalt, die inzwischen durch die Rechtsprechung des EuGH fest anerkannt ist, kann die EU, um ihre Aufgaben regelrecht zu erfüllen und funktionsfähig zu sein, verschiedene Arten von Einrichtungen schaffen. Das können u.a. Ausschüsse, Ämter, Fonds, abhängige juristische Personen (Agenturen) und unabhängige juristische Personen kraft Völkerrecht sein. Diese Einrichtungsarten unterscheiden sich vor allem nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit, dem Ermessensspielraum und der Breite der ihnen zugewiesenen Aufgaben voneinander. Die EUA kann laut dieser Klassifikation den abhängigen juristischen Personen zugeordnet werden. Gründung von solchen Einrichtungen, deren Befugnisse über diejenigen der Ämter

* Absolventin des Aufbaustudiums Europäisches und Internationales Recht an der Universität Bremen (LL.M. Eur.), Stipendiatin des Open Society Institute. Kontakt: n.khuchua@daad-alumni.de.

¹ Oppermann, Thomas, *Europarecht* (3. Aufl., Baden - Baden, 2005), 129.

² Oppermann, 129.

hinausgehen, aber noch in starker Anbindung an die zentrale Gemeinschaftsorganisation verbleiben, wurde zuerst nur in Art. 45. ff. EAGV, dann auch in Art. 171 EGV bei der EG-Forschungspolitik („abhängige juristische Personen“) vorgesehen und ist heute über die Anwendung der sog. Kompetenzabrundungsklausel des Art. 308 EGV möglich.³ Auf der Grundlage des letzten Artikels wurde die EUA geschaffen.

Gemeinschaftsagenturen sind Körperschaften des europäischen öffentlichen Rechts. Sie sind von den Organen der Gemeinschaft (Rat, Europäisches Parlament, Kommission usw.) getrennt und verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie werden durch einen Akt des abgeleiteten Rechts zur Ausübung ganz bestimmter technischer, wissenschaftlicher oder verwaltungstechnischer Aufgaben im Rahmen des ‚ersten Pfeilers‘ der EU errichtet.⁴ So ist auch die EUA eine Einrichtung der EU, deren Aufgabe darin besteht, zuverlässige und unabhängige Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen.⁵

2. Zur Gründung und zu den rechtlichen Hintergründen der EUA

Seit ungefähr Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre ist auf der Gemeinschaftsebene ein schnell wachsendes Interesse für die Umweltfragen zu sehen, das heutzutage ein einst unvorstellbares Ausmaß angenommen hat. Dementsprechend gibt es zahlreiche Maßnahmen, Verordnungen, Richtlinien, Aktionsprogramme und andere Dokumente der EU, die zur Regelung der Umweltangelegenheiten geschaffen worden sind. Diese umfangreiche Abdeckung trägt der Tatsache Rechnung, dass Umweltprobleme oft eine grenzüberschreitende Natur haben und am besten nach dem Prinzip *local focus – but common european approach* gelöst werden können. Die Notwendigkeit, Umweltprobleme auf der Gemeinschaftsebene lösen zu müssen, stellte die EU vor der Herausforderung, den Mangel an objektiven und vergleichbaren Informationen zu beseitigen, die für das Treffen von Entscheidungen in diesem wissensbasierten Bereich unentbehrlich sind. Als Antwort darauf wurde mit der Entscheidung 85/338/EWG⁶ ein Arbeitsprogramm für ein Versuchsvorhaben für die Zusammenstellung, Koordinierung und Abstimmung der Informationen über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in der Gemeinschaft angenommen (das CORINE-Programm). Als nächster Schritt wurde dann 1990 durch den Rat die Errichtung der EUA und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes⁷ (im Folgenden: Eionet) beschlossen. Dadurch versprach das Ziel der Lieferung zuverlässiger und vergleichbarer Informationen über die Umwelt an die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eine qualitativ und quantitativ neue Dimension zu gewinnen. Laut der Aussage auf der Webseite der EU ‚bildet [die Verordnung] die Grundlage für die Errichtung der Europäischen Umweltagentur (EUA) als unabhängiges Organ, dessen Ziel im Schutz und in der Verbesserung der Umwelt nach den Bestimmungen des Vertrags und den Aktionsprogrammen der Gemeinschaft für den

³ Vgl. Oppermann, 130.

⁴ http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_de.htm (alle hier aufgeführten Links wurden zuletzt am 20.02.2009 überprüft).

⁵ Vgl. http://europa.eu/agencies/community_agencies/eea/index_de.htm.

⁶ Entscheidung 85/338/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Annahme des Arbeitsprogramms der Kommission für ein Versuchsvorhaben für die Zusammenstellung, Koordinierung und Abstimmung der Informationen über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in der Gemeinschaft, ABl. L 176 vom 6. 7. 1985, 14.

⁷ Auf Englisch: The European environment information and observation network (Eionet).

Umweltschutz im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung in der Gemeinschaft besteht'.⁸

Ungeachtet der entsprechenden Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (im Folgenden: VO 1210/90),⁹ die die rechtliche Grundlage der Agentur bildet, wurde die tatsächliche Aufnahme der Tätigkeit der Agentur durch den Streit um die Plazierung des Agentursitzes um einige Jahre verzögert. Nachdem die Entscheidung schließlich zugunsten Kopenhagens gefallen ist,¹⁰ begann 1994 die praktische Existenz der EUA. Das ursprüngliche Gründungsdokument wurde später durch die Verordnung (EG) Nr. 933/1999 des Rates vom 29. April 1999 (im Folgenden: VO 933/1999)¹¹ und die Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003¹² geändert.

Wenn wir über diese Hauptdokumente hinaus weiter sog. verbundene Rechtsakte betrachten, erhalten wir folgendes Bild:

- Seit dem 31. Oktober 2007 gibt es einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes.¹³ Dieser Vorschlag dient der Kodifizierung der VO 1210/90 und soll sie ersetzen: Es handelt sich nicht um eine inhaltliche, sondern um eine förmliche Änderung, mit der die ursprüngliche Verordnung und deren nachfolgende Änderungen in einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst werden.
- Weniger wichtig ist der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO 1210/90 hinsichtlich der Amtszeit des Exekutivdirektors.¹⁴
- Von großer analytischer Bedeutung ist die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 7. Juli 1995, die einen Überblick über die Entwicklung und Durchführung der VO 1210/90 enthält.¹⁵
- Noch aktueller und umfassender ist der Bericht der Kommission an den Rat vom 22. Dezember 2003 über die Überprüfung der Europäischen Umweltagentur (EUA) (im Folgenden: Kommissionsbericht).¹⁶

Gemäß Art. 7 der VO 1210/90 besitzt die EUA Rechtspersönlichkeit. Sie verfügt nach dem gleichen Artikel in jedem Mitgliedstaat über die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist.

⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28019.htm#AMENDINGACT>.

⁹ ABl. L 120 vom 11.5.1990, 1.

¹⁰ Vgl. dazu Einvernehmlicher Beschluss der auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Festlegung des Sitzes bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol, ABl. C 323 vom 30.11.1993, 1.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 933/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. L 117 vom 5.5.1999, 1.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. L 245 vom 29.9.2003, 1.

¹³ KOM(2007) 667 endg.

¹⁴ KOM(2005) 190 endg.

¹⁵ KOM(95) 325 endg.

¹⁶ KOM(2003) 800 endg.

Zurzeit sind 32 Staaten Mitglieder der Agentur: die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, die Türkei und die Schweiz. Auch die westlichen Balkanländer haben die Mitgliedschaft beantragt und besitzen zurzeit den Status der teilnehmenden Länder. Das ist möglich, da laut Gründungsverordnung die Agentur auch Nichtmitgliedstaaten der EU offen steht, die auf dem Gebiet des Umweltschutzes ähnliche Ziele verfolgen wie die Gemeinschaft. Gem. Art. 19 der Agenturverordnung sind das solche Staaten, die mit der EU und ihren Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse an der Verwirklichung der Ziele der Agentur haben. Dieses Prinzip ist einerseits die Widerspiegelung der grenzüberschreitenden Natur der Umweltprobleme und der Erkenntnis, dass sie oftmals ohne Einbeziehung der benachbarten Staaten außerhalb der EU nicht gelöst werden können. Andererseits ist die Möglichkeit, an den Aktivitäten der EUA teilzunehmen, von großer Bedeutung für potentielle Beitrittskandidaten der EU, da auf diese Weise die für Umweltmonitoring- und bewertung notwendige Infrastruktur vorzeitig aufgebaut wird sowie Datenverwaltungs- und bereitstellungssysteme modernisiert und an die europäischen Standards angeglichen werden.

III. Charakteristische Merkmale der EUA – Aufgaben, Struktur, Finanzierung und Arbeitsmethoden mit anschließender Bewertung der Effizienz

1. Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der EUA

i. Fakten

Wer sich über die Aufgaben der EUA informieren möchte, sollte in erster Linie Art. 2 VO 1210/90 konsultieren, in dem die der EUA auferlegten Funktionen der Reihe nach aufgelistet sind. Hier findet man, u.a., solche Aufgaben wie die Bereitstellung der objektiven Informationen, Unterstützung der Überwachung von Umweltschutzmaßnahmen, Erfassung, Zusammenstellung und Bewertung von Daten über den Zustand der Umwelt, Förderung der Vergleichbarkeit der Umweltdaten auf europäischer Ebene etc. Unter Art. 3 Abs. 2 der gleichen Verordnung finden dann die einen Vorrang genießenden Arbeitsgebiete Erwähnung.¹⁷ Eine ausführliche Beschreibung und Analyse einzelner Aufgaben erscheint im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich und auch nicht notwendig. Die Quintessenz des Mandats der EUA besteht dagegen darin, die EU und die Mitgliedstaaten beim Treffen informierter Entscheidungen über die Verbesserung der Umweltlage, Integration von Umweltbelangen in die wirtschaftliche Politik und Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit zu unterstützen sowie die Arbeit von Eionet zu koordinieren.

ii. Bewertung

Bei der Betrachtung der letzten Fassung der Gründungsverordnung der Agentur kann man leicht erkennen, dass der Aufgabenbereich der EUA im Laufe der Jahre gewachsen ist. Die

¹⁷ Das sind: Luftqualität und atmosphärische Emissionen; Wasserqualität, Schadstoffe und Wasserressourcen; Zustand des Bodens, der Tier- und Pflanzenarten und der Biotope; Nutzung des Bodens und der natürlichen Hilfsquellen; Abfallbewirtschaftung; Geräuschemissionen; umweltgefährdende Chemikalien; Schutz der Küstengebiete und der Meere.

eingefügten Änderungen sind dabei der VO 933/1999 zuzurechnen. So werden die Ziffern ii) und iii) des Art. 2 erweitert, wobei versucht wird, durch detailliertere Umschreibung der zu erfüllenden Funktionen den Aufgabenbereich der Agentur zu konkretisieren. Zu den bereits existierenden Aufgaben, solche wie die Bereitstellung der für die Ausarbeitung und Durchführung von Umweltmaßnahmen erforderlichen Informationen, Erfassung, Zusammenstellung und Bewertung von Daten über den Zustand der Umwelt usw. kommen neue Überwachungs- und Berichterstattungsanforderungen hinzu. Außerdem wird Schaffung eines Referenzzentrums für Umweltinformationen vorgesehen. Die Ziffern xi), xii) und xiii) werden gar neu eingefügt und spiegeln gewachsene Anforderungen an die Transparenz und Öffentlichkeit der den Institutionen der EU zur Verfügung stehenden Informationen wider. Auch Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 achter Gedankenstrich erhielt 1999 eine neue Fassung, wonach neben den Küstengebieten nun auch Meere geschützt werden sollen. Das ist angesichts der fortschreitenden Verschlechterung des Zustandes der Meeresumwelt und des globalen Charakters der damit verbundenen Probleme nicht verwunderlich.

Aus den angeführten rechtlichen Vorschriften lässt sich klar erkennen, dass der Auftrag der EUA äußerst umfangreich ist. Er umfasst praktisch alle Umweltthemen, und die Agentur wird sowohl von den Organen der Gemeinschaft als auch von der Öffentlichkeit in Anspruch genommen. Sie soll in fast allen Phasen der Entwicklung einer Politik und in allen Aspekten des Informationsmanagements Unterstützung leisten.¹⁸ Hier stellt sich die Frage, ob die der Agentur in den vergangenen Jahren zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen ausreichend waren, um diese ehrgeizigen Anforderungen auch zu erfüllen. In den bisher veröffentlichten Dokumenten zur Bewertung der Agentur wird diese Frage mit einem klaren ‚Nein‘ beantwortet. Zwar ist es der Agentur zunehmend gelungen, viele der gesetzten Ziele zu erreichen und es kann kaum bestritten werden, dass die Quantität und Qualität der erzielten Ergebnisse konsequent verbessert werden konnte. Wegen des Mangels an Ressourcen war die EUA aber nicht selten gezwungen, klare und manchmal auch willkürlich gewählte Prioritäten zu setzen, wodurch einigen Vorranggebieten, wie z.B. Geräuschemissionen und Chemikalien, keine ausreichende Aufmerksamkeit gewidmet werden konnte.

Wenn man in diesem Zusammenhang nach Lösungen der bestehenden Probleme sucht, erscheinen einem mindestens zwei Ansätze als einleuchtend: Erstens können die Mittel und Mitarbeiterkapazitäten der EUA so aufgestockt werden, dass keine wichtigen Gebiete mehr außer Acht bleiben. Zweitens kann bei den mehr oder weniger unverändert bleibenden Kapazitäten durch eine klare und gezielte Beschreibung der Aufgaben und Prioritäten sichergestellt werden, dass die Aufgabenstellung der EUA flexibel auf die Umweltpolitik der Gemeinschaft ausgerichtet ist, dabei aber in einem realistisch durchführbaren Rahmen bleibt. Da aus heutiger Sicht gesehen die erste Möglichkeit nicht auf der Agenda steht, sollte in der Zukunft die zweite Möglichkeit genauer untersucht werden. Zwar mag ihre Umsetzung zu einer gewissen Einschränkung der Zuständigkeiten der Agentur führen, dafür würde aber die Qualität der in den abgedeckten Bereichen gelieferten Ergebnisse steigen.

¹⁸ Bericht der Kommission an den Rat ‚Überprüfung der Europäischen Umweltagentur (EUA)‘, KOM(2003) 800 endg., 7.

2. Struktureller Aufbau

i. Fakten

Die Organisationsstruktur der EUA wird durch Art. 8 ff. VO 1210/90 geregelt. Die Agentur hat einen Verwaltungsrat (samt Büro), einen Exekutivdirektor sowie einen Wissenschaftlichen Beirat.¹⁹ Im Folgenden werden die drei Strukturen kurz einzeln besprochen:

- Verwaltungsrat – Dem Verwaltungsrat kommt als leitendem Organ eine herausragende Stellung zu. Er verabschiedet das Mehrjahresprogramm, die jährlichen Arbeitsprogramme und Jahresberichte, bewilligt den Haushaltsplan der Agentur, ernennt den Exekutivdirektor und die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats (Art. 8-10 VO 1210/90).²⁰ Der Verwaltungsrat repräsentiert die wichtigsten Beteiligten der Gemeinschaft an der EUA. Er tritt dreimal jährlich zusammen und überwacht die strategischen Entscheidungen der Umweltagentur.²¹ Gem. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung gehören dem Verwaltungsrat je ein Vertreter der Mitgliedstaaten, zwei Vertreter der Kommission und zwei durch das Europäische Parlament gewählte, auf dem Gebiet des Umweltschutzes besonders qualifizierte wissenschaftliche Persönlichkeiten an. Als Grundlage für ihre Auswahl dient der persönliche Beitrag, ‚den sie zu den Arbeiten der Agentur leisten können‘. Außerdem können die anderen an der Agentur beteiligten Länder nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen je einen Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden. Gem. Art. 8 Abs. 2 wählt der Verwaltungsrat unter seinen Mitgliedern für den Zeitraum von drei Jahren einen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung. Jedes Mitglied des Verwaltungsrates hat eine Stimme. Zur Entlastung des Verwaltungsrates wurde mit der VO 933/1999 ein Büro geschaffen, dessen Zuständigkeiten im Laufe der letzten Jahren immer mehr erweitert wurden.
- Exekutivdirektor – Der Exekutivdirektor ist dem Verwaltungsrat gegenüber verantwortlich für die Durchführung der Programme und die Tagesgeschäfte der EUA. Er spielt die Rolle des rechtlichen Vertreters der Agentur (Art. 9 VO 1210/90).
- Wissenschaftlicher Beirat – Er berät den Verwaltungsrat und den Exekutivdirektor (Art. 10 Abs. 1 VO 1210/90). Der Wissenschaftliche Beirat hat die Aufgabe, auf Aufforderung des Verwaltungsrats oder des Direktors oder von sich aus Stellungnahmen abzugeben.²² Ihm gehören höchstens 20 Mitglieder an, die in ihrer Mehrzahl anerkannte Akademiker sind und verschiedene Bereiche der Umweltthematik vertreten. Auch der Wissenschaftliche Beirat hat eine eigene Geschäftsordnung. Der Vorsitzende des Beirats hat sowohl im Verwaltungsrat als auch im Büro Beobachterstatus.

¹⁹ Epiney, Astrid, *Umweltrecht in der Europäischen Union* (2. Aufl., Baden - Baden, 2005), 49.

²⁰ Vgl. dazu auch die auf der Agenturwebseite zu findende Broschüre ‚Die Europäische Umweltagentur – Vorstellung der Agentur, ihrer Aufgabenstellung, ihrer Arbeitsmethoden,‘ 5.

²¹ KOM(2003) 800 endg., 17.

²² KOM(2003) 800 endg., 18.

ii. Bewertung

Bei der kritischen Betrachtung der Agenturstruktur ist überwiegend darauf abzustellen, inwieweit diese den Anforderungen nach Effizienz und Transparenz genügt. Laut dem Kommissionsbericht aus dem Jahr 2003 lassen sich beim Verwaltungsrat Probleme in der Überwachung und Ausgewogenheit zwischen nationalen und Gemeinschaftsinteressen feststellen: So entstehen dem Verwaltungsrat durch nicht genügend eingegrenzte Zuständigkeiten unter Umständen Schwierigkeiten in Bezug auf die Kontrolle der Tätigkeiten und Prioritäten der EUA und auch in Bereichen wie Finanzen und Verwaltung kommt es trotz des Vorhandenseins eines Internen Prüfers oft zu Problemen. Aufgrund der Erweiterung der EUA-Mitgliedschaft entsteht ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten und Vertretern der Gemeinschaft in den Verwaltungsstrukturen der Agentur.²³ Da diese Probleme aber mit denen der anderen Agenturen vergleichbar sind, laufen momentan einheitliche Arbeiten zur Anpassung der Verwaltungsräte der Gemeinschaftsagenturen, die darauf abzielen, ihre Funktionsfähigkeit auch nach der EU-Erweiterung aufrechtzuerhalten.

Was den Exekutivdirektor betrifft, so nimmt dieser neben den für eine exekutive Instanz klassischen Aufgaben wie Ausarbeitung und Durchführung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und laufende Verwaltung der Agentur auch andere wichtigere Aufgaben wahr, solche wie Vorlage eines Entwurfs an den Verwaltungsrat, auf dessen Grundlage der letzte jedes Jahr den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben der Agentur für das folgende Haushaltsjahr aufstellt (Art. 12 Abs. 1 VO 1210/90), Ausführung des Haushaltsplans der Agentur (Art. 13 Abs. 1 VO 1210/90) oder die Erstellung und Veröffentlichung eines Berichts über den Zustand der sowie die Tendenzen und Aussichten für die Umwelt, ergänzt durch Berichte über allgemeine Entwicklungen mit spezifischen Schwerpunktthemen (Art. 2 Ziffer vi), Art. 9 Abs. 1 VO 1210/90). Alles in allem, kann die Erfüllung der Funktionen durch den Exekutivdirektor als zufriedenstellend angesehen werden. Sein Aufgabenbereich ist seit der Schaffung der Agentur praktisch unverändert geblieben, und es sind auch keine bedeutenden Änderungen geplant oder wünschenswert.

Der dritte Baustein der EUA, der Wissenschaftliche Beirat kann als ein innovativer Ansatz angesehen werden, da er durch seine wissenschaftliche Besetzung zu einer wichtigen Schnittstelle zur akademischen Welt wird. Sinngemäß bedeutet die Einbindung der wissenschaftlichen Expertise in die leitenden Strukturen ein gewisses Maß an Kontrolle der wissenschaftlichen Qualität. Laut dem Kommissionsbericht spielt aber der Wissenschaftliche Beirat bei der Qualitätssicherung nur eine geringe Rolle, da er nur bei einigen Produkten und Dienstleistungen auf einer ad-hoc-Basis hinzugezogen wird. Das ist ziemlich problematisch, da die Qualität der Produkte der EUA von ausschlaggebender Bedeutung für deren Glaubwürdigkeit als Informationslieferant und unverzichtbar für ihre Nutzer ist.²⁴ Man kann also sagen, dass das Potential des Wissenschaftlichen Beirates nicht hinreichend ausgenutzt wird. Gutes Beispiel dafür ist die Situation mit der Veröffentlichung der Stellungnahmen auf der Webseite der EUA: So müssen laut Art. 10 Abs. 5 der

²³ Vgl. KOM(2003) 800 endg., 18.

²⁴ Vgl. KOM(2003) 800 endg., 18.

Geschäftsordnung des Wissenschaftlichen Beirats²⁵ seine Stellungnahmen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auf der Webseite können aber zurzeit lediglich 2 Stellungnahmen eingesehen werden: Stellungnahme über GMES (Global Monitoring for Environment and Security) vom 6. Oktober 2004 und Stellungnahme ‚The environmental impacts of biofuel utilisation in the EU‘ vom 20. März 2008. Es ist schwer zu sagen, ob das nun Folge eines mangelhaften Informationsmanagements ist oder der Tatsache, dass der Wissenschaftliche Beirat nicht allzu oft gefragt wird, zugerechnet werden soll. Es bestehen jedoch keine Zweifel darüber, dass die Lage in diesem Bereich verbesserungswürdig ist.

Wenn man von den einzelnen oben behandelten Problemen absieht, kann die Arbeit der Leitungsstrukturen der EUA als ziemlich effizient angesehen werden. Was die teils fehlende Transparenz anbetrifft, so ist dieses Problem eher im Schnittpunkt des allgemeinen, allen EU-Institutionen gemeinsamen Strebens nach mehr Transparenz zu sehen als eine enge Angelegenheit der EUA.

3. Finanzierung der EUA

i. Fakten

Für die meisten Gemeinschaftsagenturen und darunter auch die EUA gilt die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäß Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften.²⁶ Sie bildet einen allgemeinen Rahmen, regelt im Wesentlichen aber Haushaltsfragen. Die spezifisch die EUA betreffenden finanziellen Regelungen sind in Art. 11-14 VO 1210/90 enthalten. Sie umfassen Ausführungen über die Einnahmen und Ausgaben der Agentur sowie prozedurale Vorschriften zur Annahme und Ausführung des Haushaltsplans. Weiterhin sind Berichte über den Jahresabschluss der EUA,²⁷ bis zum Jahr 2000 Berichte über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur²⁸ und ab dem Jahr 2001 Einnahmen- und Ausgabenpläne der EUA für einzelne Haushaltsjahre²⁹ von großer Bedeutung.

Wichtige Einnahmequellen der Agentur bilden Finanzbeiträge der Gemeinschaft und die Beiträge der nicht zur EU gehörenden Mitglieder der EUA. Ausgaben fallen insbesondere in Form von Personal-, Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebsaufwendungen sowie der Aufwendungen im Zusammenhang mit Verträgen, die mit an das Netz angeschlossenen Stellen oder Einrichtungen sowie mit Dritten geschlossen wurden, an.

²⁵ Vgl. Rules of procedure of the Scientific Committee as adopted by the management board 8 February 1994, three revisions of 11 May 1995, 20 March 2001, 09 March 2004, and fourth revision adopted on 06 April 2005, Doc. EEA/MB/41/11 of 06 April 2005.

²⁶ ABl. L 357/72 vom 31.12.2002.

²⁷ Vgl. zuletzt Bericht über den Jahresabschluss 2007 der Europäischen Umweltagentur, zusammen mit den Antworten der Agentur, ABl. C 311/64 vom 5.12.2008.

²⁸ Vgl. zuletzt Bericht über die Finanzausweise der Europäischen Umweltagentur für das zum 31. Dezember 2000 abgeschlossene Haushaltsjahr, zusammen mit den Antworten der Agentur, ABl. C 372/9 vom 28.12.2001.

²⁹ Vgl. zuletzt Einnahmen- und Ausgabenplan der Europäischen Umweltagentur für das Haushaltsjahr 2008, ABl. L 91/9 vom 2.4.2008.

ii. Bewertung

Bei der Betrachtung der Haushaltpläne der EUA aus verschiedenen Jahren lässt sich feststellen, dass die der Agentur zur Verfügung stehenden Mittel im Laufe der Zeit gewachsen sind. Wenn der Jahreshaushalt der Agentur 2002 etwa 27,6 Mio. € betrug, waren es 2004 ca. 33,6 Mio. € und 2008 ungefähr 37,2 Mio. €. Ungeachtet dieser Steigerung in absoluten Zahlen blieb die Finanzierung der Agentur unproportionell niedrig, wenn man ihr immer wachsendes Aufgabenspektrum, die steigende Zahl der Mitgliedstaaten und die steigende Komplexität der Umwelthanliegen berücksichtigt. Auch wuchs der EUA-Haushalt abgesehen von einem stärkeren Anstieg in den ersten Jahren nur allmählich, vergleichbar mit der Entwicklung des Haushalts anderer Agenturen der Gemeinschaft.³⁰ Wie an verschiedenen Stellen dieses Artikels deutlich wird, ist es der EUA auf manchen Gebieten nicht gelungen, die an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen. Dies ist einerseits Folge der zu ehrgeizig und allgemein formulierten Aufgabenbereiche und Zielsetzungen, nicht selten aber auch Ergebnis unzureichender Haushaltsmittel gewesen. Neben den finanziellen waren es oft auch gewisse formelle Gründe, aus denen der EUA manchmal keine Mittel zur Verfügung gestellt werden konnten.

Fazit: Die Kommission als Haushaltsbehörde sollte der Agentur die Mittel zur Verfügung stellen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben und Zielsetzungen erforderlich sind. Die EUA ihrerseits sollte Aufgaben, die über ihr Mandat hinausgehen oder einen Grenzfall darstellen, nur dann übernehmen, wenn sie über eine Garantie verfügt, dass diese aus zusätzlichen Einnahmen finanziert werden können.

4. Besondere Arbeitsmethoden der EUA – Bildung von Netzwerken, Unterhaltung von Kooperationen und Bereitstellung von Informationen

Egal wie gründlich das Datenmaterial von einzelnen Behörden und/oder Mitgliedstaaten erhoben worden ist, bleibt es nutzlos ohne eine darauffolgende, am Endbenutzer orientierte Auswahl und Organisierung der Daten. Dementsprechend agiert die EUA als Schnittstelle zwischen Datenproduzenten und Nutzern der Informationen, indem sie integrierte Informations- und strukturierte Wissensflüsse produziert, die als Grundlage für Entscheidungen und Bewertungen im Umweltbereich dienen können.³¹ Ihre Ziele und Aufgaben nimmt die EUA hauptsächlich durch Aufbau und Betreiben eines umfassenden Netzwerksystems, Durchführung der Überwachungs- und Berichterstattungsmaßnahmen sowie Förderung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Informationen wahr. Wichtig ist dabei, dass diese Informationen neben der EUA selbst auch von der Kommission, Mitgliedstaaten, Unternehmen, NROs und anderen Sektoren geliefert werden.

i. Netzwerke

Bei der Arbeit mit der Netzwerkmethodik handelt es sich um die Koordinierung der Maßnahmen zur Sammlung und Aufbereitung von Umweltinformationen. Das beinhaltet einerseits Einrichtung und/ oder Teilnahme an verschiedenen Netzwerken, andererseits Kooperation mit internationalen Organisationen und Programmen.

³⁰ KOM(2003) 800 endg., 8.

³¹ Caspersen, Ove, 'The European Environment Agency', [1999] 9 Global Environmental Change 9, 72.

A. Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet)*a. Fakten*

Das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet) ist eine der Besonderheiten der EUA. U.a., weil die beiden durch die gleiche Verordnung ins Leben gerufen wurden und weil Einrichtung und Koordinierung von Eionet als erste der Aufgaben der EUA unter Art. 2 Ziffer i) VO 1210/90 aufgeführt ist. Eionet ist eine der wichtigsten Informationsquellen der Agentur. Durch Eionet stellt die EUA Umweltdaten aus einzelnen Ländern zusammen und konzentriert sich dabei auf die Bereitstellung rechtzeitiger, national validierter und qualitativ hochwertiger Daten.³² Man kann ohne Übertreibung behaupten, dass die beiden Strukturen so fest miteinander verbunden sind und so stark voneinander abhängen, dass sie fast eine Einheit bilden. Formell ist Eionet aber ein Partnerschaftsnetz der EUA sowie ihrer Mitgliedsländer und der teilnehmenden Länder. Es besteht aus der EUA selbst, einer Reihe von Europäischen Themenzentren (*European Topic Centres - ETC*) und einem Netz von rund 900 Experten aus 39 Ländern in über 300 nationalen Umweltagenturen und anderen Einrichtungen. Dies sind die nationalen Anlaufstellen (*National Focal Points - NFP*) und die nationalen Kontaktstellen (*National Reference Centres - NRC*).³³ Zu einem besseren Verständnis der ziemlich komplexen Struktur von Eionet werden hier die spezifischen Komponenten einzeln behandelt:

- **Europäisches Themenzentrum (ETC)** – Europäische Themenzentren sind Konsortien von Organisationen aus EUA-Mitgliedsländern mit Fachkenntnissen in einem spezifischen Umweltbereich, die von der EUA zur Unterstützung des EUA-Arbeitsprogramms vertraglich verpflichtet werden.³⁴ Derzeit gibt es 5 ETC für die Bereiche Wasser, Ressourcen- und Abfallwirtschaft, terrestrische Umwelt, biologische Vielfalt sowie Luft und Klimaänderung.
- **Nationale Anlaufstelle (NFP)** – Nationale Anlaufstellen (NFP) sind die Hauptkontaktstellen für die EUA in den Mitgliedsländern. Sie sind für die Zusammenarbeit mit der EUA und den ETC und für die Koordinierung des aus nationalen Kontaktstellen (NRC) bestehenden nationalen Netzes zuständig und unterstützen somit mittelbar die Umsetzung des EUA-Arbeitsprogramms. Sie werden vom Mitgliedstaat ernannt und finanziert.³⁵ Je nach Besonderheiten des Umweltsystems des jeweiligen Landes sind auch NFP unterschiedlich organisiert und plziert – ob zentralisiert, föderal, in Umweltministerien oder in Umweltagenturen angesiedelt – alle Varianten sind denkbar. Die Hauptaufgaben der nationalen Anlaufstellen sind die Unterstützung bei der Ermittlung von Informationsbedarf, die Erfassung und Kanalisierung von Daten und Informationen, die aus der Überwachungstätigkeit und sonstigen Aktivitäten in den Mitgliedsländern der EUA gewonnen werden, die Unterstützung der EUA bei der Analyse und Nutzung von Informationen sowie ihrer Übermittlung an die Endkunden in den Mitgliedsländern.³⁶

³² Broschüre ‚Eionet connects‘, 3 (über die Agenturwebseite zu finden).

³³ Vgl. <http://www.eionet.europa.eu/about>.

³⁴ Broschüre ‚Eionet connects‘, 4.

³⁵ Vgl. Broschüre ‚Eionet connects‘, 5.

³⁶ Broschüre ‚Die Europäische Umweltagentur – Vorstellung der Agentur, ihrer Aufgabenstellung, ihrer Arbeitsmethoden‘, 4.

- **Nationale Kontaktstelle (NRC)** – Bei den Nationalen Kontaktstellen (NRC) handelt es sich um Experten oder Gruppen von Experten in Organisationen, die national ernannt und finanziert werden, um mit der EUA und relevanten Europäischen Themenzentren in spezifischen Umweltbereichen zusammenzuarbeiten. Die NRC-Struktur variiert gemäß den Anforderungen und Prioritäten der EUA-Strategie.³⁷

Zur Unterstützung der Arbeit von Eionet wurden mittlerweile zahlreiche webbasierte Mechanismen entwickelt, solche wie das IT-System e-Eionet und Reportnet, eine Infrastruktur zur Stützung und Verbesserung von Daten- und Informationsflüssen, die verschiedene Webdienste integriert und die Verteilung von Zuständigkeiten gestattet.³⁸

b. Bewertung

Eionet wird in den offiziellen Publikationen der EUA oft und gern als Erfolgsgeschichte bezeichnet. Es ist zu fragen, inwieweit dies den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht und ob Eionet diesen Titel berechtigt trägt. Der Kommissionsbericht bestätigt im Großen und Ganzen diese Meinung, identifiziert aber gleichzeitig eine Reihe von Problemen, an denen in der Zukunft intensiv gearbeitet werden muss. So ist es zwar wahr, dass das Netz die besten verfügbaren nationalen Fachkenntnisse zu Umweltfragen mit politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und europäischer Ebene verbindet.³⁹ Aber die Verbindung zwischen den Nationalen Anlaufstellen (NFP) und dem Verwaltungsrat ist beschränkt, so dass an den Anlaufstellen manchmal für die Politik wichtige Informationen vorbeigehen und umgekehrt der Verwaltungsrat wichtige technische Informationen nicht erhält. Daher sollte den beiden Strukturen ein verstärkter Einblick in die Arbeit der jeweils anderen gewährt werden, damit so ein Zusammenspiel zwischen der politischen und technischen Seite einer Frage entsteht und am Ende ein optimales Ergebnis herauskommt. Daneben gibt es immer noch erhebliche Unterschiede in der Organisation und der Qualität der nationalen Netze. Zur Behebung dieses Mangels wird bereits viel getan; so erstellt die EUA z.B. einen jährlichen Fortschrittsbericht über die Leistung eines Landes bei der Lieferung benötigter Daten. Dies ist ein nützliches Instrument für das Benchmarking der Leistungen eines Staates und um alle Länder darin zu bestärken, ihre Reaktion zu verbessern.

An der Struktur der Europäischen Themenzentren wird kritisiert, dass durch die Konzentration des ‚themenspezifischen‘ Fachwissens in den Europäischen Themenzentren die Kapazitäten der Agentur geschwächt werden, dass das Vorhandensein dieser Zentren eine zusätzliche bürokratische Ebene zwischen der EUA und ihren Nutzern schafft und die Kommunikation unnötig verkompliziert. Auch die Lenkung der Europäischen Themenzentren durch die EUA soll nicht einfach sein, da das Personal weit entfernt ist und relativ wenig Verständnis für politische Erwägungen hat.⁴⁰ Daneben kann ein möglicher Verlust des Fachwissens durch sich verhältnismäßig oft ändernde Besetzung zu äußerst unerwünschten Ergebnissen führen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Eionet eine dynamische und sich immer weiter entwickelnde Struktur darstellt. Aus dieser Sicht ist es nicht besonders alarmierend, dass es

³⁷ Ebenda, 7.

³⁸ Für mehr Information siehe <http://www.eionet.europa.eu/m>.

³⁹ Broschüre ‚Eionet connects‘, 9.

⁴⁰ KOM(2003) 800 endg., 16.

in seiner Arbeit neben zahlreichen Erfolgen auch Mängel gibt. Wichtig ist, dass an ihrer Verbesserung gearbeitet wird. Daran, dass dieser Prozess auch stattfindet, kann nicht gezweifelt werden.

B. Das Gemeinsame Europäische Umweltinformationssystem (SEIS)

a. Fakten

Das Gemeinsame Europäische Umweltinformationssystem (SEIS)⁴¹ ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission, der EUA und der Mitgliedsländer der EUA.⁴² Die Zuständigkeit für SEIS wird partnerschaftlich geteilt zwischen den Kommissionsdienststellen der Generaldirektion Umwelt, dem Statistischen Amt (Eurostat), der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission und der EUA.⁴³ Seine Schaffung wurde von der Kommission in ihrer Mitteilung mit dem Titel ‚Hin zu einem gemeinsamen Umweltinformationssystem (SEIS)‘ vom 1. Februar 2008 vorgeschlagen.⁴⁴ Ziel des neuen Systems soll es sein, die derzeitigen Datensammlungs- und Informationsflüsse (z.B. das Wasserinformationssystem für Europa (WISE),⁴⁵ das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet), die INSPIRE⁴⁶-Richtlinie 2007/21 EG⁴⁷ über den Zugang und die Interoperabilität von Raumdaten und die Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES)⁴⁸ für satellitengestützte Erdbeobachtungsdaten usw. mit Hilfe von Internet- und Satellitentechnologie besser zu verknüpfen. Als eine integrierte Plattform für die bereits existierenden und neuen Initiativen soll SEIS zu einem gemeinsamen, allgemein zugänglichen Informationssystem werden. In Übereinstimmung mit dieser Konzeption werden die gegenwärtigen, zumeist zentralisierten Berichterstattungssysteme nach und nach durch Systeme ersetzt, die auf Datenzugang, Datenaustausch und Interoperabilität basieren. Allgemeines Ziel ist es, Qualität und Verfügbarkeit der für die Umweltpolitik erforderlichen Informationen entsprechend dem Ziel der besseren Rechtsetzung zu erhalten und zu verbessern und gleichzeitig den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu minimieren.⁴⁹ Ein detaillierter Plan zur Einführung von SEIS wird im Laufe des Jahres 2008 in Kooperation mit der EUA und dem Eionet ausgearbeitet und anschließend von der Kommission präsentiert. SEIS wird außerdem zentrales Element der EUA-Strategie für die Jahre 2009-2013 werden, was eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Systems darstellt.

⁴¹ Auf Englisch: Shared Environmental Information System (SEIS).

⁴² Vgl. dazu http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm und <http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system>.

⁴³ Vgl. Newsletter 05/2008, Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Umweltinformationssystems geplant vom 11.02.2008, abrufbar unter: http://www.dlr.de/rd/desktopdefault.aspx/tabid-4272/6851_read-11598.

⁴⁴ KOM(2008) 46 endg.

⁴⁵ Auf Englisch: Water Information System for Europe (WISE).

⁴⁶ Auf Englisch: Initiative to build an Infrastructure for Spatial Information in Europe (INSPIRE).

⁴⁷ ABl. L 108/1 vom 25.4.2007.

⁴⁸ Auf Englisch: Global Monitoring for Environment and Security (GMES); Mitteilung der Kommission ‚Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES): für einen sicheren Planeten‘, KOM(2008) 748 endg. vom 12.11.2008.

⁴⁹ <http://uig-umsetzung.blogspot.com/2008/02/hin-zu-einem-gemeinsamen.html>.

b. Bewertung

Da die SEIS-Initiative noch in den Kinderschuhen steckt, wird hier auf die Betrachtung der (noch nicht vorhandenen) Ergebnisse verzichtet und die zukünftige Entwicklung abgewartet. Zusammenfassend kann man jedoch sagen, dass das in dieser Frage bisher gezeigte politische Engagement der erste Schritt zur Umsetzung von SEIS ist, da es ein deutliches Signal an viele Akteure innerhalb und außerhalb von Regierungen sendet, deren Handlungen dadurch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit auf ein integriertes Projekt gerichtet werden, das gleichzeitig vielen verschiedenen Zwecken dient.

ii. Unterhaltung von Kooperationen

A. Fakten

Neben den oben behandelten Netzwerkverbindungen unterhält EUA intensive Kooperationen zu den Organen der EU, anderen europäischen Institutionen (Statistisches Amt (Eurostat), Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission, Umweltforschungs- und Entwicklungsprogramme der Europäischen Gemeinschaften, Ausschuss der Regionen) und internationalen Kooperationspartnern (US Environmental Protection Agency (EPA), UNEP, WHO, UNDP, FAO, OECD, OSCE etc.). Innerhalb der Europäischen Kommission bleibt die Generaldirektion Umwelt weiterhin der Hauptkooperationspartner der EUA. Gleichzeitig wächst Hand in Hand mit der zunehmenden Einbindung der Umweltfragen in die Sektorpolitiken auch der Umfang der Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen wie Transport und Energie, Forschung, Landwirtschaft etc. Was das Europäische Parlament betrifft, so unterstützt EUA das Parlament durch Veranstaltung von Seminaren und informellen Treffen und nimmt auf Anfrage an Anhörungen teil. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Rat wird der Exekutivdirektor der EUA regelmäßig eingeladen, informellen Treffen der Umweltminister beizuwohnen. Außerdem fördert EUA Umweltaktivitäten während der rotierenden Ratspräsidentschaften, indem sie auf Anfrage Workshops organisiert und Berichte vorbereitet.

Weiterhin wurde zur Kooperation mit anderen Gemeinschaftsagenturen das Netzwerk der Vorsitzenden der Gemeinschaftsagenturen gegründet, mit dessen Hilfe Angelegenheiten vom gemeinsamen Interesse angesprochen werden sollen. Das ist vor allem ein Forum für den Austausch der Information und Diskussion von gemeinsamen Themenbereichen sowie administrativen Fragen, das dreimal jährlich zusammentritt. Auch nimmt EUA an anderen Netzwerken auf dem Umweltgebiet teil, solchen wie das Netzwerk der Vorsitzenden der Umweltschutzagenturen in Europa (das EPA-Netzwerk).

B. Bewertung

Die Europäische Kommission ist nicht nur der größte Kooperationspartner der EUA, sondern gleichzeitig der größte Nutzer ihrer Dienstleistungen. In vielen Hinsichten kann die Agentur als Beratungsstelle der Kommission angesehen werden. Die ordnungsgemäße Kooperation mit der Kommission erscheint vor dem Hintergrund der immer wachsenden Komplexität der Umwelthanliegen besonders wichtig. Insbesondere spielt es eine große Rolle, Interaktionen an den passenden Stellen im Politikgestaltungszyklus zu schaffen. Der heute vorherrschende Trend in Richtung langfristigerer Planung macht eine bessere

gegenseitige Abstimmung der wichtigsten Leitdokumente beider Institutionen möglich.⁵⁰ So nimmt zum Beispiel die Generaldirektion Umwelt an der Ausarbeitung der jährlichen Arbeitsprogramme teil. Die Zusammenarbeit mit dem Rat wird zunehmend von Bedeutung, mit dem Europäischen Parlament dagegen wird noch nicht sehr intensiv kooperiert. Zwar ist es richtig, dass die Agentur teils wegen mangelnder Ressourcen, teils aus Effizienzgesichtspunkten darauf abzielt, Prioritäten in Fragen der Zusammenarbeit zu setzen. Trotzdem wäre es (nicht zuletzt zum Zwecke der Vermeidung einer doppelten Ausführung von gleichen Aufgaben) sinnvoll, die Kooperationen mit momentan noch nicht hinreichend einbezogenen Einrichtungen zu überprüfen und genauer zu definieren. Hier lässt sich ein breites Terrain an bisher ungenutzten Möglichkeiten erahnen.

iii. Bereitstellung von Informationen

Überwachung und Berichterstattung zielen darauf ab, vergleichbare, harmonisierte Daten und integrierte Auswertungen in einer verlässlichen, aufeinander abgestimmten und den Verwaltungsaufwand minimierenden Weise bereitzustellen. Und da viele Bereiche heutzutage bereits an einer Flut von unsortierten Informationen leiden, ist die Versorgung der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit mit zielgruppenorientierten und relevanten Infos Mission der EUA.⁵¹ Diese Aktivitäten sind aber so stark mit der vorher schon behandelten Netzwerkfunktion und der im Folgenden zu behandelnden Funktion der Informationsbereitstellung verbunden, dass es hier keinen Sinn macht, sie auch noch separat zu behandeln.

A. Fakten

Seit der Änderung von 1999 sind Informationsbereitstellungspflichten der Agentur in den letzten drei Ziffern des Art. 2 VO 1210/90 umfassend geregelt. Welche sind also die wichtigsten Informationsrezipienten oder mit anderen Worten Kunden der EUA? Laut der offiziellen Webseite der Agentur sind das vor allem EU-Institutionen – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat, die Mitgliedstaaten und zusätzlich auch Institutionen wie der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss.⁵² Auch Vertreter der Wirtschaft, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und andere Gruppen der Zivilgesellschaft sind in dieser Hinsicht von Bedeutung. Bei der Kommunikation mit ihren Kunden bemüht sich die Agentur um einen Austausch, um deren Informationsbedarf richtig einschätzen und um sicherstellen zu können, dass die gelieferten Informationen verstanden und positiv angenommen werden.⁵³

B. Bewertung

Es stellt sich die Frage, wie der Prozess der Informationszuführung in der Realität aussieht. Die der Agentur zur Verfügung stehenden Informationen können auf verschiedenen Wegen zu den Endbenutzern gelangen. Solche sind u.a.:

- Strategien (z.B. die 2004-2008 Strategie);

⁵⁰ Vgl. <http://www.eea.europa.eu/about-us/key-partners>.

⁵¹ Vgl. Caspersen, Ove, 'The European Environment Agency', [1999] 9 Global Environmental Change 9, 72.

⁵² <http://www.eea.europa.eu/about-us/key-partners>.

⁵³ Broschüre 'Die Europäische Umweltagentur – Vorstellung der Agentur, ihrer Aufgabenstellung, ihrer Arbeitsmethoden', 2.

- Berichte verschiedenster Art, wie Berichte über die Umweltlage, thematische und technische Berichte, Briefings und korporative Dokumente;
- Indikatoren, die Fortschritte in ausgewählten Bereichen messen sollen;
- verschiedene interaktive Instrumente, Landkarten, Graphiken, Tabellen, Datenbanken, die von der EUA durchgeführte Analysen und deren Ergebnisse repräsentieren;
- Bildungsmaßnahmen, in deren Rahmen leicht verständliche und interaktive Produkte für Erwachsene und die junge Generation entstehen.

Die Verbreitung dieser Produkte geschieht vor allem durch das Informationszentrum und die Webseite der EUA. Das Informationszentrum ist der interne Informationsknotenpunkt der EUA und eine Brücke zwischen der Agentur und der Öffentlichkeit zugleich. Der Service des Zentrums umfasst Ratschläge an die politischen Entscheidungsträger, Veranstaltung von Konferenzen sowie Aufbau von Informations- und Kommunikationssystemen für die breite Öffentlichkeit. Das Informationszentrum beantwortet individuell Informationsersuchen von außen, wobei im Jahr 2004 monatlich ungefähr 500 Anfragen eingegangen sind.⁵⁴ Was die Webseite betrifft, so wird sie in Spitzenmonaten ‚von bis zu 100.000 Nutzern besucht‘,⁵⁵ und es können die vollständigen Texte aller Berichte, Zusammenfassungen und Briefings kostenlos heruntergeladen werden. Ungeachtet dieser unbestreitbaren Erfolge wird oft über die Unübersichtlichkeit und mangelnde Benutzerfreundlichkeit der Informationsstrukturen geklagt. Daneben ist die eingeschränkte Verfügbarkeit von Veröffentlichungen in anderen Sprachen als Englisch deutlich zu spüren. Ein weiterer Schwachpunkt ist die eher ablehnende Reaktion auf ad-hoc-Anfragen nach Unterstützung, entweder, weil das erforderliche Sachwissen bei der EUA nicht verfügbar ist oder weil die Planung keinen Spielraum für flexible Antworten lässt.⁵⁶

Insgesamt kann man sagen, dass das Angebot der EUA zu sehr an dem Bedarf der Kommission orientiert bleibt und andere Zielgruppen, vor allem die Öffentlichkeit, quasi als marginal angesehen werden. Als Ergebnis dieser Ausrichtung sind es dann oft die unter Einsatz von wenig Zeit und Ressourcen entstandenen, leicht oder auch nicht angepassten Beiträge, mit denen sich der öffentliche Nutzer begnügen muss.⁵⁷ Dieser Ansatz sollte sich bald ändern, damit neben der Kommission auch andere staatliche, nichtstaatliche und private Nutzer die Vorteile einer transparenten und offenen Informationsversorgung genießen können.

IV. Überlegungen zur Unabhängigkeit der EUA

Im letzten, kürzeren Teil des Artikels, auf den wegen seiner hohen Relevanz jedoch nicht vollständig verzichtet werden kann, wird ansatzweise die Frage der Unabhängigkeit der EUA in Angriff genommen. Bei der Behandlung dieser Frage wird auf verschiedenen Fakten aufgebaut, die im Laufe dieser Arbeit an verschiedenen Stellen erläutert worden sind.

⁵⁴ Vgl. Broschüre ‚Die Europäische Umweltagentur – Vorstellung der Agentur, ihrer Aufgabenstellung, ihrer Arbeitsmethoden‘, 3.

⁵⁵ Vgl. Broschüre (oben Fn. 54), 3.

⁵⁶ Vgl. KOM(2003) 800 endg., 20.

⁵⁷ Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28019.htm#AMENDINGACT>.

Wie unabhängig ist die Europäische Umweltagentur tatsächlich? Schon bevor man beginnt, diese Frage zu beantworten, entstehen zwei weitere Fragen. Erstens ist zu klären, ob die Unabhängigkeit bei einer strukturellen Einheit wie der Agentur überhaupt erwünscht ist bzw. angestrebt werden sollte. Um eine für diese Veröffentlichung zu lange und womöglich rechtspolitisch oder gar philosophisch anmutende Diskussion zu vermeiden, wird diese Frage von vornherein positiv beantwortet und es wird davon ausgegangen, dass mehr Unabhängigkeit auch mehr Objektivität, mehr Transparenz und mehr Qualität der wissenschaftlichen Ergebnisse bedeutet. Bei der weiteren Frage gilt es zu klären, ob und inwieweit die Agentur von ihren Gründern als eine unabhängige Institution konzipiert wurde. Obwohl die Gründe für die Errichtung einer Agentur von Fall zu Fall unterschiedlich sind, wurden in einer Meta-Evaluierung der Agenturen der Gemeinschaft⁵⁸ allgemeine Begründungen für die Schaffung einer Gemeinschaftsagentur ermittelt, die auf alle Agenturen der Gemeinschaft zutreffen und die auch für die EUA gelten. Für uns ist der Punkt ‚größere Unabhängigkeit und Sichtbarkeit‘ von Bedeutung. Es wurde also die Meinung vertreten, dass eine von allen Institutionen der Gemeinschaft unabhängige Stimme als Quelle von Umweltinformationen glaubwürdiger ist.⁵⁹ Auch die Tatsache, dass die Agentur über eine Rechtspersönlichkeit verfügt, spricht für ihre rechtliche Unabhängigkeit. ‚Die Agentur muss rechtlich unabhängig sein, jedoch zu den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten enge Beziehungen unterhalten‘, so die Präambel der Gründungsverordnung.

Gleichzeitig bezeugen aber andere Tatsachen, wie z.B. die Art und Weise der Finanzierung, Beteiligung der Kommission an der Annahme des Mehrjahresprogramms, Zusammensetzung der EUA, ihre Berichterstattungspflichten gegenüber der Gemeinschaft und usw., die Abhängigkeit der Agentur von der EU. So entscheiden der Rat und das Europäische Parlament über den Finanzbeitrag der Gemeinschaft und die Personalausstattung der Agentur. Die Kommission handelt die Höhe der Beiträge von Drittländern im Rahmen eines Mandats des Rates aus. Zugang zu den Förderprogrammen der Gemeinschaft ist nur über die Kommission möglich, die für die Verwaltung der Programme zuständig ist. Ein weiteres Beispiel: Die EUA ist hinsichtlich eines Teils ihrer grundlegenden Daten von den Mitgliedstaaten, Eurostat oder den Dienststellen der Kommission abhängig, die auf freiwilliger Basis mit der Agentur zusammenarbeiten.⁶⁰

Insgesamt lässt sich in der Tätigkeit der Agentur eine enge Verbindung zwischen der politischen und wissenschaftlichen Ebenen beobachten. Allein schon der Umstand, dass das leitende Organ der EUA, der Verwaltungsrat, überwiegend durch politische Entscheidungsträger (je ein Vertreter der Mitgliedstaaten und zwei Vertreter der Kommission und nur zwei vom Europäischen Parlament benannte, auf dem Gebiet des Umweltschutzes besonders qualifizierte wissenschaftliche Persönlichkeiten) besetzt ist, schließt die Möglichkeit einer rein wissenschaftlichen Ausrichtung aus. Ob es sinnvoll wäre, die politische und wissenschaftliche Ebenen voneinander zu trennen und ob ein stärkerer wissenschaftlicher Fokus zu besseren, objektiveren, langfristig nützlicheren Ergebnissen führen würde ist eine komplexe Frage. Die Suche nach einer Antwort könnte leicht zum Gegenstand einer eigenständigen Forschung werden. Hier kann man als Fazit

⁵⁸ Meta-Evaluierung des Agenturensystems der Gemeinschaft, Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission vom 15. September 2003, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf.

⁵⁹ Vgl. KOM(2003) 800 endg., 5.

⁶⁰ Vgl. KOM(2003) 800 endg., 13.

mit Sicherheit nur sagen, dass die EUA verhältnismäßig unabhängig ist und dass es geplant ist, die Unabhängigkeit der EUA auch in der Zukunft zu erhalten.⁶¹

V. Zusammenfassende Bewertung der Tätigkeit der EUA

Die auf den ersten Blick erst vor kurzem geschaffene Umweltagentur ist nun fast 15 Jahre alt. Seit ihrer Gründung erfuhr sie viele Veränderungen und Anpassungen. Der Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit und Arbeitsmethoden der EUA laufend zu überprüfen, trägt bereits die VO 933/1999 Rechnung, indem sie die ursprüngliche Verordnung um den Art. 20 ergänzt. Gemäß Abs. 1 dieses Artikels wird die Agentur dazu verpflichtet, vor dem 15. September 1999 eine Bewertung ihrer Leistungen und ihrer Effizienz durchzuführen und anschließend dem Verwaltungsrat, der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht vorzulegen. Dementsprechend hat die EUA im Jahr 2000 eine Selbstbewertung durchgeführt, die im Wesentlichen aus einer umfangreichen und eingehenden Überprüfung der internen Programmierungs-, Verwaltungs-, Finanzierungs-, Marketing- und Managementaspekte der Agentur bestand. Leider sind die Resultate der Bewertung nicht auf der Webseite der Agentur veröffentlicht worden. Einige Ergebnisse wurden aber bei der weiteren Prüfung im Jahr 2003 berücksichtigt, in deren Rahmen der Rat spätestens bis zum 31. Dezember 2003 anhand eines Berichts der Kommission den Stand der Arbeiten der Agentur überprüfen sollte. Der Bericht der Kommission an den Rat ‚Überprüfung der Europäischen Umweltagentur (EUA)‘ kann als eine wertvolle Quelle zur Bewertung der Entwicklungen innerhalb der Agentur angesehen werden. Ebenfalls im Jahr 2003 fand eine Bewertung der Tätigkeit der Europäischen Themenzentren statt. Als weiteres wichtiges Kontrollinstrument können Jahresberichte über die Tätigkeit der Agentur angesehen werden, die gemäß Art. 8 Abs. 6 VO 1210/90 vom Verwaltungsrat angenommen und spätestens am 15. Juni dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Rechnungshof und den Mitgliedstaaten übermittelt werden.

Trotz mancher Transparenzmängel, die oben bereits behandelt wurden, sind in diesem Bereich viele Reformen durchgeführt worden, und eine erhebliche Verbesserung der Situation lässt sich nicht verkennen. Die manchmal zu spürende Unübersichtlichkeit ist verständlich, wenn nicht normal, da die Umweltagentur als eine Reaktion auf Vorgänge in einem kaum regulierten Bereich entstanden ist und von ihr keine Geordnetheit per se erwartet werden kann. Wichtig ist dagegen, dass die Strukturen und Arbeitsweisen auch weiterhin reformiert und vervollkommen werden.

Es gibt ein weiteres charakteristisches Merkmal der Tätigkeit der EUA, das nicht ohne Erwähnung bleiben sollte. Und zwar geht es um die Verhinderung der doppelten Ausführung gleicher Aufgaben. Dieses Ziel, Überschneidungen zu vermeiden und womöglich Synergien anzustreben, bildet eine Leitidee für alle Tätigkeitssphären der Agentur. In der Gründungsverordnung wird es gleich zweimal erwähnt. Zum ersten Mal in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 VO 1210/90, wonach die Agentur ‚Überschneidungen mit Tätigkeiten, die bereits von anderen Stellen und Einrichtungen in Angriff genommen worden sind‘, vermeiden soll. Art. 15 Abs. 3 konkretisiert das gleiche Prinzip insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen Organen der EU und sonstigen Institutionen. Man muss sagen, dass dieses Gebot von der EUA nach Möglichkeit befolgt wird. Das

⁶¹ S. dazu Empfehlung aus dem Kommissionsbericht (oben Fn. 60), 14.

bedeutet, dass einmal auf nationaler Ebene gesammelte Daten für viele Zwecke auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene verwendet werden können.

Wenn man die Tätigkeit der EUA in den letzten Jahren betrachtet, kann die Effizienz und die Qualität ihrer Arbeit zweifellos als hoch eingestuft werden. Man kann ohne Übertreibung behaupten, dass sich die EUA seit ihrer Gründung zu einer vollwertigen Organisation, die auf europäischer Ebene ihren festen Platz einnimmt, entwickelt hat.