

Umweltpolitik

Gaby Umbach

Die EU-Umweltpolitik befasste sich intensiv mit strategischen Ansätzen zu Klimapolitik, Meeresumwelt, biologischer Vielfalt, nachhaltigem Ressourcenmanagement und Abfallpolitik. Schwerpunkte, die die deutsche Ratspräsidentschaft um Energiepolitik, Öko-Innovationen und ökologische Industriepolitik ergänzte.¹ Wichtige Gesetzgebungsverfahren wurden zum Abschluss gebracht. Hierzu zählten die einstimmige Annahme des Chemikalien-Regulierungsrahmens REACH² am 18. Dezember 2006 nach einer teils kontroversen dreijährigen Beratungsphase und die Annahme der überarbeiteten Strategie für nachhaltige Entwicklung³. Auch laufende Verfahren wurden vorangetrieben. So erzielte der Rat im Oktober 2006 eine politische Einigung über den Richtlinienentwurf über Luftqualität und saubere Luft für Europa. Die politische Einigung zum Richtlinienentwurf über Umweltqualitätsnormen in der Wasserpolitik folgte im Juni 2007. Rat und Parlament erzielten zudem im März 2007 eine Einigung über LIFE+.⁴

Im Zeichen des integrierten EU-Nachhaltigkeitsansatzes trug der Umweltrat zur Vorbereitung des Frühjahrsgipfels im März 2007 bei. In seinen Schlussfolgerungen vom Februar 2007 sprach er sich u.a. für integrierte Strategien für Klimaschutz und Energie⁵ sowie die Entwicklung eines EU-Strategieplans für Energietechnologie aus. Er begrüßte die Erarbeitung eines Aktionsplans für nachhaltige Verbrauchs- und Produktionsmuster und forderte die schnelle Vorlage des Grünbuchs für marktorientierte Instrumente in der EU-Umweltpolitik.⁶ Der Frühjahrsgipfel bestätigte diese Schwerpunkte und unterstützte speziell das im Januar 2007 vorgelegte Klima- und Energiepaket.⁷

Ende 2005 wurden bei der Umsetzungskontrolle 798 offene Fälle verzeichnet. Der EuGH wurde in 42 neuen Fällen angerufen. Es wurden 141 neue mit Gründen versehene Stellungnahmen basierend auf Artikel 226 EGV abgegeben und 21 offizielle erste schriftliche Warnungen sowie 11 mit Gründen versehene Stellungnahmen wegen Nichtmeldung, fehlerhafter Meldung und falscher Anwendung auf der Basis von Artikel 228 EGV an die Mitgliedstaaten versandt. Gleichzeitig wurden 2005 266 Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen. Zur Umsetzungsüberwachung setzte die Kommission 2005 erstmals verschiedene ‚Implementation Task Forces‘ ein.⁸

Klimapolitik

In seiner Oktobersitzung 2006 und zur Vorbereitung des Frühjahrsgipfels 2007 betonte der Umweltrat den Bedarf an weiterführenden strategischen Überlegungen für die Weiterent-

1 Umwelt 12/2006, S. 587ff., 7-8/2007, Sonderteil.

2 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und Richtlinie 2006/121/EG.

3 Rat 10117/06 ENV 335.

4 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 7f., Rat 11130/07 (Presse 150), S. 11f., KOM(2007) 195 endg., S. 9, Umwelt 12/2006, S. 592f.; Umwelt 5/2007, S. 275.

5 KOM(2007) 195 endg., S. 4, Umwelt für Europäer 26/2007, S. 8f.

6 Rat 6272/07 (Presse 25), S. 11ff.

7 Umwelt für Europäer 26/2007, S. 8, Umwelt 4/2007, S. 198ff.

8 SEC(2006) 1143, S. 5ff.

wicklung des Kyoto-Protokolls nach 2012 auf internationaler Ebene und forderte die Nutzung von Synergien zwischen den Übereinkommen zum Klimaschutz, zur biologischen Vielfalt und zur Wüstenbildung. Positiv bewertete er die schnelle Entwicklung des CDM-Marktes, die Expansion und Flexibilisierung der globalen CO₂-Emissionsbörse sowie die Arbeit des Ausschusses zur Überwachung des Gemeinsamen Umsetzung (JISC).⁹

Zur Vorbereitung der 12. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (COP 12) und der zweiten Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (COP/MOP 2) im November 2006 in Nairobi, dem ersten subsaharischen Tagungsort der Konvention, betonte der Rat die besondere Betroffenheit der Entwicklungsländer und die Relevanz deren strategischen Umgangs mit dem Klimawandel.¹⁰ Während seiner Tagung am 18. Dezember 2006 begrüßte der Umweltrat die Ergebnisse der COP 12 und COP/MOP 2 im Hinblick auf die Einigung auf Grundsätze der Arbeit und Verwaltung des Anpassungsfonds, die Festlegung der zweiten Überprüfung des Kyoto-Protokolls auf 2008 sowie die Idee eines Workshops zum russischen Vorschlag über freiwillige Vereinbarungen.¹¹ Die Kyoto-Nachfolge bestimmte auch die Ratssitzung vom 20. Februar 2007, auf der Schlussfolgerungen über die Ziele der EU für die Weiterentwicklung der internationalen Klimaschutzregelungen nach 2012 angenommen wurden. Ein zentraler Punkt dabei war die Betonung der Notwendigkeit eines kollektiven internationalen Vorgehens noch im Jahr 2008 zur Vermeidung einer Lücke zwischen erstem und zweitem Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls. Darüber hinaus sprach sich der Rat für den Fortbestand des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten aus und befürwortete einen flexiblen Ansatz für den Beitrag von Entwicklungsländern (u.a. nicht verbindliche Ziele oder sektorale Ansätze). Er forderte weiter reichende absolute Verpflichtungen für entwickelte Ländern zur Emissionsreduktion von 30% bis 2020 und von 60-80% bis 2050¹² und stellte eine entsprechende Selbstverpflichtung der EU in Aussicht, sollten andere entwickelte Länder folgen. Unabhängig davon beschloss er eine Selbstverpflichtung der EU auf mindestens 20% bis zum Beschluss einer einheitlichen Nachfolgeregelung ab 2012.¹³ Als Maßnahmen zur Zielerreichung nannte er u.a. die Emissionsreduktion aus dem Verkehr und Wohn-/Geschäftsgebäuden, Steigerung der Anteile erneuerbarer Energien (20%) und von Bio-kraftstoffen (10%) am Gesamtverbrauch bis 2020 sowie den Ausbau natürlicher CO₂-Senken in Verbindung mit dem Schutz der biologischen Vielfalt. All diese Elemente wurden zur Vorbereitung des Frühjahrsgipfel 2007 vom Umweltrat erneut bestätigt.¹⁴ Die Forderung des Februarrats zur Einbeziehung des internationalen See- und Luftverkehrs bei der Berücksichtigung von Emissionen vorweg greifend legte die Kommission im Dezember 2006, wie in der Mitteilung zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs von 2005 angekündigt, die Richtlinie zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem vor.¹⁵ Der Rat führte am 20. Februar 2007 eine Orientierungsgespräche zur Richtlinie durch, in der u.a. die supranational harmonisierte Zuteilungsmethode

9 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 15ff. und Rat 6272/07 (Presse 25), S. 13.

10 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 15ff.; Rat 16164/06 (Presse 349), S. 16ff., KOM(2007) 195 endg., S. 3.

11 Rat 16164/06 (Presse 349), S. 16ff., Umwelt 1/2007, S. 21ff.

12 Gegenüber dem Basisjahr 1990.

13 KOM(2007) 195 endg., S. 4.

14 Rat 6272/07 (Presse 252), S. 6ff. und S. 13.

15 KOM(2005) 459 endg.; KOM(2006) 818 endg., KOM(2007) 195 endg., S. 3

und die Zusammenarbeit mit Drittländern diskutiert wurden.¹⁶ Am 28. Juni 2007 erhielt der Rat einen Sachstandsbericht zum Entwurf.¹⁷

Meeresumwelt

Der Umweltrat hielt am 23. Oktober 2006 eine Orientierungsaussprache über die thematische Strategie und den Richtlinienentwurf zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt („Meeresstrategie-Richtlinie“) ab.¹⁸ Beide Instrumente zielen auf die nachhaltige Nutzung der Meere, den Erhalt maritimer Ökosysteme bzw. deren Wiederherstellung im Falle vorliegender Schädigung. Im Rahmen regionaler Zusammenarbeit sollen spezielle, ökosystemisch ausgerichtete und regelmäßig zu aktualisierende Meeresstrategien von den Mitgliedstaaten erarbeitet werden, um einen ‚guten ökologischen Zustand‘ der Meere bis 2021 zu bewahren bzw. zu erreichen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten forderte während der Aussprache eine explizite Definition dieses ‚guten ökologischen Zustands‘ und unterstrich die Notwendigkeit der Kohärenz von geplanter Strategie und Richtlinie mit anderen europäischen und internationalen Politiken.¹⁹ Während seiner Tagung am 18. Dezember 2006 erlangte der Rat politische Einigung über den Richtlinienentwurf, der wesentliche Ziele des sechsten Umweltaktionsprogramms umsetzen und den umweltpolitischen Eckpfeiler der zukünftigen EU-Meerespolitik bilden soll. Er definiert den ‚guten Umweltzustand‘ nun als gekennzeichnet von ökologischer Vielfalt sowie dynamisch, sauber, gesund, produktiv und nachhaltig genutzt. Von den Vorgaben der Richtlinie ausgenommen sind Aktivitäten, die ausschließlich der Verteidigung oder der nationalen Sicherheit dienen.²⁰

Biologische Vielfalt

Der Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen zur Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt vom Dezember 2006 den Eigenwert der biologischen Vielfalt sowie deren Bedeutung für die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung und für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Er begrüßte die Kommissionsmitteilung zur Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus²¹, in der Handlungsbedarf und zehn primäre Ziele für die Jahre von 2007 bis 2013 konkretisiert werden. Dazu gehören u.a. die verstärkte Bemühung um die Vollendung, Bewertung und Verbesserung des NATURA 2000-Netzes, die Definition von Indikatoren für biologische Vielfalt sowie die Beachtung der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen in allen relevanten sektoralen und horizontalen Politiken. Der Dezemberrat ersuchte die Kommission zudem um die Entwicklung einer langfristigen Vision für die biologische Vielfalt und mahnte die Kohärenzsteigerung zwischen den verschiedenen einschlägigen Politiken und Strategien, u.a. mit der EU-Meeresstrategie oder dem EU-Forstaktionsplan²², an. Im Hinblick auf die weltweite biologische Vielfalt verwies der Rat auf die Bedeutung der Integration von Aspekten der biologischen Vielfalt in die multi- bzw. bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, deren Berücksichtigung in Außenhilfeprogrammen oder im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation.²³

16 Rat 6272/07 (Presse 25), S. 18.

17 Rat 11130/07 (Presse 150), S. 15.

18 KOM(2005)504 endg.; KOM(2005) 505 endg.

19 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 20.

20 Rat 16164/06 (Presse 349), S. 7 und Rat 16979/06, ENV 717, MAR 167, CODEC 1584, Art. 2.

21 KOM(2006) 216 endg., Umwelt für Europäer 24/2006, S. 3.

22 KOM(2006) 302 endg.

Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Angesichts der Ausweitung des Ressourcenverbrauchs durch die Globalisierung verwies der Rat am 23. Oktober 2006 erneut auf die Notwendigkeit der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbeeinträchtigung, die Abhängigkeitsverminderung von fossilen Brennstoffen und die Erhöhung der Ressourcen- und Materialeffizienz als zentrale strategische Elemente. Er begrüßte die Ausarbeitung der Kommissionsmitteilung über die Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen²⁴ und den darin verankerten Lebenszyklusgedanken. Die Strategie sei jedoch bis 2010 um Ziele für ressourcenspezifische Auswirkungen und Ökoeffizienz zu ergänzen. Als zentrale Bereiche zur Effizienzsteigerung wurden Verkehrswesen, Wohnungsbau und Lebensmittelindustrie hervorgehoben. Der Rat betonte zudem die Notwendigkeit der Verbindung der Strategie mit dem vom Europäischen Rat im Juni 2006 verlangten Aktionsplan für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion.²⁵

Abfallpolitik

Zur Vorbereitung der achten Vertragsparteienkonferenz (COP 8)²⁶ des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung nahm der Rat am 23. Oktober 2006 umfangreiche Schlussfolgerungen an. Er hob darin die Bedeutung der normgerechten Um-/Durchsetzung des Übereinkommens sowie der internationalen Ratifizierung der Verbringungsverbotsänderung von 1995 hervor. Er betonte erneut den Schutz der Umwelt und des menschlichen Lebens als Priorität des Übereinkommens, das Verursacherprinzip als dessen Leitmotiv und die Verhinderung der widerrechtlichen Verbringung von Abfällen insbesondere in Entwicklungsländer als eines der Hauptziele internationaler Kooperation, die in diesem Bereich auch durch Entwicklungshilfe gestützt werden könne. Vor dem Hintergrund der Umweltkatastrophe in der Elfenbeinküste im August 2006 lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Einhaltung der bestehenden internationalen Regeln zur Verbringung gefährlicher Abfälle, der Entwicklung neuer international verbindlicher Grundsätze für die Abwrackung von Schiffen und der Idee einer EU-Strategie für die Schiffsabwrackung.²⁷ Mit einem entsprechenden Grünbuchentwurf befasste sich der Rat während seiner Tagung am 28. Juni 2007.²⁸ Zudem erlangte der Rat am 28. Juni 2007 unter Ankündigung der italienischen Enthaltung bei der formellen Abstimmung über den Gemeinsamen Standpunkt einstimmig eine politische Einigung zum Richtlinienentwurf über Abfälle.²⁹

Weiterführende Literatur

Europäisches Umweltbüro: Handbuch zur EU-Umweltpolitik: eine kritische Bewertung der EU-Umweltgesetzgebung zum besseren Verständnis für Umweltschützer und Entscheidungsträger, Brüssel 2006.

Jordan, Andrew: Environmental Policy in the European Union. Actors, institutions and processes, London 2007.

Knill, Christoph/Liefferink, Duncan: Environmental Politics in the European Union Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-Level Governance, Manchester 2007.

23 Rat 16164/06 (Presse 349), S. 8ff.

24 KOM(2005) 670.

25 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 22ff.

26 27. November bis 1. Dezember 2006, Nairobi.

27 Rat 13989/06 (Presse 287), S. 9ff., KOM(2007) 195 endg., S. 11, Umwelt 1/2007, S. 42f.

28 Rat 11130/07 (Presse 150), S. 16.

29 Ebd., S. 8.