Umweltpolitik

LOTHAR GÜNDLING

Zu den Grundsatzfragen[1], die zur Zeit diskutiert werden, gehören die rechtliche, institutionelle und finanzielle Stärkung der europäischen Umweltpolitik. Wichtige umweltpolitische Maßnahmen betreffen vor allem den Beitrag der Gemeinschaft zur Lösung globaler Umweltprobleme. Bemerkenswert sind aber auch eine Reihe von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, die als ein Beitrag zur Durchsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft gesehen werden können. Die Umweltverbände schließlich befassen sich zunehmend kritisch mit Fragen der europäischen Umweltpolitik, vor allem im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes 1992.

"Ökologisierung des EWG-Vertrags"[2]

In der Vorbereitung der Regierungskonferenzen vom Dezember 1990 über die Wirtschafts- und Währungsunion und über die Politische Union spielte auch der Umweltschutz eine Rolle. In seiner Entschließung vom 14. März 1990[3] forderte das Europäische Parlament als Tagesordnungspunkt der Regierungskonferenzen auch bessere Vertragsbestimmungen im Sozial- und Umweltbereich, um sicherzustellen, daß die Gemeinschaft effektivere Politiken in diesen Bereichen entwickeln und durchführen kann, damit der Binnenmarkt zum Wohle aller Gemeinschaftsbürger und zu einer besseren Umwelt beitragen kann. In einer weiteren Entschließung vom 12. Dezember 1990[4] legte das Parlament Grundsätze für einen von ihm auszuarbeitenden Entwurf für eine europäische Verfassung fest. Danach soll der Umweltschutz eines der ausdrücklichen Ziele der Union sein, ferner soll allen Bürgern das Recht auf eine gesunde und geschützte Umwelt garantiert werden.

Auch der Europäische Rat[5] hat sich in seinen Sitzungen des Jahres 1990 für eine Stärkung des Umweltschutzes in den Europäischen Verträgen ausgesprochen. Auf seiner Sitzung vom 14. und 15. Dezember in Rom nannte er die Umwelt unter den spezifischen Bereichen, in denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft erweitert oder neu abgegrenzt werden muß, und stellte fest, daß der Umweltschutz verbessert werden muß, damit dauerhaftes Wachstum gewährleistet ist.

In ihren "Ersten Beiträgen zur Regierungskonferenz über die Politische Union"[6] legte die Kommission Vorschläge für eine Reform der Umweltschutzbedingungen des EWG-Vertrages vor. Zum einen sollen die Bestimmungen über den Umweltschutz wirksamer in Anspruch genommen werden können, weshalb eine Beschleunigung des Entscheidungsprozesses durch Abstimmungen im Mini-

sterrat mit qualifizierter Mehrheit, eine Stärkung der Exekutivgewalt der Kommission durch bessere Finanzierung und eine bessere Beachtung der Umweltgesetzgebung und der Entscheidungen des Gerichtshofs vorgeschlagen werden. Zum anderen soll die Umwelt in den anderen Politiken einen höheren Stellenwert erhalten. Dazu soll in Art. 2 und 3 des Vertrags der Umweltschutz als ausdrückliches Ziel der Union aufgenommen und die wesentlichen Aufgaben der Union auf dem Gebiet des Umweltschutzes im einzelnen erläutert werden. Außerdem soll die "Integrationsklausel" des Art. 130r Abs. 2 dahingehend geändert werden, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes "in die Festlegung und die Durchführung der anderen Politiken der Gemeinschaft aufzunehmen" sind. Die bisherige Fassung – "die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft." – wird von der Kommission als "ungenau" und "zu optimistisch" angesehen[7].

Neues gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument: LIFE

Umweltpolitik bedient sich heute nicht mehr nur administrativer Mittel wie Gebote und Verbote. Zunehmend nutzt – oder plädiert – man für ökonomische Anreize, steuerliche Maßnahmen und öffentliche Finanzierungsinstrumente. Solche Finanzierungsinstrumente werden vor allem dann vorgeschlagen, wenn es um das komplizierte Problem der Sanierung von Altlasten oder um den Ausgleich von Schäden geht, deren Ursachen – oder Verursacher – nicht festzustellen sind. Auch die Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren auf diese zusätzlichen Instrumente der Umweltpolitik besonnen. 1987 waren die "gemeinschaftlichen Umweltaktionen" geschaffen worden[8]. Weitere Finanzierungsinstrumente waren in jüngster Zeit vorbereitet worden, etwa Strategie und Aktionsplan für den Schutz der Umwelt in der Mittelmeerregion (MEDSPA) bzw. in der nördlichen Region der Gemeinschaft (NORSPA) oder die Aktionen für die Erhaltung der Natur (ACNAT). Diese spezifischen Umweltfinanzierungsinstrumente waren jedoch als unzureichend angesehen worden, so daß der Europäische Rat in seinen Schlußfolgerungen vom 26. Juni 1990 die Kommission um eine Bestandsaufnahme der Haushaltsmittel für den Umweltschutz ersuchte.

Am 31. Januar 1991 legte die Kommission ihren Vorschlag für ein neues gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE) vor[9]. LIFE soll für einen einheitlichen Finanzierungsrahmen sorgen, besser auf die Umweltpolitik der Gemeinschaft abgestimmt sein und sowohl dem Verursacherprinzip als auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen. Das Instrument soll dementsprechend die bestehenden und vorgesehenen gemeinschaftlichen Instrumente in sich aufnehmen und zur Finanzierung von vorrangigen Umweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten und von Maßnahmen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verwendet werden. Als Formen der finanziellen Beteiligung werden die Kofinanzierung von Programmen, die Kofinanzierung von Vorhaben, Zinszuschüsse, rückzahlbare Vorschüsse sowie die Unterstützung von technischer Hilfe und

von Voruntersuchungen zur Ausarbeitung von Maßnahmen genannt. Die Mittel für LIFE werden in den jährlichen Gesamthaushaltsplan der EG eingesetzt.

Ozonschicht – Klima – Regenwald: die Gemeinschaft und der globale Umweltschutz

Die internationalen Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht, niedergelegt in der Wiener Konvention von 1985 und dem Protokoll von Montreal aus dem Jahr 1987, sind 1990 verschärft worden. Auf der Konferenz der Vertragsstaaten vom 20.–29. Juni wurde der Zeitplan für die Reduzierung der FCKW revidiert; nunmehr sind für alle Substanzen, die die Ozonschicht abbauen können, bis zum Jahr 2000 Produktion und Verbrauch einzustellen. Ferner wurde auf dieser Londoner Konferenz ein multilateraler Fonds beschlossen, der Entwicklungsländern helfen soll, die Regelungen des Montrealer Protokolls einzuhalten[10]. Bereits vor der Londoner Konferenz hatte die Kommission einen neuen Verordnungsvorschlag vorgelegt[11], um die bisherige Regelung[12] in der Gemeinschaft zu verschärfen. Der Vorschlag hatte ebenfalls eine Ausweitung der Substanzliste und eine Straffung des Zeitplans für die Reduzierung von Produktion und Verbrauch von FCKW vorgesehen und war dabei teilweise ehrgeiziger als die später getroffenen Londoner Beschlüsse. Der Rat, der im Dezember 1990 mit dem Verordnungsentwurf befaßt war, ist bei den strengeren Zielvorgaben geblieben – er hat beispielsweise das vollständige "phase-out" von FCKW für 1997 vorgesehen. Die Verordnung ist allerdings nicht endgültig verabschiedet worden[13]. Am 20. Dezember 1990 schließlich legte die Kommission den Vorschlag für eine Entscheidung über den Beitritt zu den Londoner Beschlüssen vor[14], was strengere Maßnahmen der Gemeinschaft jedoch nicht ausschließt.

Die Position der Gemeinschaft in der weltweit geführten Klimadebatte wurde kurz vor der Zweiten Weltklimakonferenz festgelegt[15]. Auf seiner Sitzung im Oktober 1990 kam der Europäische Rat zu der Schlußfolgerung, daß die Mitgliedstaaten und andere Industriestaaten CO_2 und andere Treibhausgase dringend stabilisieren oder reduzieren sollten. Zumindest sollten die CO_2-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 stabilisiert werden. Allerdings stellte der Europäische Rat auch fest, daß einige Mitgliedstaaten mit bislang niedrigem Energiebedarf in der Lage sein müßten, ihre Entwicklungsziele zu verfolgen. Die Zielsetzungen sollten hauptsächlich erreicht werden durch Energieersparnis, Energieeffizienz und Diversifizierung der Energieversorgung unter Einschluß von CO_2-armen Energiequellen. Mit diesen politischen Festlegungen war die Gemeinschaft immerhin weitergegangen als die anschließende Zweite Weltklimakonferenz vom 29. Oktober bis 7. November 1990 in Genf. Dort war zwar auch von Stabilisierung der Treibhausgasemissionen die Rede, eine Frist konnte jedoch nicht vereinbart werden[16]. Die weltweite Festlegung von Zeitplänen für Stabilisierung und spätere Reduzierung ist allerdings entschieden schwieriger, berücksichtigt man die unterschiedliche Situation der Entwicklungsländer und der Länder Osteuropas; beiden Staatengruppen müssen, soll Gleichheit nicht ein leeres Wort

bleiben, Entwicklungschancen eingeräumt werden, und das heißt eben auch: Energieverbrauch.

Im engen Zusammenhang mit der Klimadiskussion steht ebenfalls der Schutz der tropischen Regenwälder[17]. Die Vernichtung der Wälder trägt in doppelter Weise zur befürchteten Klimaänderung bei. Einerseits werden durch Verbrennen der Wälder Treibhausgase freigesetzt, andererseits verschwinden wichtige Senken für CO_2. Es ist deshalb klar, daß Maßnahmen zur Abwehr von Klimaänderungen auch den Schutz der Wälder weltweit umfassen müssen. In der Gemeinschaft ist das Parlament aktiv geworden und hat einen Bericht über die Erhaltung der Tropenwälder vorgelegt[18]. Darin wird ein Bündel von Maßnahmen zum Schutz der tropischen Wälder gefordert, u. a. eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle EG-Maßnahmen, Hilfeleistungen der EG für die Erhaltung der Wälder, eine EG-Verordnung zur Regelung des Holzimports aus Tropenländern, eine weltweite Konvention zum Schutz der Wälder mit einem autonomen Fonds und Unterstützung der einheimischen Bevölkerung, der Nichtregierungsorganisationen vor Ort, der Institutionen und Ausbildungseinrichtungen in den Tropenländern, die sich für den Schutz des Waldes einsetzen. Zusammen mit diesem Bericht wurde ein weiterer über die Umweltprobleme im Amazonasgebiet vorgelegt[19], in dem die EG-Kommission und die Weltbank für die Unterstützung des Erzbergbauprojekts Carajas in Brasilien getadelt und beide Institutionen aufgefordert werden, Brasilien bei der Verwirklichung von Alternativen zur Nutzung von Holzkohle bei der Erzeugung von Roheisen behilflich zu sein. Zugleich wird gefordert, die Einfuhr von Roheisen aus Brasilien und allen anderen Ländern mit vergleichbaren Bedingungen bei der Erzeugung einzustellen, bis verantwortbare Alternativen entwickelt sind.

Auf einem gemeinsamen Treffen von Vertretern der EG-Kommission und der ASEAN-Staaten am 9. Oktober 1990 in Brüssel wurde eine enge Kooperation zwischen der EG und ASEAN vereinbart[20]. Auf dem Treffen wurden grundlegende Prinzipien für die Erhaltung tropischer Wälder genannt: Wälder können nur erhalten werden durch Waldmanagement, das den ökonomischen, sozialen und ökologischen Wert der Wälder berücksichtigt, die dynamische Natur dieser Ökosysteme beachtet und nachhaltige Praktiken bei der Nutzung der Holzressourcen zugrundelegt. Es wird anerkannt, daß in bestimmten Fällen die Umwandlung von Wald zu Agrarflächen erforderlich sein kann, um den Bedürfnissen der Entwicklung gerecht zu werden, auf den Bevölkerungsdruck zu reagieren und die Armut zu stoppen.

Stärkung der Umweltpolitik: neuere Entscheidungen des Gerichtshofs

In den vergangenen Monaten hat der EuGH bemerkenswert zahlreiche Entscheidungen getroffen, die umweltpolitisch relevant sind und insgesamt zu einer Stärkung der EG-Umweltpolitik beitragen können. In einer Entscheidung vom 29. November 1990[21] stellte der Gerichtshof eine Verletzung der EG-Verordnung zum Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen durch Frankreich fest. Frank-

reich hatte im Jahr 1986 Einfuhrgenehmigungen für mehr als 6000 Felle bestimmter geschützter Wildkatzen mit Herkunft aus Bolivien erteilt. Eine weitere Entscheidung vom 13. Dezember 1990[22] betraf die Umsetzung der EG-Cadmium-Richtlinie. Gegen Italien wurde festgestellt, daß die Grenzwerte und Qualitätsziele der Richtlinie aus dem Jahr 1983 nicht rechtzeitig in das nationale Recht umgesetzt worden seien und daß somit Italien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen habe.

Gleich drei Entscheidungen des Gerichts betrafen die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten aus dem Jahr 1979. Am 17. Januar 1991[23] wurde Italien verurteilt, gegen die Richtlinie verstoßen zu haben, weil es die Bejagung bestimmter Vogelarten gestattet hatte. In einer weiteren Entscheidung vom selben Tag[24] wurde Italien verurteilt, nicht rechtzeitig die Änderung der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt zu haben. Auch gegen die Bundesrepublik hatte die Kommission Klage erhoben mit der Begründung, die Vogelschutzrichtlinie verletzt zu haben, weil sie in dem besonderen Schutzgebiet der Leybucht Eindeichungsmaßnahmen durchgeführt habe. Der EuGH hat diese Klage allerdings abgewiesen, weil die Bundesrepublik die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen habe[25]. In einer Entscheidung vom Juli 1990 war allerdings die Bundesrepublik wegen Verletzung der Vogelschutzrichtlinie verurteilt worden, weil das deutsche Recht das Sammeln bestimmter Möweneier und bestimmte Vogelfangmethoden zugelassen hatte[26].

Ebenfalls mehrere Entscheidungen ergingen für den Bereich des Gewässerschutzes. Nachdem das Gericht bereits im Juli 1990 Belgien wegen der Nichtumsetzung der Trinkwasserrichtlinie verurteilt hatte[27], wurden in zwei Entscheidungen vom 28. Februar 1991 Italien und die Bundesrepublik wegen Nichtumsetzung der Grundwasserschutzrichtlinie verurteilt[28].

Diese Entscheidungen deuten an, daß die Kommission nun auch für den Bereich der Umweltpolitik einen strengeren Blick auf die Umsetzung des EG-Rechts in nationales Recht wirft und daß sie dabei auf den EuGH rechnen kann.

EG-Umweltpolitik auf dem Prüfstand der Umweltverbände

Die europäischen Umweltverbände, auf Gemeinschaftsebene vertreten durch das Europäische Umweltbüro (EUB), legten während der italienischen Präsidentschaft ein Memorandum zur europäischen Umweltpolitik vor[29]. Darin werden grundsätzliche Postulate für die Prinzipien der europäischen Umweltpolitik aufgestellt, etwa das Grundrecht auf eine saubere und gesunde Umwelt, Zuständigkeit der Gemeinschaft in allen Bereichen des Umweltschutzes und Neudefinition des Subsidiaritätsprinzips, bestmöglicher Umweltschutz in jedem Land anstelle allgemeiner Harmonisierung oder die Anerkennung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen. Daneben werden Vorschläge gemacht für das gemeinschaftliche Entscheidungsverfahren und für effektivere Kontrollmechanismen im Bereich der Umweltpolitik. Alle umweltpolitischen Entscheidungen sollten im Kooperationsverfahren mit dem Parlament getroffen werden; ebenso sollte die

Anpassung technischer Vorschriften zwischen Kommission und Parlament diskutiert werden. Die Durchsetzung der Umweltpolitik könnte nach den Vorstellungen des EUB gestärkt werden durch ein Inspektionsrecht der Gemeinschaft, durch eine Bürger- und Verbandsklage beim EuGH und durch die Möglichkeit für den Gerichtshof, Strafen zu verhängen. Schließlich fordert das Memorandum auch die Einrichtung eines Umweltfonds. Die Forderungen des Memorandums hinsichtlich spezifischer umweltpolitischer Maßnahmen der Gemeinschaft betreffen einerseits die Verabschiedung der Habitat-Richtlinie[30], auf die gedrängt wird, andererseits die Biotechnologie. Das Parlament wird aufgefordert, den Richtlinienentwurf der Kommission über Patente auf biotechnologische Erfindungen abzulehnen; von der Kommission wird verlangt, während der GATT-Uruguay-Runde die Einbeziehung von Patenten für lebende Spezies nicht zu akzeptieren.

Auch das EG-Binnenmarktprogramm und seine möglichen Implikationen für die Umweltpolitik werden weiterhin kritisch von den europäischen Umweltverbänden begleitet. Im März 1991 legten sie ein "Weißbuch" vor, in dem Vorschläge für das umweltpolitische Instrumentarium und für Konzepte in einzelnen Sektoren der Umweltpolitik (Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallvermeidung, Chemie, Tourismus) gemacht werden[31]. Alle Vorschläge gehen aus von dem Postulat, auch in der EG das Ziel des "sustainable development" zu verwirklichen. Auch die Außenbeziehungen der EG zu den EFTA- und den osteuropäischen Ländern einerseits, den weltweiten Organisationen und Entwicklungsländern andererseits werden berücksichtigt. Es wird gefordert, die internationale Handelsordnung (GATT, UNCTAD) wie auch die Nord-Süd-Entwicklungspolitik unter der Perspektive des globalen Umweltschutzes grundlegend zu reformieren.

Anmerkungen

Frau Anni Lukacs, Bonn, danke ich für wertvolle Hilfe bei der Zusammenstellung des Materials.

1 Für die vielfachen Einzelaktivitäten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik, die hier nicht umfassend referiert werden können, sei auf das monatliche "Bulletin der Europäischen Gemeinschaft" verwiesen, Stichwort "Umwelt"; ferner auf die 14-tägig erscheinende Übersicht EUROPE ENVIRONMENT, hrsg. von: Europe Information Service, Rue de Genève 6, B–1140 Brüssel, Belgien.

2 Wilkinson, David: Ökologisierung des EWG-Vertrags. Für eine Stärkung der Europäischen Umweltpolitik, Institut für Europäische Umweltpolitik, Bonn 1990.

3 ABl. der EG, C 96 v. 17. 4. 1990.

4 ABl. der EG, C 19 v. 28. 1. 1991.

5 Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates, Dok. 1–4 in diesem Band.

6 Dok. SEK (91) 500, S. 108 ff.

7 Ebd., S. 113.

8 ABl. der EG, L 207 v. 29. 7. 1987.

9 ABl. der EG, C 44 v. 20. 2. 1991; das dazugehörende Memorandum ist abgedruckt in: EUROPE ENVIRONMENT No. 359 v. 19. 2. 1991, S. V 1 ff.

10 Die Beschlüsse der Londoner Konferenz sind abgedruckt in: Environmental Policy and Law (EPL) 20 (1990), S. 166 ff. Zur Gesamtproblematik vgl. ferner Enquete-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages (Hrsg.): Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung, 3. erweiterte Auflage, Bonn/Karlsruhe 1990; Schutz der Erde, Dritter Bericht der

Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", Zur Sache 19/90, 2 Bände, 1990.

11 ABl. der EG, C 86 v. 4. 4. 1990.

12 Verordnung EWG 3322/88, ABl. der EG, L 297/1 v. 31. 10. 1988; vgl. dazu Gündling, Lothar: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, Bonn 1989, S. 162 f.

13 Kritik hat das Europäische Parlament am Verordnungsentwurf der Kommission geübt; vgl. Bericht Alavanos v. 3. 12. 1990, Europäisches Parlament Sitzungsdokumente 1990–91, Dok. A3–0343/90 v. 3. 12. 1990.

14 ABl. der EG, C 11/19 v. 17. 1. 1991.

15 Vgl. dazu die in Anm. 10 genannten Arbeiten der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages; ferner: World Resources Institute (Hrsg.): Greenhouse Warming: Negotiating a Global Regime, Washington January 1991.

16 Vgl. die Ministerdeklaration, abgedruckt in: EPL 20 (1990), S. 220 ff.

17 Vgl. dazu Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe, Zweiter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", Zur Sache 10/90, 1990.

18 Bericht Muntingh, Europäisches Parlament Sitzungsdokumente, Dok. A 3–181/90 v. 5. 7. 1990.

19 Bericht Muntingh, Europäisches Parlament Sitzungsdokumente, Dok. A3–182/90 v. 5. 7. 1990.

20 Vgl. EUROPE ENVIRONMENT No. 351 v. 16. 10. 1990, S. I 2.

21 RS. C–182/89: Kommission/Französische Republik.

22 RS. C–70/89: Kommission/Italienische Republik.

23 RS. C–157/89: Kommission/Italienische Republik.

24 RS. C–334/89: Kommission/Italienische Republik.

25 RS. C–57/89: Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

26 Vgl. EUROPE ENVIRONMENT No. 347 v. 17. 7. 1990, S. I 8.

27 Vgl. EUROPE ENVIRONMENT No. 347 v. 17. 7. 1990, S. I 8.

28 RS. C–360/87: Kommission/Italienische Republik; RS. C–131/88: Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

29 Vgl. EUROPE ENVIRONMENT No. 348 v. 4. 9. 1990, S. II 2.

30 Vgl. dazu Gündling, Lothar: Umweltpolitik, in: Jahrbuch 1988/89, S. 164.

31 EG-Binnenmarkt und Umwelt, Brüssel 1991.

Weiterführende Literatur

EG-Binnenmarkt und Umwelt – Weißbuch der europäischen Umweltverbände für eine ökologische Wirtschaftspolitik in der EG. Mitglieder des Europäischen Umweltbüros, Brüssel, März 1991 (Hrsg.).

Krämer, Ludwig: EEC Treaty and Environmental Protection, London 1990.

Wilkinson, David: Ökologisierung des EWG-Vertrages: Für eine Stärkung der Europäischen Umweltpolitik, Institut für Europäische Umweltpolitik, Bonn 1990.