

Umweltschutzpolitik

KONRAD VON MOLTKE

1982 war das Jahr des Waldsterbens und des Dioxins. Obgleich weder die deutsche noch die griechische Präsidentschaft bedeutende Ergebnisse in gesetzgeberischer Hinsicht vorzuweisen hatten, wurde 1983 den Fragen des Umweltschutzes eine Aufmerksamkeit geschenkt wie seit mehreren Jahren nicht mehr. Dabei wurde die Rolle der EG in diesem Bereich besonders deutlich.

Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung

Bereits im März 1982 erreichte die erste alarmierende Waldschadenserhebung die deutschen Ministerien; 1983 folgten dann wahre Katastrophenmeldungen aus einigen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland¹. Die Folge war ein plötzlicher und scharfer Schwenk der Luftreinhaltepolitik der Bundesrepublik, sowohl nach innen als auch nach außen. Waren die Deutschen über Jahre hinweg die Verzögerer internationaler Maßnahmen zur Luftreinigung, so wurden sie 1983 zu einer treibenden Kraft. Dabei half auch der Umstand, daß die Bundesrepublik im ersten Halbjahr die Präsidentschaft im EG-Rat innehatte.

Kein Umweltmedium ist so international wie die Luft; es läßt sich nicht einmal der Schein einer nationalen Abgrenzung erwecken. Schadstoffe, die einmal in die Luft emittiert worden sind, lassen sich praktisch nicht mehr durch menschliches Handeln in den Griff bekommen. Der Mangel an wirksamer internationaler Zusammenarbeit hat zunächst in manchen Ländern die Erreichung der gesetzten Ziele in der Luftreinigung verhindert. Als man in der Bundesrepublik die mißliche Lage betrachtete, wurde deutlich, daß das Handeln auf europäischer Ebene besonders wichtig war.

Auf EG-Ebene hatte diese drängende Aktivität drei wesentliche Resultate:

- Die Umweltpolitik wurde seit 1972 zum ersten Mal wieder auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs angesprochen. Der Stuttgarter Europäische Rat vom Juni befaßte sich mit dem Waldsterben und der Luftreinhaltepolitik und verabschiedete hierzu eine Resolution, die auch längerfristig wirken dürfte². Unter dem Anstoß reger innerstaatlicher gesetzgeberischer Tätigkeit in der Bundesrepublik konnte die Kommission einen regelrechten Strom von Texten und Vorschlägen vorlegen und ankündigen, darunter Maßnahmen, die bereits viele Jahre überfällig waren aber von den Mitgliedstaaten – allen anderen voran die Bundesrepublik – für inopportun gehalten worden waren. Zu erwähnen sind³:

- die Mitteilung der Kommission an den Rat über die Umweltpolitik im Bereich der Bekämpfung der Luftverschmutzung (Dok. KOM (83) 721);
 - der Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über eine gemeinschaftliche Aktion zum verstärkten Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände und Saure Niederschläge (Dok. KOM (83) 375);
 - der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (Dok. KOM (83) 173);
 - der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Begrenzung der Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (Dok. KOM (83) 704);
 - der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (Dok. KOM (83) 498).
- Die Frage der Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge – lange ein Desideratum der Bundesregierung – wurde ebenfalls wieder aktiviert, und zwar ausgehend von der Debatte um den Bleigehalt des Benzin. Durch einen glücklichen Umstand forderten Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland fast gleichzeitig und unabhängig voneinander die Einführung unverbleiten Benzin, wobei Großbritannien von der Sorge um mögliche Gesundheitsschäden⁴, die Bundesrepublik von dem Wunsch, die Katalysatortechnik zu ermöglichen, angetrieben wurden. Dieser glückliche Umstand – die Initiative der beiden Länder wurde prompt von den Niederlanden und Dänemark unterstützt – ließ die Aussichten auf Realisierung der Forderung von vornherein sehr günstig erscheinen. Unter dem Eindruck des Stuttgarter Rates beschloß dann der Umweltrat wenige Tage später, die Kommission zu bitten, bis zum 15. April 1984 zur Frage des Benzinbleis einen Bericht und Vorschläge vorzulegen im Hinblick auf eine Einführung unverbleiten Benzin. Die nachfolgende innenpolitische Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland verbunden mit der Ankündigung eines festen Termins – 1. Januar 1986 – für die Senkung der Emissionsgrenzwerte hat diesen Zeitplan bislang nicht beeinflussen können. Aus der Sicht der Debatte auf Gemeinschaftsebene ist die Diskussion in der Bundesrepublik um diese Frage nur schwer zu verstehen, da ein Alleingang letztlich kaum möglich ist und der postulierte Termin auch innenpolitisch gegen den Widerstand der betroffenen Industriezweige kaum durchzusetzen sein wird. Auch auf der Wintersitzung des Umweltrates haben die übrigen Mitgliedstaaten die Bundesrepublik lediglich auf die unter ihrem Vorsitz zustande gekommenen Beschlüsse hingewiesen. Es ist unverändert davon auszugehen, daß den Mitgliedstaaten relativ kurzfristig gestattet werden wird, die Einführung von unverbleitem Benzin auf ihrem jeweiligen Markt vorzuschreiben, und daß die Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge in den Jahren ab 1986 nach einem festen Zeitplan gesenkt werden. Dabei ist die Kompetenz der EG für die Regelung dieser Materie unbestritten.

- Der politische Druck auf alle Mitgliedstaaten zur Minderung der Emissionen hat 1983 außerordentlich stark zugenommen, wobei die EG ein entscheidender Faktor war bei der Übertragung dieses Drucks von einem Land auf das andere. Vermutlich wird dieser Druck, mehr noch als der etwaige Wortlaut bestimmter nationaler oder gemeinschaftlicher Regelungen, der entscheidende Faktor bei der Erzielung von Fortschritten in der Luftreinhaltung sein. Ohne einen derartigen Druck sind kaum praktische Erfolge zu erwarten.

Es handelt sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene jeweils nur um erste Schritte einer längerfristigen Entwicklung. Bis Ende 1983 war noch keiner der Vorschläge realisiert worden, obwohl der Entwurf der Rahmenrichtlinie (Dok. KOM (83) 173) fast fertig war.

Maßnahmen zu Transport und Lagerung giftiger Abfälle

Das zweite aus umweltpolitischer Sicht markante Ereignis auf europäischer Ebene war das vorübergehende Verschwinden von Fässern mit dioxinhaltigen Abfällen aus dem italienischen Ort Seveso, bekannt durch den Unfall von 1976, der bereits eine EG-Richtlinie zur Folge hatte. Die jahrelangen Aufräumarbeiten hatten u. a. etwa 40 Fässer mit dioxinhaltigem Material zur Folge. Nachdem längere Zeit ohne Erfolg versucht worden war, eine geeignete Form der Beseitigung zu finden, beschlossen die Verantwortlichen, die Abfälle heimlich nach Frankreich zu verschiffen und dort nicht einer Abfallbeseitigungsanlage, sondern lediglich einer Abfalltransportfirma zu übergeben. Dieses Verfahren wurde öffentlich bekannt, die Fässer jedoch erst nach mehrmonatigem Suchen quer durch Europa in einer Lagerhalle im Norden Frankreichs wieder aufgefunden. Dieser Vorgang hat die öffentliche Meinung in Europa in einem nie zuvor gekannten Ausmaß für die Probleme der gefährlichen Abfälle sensibilisiert und zwei unmittelbare Folgen auf EG-Ebene gehabt: Die Kommission legte binnen kurzer Frist einen Richtlinienentwurf zum Transport gefährlicher Abfälle vor⁵; das Europäische Parlament setzte zum ersten Mal einen Untersuchungsausschuß ein, der das Verschwinden der Fässer im Rahmen des Vollzugs früherer EG-Richtlinien über Abfall untersuchen sollte.

Der Richtlinienvorschlag beruht auf Vorarbeiten der Kommission im Rahmen ihres Abfallwirtschaftsprogramms, aber das Verschwinden der Fässer in Frankreich hat die Vorbereitungsarbeiten bedeutend beschleunigt. Der Vorschlag würde ein gemeinschaftlich vorgeschriebenes System des Transportes, insbesondere auch des grenzüberschreitenden Transportes, etablieren. Die Lage auf dem Gebiet der gefährlichen Abfälle scheint dies dringend erforderlich zu machen: jährlich entstehen etwa 30 Millionen Tonnen derartiger Abfälle, von denen bislang lediglich etwa die Hälfte in zufriedenstellender Weise beseitigt werden kann, wobei die Kosten je nach der gewählten Form der Beseitigung erheblich schwanken können.

Auf seinem Junitreffen verließ der Umweltrat lediglich dem Wunsch Ausdruck, daß der Text möglichst schnell angenommen werde. Das erwies sich al-

lerdings nicht als möglich, aber die französische Präsidentschaft setzte dieses Thema auf ihrer Prioritätenliste für das erste Halbjahr 1984 weit nach oben. In der Tat scheint vor allen Dingen ein Vorbehalt seitens der Bundesrepublik Deutschland – sie wünscht eine wesentlich strengere Kontrolle als alle anderen Länder – die Verabschiedung zu verhindern.

Der Entwurf wurde auf nationaler Ebene vom zuständigen Ausschuß im House of Lords⁶, im Bundesrat⁷ und von der Delegation für die EG der Assemblée Nationale⁸ beraten. Daraus läßt sich ein recht deutliches Bild der Verhandlungsergebnisse gewinnen.

Das Europäische Parlament forderte in seiner Stellungnahme⁹, daß zugunsten einer rascheren Umsetzung eine Verordnung an die Stelle des Richtlinienentwurfs trete. Dieser Vorschlag, der von der Kommission übernommen wurde, hat die Verhandlungen nicht vereinfacht. Der jetzige Vorschlag ist sicherlich zu breit und unpräzise, um als Verordnung verabschiedet zu werden. Infolgedessen sind die Verhandlungen im Rat eher noch schwieriger geworden. Dabei geht es um die Definition von Abfällen, um Fragen des Haftungsrechtes und um die Anmelde- bzw. Genehmigungsverfahren.

Mit der Einrichtung des Untersuchungsausschusses zur Frage der gefährlichen Abfälle in Europa wendete das Europäische Parlament erstmals Art. 95 seines Verfahrensrechts an. Die Abgeordnete Beate Weber (Fraktion der Sozialisten) hatte hierzu die Initiative ergriffen und fand mit ihrem Vorstoß breite Unterstützung. Der Ausschuß konnte wegen der vielen ungeklärten Fragen verfahrensrechtlicher Art sowie der Abgrenzung seiner Kompetenzen seine Tätigkeit erst relativ spät im Jahr aufnehmen, soll aber trotzdem schon im Frühjahr 1984 berichten. Dennoch können bereits jetzt eine Reihe wichtiger Ergebnisse festgestellt werden:

- Das Instrument des parlamentarischen Untersuchungsausschusses kann auf europäischer Ebene eingesetzt werden. Genau wie das eigentliche Verfahrensrecht des Parlaments ist das Verfahrensrecht des Untersuchungsausschusses eine Hybride nationaler Traditionen. Nicht so rigoros wie etwa angelsächsische Vorbilder, aber energischer als etwa französische Untersuchungsausschüsse ist die Arbeit im Ergebnis dem Verfahren des Bundestages nicht unähnlich.
- Die Minister der Mitgliedstaaten sind zum Erscheinen vor dem Ausschuß aufgefordert worden. Obwohl eine deutliche Tendenz bestand, dem Parlament das Recht strittig zu machen, nationale Minister in ihrer Rolle als Mitglieder einer europäischen Institution – des Rates – auch über die Präsidentschaft hinaus zum Erscheinen zu zwingen, ist dies letztlich nicht geschehen. Die Minister ließen sich zwar durch Beamte vertreten, haben jedoch das Erscheinen nicht absolut abgelehnt.
- Die zuständige französische Ministerin begab sich zwar nicht zum Ausschuß, hat ihn jedoch in Paris zu einem Zeitpunkt empfangen, als sie die Präsidentschaft noch nicht innehatte.

- Der Ausschuß hat mehrere Anhörungen abgehalten und ist in der Lombardei und in Seveso gewesen, um sich vor Ort ein Bild zu machen.
- Der Untersuchungsausschuß hat sein Interesse vor allen Dingen auf einen entscheidenden Punkt für die zukünftige Entwicklung der europäischen Umweltpolitik konzentriert: auf die Bedeutung einer gemeinschaftlichen Kontrolle der aufgrund des gemeinschaftlichen Umweltrechtes tatsächlich erzielten Ergebnisse¹⁰.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieses Berichtes ist mit seiner Verabschiedung noch vor der Auflösung des Parlamentes fest zu rechnen.

Gewässerschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung

Neben den beiden Hauptthemen – Luftverschmutzung und giftige Abfälle – gerieten zwei Ergebnisse auf anderen Gebieten etwas in den Hintergrund:

- Auf der Junisitzung des Umweltrates konnte endlich die zweite ‚Tochterrichtlinie‘ zur allgemeinen Gewässerschutzrichtlinie verabschiedet werden. Abzuwarten bleibt allerdings, ob damit ein tatsächlicher Durchbruch erzielt sein wird¹¹.
- Auf der November/Dezembersitzung scheint Übereinstimmung über die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung erzielt worden zu sein¹². Allerdings wird die endgültige Verabschiedung noch durch einen – verfassungsrechtlich begründeten – Vorbehalt Dänemarks verhindert.

Zehn Jahre EG-Umweltschutzpolitik

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft geht in ihren Ursprüngen auf den Pariser Gipfel von 1972 und das erste Umweltschutzprogramm von 1973 zurück. So konnte 1983 das zehnjährige Bestehen der Umweltpolitik der Gemeinschaft beangangen werden, was zugleich Anlaß war zu einer Bestandsaufnahme¹³. In einer Zeit der EG-Krisen bleibt der Umweltschutz eines der wenigen Erfolgserlebnisse: Von allen Anstößen des inzwischen fast legendären Pariser Gipfels bleibt somit die Umweltpolitik als der herausragende Erfolg.

Anmerkungen

1 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), *Neuartige Waldschäden in der Bundesrepublik*, BMELF, Postfach 14 02 70, 5300 Bonn 1.

2 Vgl. Dokument Nr. 3 in diesem Band.

3 Zusammenfassend sind diese Vorschläge nur im House of Lords behandelt worden, vgl. Select Committee on the European Communities, Sub-Committee G, 1983–84 Session; vgl. auch Konrad von Moltke, *Further Initiatives of the European Community in Air Pol-*

lution Control, Bonn: Institute for European Environmental Policy 1983.

4 Royal Commission on Environmental Pollution, 9th Report: *Lead in the Environment*, London: HMSO 1973.

5 Dok. KOM (83) 892.

6 Select Committee on the European Communities, Session 1983–83, 9th Report: *„Trans-frontier Shipment of Hazardous Wastes“*.

7 Deutscher Bundesrat, 522. Sitzung, 20. Mai 1983 (BR-DS 58/83).

- 8 Assemblée Nationale, Délégation pour les Communautés Européennes, Conclusions No 11/83 (réunion du 7 juin 1983).
- 9 ABl. der EG, C 184/83 v. 11.7.1983.
- 10 Noch nicht im Amtsblatt erschienen, Dok. KOM (81) 56.
- 11 Vgl. Nigel Haigh, EEC Environment Policy and Britain: An Essay and a Handbook, London: ENDS 1984.
- 12 Vgl. Deutscher Naturschutzring, Umweltverträglichkeitsprüfung. Chance und Herausforderung für die europäische Umweltpolitik. (Beiträge zum Natur und Umweltschutz, Nr. 8) Bonn: DNR 1983; Richtlinienvorschlag: Dok. KOM (80) 313.
- 13 Vgl. Nigel Haigh, a.a.O.; Richard Macrory (Hrsg.), Britain, Europe and the Environment. Contribution to a conference held at Imperial College of Science and Technology, London: Imperial College Centre for Environmental Technology 1983; Commission of the European Communities, Ten Years of Community Environment Policy, Brussels, November 1983 (Pre-Print, noch nicht auf deutsch erhältlich).

Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Neuartige Waldschäden in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1983.
- Deutscher Naturschutzring (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung. Chance und Herausforderung für die europäische Umweltpolitik, Bonn 1983.
- Haigh, Nigel, EEC Environment Policy and Britain: An Essay and a Handbook, London: ENDS 1984.
- Kommission der EG (Hrsg.), Ten Years of Community Environment Policy, Brüssel 1983.
- Moltke, Konrad von, Further Initiatives of the European Community in Air Pollution Control, Bonn: Institute for European Environmental Policy 1983.