

Umweltschutzpolitik

PASCALE KROMAREK

In der EG-Umweltpolitik war 1984 ein Jahr der Festigung der Trends und der Ausgestaltung von Details früherer Aktionen. Es war also ein Jahr der Konsolidierung, des Erfolgs in einigen Bereichen und auch der zaghaften Bestätigung einer institutionalisierten EG-Umweltpolitik. Große neue Anstöße hat es allerdings nicht gegeben.

Luftreinhaltepolitik

Unter den verschiedenen Umweltschutzbereichen stand die Luftreinhaltepolitik zweifellos im Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Das galt insbesondere für die Belastung der Luft durch Autoabgase und weniger für die Industrieabgase.

Die Luftverschmutzungsdiskussion kristallisierte sich unter deutschem Einfluß am Waldsterben. In der Bundesrepublik zeigten sich die Schäden vor allem an den Nadelwäldern früher und schwerer als in den anderen EG-Ländern, wo sie allerdings zwischenzeitlich auch bekannt sind. Die Auseinandersetzungen über die Richtlinienentwürfe zum Bleigehalt des Benzins und zur Luftverschmutzung durch Abgase von Kraftfahrzeugen¹ waren vom Thema Waldsterben dominiert und konzentrierten sich alsbald ganz auf den Katalysator und die Frage, wann er verbindlich eingeführt wird. Aber damit würde man der Komplexität der Richtlinienentwürfe nicht gerecht². Der Entwurf zum Bleigehalt des Benzins sah die verbindliche Einführung bleifreien Benzins in allen EG-Ländern bis 1989 und den Verkauf von bleifreiem Benzin in allen EG-Staaten ab 1986 vor. Der Richtlinienentwurf über die Verminderung von Autoabgasen empfahl folgenden Terminplan: Ab Oktober 1989 müssen Neuwagen neuer Modelle Grenzwerte für Kohlenmonoxid, Stickoxide und Kohlenwasserstoffe einhalten und mit bleifreiem Benzin fahren können; ab Oktober 1991 müssen alle Neuwagen, also auch solche von alten Modellen, den Grenzwerten entsprechen; bis 1995 schließlich müssen Kontrollvorschriften und verschiedene noch zu erlassende technische Vorschriften eingehalten werden³.

In dem Bemühen, die Entschlossenheit der Bundesregierung im Kampf gegen das Waldsterben zu demonstrieren, geriet der deutsche Innenminister in Konflikt mit den EG-Partnern, als er versuchte, die verpflichtende Einführung des Katalysators in Neuwagen schon zum 1. Januar 1986 durchzusetzen. Dieses

Ziel war zwar nicht nach dem Geschmack der deutschen Automobilhersteller, aber sie hätten dank langer Erfahrung mit USA-Exporten immerhin unter den Europäern die beste Ausgangsposition gehabt. Nachdem Frankreich, Italien und andere Länder widersprachen, griff man schließlich auf die gemeinschaftliche Regelung (1989) zurück. Die Deutschen drohten auch mit einem Alleingang in der EG, was ihnen Kritik von den EG-Partnern und der Kommission eintrug. Ihre Glaubwürdigkeit wurde in Frage gestellt, weil die Bundesregierung, während sie für den Katalysator kämpfte, gleichzeitig alles tat, um den raschesten und nächstliegenden Schritt zu vermeiden, nämlich Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen einzuführen. Auch wenn diese Maßnahme wohl kaum mehr als 20–30 % Verringerung der Stickoxid-Abgase von Autos (oder 7 % aller Stickoxid-Emissionen) erbringen würde, wäre sie doch allen anderen Maßnahmen zur Verringerung der Stickoxide im Kosten-Nutzen-Verhältnis überlegen⁴. Erst in zwei Ministerratssitzungen am 7. und 20. März 1985 konnte der Konflikt zwischen der Bundesrepublik und der Mehrzahl der EG-Partner – namentlich Frankreich, Italien und Großbritannien, die sich für die billigere und benzinsparende Magermotor-Technologie einsetzten – gelöst werden: Die Bleigehaltsrichtlinie wurde in der ursprünglichen Fassung verabschiedet⁵; ab Oktober 1989 ist die Einführung unverbleiten Benzins obligatorisch; sie kann aber schon vorher vorgeschrieben werden. Der Bleigehalt des verbleiten Benzins soll von 0,4 g/l auf 0,15 g/l reduziert werden. Der Entwurf über die Reduzierung der Abgase wird noch vom Rat geprüft.

Fortschritte gab es im Bereich der industriellen Emissionen. Im März 1984 hatte der Ministerrat dem Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen zugestimmt⁶, im Dezember billigte er den Richtlinienentwurf betreffend der Luftqualitätsstandards für Stickoxide⁷. Die erste Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Betrieb von Industrieanlagen aus verschiedenen Industriebereichen von einer vorherigen Genehmigung abhängig zu machen. Die Genehmigungsanforderungen entsprechen im großen und ganzen den geltenden Kriterien in den meisten Mitgliedstaaten, ohne sie grundsätzlich zu erschweren, da es sich um eine Angleichung der nationalen Vorschriften handelt; jedoch wird erst der praktische Vollzug zeigen, ob diese Richtlinie lau oder, dem Geist des Textes entsprechend, streng ausgelegt wird. Der Rat muß Emissionsgrenzwerte festlegen, die sich auf die beste verfügbare Technologie stützen, ohne zu hohe Kosten zu verursachen. Die zweite Richtlinie setzt u.a. Grenzwerte und Richtwerte für Stickstoffdioxidkonzentrationen (NO₂) in der Atmosphäre fest, die 1987 eingehalten werden müssen. Über den 1983 vorgelegten Richtlinienentwurf zur Begrenzung der Emissionen von Luftschadstoffen aus Großfeuerungsanlagen⁸ und den Vorschlag zu einer Verordnung über eine gemeinschaftliche Aktion zum verstärkten Schutz des Waldes gegen Brände und saure Niederschläge⁹ konnte 1984 kein Einvernehmen erzielt werden.

Grenzüberschreitender Transport gefährlicher Abfälle

Auch hier sind 1984 einige im Vorjahr begonnene Arbeiten im Gefolge des Verschwindens der Seveso-Dioxinfässer zum Abschluß gekommen. Der im Juli 1983 eingesetzte Untersuchungsausschuß des Europäischen Parlaments für die Behandlung giftiger und gefährlicher Stoffe legte dem Parlament im April 1984 seinen Bericht vor¹⁰. Die auf dem Bericht fußende EntschlieÙung vom 20. April 1984 enthält eine harte Kritik an dem Vorgefallenen und spricht Empfehlungen zur Abfallpolitik und zur Ausübung der Kontrolle seitens der Kommission aus¹¹. Der Untersuchungsausschuß schaffte einen wichtigen Präzedenzfall in der europäischen Politik, indem er im Sinne des sonst praktisch nie angewandten Artikels 95 der EP-Satzung eine Kontrolle über Gemeinschaftsorgane etablierte¹²: Die Kommission wurde gerügt, weil sie ihre Aufgabe als Kontrollorgan über die Durchsetzung der europäischen Richtlinien unzureichend erfüllt, und der Rat, weil er keine angemessene Politik im Bereich der grenzüberschreitenden Abfälle in Gang gesetzt habe.

Durch den Druck, den das Parlament mit seiner EntschlieÙung ausübte, konnte ein Fortschritt erzielt werden: In seiner Sitzung vom 28. Juni 1984 einigte sich der Ministerrat auf den Richtlinienvorschlag zur Überwachung und Kontrolle bei grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle – auch wenn die zivilrechtliche Haftungsfrage mangels Einigkeit zwischen den Deutschen und den anderen Partnern nicht geregelt werden konnte und ausgenommen wurde. Die Richtlinie führt ein strenges Kontrollsystem ein, das alle Staaten und insbesondere deren Verwaltungsbehörden zu umfangreichen Vollzugsmaßnahmen verpflichtet¹³.

Gewässerschutz

Im Bereich des Gewässerschutzes sind nur wenige konkrete Erfolge zu vermerken. Als einziges Ergebnis der Arbeiten über die Einleitung von gefährlichen Stoffen in die Gewässer ist die Verabschiedung der Richtlinien über Ableitungen von Quecksilber aus anderen Sektoren als dem der Alkalichloridelektrolyse¹⁴ sowie über die Ableitung von Hexachlorocyclohexan (Lindan)¹⁵ zu erwähnen. Um Fortschritte zu erzielen (von den 129 Stoffen, für die die Kommission 1981 Tochterrichtlinien zur Rahmenrichtlinie 76/464 vorrangig vorzubereiten beschloÙ, sind bis jetzt nur vier erlassen worden), beabsichtigen die Mitgliedstaaten ‚paketweise‘ zu arbeiten – d.h. einen einheitlichen Richtlinienvorschlag für die meisten dieser Stoffe zu erarbeiten; die technischen Vorschriften betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele werden in gesonderten Anlagen festgesetzt. Ein entsprechender Entwurf wurde erarbeitet, der nun zur Verabschiedung vor dem Rat steht¹⁶.

Der Meeresschutz war Gegenstand vieler Konferenzen zum Thema Nordsee und Mittelmeer, die allerdings keine konkreten Entschlüsse erbrachten, sondern Grundsatzserklärungen, die auf eine bessere Kontrolle der Verschmutzung dieser Gebiete abzielten.

Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche

Das Dritte Umweltaktionsprogramm zielt auf eine bessere Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche der EG ab¹⁷. Mit der Einbeziehung von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik wurden dazu erste Schritte unternommen. Wie notwendig dies ist, wird u.a. deutlich anhand der hohen Nitratbelastungen des Bodens infolge landwirtschaftlicher Produktionsweisen oder anhand der negativen Folgen von Entwässerungsmaßnahmen auf die ländliche Umwelt¹⁸.

Die Integration umweltpolitischer Aspekte in die Landwirtschaftspolitik drückt sich erstmals im Verordnungsvorschlag zur Verbesserung der Effektivität ländlicher Strukturen aus¹⁹. Er sieht u.a. einige umweltbezogene Maßgaben vor, wie z.B. die Möglichkeit, ländliche Investitionen „zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“ zu unterstützen. Der Vorschlag ist sowohl im Europäischen Parlament wie in den Mitgliedstaaten mit größtem Interesse diskutiert worden. Zum ersten Mal in der Vorbereitung von landwirtschaftlichen Vorschriften der EG wurden Vertreter von Umweltbelangen direkt angesprochen. Die französische Umweltministerin sowie der Europa-Ausschuß des britischen Oberhauses²⁰ und der Umweltausschuß des Europa-Parlaments brachten zahlreiche Änderungsvorschläge ein, die auf eine Verstärkung der umweltorientierten Vorschriften abzielen.

Ferner wurde die auch im Dritten Aktionsprogramm der EG gewünschte Integration von Umweltaspekten in die Entwicklungspolitik in Gang gesetzt. So betonen die EG-Umweltminister in einer Entschließung vom Oktober 1984, daß die Umweltaspekte integraler Bestandteil der Entwicklungspolitik werden sollen. Vorher wurde schon im Pisani-Memorandum²¹ die Wiederherstellung und der Schutz der Gleichgewichte und die Förderung einer langfristigen Ressourcenpolitik in den Entwicklungsländern gefordert. Auf derselben gedanklichen Grundlage stellt eine Mitteilung der Kommission²² den alarmierenden Zustand der Umwelt in den Entwicklungsländern fest, unterstreicht die Rolle des Umweltschutzes in der Entwicklungspolitik und schlägt einige Prinzipien für die künftige Politik der EG in diesem Bereich vor. Sie wurde dem Ministerrat im Dezember vorgelegt. Auch das dritte Lomé-Abkommen zwischen den 65 AKP-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft stellt umweltpolitisch einen großen Schritt nach vorne dar. Das neue Abkommen betont ausdrücklich die ökologische Dimension der Entwicklung und definiert die Ziele der Kooperation, insbesondere die umweltpolitischen Ziele sowie die wichtigsten Interventionsbereiche²³.

Umweltschutz auf dem Wege der Institutionalisierung?

Auf der institutionellen Ebene scheint die europäische Umweltpolitik an Bedeutung zu gewinnen. Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union²⁴ betrachtet die Umweltpolitik als eine der

Politiken der Union: Die Union hat u.a. zum Ziel „eine menschliche und harmonische Entwicklung der Gemeinschaft zu erreichen, deren Grundlagen . . . der Schutz der Umwelt und die Schaffung besserer Umweltbedingungen . . . sind“ (Art. 9). Auch wenn die Formulierung des Artikels 59 des Vertragsentwurfs über die Umweltpolitik an Präzision zu wünschen übrig läßt, so ist die Übernahme des Umweltschutzes in den Entwurf ein Willenszeichen, das Engagement der EG in diesem Bereich auf eine bis jetzt fehlende juristische Grundlage zu stützen und zu verstärken. Darüber hinaus haben die Wahlen zum Parlament die Bedeutung der Umweltproblematik für die Bevölkerung gezeigt; aus drei Staaten wurden ‚grüne‘ Parlamentarier gewählt, was die Gründung einer neuen Fraktion im Europa-Parlament, der ‚Regenbogen-Fraktion‘, ermöglichte.

Auch was die finanziellen Aspekte der Umweltpolitik betrifft, ist ein Hoffnungsschimmer entstanden: Dank der Beharrlichkeit des Europäischen Parlaments, das regelmäßig die Schaffung neuer Haushaltsposten für den Umweltschutz verlangte, beschloß der Rat im Juni 1982 von der Kommission vorgeschlagene Verordnung zur Finanzierung gemeinschaftlicher Umweltaktionen (GUA)²⁵. Mit 13 Mio. ECU für drei Jahre kann die Gemeinschaft drei Kategorien von Vorhaben (Entwicklung von saubereren, energiesparenden Technologien, Entwicklung neuer Meßverfahren, Erhaltung und Wiederherstellung bedrohter Biotope) – allerdings unter sehr restriktiven Bedingungen – unterstützen. Der Umwelthaushalt (0,05 % am Gesamthaushalt!) wird dadurch kaum geändert; jedoch sind diese gemeinschaftlichen Umweltaktionen ein Zeichen für eine beginnende Anerkennung der Notwendigkeit, den Umweltschutz besser zu dotieren.

Daß die Gemeinschaft im Umweltbereich immer häufiger mit einer Stimme auftritt, zeigte sich 1984 an ihrer Teilnahme bei zahlreichen internationalen Veranstaltungen zur Umweltproblematik (u.a. beim Genfer Übereinkommen zur grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, Nordsee- und Mittelmeerkonferenzen, Osloer und Pariser Konvention zum Meeresschutz, Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen).

Anmerkungen

- 1 Vgl. Dok. KOM (84)226.
- 2 Vgl. Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 2–1149/84/II/B v. 5. Dezember 1984.
- 3 Vgl. Bulletin der EG, 5/1984, S. 11.
- 4 Vgl. Umwelt in Europa, Bulletin des Instituts für Europäische Umweltpolitik, Bonn, Dezember 1984, Nr. 31.
- 5 Richtlinie 85/210 v. 20. März 1985, in: ABl. der EG, L 96 v. 3. April 1985.
- 6 Richtlinie 84/360 v. 29. Juni 1984, in: ABl. der EG, L 188 v. 16. Juli 1984.
- 7 Richtlinie 85/203 v. 7. März 1985, in: ABl. der EG, L 87 v. 27. März 1985.
- 8 Vgl. Dok. KOM (83)704.
- 9 Vgl. Dok. KOM (83)375.
- 10 Vgl. Dok. EP 1.109 u. 1.163/84.
- 11 Vgl. ABl. der EG, L 127 v. 14. Mai 1984.
- 12 Vgl. Europäisches Parlament, Geschäftsordnung, 2. Aufl., Luxemburg 1983.

- 13 Vgl. Richtlinie 84/631 v. 6. Dezember 1984, in: ABl. der EG, L 326 v. 13. Dezember 1984.
- 14 Richtlinie 84/156 v. 8. März 1984, in: ABl. der EG, L 74 v. 17. März 1984.
- 15 Richtlinie 84/491 v. 9. Oktober 1984, in: ABl. der EG, L 271 v. 17. Oktober 1984.
- 16 Vgl. Dok. KOM (84)772.
- 17 EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten v. 7. Februar 1983 zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1982–1986), in: ABl. der EG, C 46 v. 17. Februar 1983; vgl. auch Konrad von Moltke, Umweltschutzpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, S. 175–178, hier S. 175f.
- 18 Vgl. dazu David Baldock, Wetland Drainage in Europe – The Effects of Agricultural Policy in four EC Countries, Nottingham: Institute for European Environmental Policy/International Institute for Environment and Development 1984.
- 19 Vgl. Dok. KOM (83)559.
- 20 Vgl. House of Lords, Select Committee on the European Communities, Agriculture and Environment, HMSO London, Juni 1984.
- 21 Abgedruckt als Dokument Nr. 10 im Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, S. 405–408.
- 22 Dok. KOM (84)605.
- 23 Das 3. Lomé-Abkommen ist in Auszügen abgedruckt als Dokument Nr. 6 in diesem Band; vgl. auch Le Courier, Afrique-Carai-be-Pacifique, Brüssel 1985, Nr. 89 (numéro spécial).
- 24 Abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 25 Verordnung 1872/84 v. 28. Juni 1984.

Weiterführende Literatur

- Baldock, David, Wetland Drainage in Europe – The Effects of Agricultural Policy in four EC Countries, Nottingham: Institute for European Environmental Policy – International Institute for Environment and Development 1984.
- Die Europäische Gemeinschaft und der Umweltschutz, Brüssel: Kommission der EG 1983, 8 S. (Stichwort Europa 14/83).
- Narjes, Karl-Heinz, Der saure Regen fordert gemeinsames Handeln in Europa, in: EG-Magazin, Bonn 1983, Nr. 9, S. 12.
- Weinstock, Ulrich, Nur eine europäische Umwelt? Europäische Umweltpolitik im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökologischer Einheit, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, Berlin 1983, Nr. 1, S. 1–46.