Umweltpolitik

JAN C. BONGAERTS/DIRK HEINRICHS

Das Jahr 1986 war für die Umweltpolitik der EG ein Jahr der Ohnmacht. Deutlich wurde dies an der Unfähigkeit einer koordinierten einheitlichen Reaktion auf die grenzüberschreitenden Umweltkatastrophen von Tschernobyl, Ende April[1], und von Sandoz in Basel, Anfang November 1986. Nach dem Reaktorunfall wurde offensichtlich, daß eine gemeinsame Politik zum Schutz vor den Folgen radioaktiver Strahlung nicht betrieben wurde bzw. nicht durchgeführt werden konnte, weil wichtige Bestimmungen des Euratom-Vertrages von 1959 bis dato nicht in die Gesetzgebung aller EG-Mitgliedstaaten aufgenommen waren. So wurden beispielsweise zwei auf dem Euratom-Vertrag basierende Richtlinien über Maßnahmen zum Strahlenschutz und ärztliche Behandlung bei Strahlenschutz bisher nur von Großbritannien, Dänemark, Frankreich und Griechenland in nationales Recht überführt, obwohl dies bis spätestens zum 1. April 1986 zu erfolgen hatte.

Auf ähnliche Weise verlief die Reaktion der Rheinanliegerstaaten nach der Brandkatastrophe bei Sandoz. Sie erfolgte hoffnungslos verspätet, weil die Umweltminister dieser Staaten und der EG-Kommissar Clinton Davis erst zwölf Tage nach dem Unfall zu einer ersten gemeinsamen Sitzung eintrafen. Nach einer Presseerklärung diente diese Sitzung dem Informationsaustausch und der Feststellung von Lücken und Schwachstellen bei der Vorsorge. Eine Tagesordnung, die nicht gerade als ein Beleg für eine wirkungsvolle Vorgehensweise bei der Bewältigung grenzüberschreitender Gewässerschäden gelten kann.

Schließlich ist das Jahr 1986 dadurch gekennzeichnet, daß auf EG-Ebene fast keine wichtigen umweltpolitischen Entscheidungen getroffen wurden. Sogar bei den Verhandlungen über längst anerkannte Vorhaben der Kommission wurden so gut wie keine Fortschritte erzielt. Mit dieser Bilanz zog die EG in das Jahr 1987, das von der Kommission und vom Ministerrat zum „Europäischen Umweltjahr" ausgerufen wurde.

Die Berichterstattung über das Jahr 1986 fällt somit in zwei Bereiche auseinander. Zum einen ist über die umweltpolitischen Maßnahmen der EG zu berichten; zum anderen über die Inhalte des künftigen Vierten Umwelt-Aktionsprogramms, das im Umweltjahr 1987 eingeleitet werden soll.

EG-Umweltpolitik mit Hindernissen

Der aufkommende Pessimismus in bezug auf die Möglichkeiten der EG-Umweltpolitik stützt sich nicht nur auf die geringe Aussicht, im Ministerrat Einigkeit zu

erreichen. Vielmehr muß inzwischen die Frage erörtert werden, ob die bisherige Umweltpolitik der EG über die richtige Konzeption und die geeigneten Instrumente verfügt. Es ist eindeutig, daß die Einheitliche Europäische Akte eine Grundlage für die Durchführung einer eigenständigen Umweltpolitik bildet, aber zugleich gewinnt die Auffassung an Überzeugungskraft, daß viele Umweltprobleme mit den herkömmlichen Instrumenten nicht zu lösen sind.

Die Umweltpolitik der EG ist in einer gewissen Hinsicht als rückständig zu bezeichnen. Sie ist im wesentlichen gekennzeichnet durch Vorschläge der Kommission für – allesamt – medienbezogenen bzw. quellenbezogenen Richtlinien, die eine Zurückdrängung von einzelnen Schadstoffen aus einzelnen Medien bewirken sollen. Reguliert werden somit bestimmte Prozesse (Quellen) hinsichtlich ihrer Emissionen bestimmter Schadstoffe (etwa SO_2) in bestimmte Medien (wie die Luft).

Ein bekanntes Beispiel ist der bereits 1983 vorgelegte Vorschlag der Kommission zur Emissionsreduzierung von Luftschadstoffen aus Großfeuerungsanlagen[2]. Bei der Verabschiedung des Vorschlags tritt der Ministerrat seit nunmehr drei Jahren auf der Stelle, was eine zügige Abwicklung entsprechender Vorschläge für noch nicht erfaßte Industrieanlagen verhindert. Der sich bis Ende 1986 abzeichnende Kompromiß läßt deutlich werden, daß einschneidende und unter Umweltgesichtspunkten nicht vertretbare Änderungen des ursprünglichen Vorschlages in Kauf genommen werden müssen, wenn trotz unterschiedlicher nationaler Interessen eine Einigung erreicht werden soll.

Mittlerweile zeigt die Erfahrung, daß Umweltprobleme häufig einen medienübergreifenden Charakter besitzen. So ist beispielsweise die Emission von Quecksilber sowohl in Gewässer als auch in die Luft problematisch. Ebenso entstehen Umweltprobleme durch gleichzeitiges Einwirken mehrerer Schadstoffe (Synergie). Daher sind medien- bzw. quellenbezogene Regulierungen zur Schadstoffbekämpfung ineffizient. Darüber hinaus führt eine quellenbezogene Umweltpolitik oft zu Problemverlagerungen. Ein Beispiel dafür ist die Rauchgasentschwefelung bei Großfeuerungsanlagen, bei der feste Reststoffe und belastetes Abwasser anfallen. Schließlich ist eine Trennung zwischen Produktregulierung und Prozeßregulierung aus der Sicht der Umweltpolitik nicht sehr sinnvoll. So ist es umweltpolitisch zweifelhaft, bei Herstellern von Pflanzenschutzmitteln Emissionen in die Luft oder die Gewässer mit entsprechenden Regeln zu begrenzen, ohne die Gewässerbelastung, die durch den Einsatz von Pestiziden verursacht wird, zu berücksichtigen. Vielmehr verlangt die Logik zuerst eine Umweltverträglichkeitsprüfung des Produkts, bevor das Herstellungsverfahren auf seine Umweltverträglichkeit getestet wird.

Die Umweltpolitik der EG ist von solchen Idealvorstellungen noch weit entfernt, obwohl das Bewußtsein einer präventiven und integrierten Umweltpolitik vorhanden ist (siehe dazu das Vierte Umweltaktionsprogramm). Statt dessen wird – oft sehr mühselig – über Detailfragen verhandelt, deren Lösung meistens nur geringe oder ungewisse Umwelterleichterungen bringt. Deshalb versuchen

die Mitgliedstaaten oft, sich gegenseitig die Beweislast zuzuschieben. Tonangebend ist dabei England, das seine Zustimmung prinzipiell vom Vorhandensein eines lückenlosen Kausalitätsnachweises von Emissionen und deren Folgen abhängig macht. Schließlich ist festzustellen, daß in der Präferenzskala der Mitgliedstaaten ungewisse Umwelterleichterungen oft handfesten Wirtschaftsinteressen weichen müssen. Spanien liefert dafür Beispiele. Es ist daher verständlich, daß Fortschritte in der EG-Umweltpolitik schwierig zu erreichen sind. Die Erweiterung der Gemeinschaft und das damit entstandene Nord-Süd-Gefälle werden diese Entwicklung sicher bestätigen.

Die Einzelmaßnahmen im Jahr 1986

Auch wenn der Schluß gezogen werden kann, daß die EG auf dem Gebiet der Umweltpolitik nicht viel erreicht hat, so bedeutet dies nicht, daß es einen Mangel an Vorhaben gegeben hat. Im Gegenteil, die Auflistung aller Themen, die von der Kommission oder dem Ministerrat (oder von beiden Institutionen) beraten wurde, ist beträchtlich. In den Tabellen 1 bis 3 werden die wichtigsten Anliegen in knapper Form erläutert. Dabei wird nicht mehr nach Umweltmedien, sondern nach Produkten, Prozessen und der Kategorie „Abfälle" unterschieden.

Die drei Tabellen zeigen, daß die EG-Umweltpolitik breit gefächert ist, aber wenig Fortschritte erzielt. Wichtige Vorhaben, wie beispielsweise die Regulierung von Schadstoffemissionen in die Luft aus stationären und mobilen Quellen, sind nach wie vor ohne Aussicht auf Erfolg und drohen inhaltlich zu veraltern. Ein Beispiel dafür ist der Vorschlag zur Regulierung von Partikelemissionen aus Dieselmotoren von Automobilen (und kleinen Lastwagen). Nach Ansicht der ‚fortschrittlichen' Mitgliedstaaten Bundesrepublik und Dänemark sind die vorgeschlagenen Grenzwerte inzwischen technisch überholt, weil sie in allen neuen Modellen eingehalten werden. Sie widersetzen sich deshalb einer Verabschiedung dieser Werte, die ein Festschreiben veralteter Normierungen implizieren. Die Folgen sind klar: während im Ministerrat mit Rücksicht auf andere Mitgliedstaaten einer Verschärfung nicht zugestimmt wird, verhärtet sich die ablehnende Haltung der fortschrittlichen Mitgliedstaaten mit der Zeit. Im Endergebnis nimmt die Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses eher ab als zu.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bei den Beratungen über den Vorschlag zur Verringerung der Emissionen aus Großfeuerungsanlagen ab. Die Kompromißvorschläge der Niederlande und des Vereinigten Königreichs (beide hatten 1986 die Präsidentschaft inne) scheiterten, weil die Mitgliedstaaten ihre Zusage zu früheren Vorschlägen nicht als Grundlage für weitere Beratungen betrachteten. Vielmehr zogen sie diese zurück und fingen von vorne an. Die Durchsetzung einer einheitlichen Luftreinhaltepolitik ist damit abermals verschoben.

Demgegenüber gibt es Fortschritte bei der Regulierung von einigen Chemikalien und anderen gefährlichen Stoffen, wie Chrom und Asbest, für die Immissions- und Emissionsgrenzwerte vereinbart werden konnten. Aber auch in die-

Tabelle 1:
Umweltrelevante Vorhaben der EG im Jahre 1986; Kategorie „Produkte"

Produkte	Wer ist betroffen?	Medium	Art der Regulierung	Status
Asbest	Hersteller, Verwender	Luft	Verbot der Verwendung von 6 asbesthaltigen Fasern; Verbot der Verwendung von Asbest in 6 Produktgruppen	Erweiterung einer RL aus 1976; MB 13–12
Motorräder	Hersteller	Lärm	Grenzwerte nach Hubraumklassen; Verschärfung bereits vorgesehen.	MB 24–11
Schwefelgehalt in Heizöl	Raffinerien, Verbraucher	Luft	Grenzwerte	Verschärfung von SP abgelehnt 24–11
Gefährliche Chemikalien	Exporteure	Luft, Gewässer	Drittländerimporteure informieren; Export nur nach deren Zustimmung	KV
Automobile, Lkw	Hersteller	Luft	A. Grenzwerte für CO, HC, NOx, nach Hubraum und Baujahr	keine Einigung
			B. Grenzwerte für Partikel bei Dieselmotoren für Pkw und kleine Lkw, nach Hubraum und Baujahr	keine Einigung
Turmkräne	Hersteller, Bauunternehmen	Lärm	Reduzierung der Emissionsgrenzwerte auf der Höhe des Kranführers	KV

sem Bereich ist nicht zu übersehen, daß Fortschritte nur sehr langsam zustande kommen. So erfolgt die Regulierung der Konzentrationen von Chrom, DDT, PCP und CCl_4 volle zehn Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie 76/464/EWG, die im Anhang die sogenannten schwarzen und grauen Listen enthält[3].

Bedenkt man allerdings, daß es Tausende von Chemikalien gibt, mit denen umweltgerecht umgegangen werden soll, und für die es bislang keine Regulierungen gibt, so wird die Aussichtslosigkeit der bisherigen Umweltpolitik deutlich. Statt dessen wäre eine Umweltpolitik anzustreben, die mit einfachen Instrumenten dennoch eine Verantwortung für die Umwelteinflüsse des eigenen Handelns wirkungsvoll gestaltet.

Ausblick

Angesichts der Probleme der Konsensfindung über Detailfragen im Ministerrat stellt sich die Frage, ob die EG nicht von ihrem Bemühen ablassen sollte, einzelne Umweltgesetze der Mitgliedstaaten bis ins letzte Detail zu harmonisieren bzw. ihnen uniforme Regulierungen aufzuzwingen. Im Rahmen dieser Harmonisie-

Tabelle 2:
Umweltrelevante Vorhaben der EG im Jahre 1986; Kategorie „Prozesse"

Prozesse	Wer ist betroffen?	Medium	Art der Regulierung	Status
Große Industrieanlagen	Betreiber EVU's und andere	Luft	Emissionsverminderung für SO_2, NOx für Neuanlagen	Mehrheitserklärung 06–03; Veto von IRL SP 24–11
Radioaktivität	alle		A. Grenzwerte für Lebensmittel beim Import B. Importverbote für Lebensmittel aus Osteuropa C. Langzeitprogramm zur besseren Vorsorge	MB 12–05 28–02–87 MB 12–05, bis 31–05 KV 13–06
Industrierisiken	Chemie	Luft, Wasser	A. Neue Höchstmengen für Lagerung von Chlor, Ammoniumnitrat, Schwefeltrioxide B. Neue Höchstmengen für Verarbeitung von 8 Stoffen	MB 12–06
Klärschlamm	Klärwerke, Landwirtschaft	Gewässer	A. Grenzwerte für Konzentrationen von Ca, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn	MB 12–06
Asbest	Hersteller, Verarbeiter	Luft, Gewässer	Grenzwert für Luft und Grenzwerte für Wasser (Konzentration und Menge)	MB 24–11
Chrom	Diverse Hersteller	Gewässer	Immissionsgrenzwerte (gestaffelt nach Wasserhärte)	MB 13–12
DDT, PCP, CCL_4	Chemie	Gewässer	Immissions-, Emissionsgrenzwerte; Höchstwerte für Anreicherung in Fischen	MB 06–03
Aldrin, Dieldrin Endrin	Chemie, Verarbeiter von Textilfasern	Gewässer	Immissions-, Emissionsgrenzwerte; Höchstwerte für Anreicherung in Fischen	KV zur RL 76/464/EWG

rungsbemühungen leistet sie häufig Doppelarbeit zu den nationalen Umweltbehörden und bleibt oft genug im Dschungel der technischen Detailfragen hängen. Die drängenden Umweltprobleme in der EG erfordern jedoch weniger übereinstimmende nationale Gesetze als vielmehr ein schnelles Erreichen von klaren Zielvorgaben. Dabei soll es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die Maßnahmen im einzelnen zu bestimmen, damit den etwaigen nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann.

Die Konsequenzen einer solchen Überlegung berühren allerdings die Zielsetzung des Ministerrates in der EG-Umweltpolitik. Die Mitgliedstaaten wären nämlich aufgerufen, sich in diesem Gremium zunächst auf eine EG-weite Prioritätenliste relevanter Umweltprobleme zu einigen. Wahrscheinlich würden dabei

Tabelle 3:
Umweltrelevante Vorhaben der EG im Jahre 1986; Kategorie „Abfälle"

Abfall-kategorie	Wer ist betroffen?	Medium	Art der Regulierung	Status
Altöle	Entsorger	Luft	A. Verbot für kleine Verbrennungsanlagen	MB 14–11
			B. Grenzwerte für PCB und PCT im aufbereitetem Produkt	MB 14–11
Sondermüll	Exporteure, Transporteure Entsorger	Diverse Medien	A. Regulierung des Exports in Drittländer	MB 4–3
			B. Regulierungsbefugnisse an EG-Transitländer	MB 4–3
			C. Regulierung der Ablagerung auf hoher See	KV
			D. Anschluß der EG an internationale Konventionen	
PCB, PCT	Diverse Hersteller und Anwender von Trafos, Kühlgeräten	Diverse Medien	Verbot der Anwendung in neuen Anlagen	MB Juni 85 in Kraft 30–06

Abkürzungen: MB . .– . .: Beschluß des Ministerrates vom (Tag)–(Monat) 1986
KV . .– . .: Vorschlag der Kommission vom (Tag)–(Monat) 1986
EVU: Elektrizitätsversorgungsunternehmen
RL: Richtlinie
IRL: Irland
SP: Spanien

Quelle: Zusammenstellung auf der Grundlage des European Environment Fortneightly 1986, Nr. 246–267 (European Information Services, 1040 Avenue Elisabeth, B-1000 Brüssel).

Fragen mit grenzüberschreitendem Charakter von Bedeutung sein. So ist vor diesem Hintergrund nicht erkennbar, wie beispielsweise eine Tätigkeit der EG im Bereich der Altlastensanierung begründet werden kann. Demgegenüber sind die Probleme großräumiger Luftverschmutzung und internationaler Umweltkatastrophen nur auf europäischer Ebene lösbar. Nach der Verabschiedung der Prioritätenliste sollte der Ministerrat an Fristen gebundene Zielvorgaben nennen, in denen die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt sind. Aufgabe der EG-Kommission wäre dann die Überprüfung der Durchführung der Aufgaben auf der Ebene der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang wäre die Entwicklung einer uniformen Umweltberichterstattung von Bedeutung. Lediglich in diesem Bereich wäre eine Harmonisierung notwendig.

Nun ist gerade diese Vereinheitlichung eines der im Vierten Umweltaktionsprogramm enthaltenen Vorhaben[4]. Ebenso wird beabsichtigt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die Umweltberichterstattung in ihren Umweltgesetzen zwingend

vorzuschreiben. Diese Absicht scheint in der Tat sinnvoll, obwohl seine Umsetzung nicht einfach sein wird. Aber angesichts der Tatsache, daß die Umweltberichterstattung in den Mitgliedstaaten immer noch im Aufbau begriffen ist, dürfte das Bemühen um eine EG-weite Vereinheitlichung gerechtfertigt sein.

Das Programm enthält allerdings noch andere Vorhaben, die als allgemeine Rahmenbedingungen in Form einer Prioritätenliste für die Erarbeitung nationaler Umweltprogramme von Bedeutung sein könnten. Genannt seien Vorhaben zur Bekämpfung der Luftverunreinigung, zum Gewässerschutz (inklusive dem Schutz der Meere), zum Umgang mit Chemikalien (inklusive dem Export in Drittländer), zur Umweltverträglichkeitsprüfung der Biotechnologie und zur Reaktorsicherheit. Darüber hinaus enthält es, in Anlehnung an die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Vorstellungen zur ‚Konsolidierung' der Umweltpolitik in anderen Bereichen der EG-Politik. Dazu zählen die Industriepolitik (die den Industriefirmen Anreize setzen soll, die Umweltverträglichkeit ihrer Tätigkeiten selbst zu regeln), die Wettbewerbspolitik (die eine strikte Anwendung des Verursacherprinzips vorsehen soll), die Energiepolitik (die eine verringerte Verbrennung fossiler Brennstoffe und eine erhöhte Sicherheit der Kernenergie gewährleisten soll), die Transportpolitik (die auch das Ziel schadstoffarmer Fahrzeuge anstreben soll) sowie die Harmonisierung des Binnenmarktes (für die eine umweltgerechte Standardisierung der Produkte erforderlich ist).

Schon wegen der Fülle dieser Vorhaben ist fraglich, ob die im Rahmen der bisherigen EG-Umweltpolitik eingesetzten Instrumente auch künftig geeignet sind. Vielmehr droht nunmehr die Gefahr einer Bürokratisierung der EG-Umweltpolitik, die sich lediglich darum bemüht, Kompromißlösungen für Einzelfragen zu ermitteln, deren Durchsetzung von den Mitgliedstaaten eher halbherzig erfolgt. Statt einer solchen detaillierten Regulierung einzelner gefährlicher Stoffe, Prozesse oder Produkte, bedarf es globaler Zielvorstellungen, die von den Mitgliedstaaten in Form von nationalen Programmen verwirklicht werden sollen. Dabei hat die EG die Aufgabe der Kontrolle. In Zukunft wird es weniger darauf ankommen, durch Hinzunahme immer neuer Problembereiche die Umweltpolitik inhaltlich zu vervollständigen, sondern durch die Entwicklung neuer Instrumente und Vorgehensweisen die Bewältigung erkannter Probleme zu beschleunigen.

Anmerkungen

1 Siehe dazu auch Rahmenmitteilung der Kommission der EG v. 13. 6. 1986 an den Ministerrat über die Folgen des Unfalls von Tschernobyl, Dok. KOM (86) 327 endg.

2 Dok. Kom (83) 704 endg., geändert durch Dok. Kom (85) 47 endg.

3 Die schwarze Liste umfaßt Stoffe, deren umweltpolitische Regulierung dem Ministerrat obliegt, während die Stoffe der grauen Liste von nationalen Umweltprogrammen reguliert werden müssen. Im Anschluß werden die nationalen Grenzwerte vom Rat ‚harmonisiert'. Allerdings soll nicht übersehen werden, daß diese Richtlinie sich nur auf das Medium ‚Gewässer' bezieht.

4 Die kurze Darstellung des Vierten Umweltaktionsprogramms basiert auf einer englischsprachigen Veröffentlichung im Europe Environment Fortnightly, Nr. 264–266/1986.

Weiterführende Literatur

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Gemeinschaft und der Umweltschutz (Stichwort Europa 5/1987). Brüssel 1987.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Neue Wege in der Umweltpolitik (Mitteilung an den Rat). Dok. KOM (86) 76 endg.

Mayer-Tasch, P. C. (Hrsg.): Die Luft hat keine Grenzen. Internationale Umweltpolitik: Fakten und Trends. Frankfurt 1986.

Prittwitz, Volker: Drei Ansätze zur Analyse internationaler Umweltpolitik, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Technik und internationale Politik. Baden-Baden 1986, S. 489–504.