

Umweltpolitik

DAGMAR ROTH-BEHRENDT / DIRK DETKEN

Im Bereich der Umweltpolitik der Europäischen Union kann auf ein ereignisreiches und erfolgreiches Jahr zurückgeblickt werden. Viele – zum Teil seit Jahren in der Diskussion befindliche – Umweltschutzmaßnahmen in den Bereichen Luft, Wasser und Abfall konnten vor der Sommerpause 2000 abgeschlossen oder zumindest entscheidend vorangebracht werden.¹

Trotz der jüngsten Erfolge gab die im November 1999 von der Kommission vorgelegte Gesamtbewertung des Fünften Umweltaktionsprogramms (KOM (99) 543) keinen Anlass zur Euphorie. Nach diesem Arbeitspapier über die Auswirkungen der europäischen Umweltpolitik seit 1992 hat sich die Qualität der Umwelt nur in bestimmten Bereichen verbessert. Zwar wurde der Ausstoß von FCKW, Schwefeldioxid, Stickstoffoxid und Ammoniak gesenkt, es gibt weniger stark verschmutzte Seen und die Wasserressourcen werden schonender genutzt. Bislang werden Erfolge aber durch die Zunahme des Verbrauchs der natürlichen Ressourcen und durch weiter steigendes Verkehrsaufkommen wieder aufgewogen.

Ein Grund für die durchwachsene Bilanz des Gesamtbewertung des Fünften Umweltaktionsprogramms ist in der unzureichenden Umsetzung existierender europarechtlicher Vorschriften durch die Mitgliedstaaten in nationales Rechts zu sehen. 1998 erfolgten 582 Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten, allein 141 davon gegen Deutschland. Ein markantes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Umsetzung der so genannten Flora-Fauna-Habitat (FFH) Richtlinie 92/43 EG.

Ein weiterer Mangel liegt in der noch unzureichenden Einarbeitung des Umweltschutzes in alle Bereiche der Politik. Solange Umweltaspekte nicht fester Bestandteil der Wirtschafts-, Industrie-, Verkehrs-, Energie- und Landwirtschaftspolitik sind, laufen Maßnahmen in diesen Politikfeldern immer wieder Gefahr eine nachhaltige Entwicklung im Bereich des Umweltschutzes zu unterlaufen.

Bestehende Lücken im Rechtssystem der EU sind weit weniger ausschlaggebend als die beiden erstgenannten Gründe. Beispiel für die Schließung einer bisher bestehenden Lücke ist das Weißbuch zur Umwelthaftung von Februar 2000. Dieser Diskussionsgrundlage soll im ersten Halbjahr 2001 ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur europaweiten Regelung der Umwelthaftung folgen. Damit wird der Notwendigkeit einer zivilrechtlichen Verantwortlichkeit für Umweltschäden nach dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. Das Europäische Parlament wird voraussichtlich im Oktober 2000 seine Stellungnahme abgeben.

Klimapolitik

Zweieinhalb Jahre nach Annahme des Kyoto-Protokolls im Rahmen der dritten Konferenz der Parteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen (COP 3) im Dezember 1997 ist endgültig Ernüchterung eingetreten. Das auf dem Klimagipfel in Kyoto beschlossene und damals weltweit begrüßte Ziel der Reduktion der sechs wichtigsten Treibhausgase im Zeitraum 2008 bis 2012 um 8% des Standes von 1990 wird in der EU aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erreicht werden. Diese Einschätzung wird mittlerweile auch von der für Umweltpolitik zuständigen Kommissarin Margot Wallström geteilt.²

Dieser Rückschlag für die Umweltpolitik der EU beruht nur zum geringen Teil darauf, dass sich die Ziele des Kyoto-Protokolls angesichts des zeitgleich steigenden Emissionstrends als ambitioniert herausgestellt haben. Vielmehr haben sich die Unterzeichner des Kyoto-Protokolls zwar einem rechtlich verbindlichen Reduktionsziel verschrieben, die Aushandlung von Regelungen zur praktischen Umsetzung jedoch auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Dieser Bereich jedoch stagniert seit Jahren mit der Folge, dass die Ratifizierung und Umsetzung des Kyoto-Protokolls noch immer aussteht. Nachdem auf den beiden Folgekonferenzen der Vertragsstaaten der Klimakonvention COP 4 in Buenos Aires im November 1998 und COP 5 in Bonn im Herbst 1999 lediglich Impulse in Richtung einer Lösung gesetzt werden konnten, richten sich nun alle Hoffnungen auf COP 6 Ende diesen Jahres in Den Haag (13./14. November 2000).

Einer der Verhandlungsschwerpunkte sind die flexiblen Mechanismen, von denen die wichtigste Frage die des Emissionshandels ist. Dabei geht es um Schaffung eines internationalen Emissionsmarktes, auf dem Länder Verschmutzungsgenehmigungen an- und verkaufen können. Die Europäische Kommission hat in Folge ihrer Mitteilung vom Mai 1999 zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls am 8. März 2000 den Emissionshandel als Kernstück der Reduzierung der Treibhausgase bezeichnet und ein Grünbuch dazu veröffentlicht.³ Neben den zu erwartenden Auseinandersetzungen innerhalb der EU ist der Emissionshandel Streitpunkt mit den USA, die sich dem europäischen Wunsch nach einer Höchstgrenze der handelsfähigen Emissionen entgegensetzen. Das Europäische Parlament wird seinen Standpunkt dazu voraussichtlich im Herbst 2000 beschließen.

Luftreinhaltung

Die bereits im September 1996 verabschiedete so genannte Luftrahmenrichtlinie hat im April 1999 mit dem Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens für die Richtlinie über Grenzwerte für Schwefel- und Stickstoffdioxid (RL 99/30) erste konkrete Ausgestaltung erfahren. Entsprechend dem gesetzgeberischen Ziel der Rahmenrichtlinie wurden darin für die erste Gruppe von bisher nur allgemein identifizierten Schadstoffen konkrete Vorschriften für maximale Konzentrationen und Gefahrenschwellenwerte festgelegt. Weitere schadstoffspezifische Tochterrichtlinien sind in Arbeit, so wurde im Juli 2000 in zweiter Lesung des Europäischen Parlaments der Richtlinienvorschlag über Grenzwerte für Benzol und Kohlen-

monoxid angenommen (KOM (98) 591). Im September 2000 wird der Gemeinsame Standpunkt zur Ozonrichtlinie (KOM (99) 125) erwartet. Durch dieses Paket von Richtlinien werden zwar erstrebenswerte Qualitätsziele vorgegeben, es mangelt jedoch an der rechtlichen Verbindlichkeit. So muss der Zielwert der Ozonrichtlinie mit 120 Mikrogramm/m² zwar rigide, nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag aber lediglich „in einer absehbaren Zeitspanne“ erreicht werden. Nach dem Willen des Parlaments soll der Wert zumindest bis zu einem feststehenden Zeitpunkt – dem Jahr 2020 – erreicht werden.

Neben der Festsetzung von Qualitätszielen ist die Reduzierung der Emissionen zentrales Werkzeug im Ringen um saubere Luft. In der Richtlinie zu nationalen Emissionsobergrenzen wurden von der Kommission Emissionsreduktionen von 78% für Schwefeldioxid, 55% für Stickstoffoxid, 21% für flüchtige organische Verbindungen und 60% für Ammoniak vorgeschlagen. Ziel ist es die Versauerung und die Bildung von Ozon in Bodennähe einzudämmen. Die damit verbundene Senkung der Emissionsgrenzwerte unter die Werte des Göteborger Protokolls wurde vom Europäischen Parlament in erster Lesung im März 2000 übernommen und der Umweltrat im Juni ist dem weitgehend gefolgt. In zweiter Lesung wird zu prüfen sein inwieweit die Ergebnisse des Umweltrats als ausreichend zu betrachten sind.⁴ Es ist davon auszugehen, dass sich der Rat eine taktische Spanne lässt, um in den kommenden Verhandlungen bewegungsfähig zu bleiben.

In einem für Deutschland sensiblen Bereich der Luftreinhaltungspolitik kam es im letzten Jahr zu erheblichen Verzögerungen. Der Vorschlag der Kommission zur Reduzierung der Luftverschmutzung durch Großfeuerungsanlagen vom Juli 1998 (KOM (98) 415) zielt darauf ab, die zulässigen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickoxid und Staub durch Kraftwerke erheblich zu senken. Nachdem das Europäische Parlament die Grenzwerte in seiner ersten Lesung im April 1999 weiter verschärfte und auch auf bestehende Anlagen ausdehnte, konnte sich der Umweltrat, nachdem dies im Dezember 1999 und März 2000 gescheitert war, erst im Juni 2000 auf einen Gemeinsamen Standpunkt einigen. Zentraler Streitpunkt war die Frage, inwieweit für bereits bestehende Anlagen bei der Anpassung an die neuen Anforderungen flexible Sonderregelungen gelten dürfen. Für Deutschland mit der umfangreichsten Braunkohle-Energiegewinnung in der EU stellt dies eine schwierige Frage dar, da selbst modernste Braunkohle-Kraftwerke die Grenzwerte nicht einhalten können. Die nun gefundene Kompromissformel soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Anlagen nicht einzeln abzurechnen, sondern die Reduzierungsziele der Richtlinie auf die Gesamtheit der nationalen Anlagen umzulegen und diese damit im landesweiten Gesamtergebnis einzuhalten.

Abfallpolitik

Der Gedanke der Produzentenverantwortung ist eines der Kernelemente der Abfallpolitik der EU. Ein Beispiel für die Rolle, die dem Hersteller beim Abfallmanagement zugemessen werden kann, ist die Verpackungsrichtlinie (RL 94/62 EG). Ein weiterer wichtiger Schritt hin zur Produzentenverantwortung im Hinblick auf die

Abfallentsorgung wurde mit der Altautorichtlinie erreicht. Im Mai 2000 konnten Rat und Parlament im Vermittlungsverfahren einen Kompromiss zu der hochumstrittenen Richtlinie finden, nachdem zuvor der Gemeinsame Standpunkt zweimal von Deutschland blockiert und auch im Juli 1999 nur gegen die Stimme des größten europäischen Autoproduzenten angenommen wurde. Entscheidender Punkt ist die Regelung über die Kostentragung der Entsorgung und hierbei besonders die Kosten für Fahrzeuge, die sich bereits auf dem Markt befinden. Ein vom Europäischen Parlament dabei durch alle Züge des Gesetzgebungsverfahrens durchgesetzter Grundsatz ist, dass der Letztbesitzer von den Verwertungskosten freigestellt bleiben muss. Von Seiten der Industrie wurde im Laufe des Entscheidungsprozesses intensiv auf die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch die Kostenlast für bereits auf dem Markt befindliche Fahrzeuge hingewiesen, da die auf dem Fahrzeugmarkt der EU stark vertretenen Marken mit einer stärkeren Kostenlast zu rechnen haben, als Marken mit kleinerem europäischen Marktanteil. Ein von Sozialdemokraten und Christdemokraten gemeinsam eingebrachter Änderungsantrag mit dem Inhalt, nach dem Vorbild der Niederlande auch den Neuwagenkäufer bereits 150 DM in einen Fonds für die spätere Verschrottung einzahlen zu lassen, erhielt im Europäischen Parlament nicht die erforderliche Mehrheit. Nachdem nun gefundener Kompromiss gilt Folgendes: Während für ab dem 1. Juli 2002 zugelassene Fahrzeuge die Entsorgungskosten bei den Herstellern liegen, zahlen die Hersteller für bereits auf dem Markt befindliche oder bis dahin zugelassene Fahrzeuge erst ab 2007 die Entsorgungskosten. Die Mitgliedstaaten sind bis dahin aufgefordert, Systeme zur kostenlosen Rücknahme einzurichten.

Das Prinzip der Produzentenverantwortung spielt auch in dem Richtlinienvorschlag der Kommission über Abfälle von elektrischen und elektronischen Geräten vom Juni 2000 eine Hauptrolle (KOM (2000) 347). Damit soll das Einsammeln und die getrennte Behandlung von elektrischen und elektronischen Abfällen (Haushaltsgeräte, Fernseh- und Videogeräte) gefördert werden. Die Hersteller solcher Produkte sollen danach bis spätestens 2006 das Verwerten, Recyceln und Beseitigen finanzieren und durch verpflichtende Verwertungsanteile von 70-90% je nach Produktgruppe soll bereits die Entstehung des Abfallberges verhindert werden. Der Vorschlag hat das Parlament erst kurz vor der Sommerpause 2000 erreicht, mit der ersten Lesung ist nicht vor Ende des Jahres zu rechnen.

Einen Schnittpunkt zwischen Abfallpolitik und Luftreinhaltepolitik stellt der Bereich der Abfallverbrennung dar. Dem Vorschlag des Europäischen Parlamentes aus der ersten Lesung im April 1999 folgend sind die beiden Richtlinien über die Verbrennung von Abfällen nunmehr zusammengefasst worden.⁵ Durch die Zusammenlegung konnte ein europaweites einheitliches Konzept für die Verbrennung aller Abfallarten geschaffen werden und zudem die Frage der Mitverbrennung⁶ so gelöst werden, dass keine Rechtslücken mehr bestehen. Die Diskussionen um die Müllverbrennungsanlagen stellt ein anschauliches Beispiel für die Vermengung von Umweltschutzinteresse und handfestem Marktinteresse dar. Um der Gefahr des Müllexports aus Deutschland mit seinen strengen nationalen Anforderungen und daraus resultierenden teuren Verbrennungsanlagen in andere Ländern mit geringe-

ren Anforderungen und billigeren Anlagen zu begegnen, lag es im Interesse der deutschen Müllverbrennung die Emissionsgrenzen hochzufahren und damit die Auslastung der landeseigenen Anlagen zu sichern. Gleichzeitig ging es den Betreibern von Mitverbrennungsanlagen in Industriebetrieben darum, unter dem Motto „Vorrang der Verwertung vor der Entsorgung“ gegenüber reinen Müllverbrennungsanlagen eine Besserstellung zu erreichen. Die Divergenzen zwischen der zweiten Lesung im Europäischen Parlament vom März 2000 und der Ratsposition bezogen sich vorrangig auf Verfahrensfragen und Ausnahmen für gesonderte Produktionszweige wie etwa Zementwerke. Eine Einigung im Vermittlungsverfahren wurde Mitte Juli erreicht.

Wasserrahmenrichtlinie

Ende Juni 2000 wurde nach dreijährigen Verhandlungen, der ursprüngliche Kommissionsvorschlag stammt bereits von Februar 1997, im Vermittlungsverfahren zur Wasserrahmenrichtlinie ein Kompromiss zwischen Rat und Parlament gefunden. Mit der Wasserrahmenrichtlinie sollen die unterschiedlichen, nur unzureichend aufeinander abgestimmten Elemente der Wasserschutzgesetzgebung der letzten 20 Jahre zu einer einheitlichen Politik zusammengeführt werden. Die Auseinandersetzung um einheitliche Grundsätze, Terminologie, Zielsetzungen und Maßnahmen in diesen Bereichen war bis zuletzt sehr umstritten und involvierte neben den inhaltlichen Problemen auch erheblich Verfahrensfragen.⁷ Die zweite Lesung hatte sehr gegensätzliche Positionen zwischen Rat und Parlament offenbart. Dies insbesondere hinsichtlich der Verbindlichkeit der zu erzielenden Qualitätsziele und der Auslagerung von Vorschriften zum Grundwasserschutz in später folgende so genannte Tochtrichtlinien der Rahmenrichtlinie, was de facto eine Verzögerung des Grundwasserschutzes bedeutet. Ein weiterer Problempunkt war die Nulltoleranz gegenüber bestimmten gefährlichen Stoffen, d.h. die Beseitigung jeglichen Ausstoßes von diesen Substanzen innerhalb der nächsten 20 Jahre.

Das Ergebnis der Vermittlung ist ein Kompromiss bei dem sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament Zugeständnisse gemacht haben. Wegen der fehlenden Einklagbarkeit der Qualitätsziele und der Auslagerung der Grundwasserregeln wird das Ergebnis von Seiten der Nichtregierungsorganisationen angegriffen.⁸ Gerade der letzte Punkt ist aus Sicht des Europäischen Parlamentes eher kritisch zu bewerten, da sich die Versammlung seit geraumer Zeit für eine Regelung der Grundwasserfragen durch die Rahmenrichtlinie ausgesprochen hat. Als Erfolg für den Wasserschutz kann jedoch die Verpflichtung der Umweltminister gesehen werden, den Ausstoß von gefährlichen Stoffen wie Blei, Kadmium und Quecksilber in den nächsten zwei Jahrzehnten komplett zu beseitigen.

Ausblick

Im Herbst 2000 wird die Kommission die Grundsätze des Sechsten Umweltaktionsprogramms vorstellen, mit dem die Leitlinien der Umweltpolitik für die nächsten Jahre bestimmt werden sollen. Nach der Amsterdamer Reform fällt auch dieses

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Strategiepapier unter das Mitentscheidungsverfahren und bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlamentes und des Rates. Neben der Klimapolitik, der effizienten Nutzung der natürlichen Ressourcen und dem Schutz der Bevölkerung vor gesundheitsschädlichen Substanzen werden diese Grundsätze mit der Erweiterung der EU eine der bedeutendsten umweltpolitischen Herausforderungen der Zukunft behandeln. Die Beitrittskandidaten haben alle mit erheblichen Umweltproblemen in den Bereichen Luft, Wasser, Boden, Abfall und Industrieanlagen zu kämpfen. Es hat sich gezeigt, dass die Probleme der Kandidaten, den hohen Standard der Umweltgesetzgebung der EU zu übernehmen, eines der entscheidenden Hindernisse für einen zügigen Beitritt sind. Als Beispiel für einen besonders kritischen Bereich sei hier nur die Nukleare Sicherheit erwähnt.

Da ein europäisches Umweltrecht „à la carte“, d.h. die nur teilweise Erfüllung des gemeinschaftlichen Besitzstandes nach den nationalen Prioritäten und Möglichkeiten des Bewerbers, mit dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar ist, sind länderspezifische Ausnahmeregelungen im Bereich des Umweltrechts weder eine lang- noch mittelfristige Lösung. Es könnte deshalb für einen Beitrittskandidaten ein entscheidender Fehler sein, sich auf die Gewährung von Übergangsregelungen zu verlassen. Der Gefahr, dass es in der Folge dieser Erweiterungsproblematik zu einer Abschwächung der Umweltschutzanstrengungen in der EU insgesamt kommt, muss entschieden entgegen gewirkt werden.

Anmerkungen

- 1 Siehe unten.
- 2 Am 10. Februar 2000 in Berlin, Rede vor der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen, die Kommissarin wies in diesem Zusammenhang aber auch darauf hin, dass der Stand von 1990 durchaus erreichbar sei.
- 3 Mitteilung KOM (2000) 88, 8. März 2000, Grünbuch zum Emissionshandel KOM (2000) 87, 8. März 2000.
- 4 Zum Vergleich die Parlamentsposition/ Gemeinsamer Standpunkt/Göteborger Protokoll im Überblick: bei Schwefeldioxid – 3634/3850/4044, bei Stickstoffdioxid – 5923/6519/6698, bei organischen Verbindungen – 5581/6510/6600 und bei Ammoniak: 2827/3110/3128 jeweils Kilotonnen.
- 5 Die Rede ist von der RL 94/67/EG über die Verbrennung von gefährlichen Abfällen und dem Kommissionsvorschlag KOM (98) 558 über die Verbrennung von Abfällen.
- 6 Mitverbrennung heißt, dass es sich um eine Energieerzeugungs- oder Produktionsanlage handelt, in der Abfall als Regel- oder Zusatzbrennstoff verwendet wird.
- 7 Vgl. Voraufgabe.
- 8 European Voice 6.-12. Juli 2000, Seite 7.

Weiterführende Literatur

- Demmke, Christoph; Unfried, Martin; Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin, Maastricht 2000.
- Eigenhofer, Christian; EU climate change policy after Kyoto, Report of a centre for European policy working party, Brüssel 1998.
- European Environment Agency; Environment in the European Union at the turn of the century, Luxemburg 1999.
- Hartje, Volkmar; Axel Klaphake (Hrsg.); Die Rolle der Europäischen Union in der Umweltplanung, Marburg 1998.
- Kuhlmann, Uta; Globale Umweltprobleme und die Rolle der Weltbank: Eine institutionenökonomische Analyse, Hagen 1999.
- Letzgus, Oliver; Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes, Frankfurt/Main u.a. 1999.
- Lowe, Philip; Stephen Ward (Hrsg.); British environmental policy and Europe, London, New York 1998.