

Umweltpolitik

GABY UMBACH

In ihrer Gesamtbewertung des fünften Umweltaktionsprogramms¹ (5. UAP) wies die Kommission 1999 auf Fortschritte beim Einsatz neuer, verbesserter Instrumente für umweltpolitische Maßnahmen und beim Schutz der Ozonschicht, bei der Verringerung grenzüberschreitender Luftverschmutzung, der Verbesserung der Wasserqualität und der Sicherung der Lebensqualität der Bürger hin. Gleichzeitig wurden Probleme des Klimawandels und des Abbaus der Ozonschicht, des Natur- und Habitatschutzes, negativer Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten und der schonenden Nutzung natürlicher Ressourcen sowie geringe Fortschritte der nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union (EU) aufgezeigt. Diese Kritikpunkte geben Anlass zur Besorgnis über den Allgemeinzustand der Umwelt in Europa. Ihre Lösung durch zukünftige Gemeinschaftsmaßnahmen wurde daher dringend angemahnt.

Hierauf basierend und verstärkt durch die umweltpolitische Prioritätensetzung der schwedischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 hat die EU im vergangenen Jahr wesentliche Weichenstellungen für die Zukunft der europäischen Umweltpolitik vollzogen.

Diese sind geprägt von der Vorstellung des 6. UAP und der Annahme der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung durch den Europäischen Rat von Göteborg sowie der Annahme des Kyoto-Protokolls durch die 6. Vertragskonferenz der Klima-Rahmenkonvention der Vereinten Nationen (UN). Durch die Verabschiedung des Programms LIFE III im Juli 2000 wurde zudem das Finanzinstrument für den Umweltbereich für 2000-2004 neu ausgerichtet. LIFE III ist mit 640 Millionen Euro ausgestattet und umfasst die Bereiche Umwelt, Natur (je 47 Prozent) und Drittländer (6 Prozent).

Bei der Umsetzung von EU-Umweltmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten muss auch im Jahr 2000 eine mangelnde Vollzugsbereitschaft festgehalten werden. 755 neue Beschwerden, Verstöße und von Amts wegen aufgedeckte Fälle wurden registriert. Die Kommission reichte in 39 Fällen Klage gegen Mitgliedstaaten beim EuGH ein und adressierte 122 mit Gründen versehene Stellungnahmen beziehungsweise Zusatzstellungen an die Mitgliedstaaten.² In 406 Fällen – den meisten in einem Politikfeld in diesem Jahr – wurde im Dezember 2000 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.³ Zum ersten Mal wurde außerdem eine Geldbuße gemäß Art. 228 EGV verhängt. Sie richtete sich gegen Griechenland wegen der mangelhaften Beseitigung von Abfällen auf Kreta (Rechtssache C-387/97).

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand – Das 6. UAP der EU

Auf der Basis der Gesamtbewertung des 5. UAP erarbeitete die Kommission in Kooperation mit EU-Institutionen und unter Konsultation von Umwelt- und Industrieverbänden und Mitgliedstaaten die Prinzipien des 6. UAP für den Zeitraum 2001-2010. Mit der Vorlage des Entwurfs (KOM(2001)31 endg.) durch die Kommission am 24. Januar 2001 begann ein intensiver und kontroverser Beratungsprozess, der eine Konkretisierung des Entwurfs vor dem Hintergrund umfangreicher Kritik des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates an fehlenden Zielvorstellungen und Zeitplänen sowie an zu vagen Formulierungen dringend geboten erscheinen ließ.⁴

Der Rat hat seine Kritik an der mangelnden Fokussierung auf die Erweiterung der EU in das 6. UAP eingearbeitet und damit zu dessen Konkretisierung beigetragen. Die Anhörung der Beitrittskandidaten führte zur besseren Berücksichtigung ihrer Standpunkte und der stärkeren Integration der Erweiterung.⁵ Die Änderungsvorschläge des Rates bezogen sich zudem auf die Einbindung quantitativer Ziele, Zeitpläne und Umweltindikatoren zur stärkeren Berücksichtigung der Integration der Umwelt in andere Sektorpolitiken, die Verbesserung der Energieeffizienz, die Bekämpfung von Klimaveränderungen und die bereits vom Europäischen Rat vom Santa Maria da Feira im Juni 2000 als relevant eingestufte städtische Umwelt.⁶

Auch die Arbeit des EP, das im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens eingebunden ist, trug nochmals zur Präzisierung bei. Trotz des Widerstandes der PPE-DE-Fraktion nahm es in seiner ersten Lesung im Juni 2000 Änderungsvorschläge unter anderem zur stärkeren Berücksichtigung der EU-Erweiterung (speziell durch die Aufnahme der Beitrittskandidaten in das NATURA 2000-Netz) für verbindliche thematische Programme und die Festlegung konkreter langfristiger Ziele an.⁷

Der Rat nahm seinen gemeinsamen Standpunkt zum 6. UAP am 8. Juni 2001 an. Der Weg ist somit frei für die Annahme des 6. UAP durch den Rat und die zweite Lesung im EP.

Das 6. UAP betont die europäische Verantwortung im Klima- und Naturschutz, für Umwelt und Gesundheit und nachhaltigen Ressourcenverbrauch. Mit ihm soll der vom Europäischen Rat in Cardiff 1998 initiierte und bislang nur schleppend anlaufende „Cardiff-Prozess“ zur Integration von Umweltbelangen in die Gemeinschaftspolitiken neue Impulse erhalten. Das Programm stützt die vom Europäischen Rat in Göteborg 2001 verabschiedete Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung (KOM(2001)264) und trägt durch seine Unterstützung der Realisierung von Art. 6 EGV zur Vorbereitung der EU auf den UN-Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung („Rio+10“) im Jahr 2002 bei.

Das 6. UAP ruht auf vier Grundpfeilern, die von den bestehenden medienspezifischen Politiken unterstützt werden. Der Kampf gegen den Klimawandel bildet den ersten Grundpfeiler. Langfristiges Ziel ist die Reduzierung des CO₂-Gehalts in der Atmosphäre um 20 bis 40 Prozent gegenüber den Werten von 1990 bis 2020 (längerfristig sogar um 70 Prozent) und die Stabilisierung der globalen Temperaturveränderung auf 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau. Im Mittelpunkt des Pfeilers stehen neben strukturellen Veränderungen in den Sektoren Energie und Verkehr, die Verringerung der Emission von Treibhausgasen, die Erhöhung der

Energieeffizienz, die Kraft-Wärme-Kopplung sowie die Schaffung EU-weiter Handelsregelungen für CO₂-Emissionen. Als erster Schritt auf diesem Weg wird die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Verringerung der Emissionen von 2008-2012 um 8 Prozent gegenüber 1990 beitragen.

Den zweiten Grundpfeiler des 6. UAP bildet der Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt. Zur Verhinderung des Aussterbens von Arten und zum Schutz natürlicher Habitate sollen bis 2010 Maßnahmen ergriffen werden, die bisher bestehende Schutzmaßnahmen wie beispielsweise die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) durch die Errichtung und Ausweitung des NATURA 2000-Netzes ergänzen. Des Weiteren sollen auch Strategien für den Boden und zum Schutz der Meere, ein integriertes Küstenzonenmanagement, Waldzertifizierungssysteme und die Weiterentwicklung der Forstwirtschaft sowie die Kontrolle im Bereich der genetisch veränderten Organismen die biologische Vielfalt innerhalb der EU sichern.

Der dritte Pfeiler Umwelt und Gesundheit geht auf die Relevanz des Umweltschutzes für die Gesundheit des Menschen ein. Er wird bereits jetzt durch das dem Rat zur Annahme vorliegende Aktionsprogramm im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2001-2006) sowie das Weißbuch „Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik“ (KOM(2001)88) vom 13. Februar 2001 unterstützt. Besondere Ziele dieses Pfeilers sind die Verringerung der Belastung durch Chemikalien und Pestizide, die Entwicklung von spezifischen Gesundheits- und Umweltindikatoren, die Überprüfung bestehender Normen und Grenzwerte, die Qualitätssteigerung der Wasserressourcen durch die vollständige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinien, die Verbesserung der Luftqualität und Verringerung der Lärmbelastung.

Der nachhaltige Ressourcenverbrauch und die Effektivierung der Abfallwirtschaft bilden den vierten Grundpfeiler. Hauptziel der Gemeinschaft ist es, parallel zur Abschaffung der Subventionierung von fossilen Brennstoffen bis 2010 zu gewährleisten, dass 12 Prozent der gesamten Energie und 22 Prozent des Stroms durch erneuerbare Energien erzeugt werden. Im Bereich der Wasserwirtschaft liegt diesem Pfeiler besonders die Wasserrahmenrichtlinie zugrunde, die mit der Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens im Bereich der Wasserpolitik die Leitlinien für diesen Bereich vorgibt. Außerdem soll eine Strategie für die nachhaltige Nutzung von speziell nicht erneuerbaren Ressourcen entwickelt werden, die auch steuerliche Aspekte der Nutzung solcher Energiequellen thematisiert. Abzuwarten bleibt, ob das spanische Veto gegen einen harmonisierten Steuersatz bei der Energiesteuer oder der deutsche Widerstand gegen das Ende der Subventionierung von Kohle den Fortschritt in diesem Bereich längerfristig blockieren können.

In Bezug auf die Abfallwirtschaft soll neben der generellen Reduzierung der Menge zur endgültigen Entsorgung bestimmter Abfälle um 20 Prozent bis 2010 und um 50 Prozent bis 2050 gegenüber dem Stand von 2000 eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch erreicht werden. Durch die Einbeziehung der integrierten Produktpolitik, zu deren Weiterentwicklung die Kommission im Februar 2001 ein Grünbuch (KOM(2001)68) angenommen hat, und die Beeinflussung der Gebrauchsgewohnheiten innerhalb der Union will die EU zudem die Abfallmenge reduzieren und die Recyclingquote erhöhen.

Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung

Gemäß dem Auftrag des Europäischen Rates von Helsinki 1999 legte die Kommission am 15. Mai 2001 als Ergebnis einer breit angelegten Debatte mit EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und gesellschaftlichen Akteuren über das Konsultationspapier zur Ausarbeitung einer Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (KOM(2001)517) vom März 2001 die Mitteilung über die Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (KOM(2001)264) vor. Auch wenn das EP mit Bedauern zur Kenntnis nahm, aus Zeitmangel nicht ausreichend in die Prüfung des Entwurfes der Kommission eingebunden gewesen zu sein, nahm der Europäische Rat von Göteborg die Strategie im Juni 2001 an und ergänzte damit die Lissabonner Strategie um eine Umweltdimension.⁸

Eng verbunden mit der Rio-Erklärung der UN zur nachhaltigen Entwicklung (1992), dem „Cardiff-Prozess“ und den Prioritäten des 6. UAP kommt die EU mit dieser Strategie der 1997 auf der 19. Generalversammlung der UN eingegangenen Verpflichtung nach, vor dem nächsten Weltgipfel zur Nachhaltigkeit („Rio+10“ im Jahr 2002) Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten.

Ausgehend von der Nachhaltigkeitsdefinition der Brundtland-Kommission von 1987 bilden allgemeine Empfehlungen und Vorschläge zur besseren Abstimmung und Bewertung der Sektorpolitiken zur Verwirklichung der Nachhaltigkeit, spezifische Maßnahmen für die EU-Ebene sowie Schritte zur Implementation und Evaluation die Kernelemente der dreigliedrigen EU-Strategie. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimensionen sind von nun an bei der Politikgestaltung parallel zu prüfen und zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten der EU werden dazu aufgefordert, in Ergänzung der europäischen Initiative in nationalen Konsultationsprozessen eigene Strategien für die nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten. Mit dieser Schwerpunktsetzung werden die Strategie und der „Cardiff-Prozess“ zu den wichtigsten Instrumenten der Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung der EU.⁹

Mit der Verabschiedung der Strategie hat sich die Integration von Umweltaspekten in alle Sektorpolitiken zu einer wirklichen Querschnittsaufgabe entwickelt. Auch wird sich der Europäische Rat von nun an bei seinen Frühjahrstreffen regelmäßig mit dem Stand der nachhaltigen Entwicklung der EU befassen. Abzuwarten bleibt, mit welcher Beständigkeit die schleppende Integration von Umweltbelangen in die Sektorpolitiken – insbesondere in die Wirtschaftspolitik – die nachhaltige Entwicklung der EU langfristig blockieren wird. Eine erste Evaluierung der Strategie, die als Grundlage für den auswertenden Bericht 2003 dient, wird die Kommission im Herbst 2002 vorlegen.

Die sechste Vertragskonferenz der Klima-Rahmenkonvention der UN

Zur Vorbereitung der EU-Verhandlungspositionen für die sechste Vertragskonferenz der Klima-Rahmenkonvention (COP6) wurden die Luftreinhaltungs- und die Klimapolitik weiterentwickelt. Die Richtlinien für Grenzwerte des Ozongehalts, für Schwefeldioxid, Stickoxid und Ammoniak in der Luft sowie für die Belastung durch flüchtige organische Verbindungen wurden vom Rat in gemeinsamen Stand-

punkten kommentiert; die Verordnung über ozonschichtabbauende Stoffe wurde angenommen; die Revision der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie (88/609/EWG) vorangetrieben.

Das Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der EU (KOM (2000)87) wurde im März 2000 angenommen und prüft die Praktikabilität der Optionen eines Handelssystems, das CO₂-Emissionen großer Punktquellen beschränken soll, im Hinblick auf die Implementation des Kyoto-Protokolls. Im Juli 2000 verabschiedete die Kommission die Entscheidung 2000/479/EG über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER). Es folgten Maßnahmen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen. Ein wichtiger Schritt war zudem das Programm zur Klimaänderung (ECCP) (KOM(2000)88 endg.) vom März 2000, das die Eckpunkte der Implementation der Ziele und Mechanismen des Kyoto-Protokolls festlegt und neben Vertretern der Regierungen auch Experten, NGOs und die Wirtschaft integriert.

Für die COP6 über die Durchführungsmodalitäten des Kyoto-Protokolls im November 2000 in Den Haag stellte die EU die ökologische Integrität des Protokolls und die Verankerung der Relevanz nationaler Maßnahmen als wesentliche Instrumente für Industriestaaten, die nicht durch die Flexibilisierungsmechanismen des Kyoto-Protokolls ersetzt werden dürften, in den Mittelpunkt ihrer Position. Weitere Punkte waren die Festlegung spezifischer Regeln für die Kyoto-Mechanismen, die Risiken von CO₂-Senken¹⁰ und die Erfüllungskontrolle.¹¹

Trotz technischer Einigkeit über die Regeln für die Kyoto-Mechanismen und Erfüllungsüberwachung, scheiterte die Konferenz an Fragen quantitativer Nutzung von CO₂-Senken zur Reduktion der Treibhausgase und des Verhältnisses von nationalen Maßnahmen und dem Einsatz der Kyoto-Mechanismen. Die Vorschläge der so genannten „Umbrella-Gruppe“ (USA, Kanada, Australien und Japan), die aufgrund ihres hohen Verbrauchs von fossilen Brennstoffen auf einer Anrechnung von Wäldern als CO₂-Senken in großem Umfang beharrten, gefährdeten nach Auffassung der EU die ökologische Integrität des Protokolls und wurden von ihr abgelehnt. Die Konferenz wurde daher bis 2001 ausgesetzt.¹²

Der Europäische Rat von Nizza und der Rat forderten die Vertragsparteien nach dem Scheitern von Den Haag zur Einigung über die ausstehenden Fragen auf. Bilaterale Kontakte der EU mit der „Umbrella-Gruppe“ im Dezember 2000 und mit den USA im April 2001 führten nicht zur erhofften Annäherung. Auch die informellen Vorbereitungsgespräche im Juni in Den Haag gestalteten sich schwierig.

Die COP6-bis im Juli 2001 in Bonn konzentrierte sich auf Senken, Mechanismen und nationale Maßnahmen und war überschattet von der Ablehnung der Ratifizierung durch die USA. Die Verhandlungen gestalteten sich bis zuletzt besonders wegen des Beharrens der verbliebenen „Umbrella-Gruppe“ auf ihrer Position zur Berücksichtigung von CO₂-Senken schwierig.

Maßgeblich für den Erfolg der COP6 war schließlich die Bereitschaft der EU zu weitgehenden Zugeständnissen (unter anderem finanzielle Hilfen für Entwicklungsländer beim Klimaschutz), die damit die Ratifizierung des Protokolls insgesamt über den Erfolg ihrer Verhandlungspositionen stellte. Auf diese Bereitschaft

lässt sich auch der Erfolg der „Umbrella-Gruppe“ bei der Anerkennung von Wäldern als CO₂-Senken zurückführen. Mit diesem Ergebnis muss die EU zu den „Nicht-Gewinnern“ von Bonn gerechnet werden, da sie wesentliche Abstriche (etwa bei der Bedeutung nationaler Maßnahmen) an den von ihr verfolgten Zielen hinnehmen musste. So ist Europa auch die einzige Region, die sich zu einem nennenswerten Abbau von CO₂-Emissionen verpflichtet hat. Mit dem Kompromiss vom 27. Juli 2001 können nun die nationalen Ratifizierungsverfahren für das Kyoto-Protokoll beginnen.

Ausblick

Mit der neuen Programm- und Strategiegeneration hat die EU die Weichenstellung für die Zukunft vollzogen. Die konkrete Ausformulierung dieser Weichenstellung wird besonders vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU sowie der Vorbereitung auf den Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung „Rio+10“ im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit des nächsten Jahres stehen.

Anmerkungen

- 1 KOM(1999)543.
- 2 KOM(2001)309 endg.
- 3 KOM(2001)309 endg. Teil II.
- 4 Vgl. Agence Europe, Nr. 7919, 9.3.2001.
- 5 Agence Europe, Nr. 7916, 6.3.2001.
- 6 Vgl. Agence Europe Nr. 7980, 9.6.2001 und Rat der Europäischen Union, 2355. Tagung des Rates – Umwelt – 7.6.2001, 9116/01.
- 7 Agence Europe, Nr. 7978, 7.6.2001.
- 8 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über Umweltpolitik und nachhaltige Entwicklung: Vorbereitung des Europäischen Rates von Göteborg (2000/2322(INI)) PE 301.036 und Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg); 15. und 16. Juni 2001, SN 2001/01 REV 1.
- 9 Vgl. Rat der Europäischen Union: Einbeziehung der Umweltbelange in die Sektorpolitiken und Strategien der Gemeinschaft für nachhaltige Entwicklung, EUM 2001/851/I.
- 10 D.h. Wälder, Böden und andere Ökosysteme, die CO₂ aus der Luft absorbieren.
- 11 2278. Tagung des Rates – Umwelt – 22.6.2000, 9420/00 und 2302. Tagung des Rates – Umwelt – 7. 11.2000, 12924/00.
- 12 Vgl. Umwelt für Europäer, Nr. 6 / März 2001, S. 10.

Weiterführende Literatur

- Erbguth, Erbguth (Hrsg.): Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven (Rostocker Umweltrechtstag 2000), Baden-Baden 2001.
- Holzinger, Katharina; Peter Knoepfle (Hrsg.): Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement, Basel/Genf/München 2000.
- McCormick, John: Environmental Policy in the European Union, Houndmills/Basingstoke/Hampshire 2001.
- Schepelmann, Philipp: Von Helsinki nach Göteborg, Evaluierung der Umweltintegration in der Europäischen Union, Wien (SERI) 2000.