

Umweltpolitik

GABY UMBACH

Die umweltpolitische Strategie der Europäischen Union (EU) war auch im vergangenen Jahr von den 2000/2001 formulierten Leitlinien für die zukünftige Ausrichtung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik geprägt. Medienübergreifende Initiativen und Programme, die im Hinblick auf Nachhaltigkeit und damit in diesem Jahr besonders auf den Weltgipfel in Johannesburg von Bedeutung sind, spielten eine zentrale Rolle. So waren nachdem im Vorjahr deren interne Dimension im Mittelpunkt stand u.a. die Ausgestaltung der externen Dimension der Strategie für nachhaltige Entwicklung, der Erhalt der Biodiversität, die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls sowie damit verbundene Vorschläge von Bedeutung.

Bei der Umsetzung des Umweltrechts setzt sich 2001 die mangelnde Vollzugsbereitschaft der Vorjahre fort. Insgesamt muss eine Zahl von 488 Vertragsverletzungsverfahren, 293 mit Gründen versehenen Stellungnahmen, 127 Klagen beim EuGH und 20 Fällen von Zwangsgelderhebung kritisch notiert werden. Damit fallen ca. 40% der laufenden Fälle in den Umweltbereich. Zudem bedeutet dies einen Anstieg der Gesamtfälle im Umweltbereich von ca. 40% gegenüber dem Vorjahr.¹

Öffentlichkeitsbeteiligung und Förderung von Umweltverbänden – Neue Aspekte von Umwelt-Governance in der EU

Zur Stärkung der Governance-Strukturen im Umweltbereich verabschiedete der Rat 2001 einen gemeinsamen Standpunkt zum Richtlinienvorschlag über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (KOM (2001) 779). Der Entwurf regelt die Anwendung der ‚zweiten‘ (Öffentlichkeitsbeteiligung) sowie teilweise der ‚dritten‘ Säule (Gerichtszugang) der Aarhus-Konvention von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf der Gemeinschaftsebene.² Die EU-Öffentlichkeit erhält damit die Möglichkeit, frühzeitig an der Entscheidungsfindung von Initiativen mitzuarbeiten, die mit Richtlinien über Batterien und Akkumulatoren, Abfallwirtschaft, Schutz der Gewässer vor Nitratverunreinigung und über die Luftqualitätskontrolle zusammenhängen.

Im Hinblick auf die Stärkung dieser Governance-Strukturen wurde zudem ein neues Aktionsprogramm zur Förderung im Umweltschutz tätiger Nichtregierungsorganisationen (NRO) (KOM (2001) 337) erarbeitet, das im März 2002 vom Rat angenommen wurde. Das Programm fördert von 2002-2006 die systematische

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Beteiligung von Umweltverbänden auf europäischer Ebene bei Ausarbeitung und Implementation von EU-Umweltrecht und bezieht erstmals NRO der assoziierten Staaten, Maltas, Zyperns, der Türkei sowie aus den Balkanstaaten mitein. Der finanzielle Rahmen des Programms beträgt 32 Mill. Euro.

Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung gentechnisch veränderte Organismen

Im Juli 2001 legte die Kommission den Vorschlag über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen (GVO) und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln (KOM (2001) 182) vor. Der Umweltrat diskutierte diesen Entwurf erstmals während seiner Oktobersitzung. Der Entwurf regelt und ermöglicht den Rückruf von GMO, erleichtert die Beobachtung möglicher Auswirkungen von GMO sowie die Überprüfung von Produkten durch Kennzeichnungspflicht. Er garantiert zudem die Information und den Schutz der Verbraucher. Einige der genannten Punkte sind zur Zeit noch strittig, sodass eine Einigung nicht vor Oktober 2002 zu erwarten ist.

Im Hinblick auf die in der EU verwandten Codes zur Kennzeichnung der GMO soll gemäß des Vorschlags auf internationaler Ebene ein dementsprechendes System erarbeitet werden. Die EU will daher die Entwicklung eines solchen Systems im Rahmen der OECD und der Gremien des Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit, das 2002 durch die EU und ihre Mitgliedstaaten ratifiziert wird, vorantreiben.

Aktionspläne zum Erhalt biologischer Vielfalt

Im Oktober 2001 erzielte der Rat ‚Umwelt‘ Einigung über die Abschnitte ‚Einleitung‘ und ‚Erhaltung der biologischen Vielfalt im Bereich der Naturressourcen‘ der Gemeinschaftsstrategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt (KOM (2001) 162) und nahm damit einen Teil der im März 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegten sektoralen Aktionspläne zur Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zum Erhalt der Artenvielfalt von 1998 an. In seinen Schlussfolgerungen unterstrich der Rat erneut im Juni 2002 die besondere Relevanz der Integration von Gemeinschaftspolitiken zur biologischen Vielfalt in andere Politikbereiche wie Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Forschung, Tourismus und Verkehr sowie insgesamt als Querschnittsaspekt der Politikgestaltung. Er forderte Kommission und Mitgliedstaaten auf, diese Integration voranzutreiben und appellierte an die Mitgliedstaaten, der Umsetzung des EU-Umweltrechts, insbesondere des NATURA-2000-Netzes sowie der Wasserrahmenrichtlinie, Priorität einzuräumen.³

Die drei weiteren sektoralen Aktionspläne zum Erhalt der Artenvielfalt in den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft und wirtschaftliche Zusammenarbeit wurden bereits im Juni 2001 von den Räten ‚Landwirtschaft‘ und ‚Fischerei‘ sowie im November 2001 vom Rat ‚Entwicklung‘ angenommen.

Die Aktionspläne geben der EU konkrete Maßnahmen und messbare Zielgrößen zur Erreichung des vom Europäischen Rat in Göteborg festgelegten Ziels der dra-

stischen Bekämpfung des Rückgangs der biologischen Vielfalt bis 2010 an die Hand. Zur Zielerreichung sollen Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne dienen, die die Kommission laut Ratsbeschluss vom Juni 2001 so bald wie möglich, spätestens jedoch bis 2003, ausarbeiten soll.

Strategie für nachhaltige Entwicklung

Der Europäische Rat von Göteborg forderte mit der Ergänzung der Strategie für nachhaltige Entwicklung (KOM (2001) 264) den Rat auf, Umweltindikatoren (u.a. für Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen, Müllproduktion) für die Evaluation der Umsetzung der Umweltdimension der Strategie zu entwickeln. Diese Umweltindikatoren sollen die Strukturindikatoren, die die soziale und wirtschaftliche Dimension der Lissabon-Strategie erfassen, ergänzen und die Ausgewogenheit von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltnachhaltigkeit gewährleisten. Als Ergebnis der Beratungen des Rats entstand 2001 eine offene, ergänzungsfähige Liste von Umweltindikatoren, die die Kommission nun ihren Jahresberichten zur Evaluation der nachhaltigen Entwicklung in der EU zugrundelegt.

Im März 2002 legte die Kommission dem Europäischen Rat von Barcelona den ersten Bericht über die Umsetzung der Strategie (KOM (2002) 14) vor, für dessen Ausarbeitung die vorläufige Liste der Umweltindikatoren zum allgemeinen wirtschaftlichen Hintergrund, zu Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, allgemeiner und beruflicher Bildung, Internetverbreitung, Vergabe öffentlicher Aufträge, Risikokapital, staatliche Beihilfen und zum sozialen Zusammenhalt von grundlegender Bedeutung war. Der Europäische Rat stellte auf der Grundlage dieser ersten Evaluation fest, dass Erfolge bei der Umsetzung der Strategie zwar zu verzeichnen seien, aber partiell zu langsam erzielt würden. Die Strategie soll daher vereinfacht werden, um eine effektivere Implementation zu ermöglichen.⁴

Der Rat ‚Umwelt‘ legte bei seinen Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung großen Wert auf die Ergänzung der Strategie durch die Forcierung der Integration von Umweltbelangen in andere Sektorpolitiken sowie auf die Koordinierung von EU-Initiativen (z.B. zur Biodiversität, zur Klimaänderung und zum Emissionshandel) untereinander und mit nationalen Politiken.

Ergänzend wurde die Formulierung einer externen EU-Politik zur nachhaltigen Entwicklung bis zum Weltgipfel im August/September 2002 in Johannesburg als zentral erachtet, um die globale nachhaltige Entwicklung zu fördern.⁵ Dieser Vorgabe kam die Kommission mit ihren Mitteilungen „10 Jahre nach Rio: Vorbereitung auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002“ (KOM (2001) 53) und „Auf dem Weg zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“ (KOM (2002) 82) nach, in denen sie die EU-Schwerpunkte Schutz der natürlichen Ressourcen, Integration von Umweltschutz und Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit im Zuge der Globalisierung sowie Verbesserung von good governance und Partizipation auf nationaler und internationaler Ebene umreißt.

Parallel zu den Entwicklungen auf EU-Seite wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis zum Weltgipfel einzelstaatliche Strategien für nachhaltige Entwicklung

unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erarbeiten. Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Gruppe ‚Strategie für nachhaltige Entwicklung‘ als neue Untergliederung der Ratsgruppe ‚Umwelt‘ geprüft.

Hinsichtlich der Relevanz des Themas beschäftigte sich auch der Allgemeine Rat am 17.6.2002 mit der EU-Position für Johannesburg und befürwortete die Fortführung des proaktiven Ansatzes der externen Dimension der EU-Nachhaltigkeitsstrategie. Er betonte dabei den Wunsch der EU, ihrer Vorreiterrolle bei der Bekämpfung von Armut und der Förderung globaler Nachhaltigkeit weiter gerecht zu werden.

Internationale Klimaverhandlungen und die EU-Initiativen zum Klimawandel

Nach der Einigung über die Durchführung des Aktionsplans von Buenos Aires während der 6. Vertragskonferenz der UN-Klimarahmenkonvention (COP6-bis) im Juli 2001 in Bonn, stellte die UN-Klimakonferenz im November 2001 in Marrakesch (COP7) die letzte Klippe vor in Kraft treten des Kyoto-Protokolls dar.

Während der Konferenz konnten die in Bonn aus Zeitmangel noch unbeantwortet gebliebenen Fragen zu den Durchführungsbestimmungen geklärt und eine formelle Entscheidung erzielt werden. Der Verhandlungsschwerpunkt der EU, die bei der COP7 weit weniger Kompromisse eingehen musste als noch in Bonn, lag u.a. auf Treibhausgasinventaren, der Emissionsberichterstattung, der ökologischen Integrität der COP6-bis-Einigung sowie der Ablehnung von Neuverhandlungen des erzielten Kompromisses. Außerdem zählte für die EU die Ernennung der 20-köpfigen Expertengruppe für Technologietransfer zu den zentralen Ergebnissen.

Des Weiteren wurden in Marrakesch 15 Durchführungsentscheidungen zum Kyoto-Protokoll beschlossen, die den Weg frei machen für die Ratifizierung und Implementation durch die Vertragsstaaten. Hauptpunkte sind detaillierte Regelungen zur Nutzung der Kyoto-Mechanismen, zur Anrechnung von Senken, Förderung des Klimaschutzes in Entwicklungsländern sowie zum System der Erfüllungskontrolle.

Die erzielte Einigung über das anspruchsvolle System der Erfüllungskontrolle ist dabei durchaus als Erfolg der EU-Verhandlungsführung zu werten. Das System sieht neben verbindlichen Konsequenzen für den Fall der Nichterfüllung der Pflichten (Emissionsreduktion und regelmäßige Berichterstattung zu nationalen Senkenaktivitäten und Treibhausgasemissionen) genaue Verfahrensvorschriften bei der Entscheidungsfindung vor. Über die Nichterfüllung wird eine 10-köpfige ‚Enforcement Branch‘ entscheiden, die sich aus sechs Vertretern der Entwicklungsländer und vier Industrieländervertretern zusammensetzen wird. Eine analog bestellte ‚Facilitative Branch‘ wird sich mit Implementationsproblemen befassen, die außerhalb des Bereichs der Nicht-Erfüllung liegen.

Die Frage, ob zukünftig beschlossene Sanktionen einen völkerrechtlich bindenden Charakter haben sollen, wurde auf die erste Verhandlungsrunde der Vertragsparteien nach Ratifizierung des Kyoto-Protokolls (COP/MOP1 voraussichtlich 2003) verschoben. Ebenso wurde der Beschluss von Schritten zur Ausdehnung des Teilnehmerkreises und zur Verschärfung der Reduktionsziele für die Zeit nach 2012 auf die COP/MOP1 vertagt.

Im Hinblick auf die Ratifizierung war es das erklärte Ziel der EU, das Protokoll bis zum Weltgipfel für Nachhaltigkeit 2002 in Johannesburg in Kraft treten zu lassen.

Am 31.5.2002 konnte das EU-interne Ratifizierungsverfahren durch die Hinterlegung der 16 Ratifizierungsurkunden bei der UNO abgeschlossen werden. Da zur erfolgreichen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls allerdings mindestens 55 Unterzeichnerstaaten mit mindestens 55% der CO₂-Emissionen der Industriestaaten im Jahr 1990 nötig sind, ist die Ratifizierung, nach dem Ausstieg der USA,⁶ durch mindestens die EU, die Mittel- und osteuropäischen Länder, Russland, Kanada sowie Japan nötig. Am 1.8.2002 hatten 77 der 84 Unterzeichnerstaaten mit insgesamt 36% der CO₂-Emissionen von 1990 das Protokoll ratifiziert. Kanada und Russland gehörten nicht zu diesen Ländern.⁷ Ein in Kraft treten zum Weltgipfel in Johannesburg – das zentrale Ziel der EU – ist damit nicht erreicht worden.

Im Hinblick auf die EU-Initiativen für den Klimawandel, die für die Implementation des Kyoto-Protokolls relevant sind, ist u.a. der im Oktober 2001 vorgestellte Kommissionsvorschlag einer Rahmenrichtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen (KOM (2001) 581) zu nennen. Dieses System soll Maßstäbe für eine internationale Lösung setzen. Außerdem sind die Europäischen Programme für den Klimawandel (KOM (2000) 88) und ‚Saubere Luft für Europa‘ (KOM (2001) 245) hier relevant.

Der Richtlinienvorschlag über ein System des Emissionshandels implementiert einen der im Kyoto-Protokoll angelegten flexiblen Mechanismen und regelt den Aufbau eines gemeinschaftlichen Rahmens und Markts für den Handel mit Emissionsberechtigungen von 2005 an. Er soll vor allem das Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Dabei umreißt er allerdings zunächst nur den Handel mit CO₂ und begrenzt ihn auf ausgewählte energieintensive Kernsektoren, d.h. zunächst nur große Industrieanlagen, die der IVU-Richtlinie (96/61/EG) unterliegen. Hauptbestandteil ist hierbei die Zuordnung von Emissionszertifikaten zu bestimmten Anlagen. Eine Ausdehnung auf andere Treibhausgase als CO₂ wird angestrebt.

Während der Verhandlungen im Rat sprach sich eine Vielzahl von Mitgliedsstaaten für ein obligatorisches Handelssystem ab 2008 aus, weil nur durch Beteiligung einer größtmöglichen Zahl von Industrieunternehmen Nachhaltigkeit sichergestellt werden könne. Eine Einigung auf diese Position konnte bisher jedoch nicht erzielt werden. Der Rat befürwortet im Zusammenhang mit diesen Einzelmaßnahmen die zukünftige Verbindung der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls mit dem Richtlinienvorschlag zum Emissionshandel, um die Kohärenz der Ansätze sicherzustellen. Außerdem unterstrich er 2001 nochmals die Relevanz von flankierenden Maßnahmen zur Ausbildung, Aufklärung und Sensibilisierung der Unionsbürger für die Klimaänderung.⁸

Zu den Kernelementen des Europäischen Programms für den Klimawandel sind die Erschließung des Potentials für Energieeinsparungen sowie die Steigerung der Energieeffizienz, die Verminderung der Treibhausgasemissionen im Bereich Verkehr, die Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel, die Verkehrsverlagerung und die

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Minderung der CO₂-Emissionen von Pkw sowie Umwelt- und Energiesteuern zu zählen.

Über das bereits Ende April 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegte Programm ‚Saubere Luft für Europa‘ wurde im Oktober 2001 im Rat Einigung erzielt, die Programmprioritäten Behandlung von Partikeln, Ozon, Deposition und Versauerung sowie Schutz der Bevölkerung vor gesundheitsschädlicher Luftverschmutzung begrüßt. Das Programm skizziert die zukünftige europäische Luftreinhaltestrategie, die – unter Einbeziehung der Beitrittskandidaten – die europäischen Maßnahmen zur Luftreinhaltung und die Forschung in diesem Bereich integrieren und harmonisieren soll.

Ausblick

Von unmittelbarer Relevanz für die gemeinschaftliche Umweltpolitik 2002/2003 ist der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, dessen Gelingen ein vielgeäußertes Anliegen der EU ist. Der Europäische Rat von Sevilla nahm im Juni 2002 die Gesamtposition der EU an, die die von der UNO gesetzten Hauptverhandlungsbereiche Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität unterstützt und thematisiert. Neben der allgemeinen Nachhaltigkeitsstrategie basiert die Grundposition u.a. auf der Handelsliberalisierung als Motor der nachhaltigen Entwicklung, dem Aufbau einer Freihandelszone zwischen den Entwicklungsländern sowie der Erhöhung der Entwicklungshilfe.

Der angestrebte ‚Global Deal‘ von Johannesburg zur nachhaltigen Entwicklung ist angesichts der problematischen Vorbereitungsverhandlungen allerdings schwierig geworden.

Im Frühjahr 2003 wird der Europäische Rat die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung im Hinblick darauf prüfen müssen, wie die Ergebnisse von Johannesburg umgesetzt werden können, um die interne sowie die externe Dimension der EU-Nachhaltigkeitspolitik zu stärken, noch stärker miteinander zu verflechten und um einen effektiven Beitrag für eine globale nachhaltige Weltordnung sowie für den Ausbau internationaler Governance-Strukturen im Umweltbereich zu leisten.⁹

Anmerkungen

1. KOM (2002) 324.
2. Sh. Aarhus Konvention unter <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>.
3. Vgl. 2378. Tagung des Rats – Umwelt, 29.10.2001, 12994/01 (Presse 372) und 2439. Tagung des Rats – Umwelt – 25.6.2002, 10013/02 (Presse 180).
4. Vgl. Europäische Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15./16.3.2002, SN 100/1/02 REV 1.
5. Vgl. 2399. Tagung des Rats – Umwelt, 12.12.2001, 15060/01 (Presse 459).
6. Die USA hatten am 14. Februar 2002 eine eigene Initiative zum Klimawandel vorgelegt, die jedoch einen weiteren Anstieg der Treibhausgasemissionen in fast gleicher Höhe wie zur Zeit ermöglicht. Eine wirksame Verminderung der Emissionen wird mit dieser Initiative daher nicht gefördert.
7. Vgl. <http://unfccc.int/resource/kpstats.pdf>.
8. Vgl. 2399. Tagung des Rats – Umwelt, 12.12.2001, 15060/01 (Presse 459).
9. Zu den EU-Positionen zum Weltgipfel http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/index_en.html.