

# Umweltpolitik

GABY UMBACH

Das vergangene Jahr war ein Jahr der Weichenstellung für die Zukunft der EU. Im Hinblick auf die gemeinschaftliche Umweltpolitik beinhaltet dabei der Verfassungsentwurf des Konvents zwar nur wenige, aber nicht unwichtige Änderungen für die umweltpolitische Gesamtausrichtung der EU und auch der Abschluss der Beitrittsverhandlungen wird die mittelfristige Entwicklung der gesamtgemeinschaftlichen Umweltpolitik beeinflussen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Umweltpolitik fallen auch 2002 mehr als ein Drittel der eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren in den Bereich der Umweltpolitik.

## *Der Entwurf der EU-Verfassung – Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität werden Ziele der Union'*

Nach anfänglichem Zögern im Hinblick auf die Stärkung des umweltpolitischen Profils der EU erhob der Konvent schließlich ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität zu allgemeinen Zielen der EU (Art. 3 (3)). Damit modellierte er die bisher vorrangig sozioökonomische Auslegung des Nachhaltigkeitsbegriffes zu einer stärker umweltpolitischen Zielsetzung um, auch wenn kritisch zu diskutieren ist, ob die gewählte Reihenfolge der Ziele die Überordnung ökonomischer Interessen über den Umweltschutz weiterhin zu stark fördert. Die umweltpolitische Zielsetzung ist auch in die Politiken der EU einzubeziehen, um deren nachhaltige Entwicklung sicherzustellen (Art. II-37). Der Entwurf der EU-Verfassung betont ebenso wie bisher die Querschnittsbedeutung des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung bei der Festlegung und Durchführung aller EU-Politiken (Art. III-2). Für diese Aufgabe hat die Kommission wie bisher das Ziel eines ‚hohen Schutzniveaus‘ für ihre Vorschläge zu beachten (Art. III-62 (3)). Im eigentlichen Titel zur Umweltpolitik finden sich keine weiteren Änderungen.

## *Abschluss der Beitrittsverhandlungen – Übergangsfristen im Bereich des umweltpolitischen Acquis*

Die Anforderungen der EU-Mitgliedschaft im Bereich Umweltpolitik ergaben 60 Übergangsfristen, die nach Einschätzung der Kommission jedoch nicht zu langfristigen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führen werden,<sup>2</sup> da sie explizite Zwischenziele enthalten, die die kontrollierte Implementation während der Übergangszeit sichern sollen. Zusätzlich werden sie durch spezifische Finanzierungsstrategien unterstützt. Betroffene Bereiche sind ‚Luftreinheit‘ mit Übergangs-

fristen bis 2008 für die Lagerung von Treibstoffen (94/63/EG) in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen und der Slowakischen Republik sowie für den Schwefelgehalt in Schwerölen (1999/32/EG) mit einer Übergangsfrist für Polen bis 2006. Weitere Regelungen fallen in die Bereiche ‚Abfall‘ mit Übergangsfristen von 2005 bis 2009 für die Erreichung der Verwertungs- und Recyclingziele für Verpackungsabfälle (94/62/EG) für alle Staaten außer Estland, für Sondermüll und gefährliche Abfälle (1999/31/EG) für Estland, Lettland und Polen sowie bei der Müllverbrennung (2000/76/EG) in der Slowakischen Republik.

Alle beitretenden Staaten erhalten Übergangsfristen – in einigen Fällen bis 2015 – zum Aufbau von Kanalisationssystemen und Wiederaufbereitungsanlagen für kommunale Abwässer (91/271/EWG). Im Hinblick auf Trinkwasser haben Estland (2013), Lettland (2015) und Malta (2005) Fristen zur vollständigen Implementation einer begrenzten Anzahl von Parametern verhandelt und bezüglich der Einleitung gefährlicher Stoffe in Wasserkreisläufe (76/464/EWG) konnten die Slowakische Republik (2006), Malta (2007) und Polen (2007) zeitlich begrenzte Ausnahmen erwirken. Emissionen aus Großfeuerungsanlagen (2001/80/EG), die vor 1987 gebaut wurden, können in Estland, Litauen und Polen gestaffelt bis 2017 EU-Vorgaben angepasst werden, während einige nach 1987 erbaute Anlagen in Ungarn, Malta, der Tschechischen und der Slowakischen Republik Übergangsfristen bis 2007 erhalten.

Im Hinblick auf die integrierte Vermeidung von Umweltverschmutzungen (96/61/EG) erhalten Lettland, Polen, die Slowakische Republik und Slowenien Ausnahmegenehmigungen für die Anwendung von ‚Besten Verfügbaren Techniken‘ (BVT) für existierende Anlagen bis 2011. Zudem wurden spezielle Quoten für ozonabbauende Stoffe (EG 2037/2000) vereinbart, die sich aus dem noch nicht ausgeschöpften Kontingent der jetzigen Mitgliedstaaten ergeben. Im Bereich des Naturschutzes darf auf Malta entgegen der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) der Netzfang von sieben Finkenarten bis Ende 2008 fortgesetzt werden. Gleichzeitig müssen jedoch spezielle Brutsysteme für in Gefangenschaft lebende Tiere entwickelt werden. Estland wurde bis 2009 eine Sonderregelung unter der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EG) erteilt, die den Schutz von Luchsen lockert.<sup>3</sup>

Diese Übergangsfristen zeigen, dass die Umweltstandards in der EU nach der Erweiterung wohl für mehr als eine Dekade zweigeteilt angewandt werden und dass die beitretenden Staaten nicht unerhebliche Anstrengungen investieren müssen, um die einheitliche Implementation europäischer Umweltpolitik im gesamten Unionsgebiet zu ermöglichen.

### *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung von Johannesburg<sup>5</sup>*

Das Gelingen des Weltgipfels war ein viel geäußertes Anliegen der EU. Während der Verhandlungen war es das erklärte Ziel der EU die Implementation der Millennium-Entwicklungsziele voranzutreiben sowie Ziele und Aktivitäten für die Bereiche Wasser, Hygiene und Energie festzulegen, u.a. die in Johannesburg beschlossenen besonderen Partnerschaften zwischen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft.

Der Gipfel verabschiedete schließlich einen Implementationsplan mit fünf neuen Zielen in Bezug auf nachhaltige Entwicklung: (1) Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sanitärer Grundversorgung bis 2015, (2) Reduzierung der negativen Folgen von Chemikalien auf menschliche Gesundheit und Umwelt bis 2020, (3) Wahrung und nachhaltige Aufstockung von Fischbeständen bis 2015, (4) Implementation nationaler Nachhaltigkeitsstrategien bis 2005 und (5) Reduzierung des Rückgangs der Biodiversität bis 2010.

Ohne konkrete Zielsetzungen einigten sich die Vertragspartner u.a. auf den Vorschlag der EU zur Entwicklung eines Zehnjahresprogrammrahmens zur Stärkung der Nachhaltigkeit von Produktion/Konsum sowie auf die Entwicklung integrierter Wasserressourcen-Managementpläne. Zum ausdrücklichen Bedauern der EU wurde keine Einigkeit über konkrete Zeitziele für den Abbau ökologisch schädlicher Subventionen und – wegen des Widerstandes der USA, Japans und der OPEC-Staaten – für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch erzielt.<sup>5</sup> Jedoch konnte eine allgemeine Verständigung über die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien erreicht werden. Außerdem ist es dem Engagement der EU zuzurechnen, dass immerhin ca. 30 Parteien eine diesbezügliche Erklärung mit festen Zeitzielen unterzeichneten. Die Europäische Kommission zeigte sich besonders zufrieden über die Ergebnisse zur Wasserpolitik sowie zur Nachhaltigkeit von Produktion/Konsum und betonte den Wert der beschlossenen besonderen Partnerschaften für die Implementation der neu festgelegten Nachhaltigkeitsziele, auch wenn die EU die Verabschiedung konkreter Ziele, Zeitpläne und Implementationsprogrammen angestrebt hatte. Der Erfolg von Johannesburg wird sich nachhaltig an der Umsetzung der beschlossenen Ziele messen lassen müssen, die – ähnlich wie im Falle des Kyoto-Protokolls und angesichts der schwierigen Vorbereitungsverhandlungen – nicht unproblematisch sein wird.

Im Oktober 2002 nahm der Rat die Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen von Johannesburg an.<sup>6</sup> Im Mittelpunkt standen die Auswirkungen der Ergebnisse auf die EU-Umweltpolitik und die damit verbundene Trennung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung, die Rolle wirtschaftlicher Instrumente für den Umweltschutz sowie die Integration der Umweltpolitik in andere EU-Politiken. Diese unterstrichen auch der Europäische Rat im Frühjahr 2003 mit der Betonung der Umweltdimension sowie der Nachhaltigkeit für die Lissabonner Ziele.<sup>7</sup> Zudem drückte er im Juni 2003 erneut seine Entschlossenheit aus, Umweltbelange in die europäische Außenpolitik zu integrieren.<sup>8</sup> Der Erfolg von Johannesburg wird sich nachhaltig an der Umsetzung der beschlossenen Ziele messen lassen müssen, die – ähnlich wie im Falle des Kyoto-Protokolls und angesichts der schwierigen Vorbereitungsverhandlungen – nicht unproblematisch sein wird.

#### *Kyoto und die Folgen – Errichtung eines Handelssystems für Treibhausgasemissionsberechtigungen*

Der Rat befasste sich im Oktober 2002 mit einem EU-weiten Emissionshandelssystem. Er vertagte seine Entscheidung jedoch auf Wunsch Deutschlands. Deutsch-

land drängte dabei vor allem auf die Möglichkeit der branchenspezifischen freiwilligen Selbstverpflichtung, der Pool-Bildung für eine oder mehrere Branchen sowie die Anerkennung der bisher in Deutschland erzielten Erfolge.<sup>9</sup> Im Dezember 2002 nahm der Rat schließlich den gemeinsamen Standpunkt über die Errichtung eines Systems zum Handel mit Treibhausgasberechtigungen einstimmig an. Nachdem die Kommission im März 2003 18 der Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments in einen neuen gemeinsamen Standpunkt integriert hatte,<sup>10</sup> stimmte das Parlament im Juli 2003 dem Kompromiss zu. Dieser setzt den Kommissionsvorschlag einer Rahmenrichtlinie über ein Handelssystem für Treibhausgasemissionsberechtigungen<sup>11</sup> um und bereitet den Weg für den Aufbau eines EU-Marktes für den Handel mit CO<sub>2</sub> für Verbrennungsanlagen der Chemie-, Glas-, Keramik-, Papier-, Stahl-, Zement- und Zellstoffindustrie ab 2005. Das System soll die ca. 1,3 Mrd. Euro Kosten reduzieren, die der EU durch die Kyoto-Verbindlichkeiten entstehen, Kosten für die Industrie um ca. 35% kürzen und in zwei Stufen von 2005-2007 und 2008-2012 umgesetzt werden. Auf Anregung des Rates<sup>12</sup> ergänzte die Kommission das beschlossene System durch die Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlags für die Integration projektbasierter Mechanismen (JI, CDM) in das Handelssystem ab 2008.

Während seiner Oktobersitzung 2002 verabschiedete der Rat die Verhandlungsposition der EU für die Vertragszwischenkonferenz der Klima-Rahmenkonvention der UN (COP 8) in Neu Delhi. Hauptziel der EU war die generelle Verringerung der Treibhausgasemissionen und die Weiterentwicklung der Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls, die in der – aus Sicht der EU nicht ausreichend befriedigenden – beschlossenen Verflechtung von Klimaschutz und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien sowie in einer internationalen Klimaschutzstrategie zum Tragen kam. Der ebenfalls durch die EU geforderte Dialogprozess zur Festlegung von zukünftigen Schutzaktivitäten wurde von den Entwicklungsländern und den USA zurückgewiesen, die gegen das Ziel der Reduzierung von Emissionen die Anpassung an den Klimawandel vertraten, die sich weniger hinderlich auf deren wirtschaftliche Entwicklung auswirken würde. Insgesamt blieb das Ergebnis des Weltgipfels damit hinter den Erwartungen der EU zurück.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. CONV 850/03.
- 2 European Commission (2003): Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union prepared by the Commission's departments, Brussels, S. 45.
- 3 Vgl. *ibid.*, S. 45ff.
- 4 IP/02/1232, 26.08.2002.
- 5 Vgl. [www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org).
- 6 Vgl. 2457. Tagung des Rates – Umwelt – 12.10.2002, 13299/02.
- 7 Europäischer Rat: 8410/03, POLGEN 39, 5.5.2003, S. 4, 24.
- 8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Thessaloniki), 19. und 20. Juni 2003, S. 22.
- 9 Vgl. BMU: Umwelt, Nr. 12/2002, S. 764.
- 10 SEK(2003) 364 endg., S. 4; Rat der EU: 2001/0245 (COD), 15792/1/02, REV 1, ENV 776.
- 11 KOM(2001)581; KOM(2002)680 endg.
- 12 Vgl. 2399. Tagung des Rates – Umwelt – 12.12.2001, 15060/01.