

Umweltpolitik

Gaby Umbach

Im zurückliegenden Jahr lag der Schwerpunkt der umweltpolitischen Initiativen der EU auf der Ausgestaltung strategischer Programmlinien, der Bewertung des Gesamtpolitikbereichs sowie auf wichtigen politikfeldspezifischen Aktivitäten u.a. in Klimaschutz und Emissionshandel, Chemikalienpolitik und Integrierter Produktpolitik.¹

Der Europäische Verfassungsvertrag

Wie vom Konvent zur Zukunft der EU erarbeitet, fanden ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität als Querschnittsaufgaben und allgemeine Ziele der EU (Art. I-3 (3), (4)) Eingang in den im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs angenommenen Europäischen Verfassungsvertrag.² Zudem wurde die stärkere umweltpolitische Auslegung des Nachhaltigkeitsbegriffs beschlossen. Die umweltpolitische Querschnittsaufgabe ist bei der Politikgestaltung zur Steigerung der nachhaltigen Entwicklung der EU von großer Bedeutung (Art. II-37). Der Verfassungsvertrag betont damit die Relevanz des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung bei der Gestaltung und Durchführung der Politiken der EU (Art. III-4, Art. III-65 (3)). Die Bestimmungen zur Umweltpolitik (Art. III-129 – 131) enthalten insgesamt keine bedeutsamen Änderungen. Damit wurden Chancen auf eine Weiterentwicklung der Prinzipien und Instrumente wie parallel durch Aufhebung der Veto-Option im Bereich der Energiebesteuerung nicht genutzt, auch wenn z.B. die umweltpolitische Komponente der europäischen Energiepolitik in Art. III-157 gestärkt wurde.

Überprüfung der EU-Umweltpolitik 2003

Die Kommissionsmitteilung „Überprüfung der Umweltpolitik 2003“³ präsentierte am 3.12.2003 die Ergebnisse der Evaluation der Umweltpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie des 6. UAP seit 2001. Sie skizziert neue Anforderungen und geht auf die von der EU ergriffenen Maßnahmen im Umweltbereich ein. Insgesamt ist die Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung und Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltqualität ins Zentrum der politischen Debatte gerückt und die EU steht zukünftig vor fünf politischen Herausforderungen: (1) Integration der Umweltdimension in die Lissabonner Strategie, (2) Vereinbarung und Integration der Belange von Umwelt und Wirtschaft, (3) Definition von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung für alle Ebenen der Politikgestaltung, (4) Auswirkungen der Erweiterung auf die Umwelt sowie (5) Festigung der internationalen Rolle der EU als verlässlichem Umweltakteur. Als zentrale ökologische

1 Angaben über die Umsetzung des EU-Umweltrechts 2003/04 können aufgrund des noch nicht vorliegenden 21. Jahresberichts über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 2003 dieses Jahr nicht gemacht werden.

2 CIG 86/04; aus ökologischer Sicht ist jedoch die Reihenfolge der Ziele der EU, die weiterhin die Überordnung ökonomischer Interessen über den Umweltschutz impliziert, kritisch zu bewerten.

3 KOM(2003)745 endg./2.

Herausforderungen nennt der Bericht Klimawandel, Erhalt der Biodiversität, nachhaltiges Ressourcenmanagement sowie den Bereich Umwelt und Gesundheit.⁴

Ebenso wie auf Erfolge (u.a. Ratifikation des Kyoto-Protokolls 2002 oder die Entkoppelung von Kompensationszahlungen und Produktion bei der GAP-Reform) wird auf Rückschritte hingewiesen, wie z.B. die uneinheitliche Implementation von EU-Gesetzen zum Schutz der biologischen Vielfalt oder den Rückgang der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Jahr 2001.⁵ Verstärkte Anstrengungen i.H.a. die Integration von Umweltbelangen in die Gesetzgebung, nationale Allokationspläne gemäß Emmissionshandels-Richtlinie oder einen Rechtsrahmen für Biotechnologie werden nachhaltig eingefordert.

Aufbauend auf diesem neuen jährlichen Instrument sollen die drei Hauptpolitikziele (1) Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche,⁶ (2) korrekte Implementation und (3) umweltpolitische Information zur Gleichstellung der Umweltpolitik mit den Bereichen Wirtschaft und Soziales i.S.d. Lissabonner Strategie besser kontrolliert werden. Auch für den Frühjahrsrat stellt dieses neue Instrument eine wichtige zusätzliche Informationsquelle dar.

Erweiterung des EU-Handelssystems für Treibhausgasemissionsberechtigungen

Am 23.7.2003 legte die Kommission einen Vorschlag zur Einbeziehung von Gutschriften aus projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls⁷ (JI/CDM) (Verknüpfungsrichtlinie) zur Erweiterung der am 13.10.2003 angenommenen Richtlinie über ein Handelssystem mit Treibhausgasemissionszertifikaten (2003/87/EG) vor. Zur Kostenreduzierung sollen künftig Gutschriften aus Emissionsreduzierungsprojekten aus Entwicklungs- und Transformationsländern sowie EU-Mitgliedstaaten zwar quantitativ begrenzt, aber gleichberechtigt zu EU-Emissionszertifikaten gehandelt und zur Erfüllung von Reduktionsverpflichtungen genutzt werden können (JI ab 2008). Ausnahmen bilden Atomkraft- und Senkenprojekte. Den Schwerpunkt bildet jedoch trotz dieser neuen Möglichkeit weiterhin die Reduktion nationaler Emissionen. In ihrem Fortschrittsbericht über die Reduktion von Treibhausgasemissionen vom 28.11.2003⁸ wies die Kommission auf die 2,3%ige Reduktion im Jahr 2001 gegenüber dem Basisjahr 1990 hin und unterstrich besorgt den erneuten Anstieg um 1% für 2001 und 2002. Zur Erreichung der Kyoto-Ziele müssten daher erhöhte Anstrengungen unternommen werden.

Auf seiner Sitzung am 22.12.2003 hielt der Rat eine Orientierungsaussprache zur Verknüpfungsrichtlinie, in der u.a. der Zeitpunkt der Integration, die Obergrenze der Anrechenbarkeit, der Vorrang nationaler Maßnahmen sowie zulässige Projektkategorien diskutiert wurden. Am 2.3.2004 wurde die politische Aussprache fortgesetzt und der Wille zur schnellen Verabschiedung bekundet.⁹ Das Parlament stimmte dem Vorschlag am 20.4.2004 zu.¹⁰

Die internationalen klimapolitischen Positionen, die die EU auf der 9. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 9) im Dezember 2003 in Mailand vertrat, konzentrierten sich u.a. auf die Einführung globaler Maßnahmen zur Bekämpfung des

4 Fn. 3, S. 6ff..

5 Rat 6511/1/04 REV 1 (Presse 55), S. 6.

6 KOM(2004)394 endg.

7 KOM(2003)403.

8 KOM(2003)735.

9 Rat, 6511/1/04 REV 1 (Presse 55), S. 11.

10 IP/04/505.

Klimawandels und das gemeinsame, aber differenzierte Vorgehen bei Maßnahmen ab 2012 unter stärkerem Einsatz der Industrieländer. Im Hinblick auf die Entwicklungsländer wurde die Option qualitative Verpflichtungen vertreten.¹¹

Gemeinschaftsstrategie ‚Umwelt und Gesundheit‘

Am 27.10.2003 verabschiedete der Rat die am 11.6.2003 von der Kommission vorgelegte Strategie für Umwelt und Gesundheit (SCALE-Initiative)¹² und betonte die Notwendigkeit der systematischen Evaluation und Stärkung der Verbindung der sektor- und medienbezogenen EU-Programme zum Schutz der Umwelt. Prioritäre Zielgruppe des damit verbundenen Aktionsplans sind Kinder, die durch ein integriertes Monitoring von Umwelt und Gesundheit, ein gezieltes Bio-Monitoring, Forschung, Sensibilisierung und Erziehung vor Umweltschäden zu schützen seien. Drei Arbeitsgruppen bereiteten von Oktober bis November 2003 Grundlagenberichte zur Ausgestaltung des ‚Aktionsplans Umwelt und Gesundheit 2004-2010‘¹³ vor, der am 9.6.2004 von der Kommission verabschiedet wurde.¹⁴ Zentrale Elemente der 13 Themenfelder sind Eindämmung von Gesundheitsbelastungen durch Umweltfaktoren, Identifikation von Gesundheitsgefährdung sowie Einrichtung eines permanenten Bio-Monitoring.

Chemikalienpolitik

Fortschritte machte 2003 die vom Umweltrat 2001 geforderte und 2003 erneut begrüßte Neuordnung des EU-Chemikalienrechts, zu der die Kommission am 29.10.2003 einen Vorschlag für einen Regulierungsrahmen verabschiedete (REACH¹⁵), der über 40 bestehenden Richtlinien und Verordnung ersetzen soll. Von Mai bis Juli 2003 fand hierzu ein öffentliches Konsultationsverfahren statt, in dem ca. 6.000 Beiträge von Industrieverbänden, Chemie-Großunternehmen, Umwelt- und Tierschutzorganisationen sowie Regierungsbehörden eingingen. Der überarbeitete Vorschlag wurde am 3.11.2003 dem Rat übermittelt, der am 11.10.2003 (Wettbewerbsrat) eine erste Diskussion und im Juni 2004 (Umwelt) eine Orientierungsaussprache durchführte.¹⁶

Der Vorschlag stellt die Basis für die Entwicklung einer kohärenten EU-Chemikalienpolitik dar, die auf die Vereinheitlichung von Registrierung, Evaluation und Zulassung sowie die Verringerung von Tierversuchen abzielt. Die bislang getrennten Bewertungssysteme für Alt- und Neustoffe werden zusammengefasst und zentral verwaltet. Der Nachweis über Risikomanagement und Tests von Stoffen mit einer Jahresproduktion oder Importgröße über einer Tonne wird auf die Hersteller verlagert. Für Stoffe mit einer Jahresproduktion oder Importgröße unter einer Tonne, für Polymere oder solche Stoffe, die in der Forschung verwendet werden, entfällt dieses Vorgehen. Gleichzeitig soll eine Europäische Chemikalienagentur mit Sitz in Finnland eingerichtet werden, die die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien überwacht und in entsprechenden Datenbanken verwaltet.¹⁷

11 IP/03/1638.

12 KOM(2003)338 endg.

13 KOM(2004) 416 endg.

14 Rat 13685/03 (Presse 305), S. 13ff.

15 KOM(2003)644.

16 Rat 10746/04 (Presse 203), S. 17.

17 IP/03/1477.

EU-Abfallvermeidungs- und -recyclingstrategie

Die Kommission legte am 27.5.2003 ihrer Strategie für Abfallvermeidung und -recycling¹⁸ vor, in der sie den Handlungsbedarf in den Bereichen Abfallvermeidungsziele, material-spezifische Vorschriften, Kostensenkung bei Recycling, Instrumenteneinsatz sowie EU-weit harmonisierte Recyclingstandards definierte. Der Vorschlag skizziert einen Rahmen zur Bündelung der unsystematisch nebeneinander bestehenden Richtlinien zur EU-Abfallpolitik, die den Fokus in Richtung Abfallvermeidung rückt und das Ziel der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Abfallproduktion verfolgt. Im September 2003 begann der diesbezügliche Konsultationsprozess. Auf ihrer informellen Sitzung im Mai 2004 befassten sich die Umweltminister vertieft mit der Thematik.¹⁹ Im Juni 2004 unterstützten und betonten sie darüber hinaus die generelle Fokussierung des Entwurfs auf Abfallvermeidung, Stärkung des produktbezogenen ökologischen Lebenszyklusansatzes, Stärkung des EU-Recyclingmarktes sowie Förderung marktorientierter Instrumente. Mit einem endgültigen Vorschlag ist 2004/05 zu rechnen.²⁰

Integrierte Produktpolitik

Ebenfalls zum Bereich der nachhaltigen Ressourcennutzung und Abfallvermeidung zählt die Mitteilung der Kommission zur Integrierten Produktpolitik (IPP)²¹ vom 18.6.2003. Die IPP ist eng mit der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung verbunden und soll ein fester Bestandteil dieser Strategie werden, indem sie mit der Erarbeitung einer produktbezogenen Umweltpolitik die vorhandenen EU-Ansätze nachdrücklich weiterentwickelt und den gesamten Lebenszyklus von Produkten beachtet, um durch Anpassung von Produkten eine stetige Verringerung der Umweltbelastungen durch Produkt und Produktion zu erzielen.

Der Umwelt-Rat vom 27.10.2003 forderte in seinen Schlussfolgerungen die Kommission und die Mitgliedstaaten zudem zur Ausdehnung des IPP-Ansatzes auch auf Dienstleistungen auf. Eine Strategie zur Verbesserung des Einsatzes von Informationsinstrumenten in diesem Bereich soll die Weiterentwicklung des Ansatzes zusätzlich unterstützen.

Weiterführende Literatur

Christoph Knill: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003.

Bernd Hansjürgens: Kooperative Umweltpolitik, Baden-Baden 2003.

Marcel Seyppel: Umweltpolitik: nachhaltige Entwicklung, Klima- und Naturschutz in der EU vor neuen Aufgaben, Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2004.

Franziska Wolff: Staatlichkeit im Wandel: Aspekte kooperativer Umweltpolitik, München 2004.

Tilmann Wörner: Einflussmöglichkeiten von NGOs auf die Umweltpolitik der Europäischen Union, Marburg 2004.

Klaus Zapka: Beneficial policy-making in der europäischen Union: zur institutionellen Reichweite supranationaler Umweltpolitik, Göttingen 2004.

¹⁸ KOM(2003)301.

¹⁹ Presidency Discussion Paper 'Natural Resources and Waste: New Policy Perspectives', May 2004.

²⁰ Rat 10746/04 (Presse 203), S. 9.

²¹ KOM(2003)302 final.