

# Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Das zurückliegende Jahr war umweltpolitisch in besonderem Maße von den UN-Klima-verhandlungen über die Nachfolge des Kyoto-Protokolls nach 2012 in Kopenhagen bestimmt. Darüber hinaus legte die Europäische Union (EU) einen Akzent auf den Erhalt der biologischen Vielfalt. Institutionell war die Einrichtung einer eigenen Generaldirektion (GD) ‚Klimaschutz‘ unter der Leitung der dänischen EU-Kommissarin Connie Hedegaard<sup>1</sup> innerhalb der Ressortstruktur der Europäischen Kommission bedeutsam. In der neuen GD werden die klimarelevanten Aktivitäten der GDen ‚Umwelt‘, ‚Außenbeziehungen‘ sowie ‚Unternehmen und Industrie‘ gebündelt.

Im Hinblick auf die fehlerhafte Umsetzung wurden Ende 2009 insgesamt 451 offene Vertragsverletzungsverfahren in der Umweltpolitik verzeichnet, womit 24,3% aller offenen Fälle diesem Bereich entstammen.<sup>2</sup>

## Abfallpolitik

Im Oktober 2009 fand im Rat eine Orientierungsaussprache über die Neufassung der ‚Altgeräterichtlinie‘<sup>3</sup> (WEEE) und der ‚Gefahrstoffrichtlinie‘<sup>4</sup> (RoHS) statt. Beide regulieren das Recycling und die Wiederverwertung von Elektro- und Elektronikaltgeräten sowie darin enthaltenen Gefahrstoffen. Während der Aussprache befürwortete die Mehrheit im Rat getrennte Geltungsbereiche für beide Richtlinien (RL) und einen offenen Geltungsbereich für die RoHS, während die Kommission den Nutzen eines einheitlichen Geltungsbereiches für beide RL unterstrich. Die Verbindung der WEEE mit verwandten Vorschriften wie REACH, der Abfall-Rahmen-RL oder der Ökodesign-RL wurde bei der Aussprache ebenso breit unterstützt, wie die Erweiterung der RoHS auf alle Elektro- und Elektronikgeräte. Im Juni 2010 wurden die Verhandlungsfortschritte im Hinblick auf die Neufassungen im Rat vorgestellt.<sup>5</sup> Zur WEEE wurde konstatiert, dass einige Delegationen sowie die Kommission einen durch Anhänge definierten Geltungsbereich dem neu integrierten offenen Geltungsbereich vorzögen. Des Weiteren wurde der Text im Hinblick auf das Verfahren zur Beantragung von Ausnahmen weiter präzisiert.

## Biologische Vielfalt

Der Rat nahm im Dezember 2009 Schlussfolgerungen zum internationalen Schutz der biologischen Vielfalt nach 2010<sup>6</sup> an, in denen er die Mitgliedstaaten nachdrücklich zur Umsetzung der Strategie der internationalen Biodiversitätskonvention (CBD) aufforderte. Er unterstrich die Notwendigkeit, während der 10. Vertragsstaatenkonferenz der CBD (COP 10) im Oktober 2010 in Nagoya einen ehrgeizigen Strategieplan zu verabschieden, der ein langfristiges

---

1 Hedegaard leitete als dänische Umweltministerin die Kopenhagener Klimakonferenz im Dezember 2009 mit.

2 SEC(2010) 975, S. 79f.

3 2002/96/EG, Rat der EU 17367/08.

4 2002/95/EG, Rat der EU 17333/08.

5 Rat der EU 10351/10 und 10350/10.

6 2010 ist das von den Vereinten Nationen ausgerufenen Internationale Jahr der biologischen Vielfalt.

Gesamtkonzept zum Erhalt und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt festlegt. Als besonders relevant erachtete der Rat u.a. die Weiterentwicklung und Mobilisierung von Finanzierungsmechanismen/-mitteln und die Beachtung der Zusammenhänge zwischen biologischer Vielfalt, nachhaltiger Nutzung von Ökosystemleistungen, wirtschaftlichem Wachstum und Ernährungssicherheit. Darüber hinaus solle der internationale Strategieplan langfristige Ziele bis 2050 mit kurz- und mittelfristigen Aufgaben bis 2020 verbinden.<sup>7</sup>

Im März 2010 legte der Rat zudem ein neues, bis 2020 zu erreichendes Zwischenziel im Bereich Biodiversität fest. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen sowohl der Verlust an biologischer Vielfalt, als auch die Verschlechterung der Ökosystemleistungen innerhalb der EU zum Stillstand gebracht werden. Beide Bereiche sollten außerdem bei vorliegender Schädigung so weit wie möglich wieder hergestellt und der EU-Beitrag zur Verhinderung des globalen Verlusts an biologischer Vielfalt aufgestockt werden. Als Fernziel für den Artenschutz in der EU bis 2050 definierte der Rat allgemein den besseren Schutz der biologischen Vielfalt in der EU, ohne dafür jedoch konkrete Instrumente zu benennen. Ein Kommissionsvorschlag über eine EU-Strategie für biologische Vielfalt nach 2010 soll konkreteres definieren. Die horizontale, d.h. sektorübergreifende Integration des Schutzes der biologischen Vielfalt sei jedoch insgesamt relevant.<sup>8</sup> Mit diesen Forderungen baut der Rat auf der Kommissionsmitteilung zu Optionen eines Biodiversitätskonzepts und -ziels für die EU nach 2010 auf.<sup>9</sup> Allgemein kritisierte er allerdings im März auch die bislang unvollständige Umsetzung einiger Instrumente, die unzulängliche Integration der Biodiversität in sektorspezifische Strategien, zu geringe Finanzmittel für die Umsetzung sowie Kommunikations- und Informationsdefizite als wesentliche Hemmnisse zur Erreichung der EU-Ziele in diesem Bereich.<sup>10</sup>

### **Chemikalien**

Im Dezember 2009 führte der Rat eine Orientierungsaussprache über den Verordnungsvorschlag (VO) zu Biozid-Produkten<sup>11</sup> durch. Die VO soll die existierende Zulassungsrichtlinie<sup>12</sup> für nichtlandwirtschaftliche Schädlingsbekämpfungsmittel ersetzen und sieht deren Änderung im Hinblick auf ein zentralisiertes Zulassungsverfahren zur Ergänzung nationaler Zulassungsverfahren, auf Ausschlusskriterien für besonders gefährliche Stoffe sowie auf die Einbeziehung aller Produkte, die mit Biozid-Produkten behandelt wurden oder Biozid-Produkte enthalten vor.<sup>13</sup> Die wesentlichen Änderungsvorschläge fanden breite Unterstützung unter den Mitgliedstaaten.

### **Klimapolitik**

Die Verhandlungen der 15. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (UNFCCC COP 15) und der fünften Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 5) vom 7. bis 19. Dezember 2009<sup>14</sup> in Kopenhagen waren das alles bestimmende Ereignis in der globalen Klimapolitik des vergangenen Jahres.

---

7 Rat der EU 17785/09.

8 Rat der EU 7522/10 und 7536/10.

9 KOM(2010) 4.

10 Rat der EU 7536/10 und KOM(2008) 864.

11 KOM(2009) 267.

12 RL 98/8/EG.

13 Rat der EU 11063/09 und 17764/2/09 REV 2.

14 Die EU war durch den schwedischen Ratsvorsitz und die Europäische Kommission vertreten. Zudem war die EU-Troika in die täglichen Presse-Briefings involviert.

Zur Vorbereitung der EU-Verhandlungsposition nahm der Rat im Oktober 2009 Schlussfolgerungen zu einem gemeinsamen Standpunkt der EU an<sup>15</sup>, die er im November unter Betonung der Vorreiterrolle der EU bestätigte.<sup>16</sup> Er unterstrich dabei das erklärte Ziel der EU, in Kopenhagen ein auf dem Kyoto-Protokoll aufbauendes, die Elemente des Bali-Aktionsplans inkorporierendes, alle Länder einbeziehendes und rechtlich verbindliches Abkommen abzuschließen, das 2013 in Kraft treten sollte. Als wünschenswerte Minimalergebnisse wurden der Beschluss verbindlicher Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, ein Zeitplan für die Erstellung eines ratifizierungsfähigen Textes, die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer sowie die Verhinderung von Entwaldungen definiert. Insgesamt war die Verhandlungsstrategie der EU von dem ehrgeizigen Ziel bestimmt, andere Vertragsparteien von höheren Selbstverpflichtungen zu überzeugen. Ihre freiwillige Selbstverpflichtung auf 30% statt 20% CO<sub>2</sub>-Reduktion sollte anderen Ländern als Vorbild dienen. Es gehörte jedoch ebenso zu den erklärten Verhandlungszielen der EU, die ökologische Integrität ihrer eigenen Politiken und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu sichern.<sup>17</sup> Ein globaler Emissionspfad sollte aus EU-Sicht eines der Hauptergebnisse von Kopenhagen sein. Mit ihm sollte eine weltweite Emissionsreduktion bis 2050 um mindestens 50% im Vergleich zu 1990 erreicht und zudem sichergestellt werden, dass die weltweiten Emissionen spätestens 2020 ihren Höchststand erreichten. Industrieländer sollten Strategien zur Emissionsreduktion um mindestens 80% bis 2050 entwickeln, um ihre kollektiven Emissionen bis 2020 um 25 bis 40% und bis 2050 um 80 bis 95% zu reduzieren. Die am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer sollten bis 2020 mit Reduktionsraten von 15% bis 30% folgen.<sup>18</sup>

Die Ergebnisse von Kopenhagen, die einmal mehr verdeutlichen, wie schwierig Entscheidungen zum Klimaschutz auf internationaler Ebene sind<sup>19</sup>, blieben weit hinter diesen Minimalzielen der EU zurück. Das Hauptergebnis der COP 15 ist ein zweieinhalb-seitiges, rechtlich nicht verbindliches Abschlussdokument, die so genannte ‚Übereinkunft von Kopenhagen‘ (‚Copenhagen Accord‘)<sup>20</sup>, die am letzten Konferenztage von 26 Industrie- und Entwicklungsländern, die für 80% der globalen Emissionen verantwortlich sind, sowie der EU-Kommission und dem UN-Generalsekretär ausgehandelt, anschließend jedoch – teilweise aufgrund von Protest gegen den eingeschränkten Kreis der aushandelnden Staaten – von der Konferenz ‚nur‘ zur Kenntnis genommen wurde.<sup>21</sup> Hauptpunkte des Dokuments sind die Festschreibung der unter +2°Celsius-verglichen-zum-vorindustriellen-Zeitalter Marge, die Verpflichtung industrialisierter Länder und die Einladung von Entwicklungsländern zur Aufstellung von Reduktionszielen bis 2020<sup>22</sup>, die Basis für Messung, Meldung und Nachprüfung sowie Finanzierungsverpflichtungen. Eine verbindliche Festlegung von Reduktionszielen blieb jedoch aus.

15 Rat der EU 14790/09; im Oktober 2009 auch vom Europäischen Rat bestätigt, sh. Rat der EU 15265/09.

16 Rat der EU 16454/09.

17 Rat der EU 13857/08.

18 Rat der EU 11259/09.

19 Besonders die USA (aufgrund mangelnder nationaler Gesetzgebung), die großen Schwellenländer Brasilien, Indien, Südafrika und China (letzteres aufgrund mangelnden Willens zu internationalen Verpflichtungen), aber auch Bolivien, Kuba, Nicaragua, Sudan, Tuvalu und Venezuela (, die durch ihr Veto verhinderten, dass das Übereinkommen ein offizieller UN-Beschluss wurde) erwiesen sich in Kopenhagen als schwierige Verhandlungspartner.

20 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>.

21 Inzwischen umfasst das Übereinkommen mehr als 110 Staaten.

22 Offiziell zu übermitteln bis Ende Januar 2010.

Der Rat erörterte die Ergebnisse im Dezember 2009 und stufte sie – sehr diplomatisch – als einen ersten, annähernd alle Vertragsparteien umschließenden Schritt und als Grundlage für weitere Verpflichtungen ein. Ambitioniertere Schritte müssten jedoch dringend folgen, so der Rat ausdrücklich. In seinen Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen plädierte er insgesamt für einen straffen Zeitplan mit klaren Vorgaben, um ein rechtlich verbindliches Übereinkommen für die Kyoto-Nachfolgephase zu erzielen. Im Rahmen ihrer Verhandlungsposition hält die EU auch nach Kopenhagen an ihrer freiwilligen Selbstverpflichtung zu 30% Emissionsreduktion bis 2020 fest.<sup>23</sup> Zur Umsetzung des Übereinkommens seien die EU und deren Mitgliedstaaten von 2010 bis 2012 bereit, eine jährliche Anschubfinanzierung von 2,4 Mill. EUR bereitzustellen.<sup>24</sup>

Auch im Post-Kopenhagen-Prozess will die EU ihrer internationalen Führungsrolle in der Klimapolitik verpflichtet bleiben. Aufbauend auf Vorschlägen der EU-Kommission<sup>25</sup> legte der Rat im März 2010 erste Schritte zur Erreichung dieses politischen Ziels vor.<sup>26</sup> Nochmals betonend, dass die Ergebnisse von Kopenhagen einen Schritt hin zu einem weltweiten, rechtsverbindlichen post-2012-Abkommen bedeuten, jedoch gleichzeitig bedauernd, dass die Ergebnisse nicht den EU-Erwartungen entsprochen haben, unterstreicht der Rat u.a. die Bedeutung der Arbeiten der Ad-hoc-Arbeitsgruppen zum Kyoto-Protokoll (AWG-KP) und zu langfristigen gemeinsamen Maßnahmen (AWG-LCA) für die weiteren Verhandlungen, betont die Unerlässlichkeit der sofortigen Umsetzung der Vereinbarung, fordert noch nicht integrierte Drittstaaten zur Teilnahme auf und hebt die Bereitschaft der EU zu einer internationalen Führungsrolle hervor.<sup>27</sup>

Der Europäische Frühjahrgipfel vom März 2010<sup>28</sup> bestätigte diese Prioritätensetzung ebenso wie der Umweltrat vom Juni 2010, der beschloss, sich im Oktober 2010 auf der Grundlage neuer Erkenntnisse und Vorschläge der Kommission wieder damit zu befassen.<sup>29</sup> Der Europäische Frühjahrs-Rat unterstrich besonders, dass eine weltweite und umfassende, rechtlich verbindliche Übereinkunft der einzig wirksame Weg für einen globalen Klimaschutz sei und dass die EU alle Anstrengungen zur Erreichung dieses Ziels unterstützen müsse. Um den internationalen Verhandlungen neue Dynamik zu verleihen, forderte er einen Fahrplan für die weiteren Verhandlungen zur Erstellung von Verhandlungstexten und einen Beschluss der COP 16 von Cancún zur Integration der Kopenhagen-Vereinbarung in den UNFCCC-Verhandlungsprozess sowie zur Klärung der in Kopenhagen noch offen gebliebenen Fragen wie etwa zu Anpassungsmaßnahmen oder Berichterstattung und Nachprüfung. Die EU ihrerseits wolle u.a. durch die erwähnte Anschubfinanzierung der Umsetzung von 2010 bis 2012, durch die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Unterstützung von Entwicklungsländern sowie durch die Integration des Themas Klimawandel in ihre bi- und multilateralen Beziehungen zum Erfolg der weiteren Verhandlungen beitragen.

### Weiterführende Literatur

Köster, Daniel: Die Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf Umwelt- und Energiepolitik: Mehr Subsidiarität und doch weniger Mitsprache in der EU?, Saarbrücken 2009.

---

23 Presidency conclusions on COP 15, Copenhagen climate conference, 2988th Environment Council meeting, Brussels, 22 December 2009 und Rat der EU 7562/10.

24 Rat der EU 17764/2/09 REV 2.

25 KOM(2010) 86.

26 Rat der EU 7522/10.

27 Rat der EU 7562/10.

28 Europäischer Rat EUCO 7/10.

29 Council conclusions on climate change, 3021st Environment Council meeting, Luxembourg, 11. Juni 2010.