

Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklungsmöglichkeiten der EU nahm der Rat den Verordnungsentwurf über Europäische Umweltökonomische Gesamtrechnungen an.¹ Hiermit wird die Erstellung von Statistiken über Luftemissionen, umweltbezogene Steuern und Materialflüsse auf EU-Ebene geregelt. Der neue Rahmen dient der Überwachung von Umweltauswirkungen europäischer Wirtschaftsaktivitäten und soll zu deren Verringerung beitragen. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung der EU werden somit bestehende Indikatoren für Wirtschaftsleistung durch neue umweltorientierte ergänzt. Ab 2011 sind die Mitgliedstaaten nun verpflichtet, der EU jährlich relevante Daten mitzuteilen.

Zur Vorbereitung des Europäischen Frühjahrsgipfels diskutierte der Rat zudem die Position der Umweltpolitik und der EU-Strategie „Europa 2020“ im neuen „Europäischen Semester“. Unterstrichen wurden die Bedeutung der Integration von Umwelt- und Klimapolitik in Sektorpolitiken und die sich für ressourcenschonende, nachhaltige, und CO₂-arme Wirtschaftsaktivitäten ergebenden Chancen. Ressourceneffizienz, CO₂-Entkopplung, Subventionsabbau und Kohärenz mit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie waren zentrale Stichworte.² Die Schlussfolgerungen des Rates zur nachhaltigen Materialwirtschaft, Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sowie dem negativen Einfluss umfangreicher Ressourcennutzung³ und die Kommissions-Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“⁴ unterstützen diese nachhaltige Schwerpunktsetzung. Der Rat befasste sich übergreifend auch mit den Grundlinien der EU-Umweltpolitik nach 2012, dem Ende der Laufzeit des 6. Umweltaktionsprogramms. Die Weiterentwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums und die Kohärenz mit der Strategie „Europa 2020“ und der EU-Nachhaltigkeitsstrategie bildeten hier zentrale Punkte.⁵

Abfallpolitik

Der Rat verabschiedete einen gemeinsamen Standpunkt zur Neufassung der „Altgeräterichtlinie“ für Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-RL),⁶ die deren illegale Ausfuhr vermeiden helfen sowie Recycling und Wiederverwertung, insbesondere ganzer Geräte, neu regeln soll. Letztere soll gestärkt und auf die Gesamtrecyclingquote angerechnet werden. Die Neufassung der WEEE-RL würde die bisherige jährliche Zielsammelmenge von 4 kg Elektro- und Elektronik-Altgeräte pro Einwohner an die individuelle Wirtschaftsleistung und Größe der EU-Mitgliedstaaten anpassen und, vier Jahre nach Inkrafttreten der RL, pro Jahr auf 45% des Durchschnittsgewichts der in Verkehr gebrachten Geräte festlegen. Diese Quote würde sich nach weiteren vier Jahren auf 65% erhöhen und ist im Hinblick auf Länder mit weniger Verbrauch flexibler gestaltet. Sechs Jahre nach Inkrafttreten ist eine Ausdehnung auf alle Elektro- und Elektronikgeräte geplant. Bislang ist der Geltungsbereich nicht hinreichend klar definiert.

1 PE-CONS 11/11, KOM(2010) 132.

2 Rat der EU 7689/11.

3 Rat der EU 17495/10.

4 KOM(2011) 21.

5 Rat der EU 5302/11.

6 2002/96/EG, Rat der EU 17367/08, 7689/11.

Biologische Vielfalt und genetisch veränderte Organismen

Im Internationalen Jahr der biologischen Vielfalt schloss der Rat die Vorbereitung der 10. Vertragsstaatenkonferenz der internationalen Konvention zur Biodiversität (CDB COP 10) im Oktober 2010 in Nagoya durch die Formulierung des EU-Verhandlungsmandats ab.⁷ Schwachstellen und das Fehlschlagen bisheriger Ansätze zur Erreichung der EU-Biodiversitätsziele 2010 einräumend, unterstrich er die Bedeutung des Ziels, Ökosystemverschlechterungen und Biodiversitätsverlust bis 2020 zum Stillstand zu bringen und Schädigungen so weit wie möglich durch Wiederherstellung zu beheben. Als ein zentrales Verhandlungsziel der EU nannte er substanzielle Ergebnisse für die Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und betonte die Bedeutung des Gleichgewichts zwischen ambitionierten strategischen Zielen und Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen zur zeitnahen Zielerreichung. Darüber hinaus betonte er die Bedeutung von Synergien zwischen Klimawandel, Desertifizierungs- und Biodiversitätspolitiken.

Die CDB COP 10 erbrachte drei wesentliche Ergebnisse: einen globalen Strategieplan zur biologischen Vielfalt 2011-2020, ein Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die gerechte Aufteilung der sich aus deren Nutzung ergebenden Vorteile (sog. ABS-Protokoll) sowie eine Finanzierungsstrategie zum Schutz der globalen biologischen Vielfalt. Der Rat begrüßte diese Ergebnisse und definierte die Integration von Biodiversitätsbelangen in einschlägige Sektorpolitiken sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln als für die Implementierung der CDB COP 10 Ergebnisse besonders relevant.⁸

Auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs „Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“⁹ nahm der Rat 2011 zudem Schlussfolgerungen an.¹⁰ Die Strategie soll die Entwicklung der EU-Wirtschaft zu mehr Ressourceneffizienz und Umweltverträglichkeit unterstützen und bildet einen integralen Bestandteil der „Europa 2020“-Strategie und der neuen Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“. Sie will die Ökosystem-Verschlechterung und Biodiversitätsverlust bis 2020 zum Stillstand bringen und, wo möglich, umkehren. Wiederherstellung ist somit ein wichtiges Ziel der Bemühungen. Zudem will die EU mit der Strategie ihren Beitrag zur Bewältigung der globalen Biodiversitätskrise und zum Erhalt menschlicher Lebensgrundlagen stärken. Maßnahmen zum Klimaschutz sieht der Entwurf mit diesem Gesamtziel eng verbunden. Er legt sechs Unterziele fest, die sich auf den Erhaltungszustand von Spezies und Habitaten, Ökosystemerhaltung und -wiederherstellung, land-, forst-, und fischereiwirtschaftlich relevante Flächen sowie die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten beziehen. In seinen Schlussfolgerungen unterstrich der Rat die Bedeutung der Kohärenz der neuen Strategie, der Integration von Biodiversitätsbelangen in EU-Strategien und Sektorpolitiken, der Aufstockung einschlägiger Finanzmittel sowie der Unterstützung der Forschung.¹¹ Die neue EU-Biodiversitätsstrategie greift wichtige Elemente des in Nagoya beschlossenen globalen Strategieplans und der Mobilisierungsstrategie für Finanzmittel auf.

Der Rat konzentrierte sich auch auf die weitere Regulierung des Umgangs mit genetisch veränderten Organismen (GVO). Er beriet einen Kommissionsvorschlag,¹² der den Mitgliedstaaten die Beschränkung bzw. das Verbot des GVO-Anbaus in ihrem Hoheitsgebiet ermög-

7 Rat der EU 14825/10, 14975/10.

8 Rat der EU 18120/10.

9 KOM(2011) 244.

10 Rat der EU 11978/11.

11 Rat der EU 11827/11.

12 KOM(2010) 375, SEC(2011) 184.

lichen würde.¹³ Beratungsbedarf besteht zum Teil weiterhin im Hinblick auf umweltrelevante Beschränkungsgründe, Wettbewerbsaspekte, eine mögliche Fragmentierung der EU-Agrarpolitik sowie die Binnenmarkt- und WTO-Kompatibilität möglicher nationaler Eingrenzungsbeschlüsse. Die Zulassung von Lebens- und Futtermitteln sowie Saatgut, die GVO enthalten, würde weiterhin auf EU-Ebene geregelt. Bei der Beratung der auf Wunsch des Rates von der Kommission angefertigten informatorischen Liste mit möglichen Rechtfertigungsgründen für eine Ablehnung betonten einige Mitgliedstaaten die Relevanz einer nicht abgeschlossenen Liste im Rechtstext und wünschten die Einbeziehung des Schutzes biologischer Vielfalt, sozio-ökonomischer Faktoren und neuer Wissenschaftserkenntnisse über die Risiken von GVO.

Chemikalien und gefährliche Substanzen

Der Rat erzielte eine politische Einigung über den seit 2009 beratenen Verordnungsvorschlag (VO) zu Biozid-Produkten,¹⁴ der zum ersten Mal verbotene Inhaltsstoffe in Schädlingsbekämpfungsmitteln festlegt und den Einsatz von krebserregenden, mutationsfördernden und fertilitätsgefährdenden Stoffen und solchen mit endokriner Wirkung untersagt. Der Entwurf umfasst auch eine Kennzeichnungspflicht für Gegenstände, die entsprechende Chemikalien enthalten. Der Rat fügte dieser Liste in bestimmten Fällen den Ausschluss weiterer umweltschädlicher Chemikalien (u.a. persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe) hinzu. Mit der VO soll ab 2013 schrittweise ein EU-weites Zulassungsverfahren zur Ergänzung nationaler Zulassungsverfahren sowie Ausschlusskriterien für besonders gefährliche Stoffe etabliert werden.¹⁵

Zur Regulierung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen legte die Kommission einen Richtlinienentwurf (RL) vor (sog. Seveso-III-RL),¹⁶ der die Anhang I-Liste der betroffenen Stoffe der bestehenden Seveso-II-RL ab 2015 an die Änderungen des EU-Systems zur Einstufung gefährlicher Stoffe anpassen soll. Die Beratungen im Rat dauern noch an und befassen sich u.a. mit deren Anwendungsbereich, Ausnahmeregelungen, Informationsaustausch und Inspektionen. Einigkeit wurde über den Gegenstand der RL, Begriffsbestimmungen, zuständige Behörden, Betreiberpflichten und Notfallpläne erzielt.¹⁷

Im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber seit 2005 hat der Rat auf Grundlage der Kommissionsüberprüfung¹⁸ Schlussfolgerungen angenommen.¹⁹ Er begrüßte die Fortschritte bei der Umsetzung und bat die Kommission um die weitere Untersuchung quecksilberhaltiger Knopfzellen, zahnmedizinischen Amalgams und des Übergangs zu Quecksilberfreien Technologien im Chloralkali-Sektor. Die schwedische Delegation unterstrich, dass die Überprüfung die Möglichkeit biete, zur Unterstreichung der Vorreiterrolle der EU auf internationaler Ebene, die Reduzierung des Quecksilbereinsatzes sowie der Emissionen aus Quecksilber voranzutreiben.²⁰

Die internationalen Verhandlungen über ein globales Rechtsinstrument für Quecksilber wurden 2011 mit der zweiten intergouvernementalen Verhandlungsrunde unter UNEP-Führung in Chiba fortgesetzt. Die EU setzte sich insbesondere für die Reduktion des Quecksilbereinsatzes sowie der Quecksilberemissionen, ein umweltverträgliches Queck-

13 Rat der EU 11827/11, 12371/10, 12371/10 ADD 1, 16826/10 ADD1.

14 KOM(2009) 267, Rat der EU 11063/09, 18120/10.

15 Rat der EU 17474/10 ADD 1, 17474/10 ADD 2.

16 KOM(2010) 781.

17 Rat der EU 11312/11.

18 KOM(2010) 723.

19 Rat der EU 7689/11, 7774/11.

20 Rat der EU 14467/10.

silberabfallmanagement und die Eingrenzung des internationalen Handels mit Quecksilber ein. Die Verhandlungen konzentrierten sich u.a. auf die Diskussion von Luftemissionen, handwerklicher und kleinflächiger Goldförderung sowie Speicherung und Entsorgung.²¹

Klimapolitik

Nach den enttäuschenden Ergebnissen der 15. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (COP 15) und der fünften Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 5) in Kopenhagen 2009 wurden die Verhandlungen während der COP 16/CMP 6 im November/Dezember 2010 in Cancún fortgesetzt. Die EU unterstrich im Vorfeld erneut ihre Präferenz für ein einziges rechtsverbindliches Instrument für das globale Post-2012-Klimaregime. In ihrer Verhandlungsposition, die an die bisherigen anknüpfte, betonte die EU nicht nur die unbedingte Notwendigkeit der Beschleunigung der Verhandlungen, der Entwicklung von Sofortmaßnahmen und eines übergreifenden Arbeitsprogramms, um eine Lücke zwischen den Verpflichtungszeiträumen zu vermeiden. Sie unterstrich auch ihre Bereitschaft, einen auf dem Kyoto-Protokoll und Kopenhagener Übereinkunft aufbauenden zweiten Verpflichtungszeitraum zu prüfen, wenn ein umfassendes Ergebnis alle großen Emittenten einbezüge.²²

Die Verhandlungen von Cancún, deren Erfolgsaussichten im Vorfeld skeptisch beurteilt wurden, drohten an den Einsprüchen Boliviens gegen die als zu niedrig eingestuften Reduktionsziele zu scheitern, jedoch gelang es, ein positives Abstimmungsergebnis zu erzielen. Das Ergebnis der COP 16/CMP 6 begrüßte der Rat als zukunftsweisend. Es lege den Grundstein für ein globales Post-Kyoto-Klimaregime und ermögliche Direktmaßnahmen. Die Notwendigkeit für ein Ergebnis zur Kyoto-Nachfolge im UN-Rahmen bis Ende 2011 betonend, hob er die Verankerung der Reduktionsverpflichtungen im Rahmen der UN, die Kohärenzverstärkung der Anpassungsmaßnahmen, die Einigung auf politische Waldschutzkonzepte, den Klimaschutzfond, den Technologie-Mechanismus und die Transparenzbestimmungen positiv hervor.²³ Insgesamt kann jedoch als fraglich gelten, ob die vereinbarten freiwilligen Reduktionsziele das Zwei-Grad-Ziel wirklich erreichen helfen können bzw. ob die Einrichtung des Klimaschutzfonds die notwendigen Finanzhilfen der Geber nach sich ziehen wird. Trotz der fehlenden vertraglichen Lösung für die Kyoto-Nachfolge wird Cancún als Wiederbelebung des UN-Klimaverhandlungsprozesses eingestuft.

Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) wurde im April 2011 auf Norwegen und Island ausgedehnt.²⁴ Die Ausdehnung auf Kroatien wurde im Rahmen der Beitrittsverhandlungen diskutiert und die auf die Schweiz bei der Diskussion des Schweizer EHS beleuchtet.²⁵ Die Verhandlungen zur Verbindung des EU-EHS und des Schweizer Systems wurden 2011 aufgenommen.²⁶ Darüber hinaus wurde Einigkeit über CO₂-Emissionsgrenze für leichte Nutzfahrzeuge erzielt.²⁷ Der durchschnittliche Emissionsgrenzwert wird nun bis 2017 schrittweise auf 175 g CO₂/km reduziert. Ab 2020 muss diese Fahrzeuggruppe den Grenzwert von 147 g CO₂/km erfüllen.

Weiterführende Literatur

Atkinson, Rob/Terizakis, Georgios/Zimmermann, Karsten (Hrsg.): Sustainability in European environmental policy: challenges of governance and knowledge, London 2011.

21 Rat der EU 7689/11, 7501/11.

22 Rat der EU 14825/10, 14957/10, 18157/10.

23 Rat der EU 18120/10, 7755/11.

24 Lichtenstein verfügt über keine relevanten Aktivitäten in diesem Bereich.

25 Rat der EU 11462/11.

26 Rat der EU 18085/10 (Presse 353).

27 Verordnung (EG) Nr. 443/2009, KOM(2009) 593.