



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. Dezember 2003 (08.12)
(OR. fr)**

15824/03

**ENV 673
AGRI 379
ECO 268
ECOFIN 403
ENER 342
DEVGEN 158
MI 313
PECHE 317
RELEX 473
SAN 267
SOC 519
TRANS 361
ELARG 153
CHIMIE 4**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 4. Dezember 2003

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament
Überprüfung der Umweltpolitik 2003

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2003) 745 endg.

Anl.: KOM(2003) 745 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2003
KOM (2003) 745 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Überprüfung der Umweltpolitik 2003

Konsolidierung der Umweltdimension nachhaltiger Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Ein neuer politischer Kontext	4
3.	Trends, Herausforderungen und Antworten der Politik.....	9
4.	Ein erneuter Ansatz für Umweltpolitik.....	23
5.	Neue Mitgliedstaaten - spezielle Herausforderungen der Erweiterung	44
6.	Internationale Dimension	48
7.	Schlussfolgerungen	53
	ANHANG.....	58

1. EINLEITUNG

Wichtigstes Ziel der Überprüfung ist es, über die Entwicklungen seit 2001 zu berichten und noch einmal die Prioritäten in der Umweltpolitik der EU und der einzelnen Staaten für das kommende Jahr zu unterstreichen. Mit der Überprüfung soll auch die Umsetzung des 6. Umweltaktionsprogramms (6. UAP) der EU überwacht werden¹.

Diese Überprüfung sollte im Zusammenhang mit der im Jahr 2000 verabschiedeten Lissabonner Strategie für wirtschaftliche und soziale Erneuerung erfolgen. In Lissabon legten die Staats- und Regierungschefs der EU ihr strategisches Ziel fest, bis zum Jahr 2010 die Europäische Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Die Lissabonner Strategie wurde durch die Annahme der EU-Richtlinie für eine nachhaltige Entwicklung auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg im Jahr 2001 durch eine dritte Dimension, d.h. die Umweltdimension, ergänzt².

Die erste Überprüfung der Umweltpolitik der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten ist auch ein Ergebnis der Frühjahrstagung 2003 des Europäischen Rates, der auf dieser Tagung feststellte, dass: „die Kommission die Absicht hat, eine jährliche Bestandsaufnahme in Bezug auf den Cardiff-Prozess zur Einbeziehung von Umweltbelangen und eine regelmäßige Überprüfung der Umweltpolitik vorzunehmen und darüber rechtzeitig zu berichten, so dass die Ergebnisse ab 2004 bei der Erstellung ihrer künftigen Frühjahrsberichte Berücksichtigung finden können.“³

Die Überprüfung erläutert zunächst den neuen politischen Kontext der Umweltpolitik der EU seit Annahme der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung im Jahre 2001. Der Prüfbericht analysiert danach die auf der Umwelt am stärksten lastenden Gefahren und Bedrohungen und die bisherigen diesbezüglichen politischen Antworten auf EU-Ebene. Der Bericht legt im Weiteren den erforderlichen Mix in der Umweltpolitik dar, um nachhaltige Entwicklung in die Realität umzusetzen: Der Schwerpunkt muss dabei auf die drei, miteinander verflochtenen Ziele gelegt werden, die der Umweltpolitik zugrunde liegen - Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche, Umsetzung und Information. Schließlich geht der Prüfbericht auf spezielle Herausforderungen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung und Entwicklungen auf internationaler Ebene ein.

¹ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 242 vom 10. September 2002, S. 1-15.

² Ziffern 19-32, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Göteborg (15.-16. Juni 2001).

³ Ziffer 58, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Brüssel (20.-21. März 2003).

2. EIN NEUER POLITISCHER KONTEXT

Der für die EU-Umweltpolitik entscheidende Kontext hat sich im Verlauf der letzten zwei Jahre erheblich verändert. Ursache dafür sind sowohl Beschlüsse, die die Umwelt direkt betreffen, wie die Annahme der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung, die Verabschiedung des 6. Umweltaktionsprogramms, der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, als auch Veränderungen auf dem Weg zu einem breiteren politischen Rahmen, wie die Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahr 2004, die Debatte über die Zukunft Europas, der derzeitige ökonomische Abschwung und die erhöhten Sicherheitsprobleme.

2.1. Nachhaltige Entwicklung im Mittelpunkt der politischen Debatte

Nachhaltige Entwicklung: eine Priorität auf allen Ebenen der Governance im öffentlichen Bereich und Gegenstand wachsenden Bewusstseins im Privatsektor

- Seit Einbeziehung der Nachhaltigen Entwicklung in den EG-Vertrag im Jahre 1997 ist sie als übergeordnetes Ziel der EU anerkannt. Die Annahme der **EU-Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung** auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg im Juni 2001 kennzeichnete einen Wendepunkt: Die Notwendigkeit, Wirtschaftswachstum, soziale Verbesserungen und Umweltschutz in einem ausgewogenen Verhältnis voranzutreiben, wurde in einer Reihe detaillierter Zielstellungen und Maßnahmen zum Ausdruck gebracht. Die Strategie versucht, Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt zu fördern, ohne dadurch die Umweltqualität zu schädigen. Im Gegenzug beinhaltet sie, dass ökologische Zielstellungen im Hinblick auf ihre ökonomischen und sozialen Auswirkungen abzuwägen sind und ‚Win-Win‘-Lösungen für Wirtschaft, Beschäftigung und Umwelt gefunden werden müssen. Dies kennzeichnet eine große Veränderung in der Art und Weise, wie Umweltpolitik bisher verstanden und konzipiert wurde.
- 2002 nahmen der Rat und das Europäische Parlament das **6. Umweltaktionsprogramm** an, das die ökologische Roadmap (Marschroute) der EU für die nächsten 10 Jahre vorgibt. Das 6. UAP ist das Hauptinstrument zur Erreichung der Umweltziele der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Dieses Programm setzt ehrgeizige, oft quantitativ festgelegte Ziele, die die langfristigen Verpflichtungen der EU gegenüber dem Umweltschutz betonen, und liefert damit einen vorausberechenbaren Rahmen für öffentliche und private Akteure in Europa und in der übrigen Welt.
- Der im September 2002 in Johannesburg durchgeführte **Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung** gab der globalen Dimension der nachhaltigen Entwicklung auf internationaler Ebene zehn Jahre nach Rio einen neuen Impuls.
- Vor 2001 hatten auf nationaler Ebene nur etwa eine Handvoll von EU-Mitgliedstaaten nationale **Strategien für eine nachhaltige Entwicklung** ausgearbeitet. Heute hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten und Beitrittsländer derartige Strategien in Übereinstimmung mit dem in dem Umsetzungsplan von Johannesburg festgelegten Zieldatum 2005 angenommen.

- Viele öffentliche Behörden haben sich in ganz Europa aktiv an der Ausarbeitung **Lokaler und Regionaler Agendas 21**, d. h. an der Ausarbeitung von Plänen für nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene beteiligt.
- Der **Privatsektor** zeigt zunehmendes Interesse an nachhaltiger Entwicklung, insbesondere durch die Ausarbeitung von Strategien zur freiwilligen Einbeziehung sozialer und ökologischer Gesichtspunkte in die allgemeine Geschäftstätigkeit (Corporate Social and Environmental Responsibility).

Diese Entwicklungen zeigen ein gewachsenes Bewusstsein für die wechselseitigen Abhängigkeiten und Zusammenhänge der Ziele in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik und ein langfristiges Engagement für Kohärenz in der Politik.

Der sich verändernde politische Rahmen beeinflusst auch die Agenda für eine nachhaltige Entwicklung

- Die **Erweiterung** der EU um zehn neue Mitgliedstaaten im Mai 2004 bringt nicht nur eine einzigartige ökologische Bereicherung mit sich - eine reiche biologische Vielfalt und riesige Gebiete nahezu unberührter Natur - sondern auch angesichts des für die Umsetzung und Durchsetzung des Acquis notwendigen Kapazitätsaufbaus und Finanzierungsbedarfs eine große Herausforderung an die Umweltpolitik der Gemeinschaft.
- Die derzeitige Debatte über die **Zukunft Europas** ist direkt mit der Erweiterung verknüpft. Auf der Basis der Arbeit des Konvents wird die Regierungskonferenz über die Architektur der erweiterten Union und einen verfassungsgemäßen Vertrag entscheiden. Dieser Vertrag bildet die neue institutionelle Rahmenstruktur, innerhalb derer Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung weiterzuentwickeln sind. Da die Umwelt nach wie vor ganz oben auf der Liste der Probleme steht, die für die EU-Bürger Priorität haben, muss gewährleistet werden, dass der neue Vertrag nicht nur den erreichten ökologischen Besitzstand, d.h. den Umwelt-Acquis der EU wahrt, sondern auch dazu beiträgt, diesen zu fördern.
- Das sich verschlechternde wirtschaftliche und soziale Klima, das seit 2001 vorherrscht, hat **Wachstum und Beschäftigung** an die Spitze der politischen Agenda gerückt. Angesichts des übergeordneten Ziels der nachhaltigen Entwicklung müssen die derzeitigen Anstrengungen auf den Gebieten Wachstum und Beschäftigung auch Umweltaspekte berücksichtigen. Innovative Strategien müssen entwickelt werden, um die Wirksamkeit der Ressourcen zu maximieren und Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren.
- Die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 und ihre Nachwirkungen - einschließlich die Kriege in Afghanistan und im Irak - haben zu **erhöhten Sicherheitsängsten** geführt. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die EU-Umweltpolitik. Umweltsicherheit - d. h. die Verknüpfung zwischen knappen Ressourcen und Konflikten, Kriegsfolgen für die Umwelt usw. - und Zivilschutz - d. h. Einstellung und Reaktion auf terroristische Angriffe mit Umweltfolgen - sind auf der politischen Agenda nach vorn gerückt, und so kann die Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung nur durch Fortsetzung des multilateralen Ansatzes wirksam gemeistert werden.

Dieser neue politische Kontext schafft eine Reihe von Herausforderungen, denen sich die EU-Umweltpolitik stellen muss, damit eine vollständige Einbeziehung in das Konzept der nachhaltigen Entwicklung gelingt.

2.2. Herausforderungen, vor denen die Umweltpolitik steht

Die EU-Umweltpolitik steht vor folgenden fünf großen Herausforderungen:

i. Vollständige Einbeziehung der Umweltdimension in die Lissabonner Strategie

Das Konzept nachhaltiger Entwicklung ist in vielerlei Hinsicht schwer definierbar. Politiker interpretieren es zuweilen falsch als Umgestaltung der Umweltpolitik. Oftmals begreifen sie dieses Konzept nicht als ausgewogenen Ansatz der ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimension und verstehen damit auch nicht, dass diese drei Dimensionen alle gleichberechtigt nebeneinander auf derselben Stufe zu sehen sind. Auf EU-Ebene lässt sich folgendes feststellen: Die Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt der politischen Debatte auf EU-Ebene gerückt ist, hat seit 2002 zur Einbeziehung einer Umweltdimension in den Frühjahrsbericht geführt. Trotzdem war die Umwelt bisher für viele Akteure immer nur ein Anhang oder Zusatz zu dem übrigen Teil des Berichtes für 2002 und 2003.

Unser langfristiges wirtschaftliches und soziales Wohlergehen hängt jedoch sehr stark davon ab, inwieweit wir in der Lage sind, die Umwelt als eine Schlüsselkomponente der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betrachten. Die Vernachlässigung der Umweltdimension führt zu verdeckten Kosten - wie z. B. Gesundheitskosten wegen schlechter Luftqualität und wirtschaftlichen Kosten zur Beseitigung der Luftverschmutzung - und damit verbundenen Gefahren, was Europa daran hindern könnte, die Lissabonner Ziele zu erreichen. Neben dem wirtschaftlichen Argument wächst das Bewusstsein, dass die Hauptursachen vieler langfristiger Umweltprobleme große Risiken für die Lebensqualität der Bürger Europas darstellen, wenn diese Ursachen nicht beseitigt werden.

ii. Entwicklung von Win-win-Lösungen für Umwelt und Wirtschaft

Eine verstärkte ökologische Dimension, die sich zunehmend auf marktgerechte Instrumente stützt und Kosteneffizienz anstrebt, kann in vielerlei Hinsicht ein Weg sein, um die Erreichung der Lissabonner Ziele zu beschleunigen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der "Wirtschaft" und der "Umwelt" herzustellen, indem wirksame Kompromisse⁴ und "Win-win-Lösungen" gefunden werden. Höhere Umweltstandards können neue wirtschaftliche Chancen bedeuten, insbesondere durch die Förderung der Entwicklung neuer Technologien. Dies kann dem Kernziel von Lissabon, die EU bis 2010 zu einem Standort innovativer Aktivität und einer wissensbasierten Gesellschaft zu machen, neue Impulse verleihen.

Der für Ende 2003 geplante EU-Aktionsplan ETAP (Environment Technology Action Plan) schlägt konkrete Schritte und eine umfassende Rahmenstruktur zur Förderung der Synergieeffekte zwischen Umweltschutz, Wirtschaftswachstum und sozialem Zusammenhalt vor.

iii. Klarere Formulierung der Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen der Governance

Nachhaltige Entwicklung kann nicht erreicht werden, wenn einzelne Länder oder Regionen im Alleingang Maßnahmen ergreifen. Nachhaltige Entwicklung erfordert vielmehr, dass Maßnahmen auf allen Ebenen der Governance ergriffen, die Prioritäten auf allen Ebenen klarer formuliert und Aktivitäten für gemeinsame Ziele nutzbar gemacht werden.

⁴ Siehe Abschnitt 4.1.1. - Verbesserung der Politikgestaltung - Verbesserung der Politikkohärenz (Bewertung der Auswirkungen).

In diesem Zusammenhang könnte das Offene Koordinationsverfahren (OMC)⁵, das den Kernpunkt der Lissabonner Strategie bildet und bisher im Umweltbereich nicht genutzt wurde, nutzbringend eingeführt werden.

iv. EU-Erweiterung im Bereich Umwelt zum Erfolg führen

Sowohl die EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung als auch das 6. UAP sehen Erweiterung in ihrem Geltungsbereich vor und sind für die erweiterte Union konzipiert. Die Beitrittsländer haben bereits große Anstrengungen zur Verbesserung des Umweltschutzes und zur Erfüllung der Umweltvorschriften der EU unternommen. Erhebliche institutionelle und finanzielle Probleme sind jedoch noch zu überwinden, um die verabschiedeten Rechtsvorschriften um- und durchzusetzen.

Darüber hinaus könnten die für die Erfüllung der legitimen Erwartungen der Bürger unternommenen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und des Lebensstandards in den Beitrittsländern den Druck auf die Umwelt erhöhen.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen sollte auch noch nach dem Beitritt ein Schwerpunkt bleiben.

⁵ Der Europäische Rat von Lissabon (Ziffer 37, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23.-24. März 2000) führte das neue Offene Koordinierungsverfahren ein als „Mittel für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU. *Diese Verfahrensweise, die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein soll, umfasst Folgendes:* -
- *Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;* -
- *gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten in der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;* -
- *Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;* -
- *regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Überprüfung im Rahmen eines Prozesses, in dem alle Seiten voneinander lernen.“*

v. *Aufbauen auf der in den letzten Jahren gewonnenen internationalen Glaubwürdigkeit der EU*

Die führende Rolle der EU war sehr förderlich bei der Erreichung eines erfolgreichen Ergebnisses auf dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung. Die EU hat durch ihre aktive Rolle auf dem Gipfel, ihre innerhalb der Gemeinschaft zur Erfüllung ihres Kyoto-Ziels unternommenen Maßnahmen und die Förderung anderer wichtiger internationaler Umweltabkommen und -konventionen ihre weltweit anerkannte Führung in Umweltfragen bekräftigt. Dies bringt der EU zwar größeren Nutzen, verpflichtet andererseits aber auch dazu, Leistungen zu bringen.

Die so gewonnene Glaubwürdigkeit versetzt die EU verstärkt in die Lage, Partner - insbesondere Entwicklungsländer -, davon zu überzeugen, Umweltfragen bei der Festlegung ihrer eigenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspfade besser zu berücksichtigen. In dieser Hinsicht könnte die von dem Europäischen Rat in Thessaloniki⁶ unterstützte Initiative des griechischen Vorsitzes, die europäische Diplomatie verstärkt für die Themen Umwelt und nachhaltige Entwicklung einzusetzen, ein nützliches Mittel zur Verbesserung der Koordinierung von Maßnahmen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene sein.

Die Bewältigung der vorstehend genannten Herausforderungen wird im Laufe der Zeit dabei helfen, das richtige Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung herzustellen. Die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung beobachteten besorgniserregenden Umweltrends haben sich jedoch fortgesetzt und machen mittel- und langfristig eine Verdopplung der Anstrengungen notwendig. Sie sind eine eindeutige Mahnung für die dringende Notwendigkeit, der Umsetzung des Umweltkapitels der EU-Agenda für nachhaltige Entwicklung erneut Nachdruck zu verleihen.

⁶ Ziffern 76-77, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Thessaloniki (19.-20. Juni 2003).

3. TRENDS, HERAUSFORDERUNGEN UND ANTWORTEN DER POLITIK

Dieser Abschnitt befasst sich mit den vier Hauptpunkten des 6. Umweltaktionsprogramms (Klimawandel; Natur und biologische Vielfalt; Ressourcenmanagement; Umwelt und Gesundheit). In jedem Abschnitt werden die wichtigsten Trends und Herausforderungen kurz dargelegt und die entsprechenden jüngsten politischen Antworten im Detail beschrieben.

3.1. Klimawandel

Die 90er Jahre waren seit 150 Jahren das wärmste Jahrzehnt. Hinweise lassen darauf schließen, dass der Klimawandel nicht nur stattfindet, sondern die EU auch direkt davon beeinträchtigt wird. Es wurde errechnet, dass die durchschnittlichen Temperaturen im Verlauf der nächsten 100 Jahre weiter um 1,4 bis 5,8 °C steigen und sich damit das Risiko für Dürren und Waldbrände weiter erhöht, wenn der Klimawandel nicht gemildert wird. Es wird damit gerechnet, dass Ost- und Südeuropa davon besonders betroffen sein werden. Darüber hinaus kann es in Teilen Europas zu häufigeren und stärkeren Regenfällen kommen, die das Risiko und die Häufigkeit ähnlicher Überschwemmungen wie in Europa in den Jahren 2001 und 2002 erhöhen.

Die EU hat eine führende Rolle bei der Entwicklung einer multilateralen Antwort auf die Klimaveränderung gespielt. Nach dem Rückzug der USA rettete die EU 2001 zusammen mit Partnern in der ganzen Welt erfolgreich das Kyoto-Protokoll. Bei der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls am 31. Mai 2002 verpflichtete sich die EU, ihre Treibhausgasemissionen in der Periode von 2008 bis 2012 um 8 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren.

Die jüngsten verfügbaren Daten zeigen, dass die Emissionen 2001 in der EU um 2,3 % unter dem Niveau von 1990 liegen, woran sich ablesen lässt, dass die EU einige ihrer Reduzierungsgewinne eingebüßt hat, die sie 1999 und 2000 erzielt hatte, als die Höhe der Emissionen um 4 % unter das Niveau von 1990 gefallen war (siehe Abbildung 1 im Anhang). Wenn die EU ihr Kyoto-Ziel von 8% Emissionsreduzierung im Zeitraum 2008-2012 erreichen und so ihre Führungsrolle beim Klimaschutz behalten soll, müssen die Mitgliedstaaten die einschlägigen jüngst beschlossenen Gemeinschaftsmaßnahmen strikt umsetzen und möglicherweise weitere Maßnahmen ergreifen.

Die Ursachen des Klimawandels, insbesondere die Treibhausgasemissionen aus Industrie, Verkehr und Energieversorgung (siehe Abbildung 2 im Anhang) sind in der Wirtschaftsstruktur tief verankert. Folglich lässt sich dieses Problem nur mit einem integrierten Bündel von Maßnahmen im Verein mit energischer Führung und dem Engagement aller Interessengruppen lösen. In diesem Zusammenhang soll der **Einsatz flexibler marktbasierter Instrumente dazu beitragen, den Klimawandel bei geringen Kosten für die Industrie einzudämmen. Darüber hinaus kann das Problem des Klimawandels nur gelöst werden, wenn die Umweltdimension vollständig in andere Politikbereiche, insbesondere Energieversorgung, Verkehr und Industrie einbezogen wird.**

Prioritäten

3.1.1. Umsetzung der Maßnahmen des Europäischen Programms zur Klimaänderung (ECCP)

Das Europäische Programm zur Klimaänderung (ECCP) wurde im Juni 2000 als sektorübergreifende Maßnahme aufgestellt, um die kosteneffizientesten Maßnahmen zu bestimmen, die zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll festgelegten EU-Ziele erforderlich sind. Das Programm beruht auf einem partizipatorischen Verfahren und fördert die Einbeziehung der Umweltpolitik in

andere Politikbereiche, wobei der Schwerpunkt auf Energie, Verkehr, Industrie und Forschung liegt.

Das ECCP ist das Hauptinstrument der EU für die Festlegung von Reduzierungsmaßnahmen und hat bereits zu zahlreichen wichtigen Maßnahmen geführt. Im Oktober 2001 war die Annahme des Richtlinienentwurfs der Kommission über Treibhausgas-Emissionshandel ein Meilenstein für die Umweltgesetzgebung. Die Richtlinie trat im Oktober 2003 in Kraft⁷. Das EU-Konzept ist das erste multinationale System für Emissionshandel in der Welt.

Die Richtlinie erläutert anhand von Beispielen den flexiblen Ansatz, der von der EU für die kosteneffiziente Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen gewählt wurde. Das in der Richtlinie für die gesamte EU vorgesehene System der Kostenoptimierung bietet erheblichen wirtschaftlichen Nutzen im Vergleich zu einem Szenario, bei dem getrennte einzelstaatliche Emissionshandelssysteme oder traditionelle ordnungspolitische Instrumente zum Einsatz gekommen wären⁸.

Darüber hinaus hat die Kommission jüngst einen ehrgeizigen Vorschlag zur Reduzierung fluorierter Treibhausgasemissionen um 25 % bis 2010 vorgelegt.

Trotz dieser wichtigen Schritte, lassen die Ergebnisse des im April 2003 erschienenen zweiten ECCP-Fortschrittsberichts⁹ jedoch keinen Zweifel: Mit den derzeit eingesetzten Maßnahmen ist die EU nicht in der Lage, ihr Kyoto-Ziel zu erreichen. Dies ist ein starker Ansporn, die Umsetzung des ECCP zu beschleunigen und durch energische Überwachungs- und Überprüfungsverfahren in den Bereichen, in denen Maßnahmen am vordringlichsten sind, zu verstärken. Eine Reihe von Schlüsselmaßnahmen befindet sich in einer fortgeschrittenen Phase der Ausarbeitung; dazu gehören insbesondere Vorschläge zu Energiedienstleistungen und Mindeststandards für Energieeffizienz von Endgeräten.

3.1.2. Förderung der Einbeziehung der Belange des Klimawandels in andere Politikbereiche

Im Jahr 2000 entfielen auf die **Energieindustrie** 27 % der gesamten Treibhausgasemissionen in der EU (siehe Abbildung 2 im Anhang). Ein Schwerpunkt ist die Steigerung der Energieeffizienz. Im Rahmen des Grünbuchs der Kommission zur Energieversorgungssicherheit werden ökologisch bedenkliche Subventionen im Energiesektor unter den Gesichtspunkten Wirtschaft, Gesellschaft, Energieversorgungssicherheit und Umweltschutz untersucht und geprüft, wie sie im Einklang mit den Zielen der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung¹⁰ und dem 6. UAP¹¹ schrittweise abgebaut werden können.

⁷ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003, ABl. L 275/32 vom 25. Oktober 2003.

⁸ Weitere Angaben über die Richtlinie zum Emissionshandel sind im Anhang zu finden.

⁹ Zweiter ECCP-Fortschrittsbericht „Können wir die Kyoto-Ziele erfüllen?“, April 2003. <http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>

¹⁰ Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM (2001) 264 endg. Vom 15. Mai 2001 (S.10) „Schrittweise Beseitigung der Subventionen für die Produktion und den Verbrauch von fossilen Brennstoffen bis 2010.“

¹¹ Artikel 3 Punkt 4 erster Spiegelstrich: „Reformanstöße im Bereich von Subventionen, die erhebliche negative Umweltauswirkungen haben und mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht zu vereinbaren sind, unter anderem dadurch, dass bis zur Halbzeitbilanz eine Liste von Kriterien aufgestellt wird, die die Erfassung von Subventionen mit solchen schädlichen Umweltauswirkungen mit dem Ziel der allmählichen Abschaffung der Subventionen ermöglichen“.

Seit dem Start des ECCP wurden wichtige Fortschritte erzielt. Maßnahmen zur Förderung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energiequellen¹², zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden¹³ sowie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung¹⁴ sind weitere Meilensteine seit der Verabschiedung des ECCP-Programms. Ein weiterer Meilenstein ist die Richtlinie über die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten¹⁵. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen werden sich noch zeigen.

Bei der Besteuerung von Energie ist die Verabschiedung der Richtlinie über die Besteuerung von Energieprodukten¹⁶ 2003, die auf einen Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 1997 zurückgeht, eine positive Entwicklung. Die neue Richtlinie gewährleistet, dass die Mindeststeuersätze für Ölprodukte, die nach wie vor über 40 % des Bruttoinlandenergieverbrauchs der EU ausmachen (siehe Abbildung 3 im Anhang), innerhalb realisierbarer Fristen auf das Niveau von 1992 zurückgeführt werden. Diese Richtlinie führt auch Mindestsätze für eine Reihe von Ersatzprodukten für die Energieerzeugung ein, die ebenfalls Emissionen verursachen. Die Richtlinie wird jedoch in einer Reihe von Mitgliedstaaten nur begrenzte Anstiege der Sätze für Energiebesteuerung zur Folge haben, so dass sie wahrscheinlich keinen großen Einfluss auf die Energieeffizienz und die Emissionen hat.

Um nicht nachhaltige Entwicklungen im Energiesektor aufzuhalten, sind mehr Anstrengungen erforderlich. Seit 1985 hat sich zwar der EU-Gesamtinlandsverbrauch an Energie mit ca. 1 % pro Jahr ständig erhöht, aber der Anteil erneuerbarer Energie bleibt nach wie vor gering und liegt bei ca. 6 % (siehe Abbildung 3 im Anhang). In den Beitrittsländern beträgt dieser Anteil 5 %¹⁷. Nach jüngsten Hochrechnungen der Europäischen Umweltagentur wird die EU ihr Richtziel von 12 % bis zum Jahr 2010 nicht erreichen, wenn keine zusätzlichen politischen Maßnahmen ergriffen werden. Es ist auch unwahrscheinlich, dass die EU zur Erreichung ihres Richtziels, bis 2010 22 % des Bruttoelektrizitätsverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen zu erzeugen, in der Lage sein wird (siehe Abbildung 4 im Anhang).

Im Jahr 2000 machte der Sektor **Verkehr** nicht nur ca. 21 % der EU-Treibhausgasemissionen aus, sondern war auch der einzige Sektor, in dem die Emissionen gestiegen sind (Abbildung 5 im Anhang). Darüber hinaus sind die Trends in den Beitrittsländern nicht ermutigend: Im Schienen- und Busverkehr kam es zu einem starken Rückgang, und im Luft- und Pkw-Verkehr waren höhere Wachstumsraten als in der EU zu verzeichnen.

Positive Entwicklungen sind im Rahmen der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, des 6. Umweltaktionsprogramms und des Weißbuchs zur Europäischen Verkehrspolitik zu verzeichnen, mit denen die Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr reduziert und das Ziel von 5,75 %

¹² Die Mitgliedstaaten setzen diese Richtlinie derzeit um. Die Kommission verfolgt derzeit aktiv die Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Ziel, bis 2010 22 % des Bruttoenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energieträgern zu decken, zu erreichen. Die Kommission wird im Mai 2004 dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht vorlegen.

¹³ Aufgrund dieser Richtlinie, die seit Januar 2003 in Kraft ist, dürften sich die Treibhausgasemissionen um 35-45 Mio. t Kohlendioxidäquivalent verringern, wie dies auch im zweiten ECCP-Bericht festgestellt wurde (S. 13).

¹⁴ Das Potenzial dieser Maßnahme für Treibhausgasreduzierungen wird auf 65 Mio. t CO₂/Jahr geschätzt.

¹⁵ Vorschläge der Kommission für die Richtlinien 2002/31/EG und 2002/40/EG vom 22. März 2002 zur Umsetzung der Richtlinie 1992/75/EWG des Rates betreffend die Energieetikettierung von Raumklimageräten und elektrischen Öfen. Ziel dieser Richtlinien, die im Januar 2003 in Kraft traten, ist die Beeinflussung des Verbraucherverhaltens, indem am Verkaufsort auf dem Etikett die Energiebilanz des Gerätes angegeben wird.

¹⁶ Die Richtlinie über die Besteuerung von Energieprodukten wird am 1. Januar 2004 in Kraft treten.

¹⁷ Mehrere Bewerberländer haben jedoch einen hohen Anteil an erneuerbarer Energie zu verzeichnen - Lettland (30 %), Estland, Rumänien und Slowenien (jeweils 11 %).

Marktanteil für alternative Kraftstoffe bis 2010 erreicht werden sollen. Hierzu zählen die Richtlinie über Biokraftstoffe, der Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über die Eurovignette, Maßnahmen zur Kraftstoffbesteuerung, und die vorgenannte Richtlinie zur Besteuerung von Energieprodukten, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Steuern für alternative Kraftstoffe, die weniger CO₂-Emissionen erzeugen, zu senken.

Diese Maßnahmen, die erst noch greifen müssen, sind wichtige Schritte auf dem Weg, eine Verlagerung vom Straßen- und Luftverkehr auf andere Verkehrsmittel wie Schiene, Wasser und öffentlicher Nahverkehr zu erzielen und sicherzustellen, dass die Umweltkosten der einzelnen Verkehrsträger besser erfasst und den Nutzern in Rechnung gestellt werden können, um so im Gegenzug zu erreichen, dass das wachsende Verkehrsaufkommen und das BIP-Wachstum nicht zwangsläufig zu mehr Umweltschäden führen müssen. Allerdings sind noch mehr Anstrengungen zu unternehmen, wenn die EU ihre in Kyoto eingegangenen Zusagen halten will, aber auch mit Blick auf künftige Verpflichtungen¹⁸.

Die Landwirtschaft, die im Jahr 2000 etwa 10 % der Gesamtemissionen verursachte, ist nach wie vor eine Hauptquelle für Emissionen von Methan¹⁹- und Stickstoffoxid²⁰, zwei der wichtigsten Treibhausgase. Die 2003 vereinbarte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die damit verbundene Einführung verstärkter finanzieller Förderung für die landwirtschaftliche Entwicklung ist ein positiver Schritt, der zu Emissionsreduzierungen in dem landwirtschaftlichen Sektor führen könnte²¹. Die mittelfristige Bewertung der landwirtschaftlichen Entwicklungspläne im Jahr 2004 ist eine gute Gelegenheit zur besseren Verdeutlichung der Politiken im Bereich Landwirtschaft und Klimawandel.

Zur Reduzierung der Treibhausgasemission in der EU und zur Verbesserung der politischen Kohärenz sollten Fragen des Klimaschutzes besser in die **EU-Kohäsionspolitik** einbezogen und Synergien zwischen der Umwelt- und Kohäsionspolitik genutzt werden. In ihren jüngst verabschiedeten Leitlinien schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten vor, besonderes Augenmerk auf die Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und des Anteils der erneuerbaren Energien bei der Stromerzeugung auf 22 % sowie auf das 5,75 %-Ziel für den Anteil an Biokraftstoffen im Verkehr zu legen. Lokale und regionale Behörden sollten sich diese Leitlinien der Kommission zu eigen machen und prüfen, wie sie die Mittel aus den Strukturfonds bestmöglich für die regionale Wirtschaftsentwicklung einsetzen können.

3.2. Natur und biologische Vielfalt

Biologische Vielfalt (Biodiversität) ist Ausdruck für Komplexität, Gleichgewicht und Zustand der verschiedenen Ökosysteme. Biologische Vielfalt erfüllt nicht nur wesentliche Funktionen für die Lebensgrundlage, sondern schafft auch die Basis für wichtige Aktivitäten im Bereich Wirtschaft,

¹⁸ Siehe zweiter ECCP-Bericht, S. 14: Die Begrenzung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor erfordert die Entwicklung neuer Strategien, verstärkte politische Anstrengungen und weitere Maßnahmen. Dies ist notwendig, um die Gesamtreduktionen, die bereits mit Blick auf die Einhaltung der ersten Vorgaben erzielt wurden, zu wahren und vor allem mit Blick auf die künftigen Verpflichtungszeiträume.

¹⁹ CH₄ - Methanemissionen entstehen hauptsächlich durch enterische Fermentation und die Düngewirtschaft.

²⁰ N₂O - Die Stickstoffoxid-Emissionen lassen sich unterteilen in: (1) direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung; (2) indirekte Emissionen, bei denen Stickstoff das System in der Form von Stickstoffoxiden (NO_x) oder Ammoniak (NH₃) oder das Feld nach Auswaschung oder Abfluss in Form von Nitraten verlässt; sowie (3) Emissionen infolge der Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände.

²¹ Siehe 3.2 für weitere Angaben zu der GAP-Reform.

Erholung und Kultur. Die Erosion der Artenvielfalt²² ist deshalb ein Punkt großer Besorgnis. Auf dem UN-Gipfel (WSSD) in Johannesburg verpflichteten sich die Parteien zur signifikanten Reduzierung der Verarmungsrate an biologischer Vielfalt bis zum Jahr 2010. Die EU ist sogar noch einen Schritt weiter gegangen und hat sich dazu verpflichtet, den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen²³.

Um diese Zielstellungen zu erfüllen, müssen die derzeitigen Agrar- und Fischereipraktiken, die eine erhebliche Belastung für biologische Vielfalt darstellen, durch **verstärkte Einbeziehung der Umweltbelange** nachhaltiger gestaltet werden.

Parallel dazu müssen die beim Schutz der biologischen Vielfalt aufgetretenen Schwierigkeiten, die wiederum zu Problemen bei der Umsetzung von Richtlinien wie der Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie geführt haben, sowie die Finanzierungsprobleme des ökologischen Netzes Natura 2000 überwunden werden. **Es ist notwendig, für die derzeit bestehenden Umsetzungsschwierigkeiten Lösungen zu finden und die Umweltbelastungen durch wirksame Indikatoren genauer zu bewerten.**

Prioritäten

3.2.1. Hin zu einer nachhaltigeren Agrarpolitik

Im Rahmen der jüngst vereinbarten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sollen die EU-Direktzahlungen überwiegend abgekoppelt von der Produktion erfolgen: EU-Landwirte sollen nur noch eine von der Produktion unabhängige Einmalzahlung für den Landwirtschaftsbetrieb erhalten. Darüber hinaus ist diese Zahlung an die Einhaltung der Standards für Umwelt und Lebensmittelsicherheit, auch der Bestimmungen der Vogelschutz- und Habitatrichtlinien, sowie an die Verpflichtung geknüpft, landwirtschaftliche Flächen in einem guten agrarwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Mit der Einführung dieser Entkopplung sollen die Anreizmechanismen für immer intensivere Bewirtschaftungsmethoden reduziert und die nachhaltige Bewirtschaftung gefördert werden.

Darüber hinaus soll die Unterstützung für die ländliche Entwicklung wesentlich durch die Übertragung der Beträge erhöht werden, die mit Hilfe der Einsparungen aus der Reduzierung von Direktzahlungen erzielt werden, die Landwirtschaftsbetriebe erhalten, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Dies erlaubt wiederum die Anwendung neuer Maßnahmen zur Förderung von qualitätsorientierter Produktion sowie Umweltschutz. Damit sollen umweltfreundlichere Anbaumethoden, wie z. B. ökologischer Landbau, vorangetrieben werden (siehe Abbildung 6 im Anhang).

3.2.2. Umstellung der Gemeinsamen Fischereipolitik auf umweltfreundliche Technik

Trotz der in jüngster Vergangenheit eingeleiteten Maßnahmen geht man allgemein davon aus, dass viele Fischbestände in europäischen Gewässern derzeit unter ihrer sicheren biologischen Grenze liegen (siehe Abbildung 7 im Anhang). Weitere Schritte müssen unternommen werden, um die nachhaltige Nutzung der Fischressourcen zu gewährleisten und so größeren langfristigen ökonomischen Schaden für die Fischereien und die Meeresumwelt abzuwenden. Kontraproduktive Subventionen werden schrittweise abgebaut und geeignete Maßnahmen müssen eingeleitet werden, um den Fischereien bei der Anpassung an eine niedrigere Fischereikapazität im Einklang mit den

²² Gemäß Dokumentation in der Roten Liste der von Ausrottung oder vom Aussterben bedrohten Arten der Weltnaturschutzunion (IUCN).

²³ Siehe Ziffer 31, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Göteborg (15.-16. Juni 2001).

Vorschlägen der Kommission zur GFP-Reform zu helfen. Wenn die von der Kommission zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik unterbreiteten Vorschläge umgesetzt werden, zu denen die Einführung eines Ökosystem-Ansatzes für Fischereien, Mehrjahresbewirtschaftungspläne (Fischfang), Maßnahmen auf der Grundlage wissenschaftlicher Beratung und Subventionsbeschränkungen gehören, würde dies die Aussicht auf Wiederauffüllung und Erholung der Fischbestände der EU erhöhen.

3.2.3. *Besserer Schutz der Böden und der Meeresumwelt*

Böden und Ozeane bieten nicht nur die Grundlage für landwirtschaftliche Produktion und Fischerei, sondern sind auch ein riesiges Reservoir für biologische Vielfalt. Es ist erwiesen, dass sowohl Böden als auch Ozeane zunehmend von einer Reihe menschlicher Tätigkeiten bedroht werden, die im Fall der Böden vielfältige Probleme verursachen, wie z. B. Erosion, Rückgang der organischen Substanz und biologischen Vielfalt, lokale und diffuse Kontamination, Versiegelung, Verdichtung und Versalzung. Im Fall der Ozeane reichen die Probleme von dem Rückgang der Fischereiressourcen über Eutrophierung bis zu Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt durch die Einführung nicht heimischer Arten sowie das absichtliche oder unfallbedingte Freisetzen von Öl in das Meer. Deshalb ist es unbedingt erforderlich, Ozeane und Böden besser zu schützen. Dazu muss ein integrierter Ansatz angenommen werden, der auch eine geeignete Kofinanzierung durch die Kohäsionspolitik vorsieht, um die territoriale Dimension vollständig abzudecken.

Ein erster Schritt war die Annahme der Mitteilungen „Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt“²⁴ und „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“²⁵ im Jahre 2003. Diese Mitteilungen schaffen den Rahmen, innerhalb dessen die für die Ausarbeitung von Aktionsplänen erforderlichen Daten in Kooperation mit allen Interessengruppen gesammelt und erfasst werden, um ausgereifte Boden- und Meeresstrategien zu entwickeln.

3.2.4. *Verbesserung der Umsetzung auf dem Gebiet des Naturschutzes*

Um die Umsetzung der Rechtsvorschriften für Naturschutz, biologische Vielfalt und andere Bereiche entscheidend zu verbessern, müssen die Probleme und Belange der Umsetzung bereits in der Formulierungsphase berücksichtigt werden, wie dies bei der Wasserrahmen-Richtlinie der Fall ist. Nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften muss die Kommission die Mitgliedstaaten aktiv unterstützen und beraten, wie dies derzeit zur Verbesserung der Umsetzung der Vogelschutz- und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie geschieht.

Die Umsetzung der **Vogelschutz- und Habitat-Richtlinien** hat sich als schwierig erwiesen. Verstöße gegen diese beiden Richtlinien machten über ein Viertel der Fälle aus, in denen die Europäische Kommission gerichtliche Schritte einleiten musste (siehe Abbildung 8 im Anhang). Derzeit werden neue Wege für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erarbeitet, um die Umsetzung dieser beiden Richtlinien zu verbessern, wodurch große Fortschritte erzielt werden sollen.

Seit dem Jahr 2000 wurden die Bemühungen zur Erarbeitung von **Leitlinien** für die Umsetzung der beiden Richtlinien erheblich forciert. Im Jahr 2000 erschien ein Dokument als Interpretationshilfe für das Management von Natura 2000, dem „kohärenten europäischen ökologischen Netz besonderer Schutzgebiete“, das durch die Habitat-Richtlinie geregelt wird. Leitlinien für

²⁴ Mitteilung der Kommission - Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt, KOM (2002) 539 endg., 2. Oktober 2002.

²⁵ Mitteilung der Kommission - Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie, KOM (2002) 179 endg., 16. April 2002.

Jagdbetrieb und Waldwirtschaft werden in Kürze veröffentlicht. Darüber hinaus wurde 2001 eine „Initiative für nachhaltigen Jagdbetrieb“ als konstruktiver Dialog mit Mitgliedstaaten und Interessengruppen über Fragen des Jagdbetriebes und des Naturschutzes verabschiedet.

Hinsichtlich der für die **Finanzierung von Natura 2000** erforderlichen Mittel bieten die vorhandenen Instrumente wie das LIFE-Natur-Programm und die Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP bereits große Möglichkeiten. Dies gilt auch für den Struktur- und Kohäsionsfonds, die die Bereitstellung von Mitteln an die Bedingung knüpfen, dass die Natura-2000-Bestimmungen eingehalten werden. Derzeit arbeitet die Kommission an einer Mitteilung und sondiert darin die Möglichkeiten einer künftigen EU-Finanzierung für Natura 2000.

Zur **Überwachung des Fortschritts bei der Ausweisung der Schutzgebiete** im Rahmen von Natura 2000 benutzt die Kommission ein Barometer, das den erreichten Stand der Umsetzung der Richtlinie veranschaulicht. Sobald die Ausweisung der Schutzgebiete abgeschlossen ist, entwickelt die Kommission ein Barometer, das den beim Management des Schutzgebietes erzielten Fortschritt anzeigt. Parallel dazu schlägt die Kommission die Verlängerung der dritten Phase des LIFE-Natur-Programms um zwei Jahre vor, um insbesondere das Management der ausgewiesenen Schutzgebiete auf nationaler und regionaler Ebene zu unterstützen und damit die Lücke zwischen dem Ende dieser dritten Phase und den neuen Finanzierungsperspektiven zu schließen. Darüber hinaus entwickelt die Kommission Indikatoren und geographische Informationssysteme zur Bewertung von Management und Monitoring der Schutzgebiete Natura 2000 durch die Mitgliedstaaten.

3.2.5. *Genauere Bestimmung der Trends auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt*

Die Kommission hat kürzlich eine **breit angelegte Anhörung zur Überprüfung der EU-Politik auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt** in die Wege geleitet. Diese Überprüfung bewertet den auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Strategie für biologische Vielfalt und der Aktionspläne erreichten Fortschritt, die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verminderung der Verlustrate an biologischer Vielfalt sowie Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit der Zielvorstellungen und Aktionen, die zur Erreichung des Ziels für biologische Vielfalt im Jahr 2010 und für die EU-Erweiterung vorgeschlagen wurden. Auf dieser Basis erteilt eine für Juni 2004 geplante Mitteilung der Kommission Empfehlungen für einen vorrangig durchzuführenden Maßnahmenkatalog unter Angabe von Akteuren, Zeitrahmen und Ressourcen²⁶.

Die Entwicklung eines Monitoring- und Berichtsrahmens für die Strategie der biologischen Vielfalt und die Aktionspläne sind Teil des Prozesses zur Steigerung des Bewusstseins für Trends auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt. Die Kommission arbeitet derzeit aktiv mit der Europäischen Umweltagentur daran, einen **Satz von Indikatoren zu erstellen, mit dem sich die Umsetzung auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt messen lässt**, und stützt sich dabei die Fortschritte, die bei den Instrumenten zur Messung der biologischen Vielfalt erzielt wurden, sowie auf Standards zur Kontrolle und Überwachung der Habitate und Spezies von europäischem Interesse. Dank dieser Standards und der zur Erweiterung der Kenntnisse kontinuierlichen Forschungstätigkeit bleibt die EU stets mit dem ‚Finger am Puls‘ der biologischen Vielfalt Europas, was für die Überwachung und Bewertung der politischen Aktionen in diesem Sektor von entscheidender Bedeutung ist (siehe Abbildung 9 im Anhang).

²⁶ Dies geschieht auf der Grundlage von Kapitel IV Absatz 12 der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt (KOM (1998) 42 vom 4. Februar 1998).

3.2.6. Stärkung des Schutzes der biologischen Vielfalt auf internationaler Ebene

Die Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD) ist das internationale Schlüsselinstrument zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Bioressourcen. Die Kommission hat die Schaffung neuer Instrumente²⁷ und die Schwerpunktverlagerung von Politikentwicklung zu Politikumsetzung aktiv unterstützt, um die Wirksamkeit der CBD von Grund auf zu verbessern. Auch an anderen internationalen Abkommen über die biologische Vielfalt hat die Kommission aktiv mitgewirkt, wie z. B. an dem Übereinkommen über den Internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES)²⁸.

Inwieweit internationale Übereinkommen über biologische Vielfalt zur deutlichen Reduzierung des Verlustes an biologischer Vielfalt beitragen, hängt auch von der wirksamen Umsetzung dieser Übereinkommen durch alle Parteien ab. Deshalb ist die Entwicklung von Wegen und Methoden zur Förderung der Umsetzung dieser Übereinkommen in Entwicklungsländern eine Priorität im Rahmen der internationalen Umweltaktion der EU²⁹.

Eine weitere wichtige internationale EU-Initiative auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt ist der Aktionsplan der Kommission „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT)“³⁰, der im Mai 2003 verabschiedet wurde und der darauf abzielt, den illegalen Holzeinschlag gemäß den in Johannesburg eingegangenen Verpflichtungen der EU zu bekämpfen. Zu den in dem Aktionsplan dargelegten Maßnahmen gehören die verbesserte Politikgestaltung in Holzerzeugerländern, freiwillige Partnerschaften mit Holzerzeugerländern, um sicherzustellen, dass nur legal geschlagenes Holz auf den EU-Markt kommt, sowie Bemühungen, eine internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Handels mit illegal geschlagenem Holz aufzubauen.

3.3. Ressourcenmanagement

Die Lissabonner Strategie gibt das ehrgeizige Ziel vor, ein Wirtschaftswachstum von 3 % pro Jahr zu erreichen, wodurch sich in 25 Jahren das BIP nahezu verdoppeln würde. Wenn wir jedoch zusätzliche soziale und ökologische Kosten, wie z. B. das ständig wachsende Abfallvolumen, vermeiden wollen, müssen wir die historisch betrachtet enge Verzahnung von BIP-Wachstum und Umweltbelastung durchbrechen. Die Entkopplung von Umweltbelastung und Wirtschaftswachstum ist ein zentrales Anliegen der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung³¹. Ein Weg dahin führt über eine deutliche Steigerung der Ressourceneffizienz.

Der Wirkungsgrad der Verwendung von Rohstoffen und Energie hat sich in vielen EU-Ländern erhöht. Ein großer Teil dieser Verbesserung ist jedoch darauf zurückzuführen, dass sich die

²⁷ Dazu gehören zum Beispiel der Strategische Plan des CBD, das Ziel, die Verlustrate an biologischer Vielfalt bis zum Jahr 2010 deutlich zu reduzieren, und die dank der Bemühungen der Kommission erreichte Entwicklung eines überarbeiteten und erweiterten Arbeitsprogramms für die biologische Vielfalt der Wälder, Wald sowie die Leitlinien über den Zugang zu genetischen Ressourcen und Vorteilsausgleich und die Leitlinien über invasive nichtheimische Arten.

²⁸ Die Kommission unterstützt insbesondere die CITES-Listung zusätzlicher Fisch- und Holzarten und unternimmt derzeit Schritte zur Umsetzung dieser Verpflichtungen in die EU-Rechtsvorschriften.

²⁹ Siehe Abschnitt 6 - International.

³⁰ KOM (2003) 251 endg. vom 21. Mai 2003.

³¹ Die Bedeutung der Entkopplung wurde in dem Vorschlag der Kommission für eine EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung anerkannt und durch das übergeordnete Ziel, „Wirtschaftswachstum, Ressourcennutzung und Umweltbelastung voneinander abzukoppeln“, zum Ausdruck gebracht. Dieses Ziel wurde auf der Frühjahrstagung 2003 des Europäischen Rates bekräftigt (siehe Ziffer 53, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Brüssel, 20.-21. März 2003).

Wirtschaft vieler EU-Länder in den 80er und 90er Jahren von Produktion auf Dienstleistung umgestellt hat (siehe Abbildung 10 im Anhang).

Um die Entkopplung zu erreichen, stehen wir vor der Herausforderung, **nachhaltige Produktions- und Konsummuster weiterzuentwickeln**, wie dies in dem Umsetzungsplan von Johannesburg unterstrichen wird. Mit der erfolgreichen Ausarbeitung eines Zehn-Jahres-Programms über nachhaltige Produktion und Konsum würde die EU gewährleisten, dass ihre Maßnahmen in ihrem eigenen Gemeinschaftsbereich mit den internationalen Verpflichtungen der EU im Einklang steht und diese untermauert, was wiederum die führende Rolle der EU in der nachhaltigen Entwicklung stärkt.

Prioritäten

3.3.1. Intensivierung der Bemühungen um eine nachhaltigere Ressourcennutzung

Abkopplung ist das übergeordnete Ziel, zu dem die Thematische Strategie der Kommission für Ressourcenmanagement beitragen soll³². Da die Umsetzung neuer Politiken und die Anpassung bestehender Konzepte zur Erreichung der notwendigen Entkopplung von ressourcenbedingten negativen Umweltauswirkungen und Wirtschaftswachstum ein langfristiger Prozess ist, beträgt der Zeithorizont der Strategie 25 Jahre.

2004 soll eine umfassende Strategie auf der Grundlage eines offenen und kooperativen Verfahrens unter Einbeziehung der Gemeinschaftsinstitutionen sowie aller Interessengruppen vorgeschlagen werden.

Dabei haben drei strategische Elemente während der gesamten Entwicklung der Strategie Priorität. In der ersten Phase liegt der Schwerpunkt der Strategie auf der Sammlung von Wissen, um festzustellen, welche Ressourcen, unter Berücksichtigung technologischer Möglichkeiten und sozioökonomischer Aspekte ökologisch gesehen am bedenklichsten sind. Ein Kernziel soll darin bestehen, die Wissenslücke über die Wege zu schließen, auf denen ein beliebiger Rohstoff das Wirtschaftssystem durchlaufen kann, um so die damit verbundenen Umweltauswirkungen festzustellen. Mit Hilfe dieses Wissens wird im Rahmen der Strategie beurteilt, ob die politischen Entscheidungen mit dem übergeordneten Ziel der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Auswirkungen der Ressourcennutzung vereinbar sind. Anhand der Strategie werden schließlich Maßnahmen vorgeschlagen, die Fragen der Ressourcennutzung bei der Festlegung politischer Entscheidungen in anderen Sektoren besser berücksichtigen.

Untermauert wird diese Strategie durch eine Integrierte Produktpolitik³³ in Verbindung mit einer Thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling³⁴. Auf der Grundlage eines umfassenden konsultativen Verfahrens für alle betroffenen Interessengruppen richten sich diese Initiativen auf die Umweltauswirkungen während des gesamten Lebenszyklus der Produkte, um so die Luftverschmutzung zu reduzieren, ökonomisch vertretbares Recycling zu erleichtern und zu fördern und die Kosten für Abfallentsorgung zu senken.

³² Mitteilung der Kommission - Entwicklung einer Thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, KOM (2003) 572 endg., 1. Oktober 2003.

³³ Mitteilung der Kommission über Integrierte Produktpolitik, 12. Juni 2003.

³⁴ Mitteilung der Kommission - Entwicklung einer Thematischen Strategie für die Abfallvermeidung und -recycling, KOM (2003) 301 endg., 27 Mai 2003.

Die Ressourcenpolitik der EU wird durch die erheblichen Forschungsanstrengungen im Zuge des 6. Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (FTE) auf dem Gebiet nachhaltiger Produktion und Verbrauch unterstützt.

Die EU-Ressourcenpolitik muss flexibel genug sein, um eine reibungslose Anpassung innerhalb des Privatsektors zu ermöglichen. Im Streben nach Ökoeffizienz muss deshalb das gesamte Spektrum marktbasierter Instrumente herangezogen werden (dazu gehören auch freiwillige Vereinbarungen³⁵, sofern diese angebracht und kosteneffizient sind).

3.3.2. Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften für Abfallentsorgung

Wir müssen nicht nur die Abfallerzeugung durch Veränderung unserer Produktions- und Konsummuster verhindern, sondern auch die Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung begrenzen. Deshalb müssen die bestehenden Rechtsvorschriften für Abfallentsorgung ordnungsgemäß umgesetzt werden.

In den Mitgliedstaaten war in den letzten Jahren ein gewisser Fortschritt in der Entwicklung und praktischen Anwendung von Abfall-Managementplänen zu verzeichnen, die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gefordert werden. Verstärkte Anstrengungen sind jedoch erforderlich, um die bestehenden Rechtsvorschriften vollständig umzusetzen und anzuwenden und damit wiederum die Abfallentsorgung zu reduzieren. Darüber hinaus muss die Abfallerzeugung durch Produktionsprozesse mit Hilfe einer besseren Nutzung von Umwelttechnologien auf ein Minimum reduziert werden.

Die Beitrittsländer müssen besondere Anstrengungen unternehmen, um von der Deponierung (über 90 % des kommunalen Abfalls in den meisten Ländern werden durch Deponierung entsorgt) auf ein nachhaltigeres System der Abfallwirtschaft umzusteigen.

3.4. Umwelt und Gesundheit

Der Schutz der öffentlichen Gesundheit war stets eine Priorität der EU-Gesundheitspolitik. Allerdings sind bestehende Standards von einem für alle gleichermaßen geltenden Ansatz, einer Patentlösung für alle ausgegangen, ohne dabei die Notwendigkeit zu beachten, die am stärksten gefährdeten Gruppen unserer Gesellschaft, wie z. B. Kinder, zu schützen. Es erfolgte nie eine umfassende Beurteilung der Gesamtauswirkungen, die auf die menschliche Gesundheit infolge der durch verschiedene toxische Stoffe unserer Umwelt erzeugten kombinierten Belastung entstehen. Notwendig ist ein neues integriertes Konzept, um den **Gefahren für die Umwelt und Gesundheit wirksam begegnen und die Informations- und Wissenslücken bezüglich der Auswirkungen bestimmter Schadstoffe und Produktgruppen auf die Umwelt und Gesundheit schließen zu können.**

Prioritäten

3.4.1. Entwicklung eines integrierten Ansatzes für Umwelt- und Gesundheitsbelange

Zwischen Umweltproblemen und schlechter Gesundheit besteht eine enge Beziehung. Zirka 60.000 Todesfälle pro Jahr werden in großen europäischen Städten durch langfristige Exposition gegenüber der Luftverschmutzung verursacht. Darüber hinaus leidet in Europa jedes siebte Kind an Asthma.

³⁵ KOM (2002) 412 endg., 17 Juli 2002.

Im Vergleich zu der Zeit vor 30 Jahren hat sich die Zahl der Kinder, die an Asthma und anderen Allergien leiden, drastisch erhöht.

Um die durch Umweltfaktoren in Europa verursachten Krankheiten zu reduzieren, muss die Forschung forciert werden, um das Verhältnis von Ursache und Wirkung zwischen Umweltbelastungen und unerwünschten Auswirkungen auf die Gesundheit besser zu verstehen. Dies ist das Kernziel der EU-Strategie für Umwelt und Gesundheit, die im Juni 2003 angenommen wurde³⁶.

Die Strategie macht deutlich, dass die komplexen Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesundheit und ihre Auswirkungen auf die am meisten gefährdeten Gruppen der Gesellschaft, wie z. B. Kinder, einen integrierten Ansatz erfordern. Auf dieser Basis wird der Aktionsplan für den Zeitraum 2004 bis 2010 ausgearbeitet. Er stellt den wichtigsten Beitrag der Kommission zu der 2004 in Budapest stattfindenden 4. Ministerkonferenz Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation dar. Zu den Maßnahmen, die geprüft werden, gehören die Aufstellung einer EU-Rahmenstruktur für Bio-Monitoring; die Verabschiedung von Pilotprojekten für integriertes Monitoring von Dioxinen, Schwermetallen und Hormonstörungen verursachenden Stoffen; sowie die Entwicklung harmonisierter Indikatoren für Umwelt und Gesundheit. Während des ersten Zyklus konzentrieren sich die Arbeiten auf die drei Krankheitsgruppen: Krebs bei Kindern, Atemwegserkrankungen und Störungen der neurologischen Entwicklung.

3.4.2. Reduzierung der Umweltverschmutzung

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte wurden bezüglich der Verbesserung der Luftqualität zahlreiche Fortschritte erzielt, aber dennoch bleiben ernsthafte und schwere Probleme bestehen. Studien³⁷ zeigen, dass das bestehende Niveau der Luftverschmutzung insbesondere im Hinblick auf Schwebstoffe und bodennahes Ozon ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt. Es besteht ernsthafte Gefahr, dass es z.B. auf Grund des wachsenden Verkehrs wieder zu einer Umkehr des Abwärtstrends in den Konzentrationen dieser Schadstoffe kommen könnte, wenn nichts dagegen unternommen wird.

Die Kommission startete deshalb das Programm „Saubere Luft für Europa“ (CAFE), um wissenschaftliche Beweise zu sammeln, die wahrscheinliche Entwicklung des Niveaus der Luftverschmutzung bis 2020 einzuschätzen und die kosteneffektivsten Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation zu bestimmen. Dieses Programm läuft im Moment und soll Mitte 2005 zu einer thematischen Strategie für Luftverschmutzung führen. In diesem Zusammenhang ist die ordnungsgemäße Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften von ganz entscheidender Bedeutung; jedoch dürften noch weitere legislative und andere Maßnahmen erforderlich sein, um ein Niveau der Luftverschmutzung zu erreichen, das keinen Anlass zu Besorgnis wegen erheblicher negativer Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt gibt, wie dies in dem 6. UAP dargelegt ist.

3.4.3. Reform der Chemikalien-Politik

Die Verwendung synthetischer Chemikalien ist in Industrie und Haushalten weit verbreitet - jährlich werden weltweit 400 Millionen Tonnen Chemikalien verkauft.

³⁶ Mitteilung der Kommission - Eine europäische Strategie für Umwelt und Gesundheit, KOM (2003) 338 endg., 11. Juni 2003.

³⁷ Siehe Bericht der WHO-Arbeitsgruppe über Gesundheitsaspekte der Luftverschmutzung mit Schwebstoffen, Ozon und Stickstoffdioxid (Bonn, 13.-15. Januar 2003), <http://www.euro.who.int/document/e79097.pdf>

Die Chemieindustrie ist ein sehr wichtiger *Wirtschaftsfaktor*, da sie das verarbeitende Gewerbe beliefert, Innovationen fördert und Produkte liefert, die zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Lebensqualität benötigt werden. Die EU ist der größte Chemiestandort in der Welt. Die Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen und innovativen Chemieindustrie in Europa ist daher ein übergeordnetes Ziel.

Gesellschaftlich betrachtet ist die Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und der breiten Öffentlichkeit ein zentrales politisches Anliegen der Chemiewirtschaft der Gemeinschaft. Ein Schwerpunkt ist auch die Erhaltung der hohen Beschäftigungszahlen.

Ökologisch betrachten gelten als wichtige Ziele auch die Vermeidung der Verschmutzung von Luft, Wasser, Boden und Gebäuden mit Chemikalien und die Verhinderung von Schäden an der biologischen Vielfalt. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die verstärkte Kontrolle persistenter, bioakkumulierbarer und toxischer Stoffe. Die potenziellen Auswirkungen der Verwendung und Entsorgung synthetischer Chemikalien auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit geben zunehmend Anlass zur Sorge. Die vorliegenden Forschungsergebnisse und Daten weisen zwar zunehmend auf ein Ursache-Wirkung-Verhältnis zwischen der Exposition gegenüber bestimmten Chemikalien und unerwünschten Auswirkungen auf Gesundheit oder Umwelt hin, aber der wissenschaftliche Beweis ist nicht immer schlüssig. Die Verbesserung und Erweiterung des Wissens über Chemikalien und den Umgang mit den durch Chemikalien entstehenden Risiken ist deshalb eine Priorität.

Mit Blick auf die genannten Ziele hat die Kommission im Oktober 2003 einen Vorschlag für einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen für chemische Stoffe vorgelegt³⁸. Ziel des Vorschlags ist die Verbesserung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt unter Wahrung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der chemischen Industrie in der EU. Eingeführt wird das neue REACH-System (Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien), mit folgenden Zielen:

- Unternehmen, die chemische Stoffe herstellen und einführen müssen Informationen über die Eigenschaften der in der EU hergestellten oder in die EU eingeführten Stoffe vorlegen, insbesondere über die 30.000 vorhandenen Stoffe, über die kaum oder keine Informationen vorliegen, sowie für die Stoffe, die in größeren Mengen verwendet werden. Ferner müssen sie die Risiken der Stoffe für die Umwelt und Gesundheit bewerten und die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die festgestellten Risiken zu beherrschen.
- Es muss sichergestellt sein, dass diese Informationen den nachgeschalteten Betrieben, Behörden und der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.
- Die Behörden müssen in der Lage sein, schneller in den Fällen tätig zu werden, in denen Maßnahmen zur Risikominderung notwendig sind.
- Weitere Leitlinien des REACH-Ansatzes betreffen Vorsichtsmaßnahmen bei eventuellen Informationslücken, Verhütung von Umwelt- und Gesundheitsgefahren infolge der Anwendung von Chemikalien und, soweit möglich, die Förderung der Substitution gefährlicher Chemikalien durch sicherere Stoffe.

Neben ihrer Aktion innerhalb des Gemeinschaftsbereiches hat sich die EU durch Verhandlung und Abschluss des Rotterdamer Übereinkommens über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach

³⁸ KOM (2003) 644, 29. Oktober 2003.

Inkenntnissetzen für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (PIC-Konvention) sowie des Stockholmer Übereinkommens über Persistente Organische Schadstoffe (POP) international aktiv für die Förderung einer besseren Gesundheit und Umwelt, insbesondere in Entwicklungsländern, eingesetzt³⁹.

3.4.4. *Umsetzung des EU-Rechtsrahmens für Biotechnologie*

Technologischer Fortschritt ist eine der wichtigsten treibenden Kräfte für Wirtschaftswachstum. Innovation ist zunehmend mit der kommerziellen Nutzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in schnell wachsenden Wissensbereichen wie Biotechnologie verbunden. Um die EU in die Lage zu versetzen, den potenziellen Nutzen der Biotechnologie voll auszuschöpfen und dabei die Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt durch einen entsprechenden umsichtigen Ansatz zu kontrollieren, wurden entsprechende Zulassungsmechanismen auf EU-Ebene eingerichtet.

Der EU-Rechtsrahmen auf dem Gebiet der Biotechnologie, bezogen auf die gentechnisch veränderten Organismen, ist jetzt abgeschlossen. Die für die Anwendung von GVO in geschlossenen Systemen und deren absichtliche Freisetzung in die Umwelt⁴⁰ sowie für die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO als Produkt und in verarbeiteten Produkten zur Verwendung als Nahrungs- und Futtermittel festgelegten Maßnahmen gewährleisten angemessenen Schutz für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Die EU-weite Umsetzung des Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit, die den grenzüberschreitenden Verkehr mit GVO regelt und im Juni in Kraft getreten ist, erhöht weiterhin den Schutz für Gesundheit und Umwelt in Drittländern durch Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs von GVO. An die Umsetzung dieser Maßnahmen ist die Hoffnung geknüpft, einen Beitrag zur Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens zu leisten und zu zeigen, dass die Genehmigungsverfahren der Gemeinschaft für die Freisetzung von GVO wie geplant funktionieren.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch mit der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht und deren Einführung auf dem Gebiet der GVO zeitlich oft in Verzug. Die frist- und ordnungsgemäße Umsetzung des EU-Rechtsrahmens ist jedoch von entscheidender Bedeutung, um zu demonstrieren, dass technologischer Fortschritt und freier Handel mit hohen Standards des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vereinbar sind.

3.4.5. *Entwicklung einer Strategie für den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden*

Die Agrarüberproduktion und die wachsenden Hinweise, dass sogar Low-Level-Exposition gegenüber Pestizidrückständen in Lebensmitteln zu Gesundheitsproblemen führen kann, hatten eine

³⁹ Das Rotterdamer Übereinkommen, das am 10. September 1998 angenommen und zur Unterzeichnung durch eine Konferenz der Regierungsbevollmächtigten aufgelegt wurde, bietet erstmals die Möglichkeit, sich vor eventuellen Problemen zu schützen, indem Einfuhrländer, insbesondere Entwicklungsländer, nun selbst entscheiden können, welche der unter das PIC-Verfahren fallenden Chemikalien sie einführen und welche sie nicht einführen wollen, wenn der sichere Umgang mit diesen Chemikalien nicht gewährleistet ist. Ziel des am 22. Mai 2001 angenommenen Stockholmer Übereinkommens ist die Beseitigung absichtlich hergestellter POP sowie die kontinuierliche Reduzierung oder (soweit möglich) endgültige Beseitigung der als unbeabsichtigtes Nebenprodukt erzeugter POP. Das Stockholmer Übereinkommen über Persistente Organische Schadstoffe schafft auf der Basis des Vorsorgeprinzips einen Rahmen zur Gewährleistung der sicheren Beseitigung/kontinuierlichen Verminderung der ersten 12 wichtigsten persistenten organischen Schadstoffe. Künftig versetzt es die Parteien in die Lage, weitere Schadstoffe, die für internationale Aktionen in Frage kommen, mit Hilfe der aufgestellten Kriterien zu erkennen und so deren schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verhindern bzw. auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

⁴⁰ Richtlinien 98/81 und 2001/18.

Neubewertung der EU-Politik auf diesem Sektor zur Folge. Auch in Zukunft werden Schritte unternommen, um Gesundheits- und Umweltrisiken von Pestiziden auf ein Minimum zu reduzieren; die Kontrollen der Verwendung und Verteilung von Pestiziden zu verbessern; die Menge der schädlichen aktiven Substanzen zu verringern, auch durch Substitution der gefährlichsten Stoffe durch sicherere Stoffe, wie etwa durch nicht chemische Stoffe oder Alternativen; und durch die Förderung von Anbaumethoden die wenig oder gar keine Pestizide einsetzen. Auf diese Ziele ausgerichtete Maßnahmen werden durch die derzeit in Vorbereitung befindliche thematische Strategie der Kommission zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden⁴¹ erfasst⁴².

⁴¹ Mitteilung der Kommission - Hin zu einer Thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, KOM (2002) 349 endg., 1. Juli 2002.

⁴² Diese Maßnahmen werden auch im Zusammenhang mit der Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Pflanzenschutz erfasst.

4. EIN ERNEURTER ANSATZ FÜR UMWELTPOLITIK

Die politischen Antworten der EU auf entgegengesetzte, ökologisch nicht-nachhaltige Trends können nur Wirkung zeigen, wenn sie im Rahmen eines weiteren erneuerten Ansatzes für Umweltpolitik erfolgen, der den Schwerpunkt auf **Einbeziehung, Umsetzung und Information** legt. Die Effizienz der EU bei der Förderung der Umweltkomponente im Rahmen der Lissabonner Strategie hängt davon ab, inwieweit es ihr gelingt:

- einen integrierten Ansatz für Politikgestaltung zu fördern und die Einbeziehung der Umweltdimension in alle anderen Politikbereiche auf der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Ebene anzukurbeln;
- einen neuen Ansatz für *Umsetzung* zu entwickeln, der gewährleistet, dass einerseits das EU-Regelwerk genau eingehalten und so ein maximaler Nutzen für die Umwelt erzielt wird, und andererseits den Umwelt-Rechtsrahmen dahingehend zu modernisieren, dass mehr Flexibilität und Marktnähe zugelassen und langfristige Umweltziele festgelegt werden sowie verstärkt marktorientierte Instrumente zum Einsatz kommen.
- die Umweltpolitik auf eine stabile Wissens- und Informationsgrundlage zu stellen, um ihre Effizienz zu steigern, und *Informationen* über Umweltauswirkungen der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um die zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung erforderlichen Verhaltensänderungen voranzutreiben.

4.1. Integration

4.1.1. Verbesserung der Politikgestaltung im Umweltbereich

Entwicklung eines integrierten Ansatzes für Politikgestaltung im Umweltbereich

Die Umweltrechtsvorschriften in Europa enthalten üblicherweise Regelungen für einzelne Schadstoffe und den Schutz einzelner Umweltbereiche, die für Umweltprobleme oft End-of-Pipe-Lösungen vorsehen und die Quelle bzw. Ursache jener Probleme oder die kombinierten Belastungen der Luftverschmutzung für verschiedene Umweltmedien sowie die wechselseitige Abhängigkeit und Verflechtung zwischen diesen Medien außer Acht lassen.

Die Eindämmung der derzeitigen nicht-nachhaltigen Umwelttrends erfordert die Entwicklung eines integrierten Ansatzes für Politikgestaltung. Der Schwerpunkt der Umweltpolitik sollte nicht nur auf die Behebung der Umweltschäden, sondern auch auf die Verursacher der größten Umweltbelastungen gerichtet sein.

Das 6. UAP veranschaulicht diesen neuen Ansatz insbesondere durch die EU-Strategie für Umwelt und Gesundheit⁴³ und die Anwendung Thematischer Strategien. Ziel dieser für 2005 geplanten Strategien ist die in integrierter Form durchgeführte Auseinandersetzung mit sieben zentralen Problemen⁴⁴. Bis Ende 2003 soll eine Mitteilung über jede dieser Strategien erarbeitet werden, in deren Mittelpunkt die Eingrenzung des Problems steht. Diese Mitteilungen werden den

⁴³ Siehe Abschnitt 3.4. - Umwelt und Gesundheit.

⁴⁴ Die sieben thematischen Strategien umfassen folgende Punkte: Bodenschutz; Meeresumwelt; nachhaltige Nutzung der Pestizide; städtische Umwelt; nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der Ressourcen; Abfallrecycling und Luftqualität.

Interessengruppen zur Konsultation auf breiter Ebene vorgelegt. In der zweiten Stufe erfolgt dann die Entwicklung der eigentlichen Strategien. Diese umfassen klare nachhaltige Vorgaben, die durch ein Paket kosteneffizienter, an den jeweiligen Zielen orientierter Maßnahmen nach einem Zeitplan zu realisieren sind.

ABB. A: FORTSCHRITT AUF DEM WEG ZUR ENTWICKLUNG THEMATISCHER STRATEGIEN

1. Luftqualität	<i>Das Programm „Saubere Luft für Europa“ (CAFE): Eine Thematische Strategie für die Luftqualität</i> - KOM (2001) 245 endg., 4. Mai 2001
<i>Zielstellung</i>	Es gibt immer mehr wissenschaftliche Beweise dafür, dass die bestehenden Strategien nicht ausreichen, um menschliche Gesundheit und Ökosysteme vor den schädlichen Auswirkungen der Luftverunreinigung zu schützen. Die Strategie sieht deshalb ein Paket integrierter kosteneffizienter Maßnahmen vor, um die Luftverunreinigung auf ein Niveau zu senken, das nicht zu inakzeptablen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt führt.
2. Bodenschutz	Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie - KOM (2002) 179 endg., 16. April 2002
<i>Zielstellung</i>	Boden ist eine lebenswichtige Ressource, die von entscheidender Bedeutung für die ungestörte Funktion der Umwelt als Lebensgrundlage ist und die Voraussetzung für viele wirtschaftliche Tätigkeiten schafft. Ziel der Strategie ist es, den ökologischen, chemischen und physikalischen Zustand der Bodenressourcen in Europa zu schützen und zu erhalten.
3. Nachhaltige Nutzung der Pestizide;	<i>Hin zu einer Thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden</i> - KOM (2002) 349 endg., 1. Juli 2002
<i>Zielstellung</i>	Durch wachsende Sorge über die Auswirkungen von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt besteht Handlungsbedarf. Die Strategie legt ein Paket politischer Maßnahmen und Instrumente zur Erreichung einer nachhaltigeren Anwendung von Pestiziden und zur Verringerung der mit ihrer Anwendung verbundenen Risiken fest.
4. Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt	<i>Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt</i> - KOM (2002) 539 endg., 2. Oktober 2002
<i>Zielstellung</i>	Die Meeresumwelt ist zahlreichen Bedrohungen und Belastungen ausgesetzt. Ein integrierter und holistischer Ansatz wird benötigt, um zu gewährleisten, dass die verschiedenen Aktionen in der Summe das erforderliche Niveau an Umweltschutz erreichen und so den ökologischen, chemischen und physikalischen Zustand der Meeresumwelt schützen und erhalten.
5. Abfallvermeidung und -recycling	<i>Eine Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling</i> - KOM (2003) 301 endg., 27. Mai 2003
<i>Zielstellung</i>	Die Abfallproduktion steigt nach wie vor ständig an, weil Abfallvermeidung noch nicht im nötigen Umfang als Priorität betrachtet wird. Deshalb ist es notwendig, Methoden und Wege zur Verbesserung des EU-Ansatzes für Abfallwirtschaft innerhalb des Rahmens nachhaltiger Ressourcenwirtschaft zu sondieren. Ziel ist es, die Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung durch Abfallvermeidung und -recycling zu reduzieren. Ein wichtiges zusätzliches Ziel besteht darin, die Umsetzung bestehender Abfallrechtsvorschriften zu vereinfachen und zu verbessern.
6. Nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der Ressourcen;	<i>Entwicklung einer Thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen</i> - KOM (2003) 572 endg., 1. Oktober 2003
<i>Zielstellung</i>	Da überall Bedarf an natürlichen Ressourcen besteht, beeinflussen viele verschiedene Politiken deren Verwendung und die damit verbundenen Umweltauswirkungen. Diese Politiken werden nicht koordiniert, um kohärente Ziele im Hinblick auf die verwendeten Ressourcenmengen oder die hervorgerufenen Umweltbelastungen zu erreichen. Dieses Problem muss gelöst werden. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die mit der Verwendung natürlicher Ressourcen verbundenen negativen Umweltauswirkungen vom Wirtschaftswachstum abzukoppeln.
7. Städtische Umwelt	<i>Hin zu einer Thematischen Strategie für städtische Umwelt</i> - wird Ende 2003 erwartet

<i>Zielstellung</i>	Städte, Heimstatt von 80 % der EU-Bürger, leiden im Allgemeinen an schlechter Luftqualität, Lärm, Verkehrsstau und Mangel an nachhaltiger Planung. Die Mitteilung soll einen Rahmen für lokale, regionale und nationale Aktionen vorschlagen, um nachhaltigen städtischen Verkehr sowie nachhaltige Stadtplanung und Stadtgestaltung zu fördern, die Umweltleistung und Qualität städtischer Gebiete zu verbessern und eine gesunde Lebensumwelt für städtische Bürger zu sichern.
---------------------	--

Verbesserung der Politikkohärenz

Viele der derzeitigen ökologisch nicht-nachhaltigen Trends sind ein Ergebnis der Nicht-Beachtung der Verflechtungen zwischen den einzelnen Sektoren, was dazu führt, dass Politiken in verschiedenen Bereichen gegeneinander arbeiten, statt sich gegenseitig zu unterstützen. Dieser Mangel an Politikkohärenz macht Politiken kostenaufwendiger, weniger effizient und hemmt somit den Fortschritt auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung.

Um in Zukunft zu vermeiden, dass unterschiedliche Zielstellungen zwischen Politikbereichen weiterhin zu Inkonsistenz in der Politik führen, wurde auf Ersuchen des Europäischen Rates⁴⁵ im Jahre 2002 in der Kommission ein einheitliches System zur Ex-ante-Folgenabschätzung aller Vorschläge für konkrete politische Maßnahmen eingeführt⁴⁶. Durch die Folgenabschätzung werden im Rahmen einer gründlichen Analyse die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Entscheidungen der Kommission herausgearbeitet, so dass fundierte politische Beurteilungen und Kompromisse bei der Verwirklichung miteinander konkurrierender Ziele ermöglicht werden.

Die Folgenabschätzung allein reicht nicht aus: Kompromisse und Spill-over-Effekte müssen nicht nur erkannt werden. Sie müssen auch systematisch von sämtlichen sektoralen Politikbereichen berücksichtigt werden.

4.1.2. Förderung sektoraler Integration

Umweltpolitik allein kann die Herausforderungen der ökologisch nicht nachhaltigen Trends nicht bewältigen. Die notwendigen Veränderungen zur Umkehr der derzeitigen Trends in Fischfang, Landwirtschaft, Energieversorgung, Verkehr und anderen Bereichen, in denen die Umweltbelastungen besonders hoch sind, können nur durch die Integration der Umweltpolitik in diese Sektoren erreicht werden, aber auch indem sichergestellt wird, dass die sektorspezifischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Überlegungen berücksichtigt werden.

Auf EU-Ebene wird die Bedeutung der Einbeziehung der Umwelt in Artikel 6 EG-Vertrag anerkannt. Im Juni 1998 unternahm der Europäische Rat einen wichtigen Schritt für die praktische Umsetzung von Artikel 6, der unter der Bezeichnung ‚Cardiff-Prozess‘ bekannt ist: Der Rat ersuchte verschiedene Ratsformationen, Strategien und Programme zur Einbeziehung von Umweltbelangen in ihre Politikbereiche auszuarbeiten und dabei mit der Energieversorgung, dem Verkehr und der Landwirtschaft zu beginnen. Der Prozess umfasst heute neun Sektoren⁴⁷.

Der Cardiff-Prozess hat zu positiven Ergebnissen geführt. Er hat dazu beigetragen, dass das Problem der Einbeziehung der Umweltbelange in den Vordergrund gerückt ist und nun regelmäßig auf höchster politischer Ebene diskutiert wird. Er hat auch konkrete Ergebnisse für die Integration in einigen Sektoren gebracht - die im Juni 2003 erreichte historische GAP-Reform ist ein Beispiel dafür. Allerdings müssen Konsistenz und Umsetzung bereits vorhandener Strategien verbessert werden, wie auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2003⁴⁸ betont wurde. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission eine Bestandsaufnahme der bis zum heutigen Tag erfolgten Einbeziehung von Umweltbelangen durchzuführen. Dabei wird geprüft, welche

⁴⁵ Siehe Ziffer 24, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Göteborg (15.-16. Juni 2001).

⁴⁶ Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM (2002) 276 endg., 5. Juni 2002.

⁴⁷ Neben Verkehr, Landwirtschaft und Energieversorgung umfasst der Cardiff-Prozess Industrie, Binnenmarkt, Entwicklung, Fischerei, allgemeine Angelegenheiten sowie wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten.

⁴⁸ Siehe Ziffer 57, Schlussfolgerungen des Vorsitzes für den Europäischen Rat (Brüssel, 20.-21. März 2003).

Maßnahmen schwerpunktmäßig ergriffen werden müssen, um den Cardiff-Prozess neu zu beleben, wobei folgende Fragen im Vordergrund stehen:

- Wurde der Umsetzung der Strategien genügend Bedeutung beigemessen, damit die Ratsformationen auch ihre Zusagen einhalten können? Strategien muss offenbar die notwendige Zeit zum Ausreifen und Umsetzen eingeräumt werden. Dennoch ist Wachsamkeit erforderlich, damit sie nicht nur bloße Absichtserklärungen bleiben.
- Muss die Strategieüberwachung verstärkt werden? Fortschritte müssen in der Entwicklung von Integrationsindikatoren und sektorspezifischen Abkopplungszielen gemacht werden⁴⁹.
- Wurden angemessene Aktualisierungs- und Überprüfungsmechanismen vorgesehen, damit bei der Umsetzung Anpassungen und einschlägige Politikentwicklungen berücksichtigt werden können?

Bei der Weiterentwicklung des Cardiff-Prozesses werden die Eigenheiten der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen der einzelnen Strategien berücksichtigt. Diese Bemühungen zur Verbesserung der Einbeziehung von Umweltfragen auf EU-Ebene müssen auf jeden Fall durch Verpflichtungen auf nationaler Ebene untermauert werden, damit sie ihr Potenzial voll entfalten können.

4.1.3. Förderung der Integration in Mitgliedstaaten

Die nationale Ebene

Die meisten Mitgliedstaaten und Beitrittsländer der EU haben jetzt Strategien für die nachhaltige Entwicklung entwickelt. Die auf EU-Ebene und nationaler Ebene bestehenden Strategien für die nachhaltige Entwicklung sind miteinander verflochten, da zum einen einige Ziele in der Umweltpolitik auf EU-Ebene aufgestellt werden, wie z. B. Luftqualitätsnormen, zulässige Gesamtfrangmenge; und einige Politikinstrumente auf EU-Ebene eingesetzt werden, wie z. B. Agrarsubventionen, Binnenmarktregeln, staatliche Beihilfen usw.. Zum anderen und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten und regionalen Behörden weiterhin zuständig für andere Bereiche der Umweltpolitik. Vor diesem Hintergrund kommt es entscheidend darauf an, Kohärenz zu gewährleisten und Synergieeffekte zwischen Strategien auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene zu maximieren.

Die nationalen Strategien befinden sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen. Struktur und Ansatz sind jedoch klar genug, um eine vorläufige vergleichende Analyse durchzuführen. Eine derartige Analyse sollte als erster Schritt auf dem Weg zur weiteren Verbesserung der Konvergenz und Konsistenz zwischen den Umweltzielen der Strategien betrachtet werden und soll gute Praktiken erkennen lassen, um deren Verbreitung zu fördern.

Ein erster Überblick über die bereits vorhandenen Strategien zeigt, dass sie höchst unterschiedlich sind und von den jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen abhängen. Bei vielen Strategien nimmt die Umweltdimension eine vorrangige Stellung ein. Immerhin behandeln einige Strategien die nachhaltige Entwicklung in ihrer Dreidimensionalität und benennen ausdrücklich auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele. Auch der geographische Schwerpunkt unterscheidet sich stark von Strategie zu Strategie, wobei sich einige hauptsächlich oder ausschließlich auf

⁴⁹ Dies wurde in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates unterstrichen (20.-21. März 2003), Ziffer 57.

innerstaatliche Prioritäten konzentrieren und andere auch globale Probleme berücksichtigen; einige heben die territoriale Dimension hervor, andere wiederum nicht. Schließlich stützen sich einige Strategien auf einen sektoralen Ansatz, wie z. B. Verkehr, Landwirtschaft, Fischerei usw., während andere auf Fragen mit Priorität, wie z. B. Klimawandel, Schutz der biologischen Vielfalt, Ressourcennutzung usw. ausgerichtet sind.

Erfahrungsaustausch könnte letztendlich dabei hilfreich sein, Gemeinsamkeiten zu erkennen, deren Einbeziehung in die Strategien ungeachtet des nationalen Hintergrundes förderlich sein dürfte und deren Verbreitung deshalb nützlich sein könnte.

Die Sondierung, wie an Schlüsselfragen der nachhaltigen Entwicklung in den Mitgliedstaaten herangegangen wird, sollte eine Priorität sein. Auf dieser Grundlage könnten die wirksamsten Lösungen herausgestellt werden, um sie gegebenenfalls weiter zu verbreiten.

Ein Maß für den Erfolg einer Strategie ist die Frage, wie wirksam sie das Problem der *gegenseitigen Abstimmung zwischen den einzelnen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung* löst. Deshalb wäre es sinnvoll, die dafür eingerichteten institutionellen Mechanismen zu vergleichen und die Prinzipien zu untersuchen, nach denen diese Mechanismen und die dazu eingesetzten Instrumente funktionieren und wie wirksam sie sind, um herauszufinden, welche erfolgreichen Erfahrungen genutzt werden können.

Eine Strategie ist wenig wert, wenn sie nicht richtig umgesetzt wird. *Indikatoren und Überprüfungsverfahren* sind auch ein Schlüssel für die Gewährleistung eines geeigneten Follow-up-Verfahrens. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, die zur Einschätzung der Auswirkungen und der Effizienz der Strategie eingeleiteten Maßnahmen miteinander zu vergleichen. Allerdings sollten diese Maßnahmen nicht nur Auswirkungen in Form von Ergebnisindikatoren, sondern auch Verfahren zur Gewährleistung der Kohärenz berücksichtigen.

Die lokale und regionale Ebene

Lokale Behörden spielen eine Schlüsselrolle beim Aufbau, Betrieb und der Aufrechterhaltung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Infrastrukturen. Sie sind für die Festlegung der Umweltpolitik vor Ort zuständig und unterstützen die Umsetzung der nationalen und europäischen Umweltpolitik. Besonders aktiv sind sie in Bereichen wie der Bodennutzung, der Abfallwirtschaft, der Mobilitätspläne oder der Überwachung von Beeinträchtigungen durch die Industrie. Aufgrund dieser breit gefächerten Zuständigkeiten und der besonderen Brisanz von Umweltfragen auf lokaler Ebene - wie z. B. der Luftverschmutzung in Städten - müssen die gemeinschaftlichen und nationalen Anstrengungen für eine nachhaltige Entwicklung durch geeignete Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene ergänzt werden.

Ein wichtiges Instrument zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler und regionaler Ebene ist das Verfahren Lokale Agenda 21, das auf dem Gipfel in Rio im Jahre 1992 verabschiedet wurde. Das Verfahren Lokale Agenda 21 wurde seit 1992 in Europa besonders gut unterstützt.

Weitere Initiativen, wie die 1994 in Aalborg verabschiedete Charta der ‚Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit‘ und die von der Kommission unterstützte ‚Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden‘ haben dazu beigetragen, dass Europa bei der Lokalen Agenda 21 weltweit führend ist. Nahezu 2000 europäische Städte und Gemeinden haben die Aalborg-Charta freiwillig unterzeichnet und sich damit zur Entwicklung langfristiger Aktionspläne für Nachhaltigkeit verpflichtet. Dies ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene.

Die Thematische Strategie für die Städtische Entwicklung⁵⁰, die in Kürze von der Europäischen Kommission vorgelegt wird, enthält eine Rahmenstruktur, die lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Behörden zur Anwendung empfohlen wird, wenn sie sich mit Problemen des nachhaltigen Stadtverkehrs sowie der Stadtplanung, Stadtgestaltung und des Städtebaus befassen⁵¹.

Die Kohäsionspolitik ist das Hauptinstrument der Kommission, um die weitere Entwicklung regionaler und lokaler Strategien für die nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Zunehmende Einbeziehung der Umweltbelange - neben sozioökonomischen Überlegungen - in diesen Politikbereich ist somit der beste Weg zur Förderung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler und regionaler Ebene. Dies ist möglicherweise auch eine Hilfe, um die weitere Umsetzung von EU-Umweltrechtsvorschriften in nationales Recht sowie deren Einführung zu erleichtern.

4.2. Umsetzung

Die Europäische Gemeinschaft hat im Verlauf der letzten dreißig Jahre ein umfassendes europäisches Umweltrecht entwickelt. Zirka 200 EU-Umweltvorschriften, darunter über 140 Richtlinien, sind derzeit in Kraft und erfassen nahezu alle Bereiche der Umweltpolitik.

Die Umweltvorschriften der Gemeinschaft haben bei ordnungsgemäßer Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu erheblichem Fortschritt beigetragen, z. B. im Hinblick auf die Qualität des Wassers oder die Behandlung von Abfall. Die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung bestehender Umweltrechtsvorschriften bleibt eine Priorität.

Neu angenommene Richtlinien ersetzen und vereinfachen ältere Gesetzesinitiativen oftmals⁵². In diesem Zusammenhang muss erneut darauf hingewiesen werden, dass Politikinkonsistenz unbedingt zu vermeiden und zu gewährleisten ist, dass übergreifende Querschnittsthemen zufrieden stellend erfasst werden.

Nur vereinte Anstrengungen von Regierung und Gesellschaft auf breiter Ebene machen Fortschritte auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung möglich. Deshalb ist es wichtig, dass derzeit laufende Bemühungen um die Modernisierung des Umweltrechts parallel und in Absprache erfolgen, um die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Umweltvorschriften zu gewährleisten.

4.2.1. Maßnahmen bei Umsetzungsmängeln

Die Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften ist ein Bereich, der sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten jetzt und in Zukunft vor immer wachsende Herausforderungen stellt und in dem Verbesserungen dringend erforderlich sind.

Die derzeitigen Schwierigkeiten durch Verstöße

Der Umweltsektor macht allein ein Drittel aller Fälle von Verstößen aus, bei denen es sich laut Untersuchung der Kommission um eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts handelt. Diese Zahlen müssen jedoch relativiert betrachtet werden, da sie das gesamte Spektrum an Umsetzungsproblemen widerspiegeln; dieses reicht von Fällen, in denen Mitgliedstaaten eine Richtlinie nicht in nationales

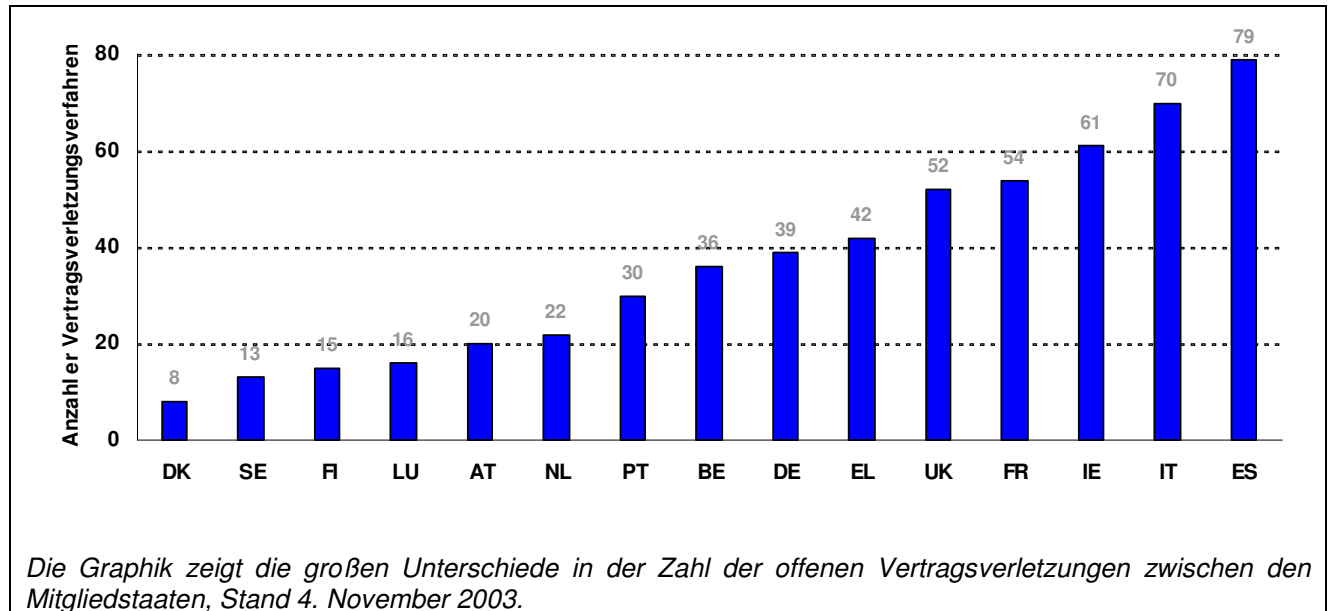
⁵⁰ http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

⁵¹ Folgende Themen haben für die Thematische Strategie Priorität: Stadtplanung, Stadtverkehr, Städtebau und Stadtgestaltung. Die Förderung der Integration zwischen diesen und anderen Themen ist ein wichtiger Bestandteil der Thematischen Strategie.

⁵² Zum Beispiel ersetzt die Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen drei ältere Richtlinien, und die Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60/EG ersetzt sieben Richtlinien.

Recht umgesetzt haben, bis zu Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Richtlinie zwar erfolgreich umgesetzt, dies aber der Kommission nicht mitgeteilt haben. Abbildung B veranschaulicht die derzeitige Situation.

ABBILDUNG B: OFFENE VERTRAGSVERLETZUNGEN DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN - STAND 4.1.2003



Quelle: Europäische Kommission

Neben zahlreichen Faktoren, die zu der akuten Umsetzungslücke beitragen, spielen vier eine besonders entscheidende Rolle:

- Mitgliedstaaten stellen sich oft selbst nicht die erforderlichen Mittel für die ordnungsgemäße Umsetzung und Einführung der Umweltvorschriften zur Verfügung. Dies wird in einigen Fällen durch die für die Umsetzung vorgesehenen mangelhaften Human- und Finanzressourcen verdeutlicht. Die stillschweigende Entscheidung, auf kurze Sicht entstehende Sofortkosten zu vermeiden, signalisiert fehlenden politischen Willen, längerfristige Probleme in Angriff zu nehmen.
- Die Umsetzung des EU-Rechts kann manchmal sehr kompliziert sein. Mehrere Richtlinien verlangen, dass bei der Planung und Zulassung eines speziellen Projektes weitreichende Auflagen im Hinblick auf die Abschätzung der Umweltauswirkungen berücksichtigt werden⁵³. Dies kompliziert die Entscheidungsfindung, weil dadurch eine breite Palette von Politiksektoren auf verschiedenen Ebenen der Governance mit einbezogen ist. Darüber hinaus müssen die Umweltregeln ständig angepasst werden, um die sich ändernden technischen und wissenschaftlichen Standards zu berücksichtigen. Diese Bedingungen können eine wirksame Umsetzung bremsen.

⁵³ Siehe beispielsweise Richtlinie 92/43/EG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L206, 22. Juli 1992, S. 7) und Richtlinie 85/337/EG über die Umweltverträglichkeitsprüfungen bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L175, 5 Juli 1985, S. 40) in der geänderten Fassung Richtlinie 97/11/EG (ABl. L73, 14. März 1997, S. 5).

- Umweltvorschriften können teuer sein: Sie können von nationalen Behörden und der Gesellschaft im weitesten Sinne erhebliche wirtschaftliche Investitionen erfordern, deren Finanzierung möglicherweise problematisch ist.
- Verstöße werden möglicherweise häufiger gemeldet als in anderen Sektoren: Umweltprobleme erregen schnell die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit und betreffen viele Interessengruppen, wodurch vielfältige Möglichkeiten zur Information der Kommission über Fälle des Verstoßes gegen Rechtsvorschriften gegeben sind.

Diesen Faktoren wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt, zumal im 6. UAP die Umsetzung als ein Schwerpunkt hervorgehoben wurde⁵⁴:

- Mit Blick auf ihre Verpflichtung, das Gemeinschaftsrecht zu aktualisieren und zu vereinfachen⁵⁵, wird die Kommission 2004 die Vorschriften zur Abfallbewirtschaftung und zur Luftqualität daraufhin prüfen, welche Vorschriften vereinfacht werden könnten. Hierbei in Frage kommende Vorschriften werden im Einzelnen geprüft und konkrete Vereinfachungsvorschläge ausgearbeitet - so etwa 2004 für das Abfallrecht⁵⁶. Dieses Verfahren zur Verbesserung der Rechtsvorschriften wird auch in Zukunft fortgesetzt und versetzt die Kommission in die Lage, die Einheitlichkeit, Klarheit und Wirksamkeit des EG-Umweltrechts besser bewerten zu können.
- Neue Arbeitsmethoden mit Mitgliedstaaten werden entwickelt, um alle potenziellen Umsetzungsschwierigkeiten bereits im Vorfeld herauszufiltern.
- Es werden Schritte unternommen, um die finanziellen Belastungen der Umsetzung bewältigen und die Kosteneffizienz der Rechtsvorschriften verbessern zu können, aber auch um sich bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften systematischer auf die „besten wissenschaftlichen Nachweise“ stützen zu können.
- Und es werden Anstrengungen unternommen, um Bürgern Alternativen zu Beschwerde- und Rechtsverletzungsverfahren zu bieten.

Entwicklung neuer Arbeitsmethoden mit Mitgliedstaaten

Ganz entscheidend ist, dass Mitgliedstaaten und regionale Behörden bereits in der Phase der Politikformulierung mit einbezogen werden. Ungenügende Kooperation mit Mitgliedstaaten hat in der Vergangenheit in einigen Fällen zu Rechtsvorschriften geführt, die zu reglementierend, zu teuer oder mit den nationalen Gegebenheiten nicht vereinbar sind.

Es setzt sich immer mehr die Einsicht durch, dass Umweltvorschriften stärker ergebnisorientiert und flexibler in der Wahl der zur Erreichung der Ziele eingesetzten Mittel sein sollten. Die im Jahr 2000 angenommene Wasserrahmen-Richtlinie, die von einer detaillierten Umsetzungsstrategie

⁵⁴ Die Kommission veröffentlicht regelmäßig Erhebungen zur Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts. Die letzte Umfrage für das Jahr 2002 wurde im Juli 2003 veröffentlicht - SEK(2003)804 - Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen. Diese letzte Umfrage enthält aktuelle Daten zum Stand der Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts. Sie erläutert auch die Bemühungen der Kommission, den Prozess der Umsetzung im Rahmen des Europäischen Netzwerks für Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) reibungsloser zu gestalten.

⁵⁵ KOM(2003) 71.

⁵⁶ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - - Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2004, KOM (2003)645, 29. Oktober 2003.

unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten, Interessengruppen, NRO und Beitrittsländer flankiert wird, ist ein gutes Beispiel zur Veranschaulichung dieses neuen Konzepts. Die Richtlinie ist in ihrem Geltungsbereich zwar ehrgeizig (Ziel ist die Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustandes in allen Binnen- und Küstengewässern bis 2015), engt aber die dafür einzusetzenden Instrumente nicht durch Vorschriften übermäßig ein.

Vor der Annahme ist eine verstärkte Kooperation zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten von allergrößter Wichtigkeit. Wichtig ist ebenfalls, konkreten Durchsetzungsschwierigkeiten auf den Grund zu gehen, sobald die Rechtsvorschrift in Kraft getreten ist. Auf EU-Ebene wurden mehrere wichtige Mechanismen eingerichtet, um die Kooperation nach der Annahme zu verstärken und aufrechtzuerhalten.

- Das *informelle Europäische Netzwerk für Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts* (IMPEL), eine regelmäßige Zusammenkunft von Kommission, Mitgliedstaaten und Beitrittsländern⁵⁷, bietet die Möglichkeit, Informationen und bewährte Praktiken auszutauschen und mehr Konsistenz bei Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts zu gewährleisten. Das Netzwerk IMPEL erhielt im Jahre 2001 einen großen Impuls durch die Einführung eines Berichts- und Beratungssystems der Mitgliedstaaten in Bezug auf Inspektionen und Inspektionsverfahren bei der Durchsetzung der Umweltrechtsvorschriften⁵⁸. Dieser Mechanismus führte zur Aufstellung von Qualifikations-Mindestkriterien und Schulungsprogrammen für Inspektoren sowie zur Verstärkung grenzüberschreitender Kooperation bei Inspektionen und damit wiederum zur Verhütung illegaler grenzüberschreitender Umweltpraktiken.
- *Auslegungsleitlinien* werden regelmäßig veröffentlicht, um die Mitgliedstaaten in konkreten Fragen der Umsetzung zu beraten, etwa bei Vorschriften zum Naturschutz und zur biologischen Vielfalt⁵⁹. Das letzte Dokument der Kommission war beispielsweise dazu gedacht, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie ‚Strategische Umweltprüfung‘ zu helfen⁶⁰.
- *Ad-hoc-Seminare mit Mitgliedstaaten* über die Umsetzung besonders komplizierter Richtlinien werden regelmäßig organisiert, um Fälle mangelhafter Anwendung der Richtlinie zu verhüten.
- *Capacity-Building* (Stärkung institutioneller und personeller Kapazitäten) *und Schulungen* werden zur Erleichterung der Umsetzung durchgeführt; so erfolgt beispielsweise eine Schulung der Behörden, die im Rahmen der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen für die Durchführung einzelner dieser Prüfungen verantwortlich sind.

⁵⁷ Früher bestand bereits ein ähnliches Netzwerk wie IMPEL, das speziell für die beitriftswilligen Länder galt. Dies war das so genannte AC-IMPEL. Diese beiden Netzwerke der Umweltbehörden wurden nun zusammengelegt.

⁵⁸ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten (2001/331/EG), ABl. L 118, 27. April 2001, S. 41.

⁵⁹ Siehe Abschnitt 3.2.4 - Verbesserung der Umsetzung auf dem Gebiet des Naturschutzes

⁶⁰ Die Umsetzung der Richtlinie Strategische Umweltprüfung hat bis zum 21. Juli 2004 zu erfolgen. Dieses Dokument dient als Leitfaden für die Mitgliedstaaten und soll gewährleisten, dass die Durchsetzung und Anwendung der Richtlinie Strategische Umweltprüfung in der gesamten Gemeinschaft bereits ab der Anfangsphase so konsistent wie möglich erfolgt. Das Dokument ist verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf.

- Die Kommission hat 2001 „*Name, Fame & Shame*“-Seminare veranstaltet, um mit Mitgliedstaaten öffentlich ein Politikfeld oder eine bestimmte Rechtsvorschrift zu untersuchen und dabei gute und schlechte Praktiken aufzuzeigen. Diese Seminare tragen dazu bei, den Mitgliedstaaten die Auswirkungen mangelhafter Umsetzung bewusst zu machen.
- Effiziente *Berichterstattung* von den Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Umweltvorschriften ist ein Schlüssel zur Überwachung des Umsetzungsprozesses. Die Kommission ist gemäß dem 6. UAP verpflichtet, ein kohärenteres und effizientes System für Umweltberichterstattung einzurichten.

Bewältigung der finanziellen Belastung der Umsetzung

Die Kohäsionspolitik macht ein Drittel des EU-Budgets aus und leistet einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung des Umweltrechts. Die weitere Etablierung der nachhaltigen Entwicklung als umfassendes Kohäsionsziel wäre nutzbringend, damit die Strukturfonds noch stärker im Sinne der Umweltpolitik eingesetzt werden können - nicht nur für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schwerpunkte, sondern vor allem auch bei der Umsetzung - so etwa ganz naheliegend bei der Habitat-Richtlinie, da hier die Gemeinschaft gefordert ist, das Natura-2000-Netz zu kofinanzieren⁶¹.

Die Verwendung der Strukturfonds erfordert die Übereinstimmung mit den Politiken und Instrumenten der EU, einschließlich in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung. So sind die Strukturfonds ein entscheidender Hebel für die Umsetzung des Umweltrechts.

Parallel hierzu wird das LIFE-Programm, das Mittel für Projekte bereitstellt, mit denen dargestellt werden kann, wie sich neue Strategien in die Praxis umsetzen lassen, auch weiterhin die Umsetzung des Umweltrechts unterstützen.

Angebot von Alternativen zu Beschwerde- und Vertragsverletzungsverfahren

In dem Zeitraum zwischen 1996 und 2000 hat sich die Zahl der Beschwerden allein in dem Umweltsektor mehr als verdreifacht. 2002 wurden bei der Kommission fast 600 neue Umweltbeschwerden eingereicht.

Die in dem Vertrag festgelegten Beschwerde- und Vertragsverletzungsverfahren können nicht die einzigen Instrumente sein, um auf das wachsende öffentliche Bewusstsein und auf Umweltbelange in bestimmten Fällen zu reagieren. Beschwerdeführer und Kläger können in vielen Fällen schneller zu ihrem Recht gelangen, wenn sie Rechtsmittel nach nationalem Recht einlegen.

Die Verbesserung des Zugangs zu Umweltinformationen und Gerichten für Umweltbelange sowie die Harmonisierung der Beschwerdeverfahren in den Mitgliedstaaten sind ein Schlüssel zur Verringerung der Verstöße auf EU-Ebene und zur gleichzeitigen Förderung der Rechte der Bürger. In dieser Hinsicht ist die Umsetzung der Aarhus-Konvention auf EU-Ebene⁶² besonders wichtig, da sie die Mechanismen für den Zugang zu Umweltinformationen fördert und gleichzeitig effizienteren Zugang zu Gerichten auf der Ebene der Mitgliedstaaten schafft.

⁶¹ Siehe Abschnitt 3.2. - Natur und biologische Vielfalt.

⁶² Die Aarhus-Konvention behandelt den Zugang zu Informationen, die öffentliche Beteiligung am Entscheidungsprozess und Zugang zu Gerichten in Umweltsachen. Siehe Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

4.2.2. *Anpassung der Umweltpolitik an die Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung*

Um auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung voranzukommen, müssen potenzielle Synergieeffekte zwischen der Umwelt und den beiden anderen Dimensionen - der wirtschaftlichen Dimension und der sozialen Dimension -, völlig ausgeschöpft werden.

Umwelt und soziale Dimension

– *Umwelt und Schaffung von Arbeitsplätzen*

Der Umweltschutz ist ein wachsender Wirtschaftszweig, der bereits jetzt zu Wachstum und Beschäftigung beiträgt und so mit darauf hinwirkt, Wachstum von Umweltverschmutzung abzukoppeln. Die steigende Nachfrage nach einer besseren Umweltqualität zeigt sich bereits in einem zunehmenden Angebot von Ökoprodukten und -dienstleistungen sowie an den vermehrten Investitionen in umweltfreundliche Technologien. Die jüngsten Einwicklungen auf dem Ökomarkt, nach der OECD-Definition, lassen diese Trends ganz deutlich erkennen. Sowohl der Gesamtumsatz wie auch die Zahl neuer Arbeitsplätze lagen in einem Wirtschaftszweig, auf den gegenwärtig über 2,5 Millionen Arbeitsplätze entfallen, konstant über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre⁶³. Angesichts dieser Situation steht die EU vor der Herausforderung, dieses Marktpotenzial voll auszuschöpfen und das Konzept der Entkopplung und nachhaltigen Entwicklung in eine treibende Kraft für Wachstum umzuwandeln, indem sie den Schwerpunkt auf Maßnahmen legt, die Produktivität und Ressourceneffizienz mit Hilfe von Innovation, neuen Technologien und Investitionen in Arbeitsplätze miteinander kombinieren. Im Einklang mit der Europäischen Initiative für Wachstum soll dies die Hauptzielrichtung des Aktionsplans für Umwelttechnologie sein.

– *Umwelt und Beschäftigungsqualität*

Die Umwelttechnologie kann qualitative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Beispielsweise hat die verstärkte Anwendung der Umwelttechnologie in mehreren Fällen dazu geführt, dass einige Arbeitsplätze in der Abfallbeseitigung mit niedrigem Technologiestandard durch Arbeitsplätze in der Reinigungsbranche mit hohem Technologiestandard ersetzt wurden. Dieser Trend verstärkt sich zunehmend, da sich die Umweltpolitiken von den so genannten End-of-Pipe-Lösungen weg und hin zu integrierten Lösungen entwickeln, die qualifiziertere Arbeitskräfte erfordern. Diese Verschiebungen müssen von Umschulungsmaßnahmen flankiert werden, damit sich die Arbeitskräfte an ihre neuen Arbeitsplätze anpassen können. Diese Umschulung kann wiederum ein wichtiges Instrument dafür sein, dass Bewusstsein für Umweltfragen mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung zu schärfen.

Arbeitskräfte sind oft hohen Umweltgefahren ausgesetzt, und dies muss von den Umweltpolitiken berücksichtigt werden. Schätzungen gehen beispielsweise davon aus, dass jährlich rund 35.000 Beschäftigte durch kanzerogene Chemikalien, denen sie am Arbeitsplatz ausgesetzt sind, sterben.

– *Umweltpolitik und Kampf gegen Armut und Ausgrenzung*

Umweltpolitik kann einen Beitrag zum Kampf gegen Armut und Ausgrenzung leisten. Die Menschen, die von der Umweltpolitik am meisten gewinnen, gehören oft zu den Ärmsten der Gesellschaft. Häufig leben sie in Gebieten, die am meisten unter Problemen der Luftqualität oder

⁶³ KOM (2002)122 endg. Vom 13.3.2002, Bericht der Kommission - Umwelttechnologie für eine nachhaltige Entwicklung

der zerstörten Landschaften leiden. Die Beseitigung des schlechten Zustandes der Umwelt hat deshalb auch positive Auswirkungen auf die Verteilung.

Umwelt und die ökonomische Dimension

Es kann durchaus notwendig sein, Kompromisse zwischen einem hohen Maß an Umweltschutz und Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit einzugehen, doch gibt es auch eine Reihe potenzieller ‚Win-win-Bereiche‘:

- *Eine Reihe von Tätigkeiten im Privatsektor hängt direkt von der Qualität der natürlichen Ressourcen ab.* Der Tourismus und die Agrolbensmittelindustrie sind dafür deutliche Beispiele. In speziellen Fällen der kommerziell genutzten Ressourcen wie Fischbestände bedrohen die derzeitigen nicht-nachhaltigen Trends nicht nur die Umwelt, sondern auch die Industrie selbst und damit die Lebensgrundlage derer, die in der Industrie tätig sind. Unter diesen Bedingungen ist es von entscheidender Bedeutung, dass für die auf den natürlichen Ressourcen liegende Belastung klare Grenzen gesetzt werden, um zu gewährleisten, dass die Ressource Zeit hat, sich selbst zu erneuern und damit ihre langfristige Produktivität zu erhalten.
- In den schnell voranschreitenden Wirtschaftsbereichen des Privatsektors sind Innovation, Wissen und Responsivität gegenüber öffentlichen Wahrnehmungen ein wertvolles Kapital, um ‚schneller auf dem Markt und näher am Verbraucher‘ zu sein. Unter diesen Umständen können Unternehmungen auf der Basis von Billig-Strategien, die in der Umwelt auch nur eine billige, auszubeutende Ressource sehen, keinen Erfolg mehr haben. Die Umwelt wird zur Wertquelle und zum Träger für Wettbewerbsfähigkeit, was wiederum zur Förderung von Dynamik und Image der Industrie beiträgt.
- Die Umweltqualität kann ein Faktor sein, mit dem qualifizierte Arbeitskräfte und ausländische Investoren angelockt werden können. Ein anschauliches Beispiel für diesen Trend ist die High-Tech-Forschungspark-Bewegung, wo ‚grüne‘, d. h. auf umweltfreundliche Technik umgestellte Standorte, verbunden mit hochqualifizierten Ressourcen und der Nähe zu wissensbasierten Zentren als Schlüsselkapital betrachtet werden.

Synergieeffekte zwischen Unternehmen und Umwelt müssen völlig ausgeschöpft werden, um Wirtschaftswachstum voranzutreiben. Dadurch entsteht Nutzen auf breiterer Ebene, während der Umweltschaden gleichzeitig auf ein Minimum reduziert wird. Zu diesem Zweck muss der Umweltpolitik-Mix neben den Rechtsvorschriften auch innovative Instrumente umfassen, die den Unternehmenssektor, einschließlich Industrie, und Umweltschutz miteinander in Einklang bringen können.

Auf der einen Seite ist ein ausgewogener Regulierungs-Ansatz durch Kombination von Flexibilität, Anreizmechanismen und Vorausberechenbarkeit erforderlich, um die Industrie und Sozialpartner aktiv einzubinden. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission, soweit möglich und angebracht, verstärkt auf marktorientierte Instrumente zur Erhöhung der Kosteneffizienz setzen. Auf der anderen Seite muss die Industrie durch größere Einsicht in ihre Verantwortungs- und Rechenschaftspflicht für Umweltbelange dazu ermutigt werden, sich stärker für nachhaltige Entwicklung zu entscheiden. In Fällen, in denen die Industrie ihrer Verantwortung nicht gerecht wird und Umweltschäden verursacht, muss ein Sanktionssystem auf Haftpflichtbasis eingerichtet werden.

Weitere Entwicklung der Synergieeffekte zwischen Umwelt und Privatsektor

– Förderung der Entwicklung von Umwelttechnologien

Neue und innovative Technologien sind förderlich bei der Umstellung auf das Modell einer wissensbasierten Gesellschaft, für das sich die EU in der Lissabonner Strategie entschieden hat. Diese Technologien sind ein starker Motor für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, verbesserten Umweltschutz und Lebensqualität. Sie können zur Reduzierung der Kosten für Umweltschutz beitragen, da sie Anwendern die Möglichkeit bieten, Umweltziele mit niedrigeren Kostenbelastungen zu erfüllen.

Umwelttechnologien können Ressourcen freisetzen, die dann anderen Wirtschaftsbereichen zur Nutzung zur Verfügung stehen. Diese Abkopplung des Wirtschaftswachstums von Umweltverschmutzung und Ressourcennutzung ist ein zentrales Anliegen der nachhaltigen Entwicklung. Die Umwelttechnologien schlagen deshalb eine natürliche Brücke zwischen den wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen der Lissabonner Strategie.

Ein großer Teil des vorhandenen Potenzials bleibt jedoch auf Grund von Markt- und Einführungshürden noch ungenutzt. Deshalb sind Aktionen an mehreren Fronten von entscheidender Bedeutung, damit das Potenzial der Umwelttechnologien voll ausgeschöpft werden kann. Auch die Verbesserung des Umweltbewusstseins und die Beseitigung von Informationslücken spielen hierbei eine große Rolle - das LIFE-Programm leistet diesbezüglich einen wertvollen Beitrag. Darüber hinaus ist die Beseitigung von Markthürden, insbesondere indirekte und direkte Subventionen für Technologien mit starker Umweltverschmutzung, von entscheidender Bedeutung.

Die Förderung der Umwelttechnologieentwicklung ist eine Priorität der Kommission. Derzeit erarbeitet die Kommission einen Aktionsplan, um einen geeigneten Rahmen für die Förderung der Umwelttechnologien zu schaffen. Dieser Aktionsplan stützt sich auf den Bericht der Kommission über Umwelttechnologien aus dem Jahr 2002⁶⁴ sowie auf die Mitteilung der Kommission „Ausarbeitung eines Aktionsplans für Umwelttechnologie für das Jahr 2003“⁶⁵.

– Begünstigung flexibler marktbasierter Lösungen

Sofern sie in geeigneter Weise ausgestaltet sind, sind flexible marktbasierende Mechanismen, wie z. B. Steuern, Gebühren, Abbau umweltbelastender Subventionen, Förderung von Handelsmechanismen und freiwillige Umweltvereinbarungen für die Umweltpolitik in doppelter Hinsicht attraktiv: Sie gewährleisten maximale Effizienz bei der Umsetzung und gleichzeitig breitere Akzeptanz von Seiten der Industrie durch Begrenzung der Kosten. Darüber hinaus machen sie die EU-Wirtschaft durch eine effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen wettbewerbsfähiger. Dieses Potenzial wird immer stärker von den Politikern erkannt.

Der Einsatz marktbasierter Instrumente auf EU-Ebene hat in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht, was auch die Annahme der Richtlinie über den Emissionshandel verdeutlicht⁶⁶. Auf EU-Ebene sind insbesondere Aktionen erforderlich, um zu vermeiden, dass es auf dem Markt zu

⁶⁴ KOM (2002) 122, 13 März 2002.

⁶⁵ Mitteilung der Kommission - Ausarbeitung eines Aktionsplans für Umwelttechnologie, KOM (2003) 0131 endg., 25. März 2003.

⁶⁶ Siehe Abschnitt 3.1. - Klimawandel.

Verzerrungen kommt und die Gefahr besteht, dass die Industrie infolge nationaler Initiativen zur ‚Umstellung des Marktes auf umweltfreundliche Technik‘ ihre Wettbewerbsfähigkeit verliert.

Der Ansatz der Kommission für die Anwendung marktbasierter Instrumente im Rahmen der Umweltpolitik wird in einer für 2004 geplanten Mitteilung erläutert.

- Schaffung eines vorausberechenbaren Regelwerks

Der zunehmende Rückgriff auf flexible Regulierungen und freiwillige Initiativen bedeutet nicht, dass strengere Regulierungen und verbindliche Instrumente an Relevanz verloren haben. Obligatorische Systeme sind für die Festlegung von Umweltstandards nach wie vor erforderlich. Sie müssen fester Bestandteil in dem Politik-Mix für Umweltbelange bleiben.

Verbindliche Instrumente können mit Kosten für Industrie und andere Wirtschaftsakteure verbunden sein. Deshalb ist es zwingend notwendig, langfristige Ziele festzulegen, die allmählich zu erreichen sind, damit sich diese Wirtschaftsakteure und die Industrie auf die Veränderungen einstellen und ihre Geschäftspläne entsprechend daran anpassen können. Je vorausberechenbarer unser Regelwerk ist, umso leichter lässt es sich in den normalen Investitionszyklus der Geschäftstätigkeit einbeziehen.

Unterstützung neuer Business-Ansätze für die Umwelt

- Förderung von Verantwortung und Rechenschaftspflicht

Die Bemühungen von Seiten der Regierung, den Rechtsrahmen flexibler zu gestalten, müssen durch Verpflichtungen von Seiten der Industrie abgedeckt werden.

Dies lässt sich am besten erreichen, wenn Unternehmen Strategien zur Übernahme sozialer Verantwortung (CSR) entwickeln, die sich ausdrücklich auch auf den Umweltschutz beziehen. CSR bedeutet die freiwillige Verpflichtung, soziale und ökologische Standards über die bestehenden Auflagen hinaus als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung anzuheben⁶⁷. CSR ist damit ein wichtiger Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

Eine zunehmende Anzahl europäischer Unternehmen hat in den letzten Jahren CSR-Strategien entwickelt. Aufgrund der Rentabilitätssteigerung, die aus der verbesserten Erfüllung der sozialen und ökologischen Auflagen resultieren kann, gelten diese Strategien in erster Linie als Aktivposten im Wettbewerb. Darüber hinaus werden diese Strategien als Marketinginstrument gesehen. Dies stützt sich auf die Annahme, dass wahrscheinlich neue Kunden angezogen werden, wenn der Eindruck entsteht, das Unternehmen ‚gedeiht gut, weil es Gutes tut‘.

Die Mitteilungen der Unternehmen darüber, welche Anstrengungen sie machen, sind ein wichtiger Beitrag zur Maximierung der Auswirkung der CSR. Die verstärkte Sensibilisierung für CSR-Fragen durch den Austausch bewährter Vorgehensweisen zwischen Unternehmen und innerhalb von Branchen als Benchmarking-Initiativen sind ebenfalls ein wichtiges Mittel, um die CSR zu unterstützen. Das europäische CSR-Stakeholderforum ist ein Schritt auf diesem Weg. Die beiden nachstehenden Instrumente, die bereits von der Kommission unterstützt werden, können einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des CSR leisten:

⁶⁷ Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung, KOM (2002)347 vom 2. Juli 2002.

- *Veröffentlichung genauer und von unabhängigen Dritten überprüfter Umweltberichte durch die Unternehmen.* Das 6. UAP befürwortet die Veröffentlichung solcher Berichte. Dies gilt besonders für Großunternehmen. Die Anzahl der in der EU ansässigen Firmen, die regelmäßig Umweltberichte veröffentlichen, steigt ständig, ist aber immer noch nicht groß genug. Um das Potenzial dieser Berichte voll zu entfalten, müssen sie sich auf einen gemeinsamen Satz von Indikatoren stützen, um so branchenbezogenes Benchmarking zu ermöglichen.
- *Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS).* Ziel des 1993 eingeführten Systems EMAS ist die kontinuierliche Verbesserung der Umweltauswirkungen von Industrietätigkeiten. Das System beruht auf der freiwilligen Verpflichtung von Betrieben und Organisationen, ihre Umweltergebnisse zu bewerten und zu verbessern und die Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben. Seit 2001 wurde der Geltungsbereich von EMAS auf alle Sektoren der Wirtschaft, einschließlich öffentlicher Behörden ausgeweitet⁶⁸, wobei Anstrengungen unternommen wurden, das System auf die besonderen Bedürfnisse von KMU anzupassen. Die Eintragungen in das EMAS-Register haben sich seit 1993 zwar ständig erhöht, sind aber nach wie vor in der gesamten Europäischen Union zu ungleichmäßig verteilt.

Einführung eines EU-Rahmens für Umwelthaftung

Umwelthaftung ist die logische Folge von Umweltverantwortung in Verbindung mit Unternehmens- und Geschäftstätigkeiten. Die Umwelthaftung ist ein Abschreckungsmittel für nicht-nachhaltige Praktiken und stärkt damit verantwortliches Verhalten von Seiten der Industrie.

Der Richtlinienentwurf über Umwelthaftung⁶⁹ schafft einen EU-Rahmen für Umwelthaftung auf der Grundlage des Verursacherprinzips. Dieser Richtlinienentwurf sieht vor, dass der Betreiber Präventivmaßnahmen ergreifen muss, wenn unmittelbare Schadensgefahr droht, und er verpflichtet es, zu seinen Lasten Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn Schaden entsteht.

Auf der Tagung des Umweltrates im Juni wurde politische Einigung über die Umwelthaftungs-Richtlinie erzielt und damit der Weg für die gesetzliche Annahme im Jahr 2004 geebnet, wie dies in den Schlussfolgerungen auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahre 2003 gefordert wurde⁷⁰.

Schutz der Umwelt durch das Strafrecht in Fällen schwerer Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht

In nicht allen Mitgliedstaaten werden schwerste Verstöße gegen das EU-Umweltrecht strafrechtliche geahndet. Deshalb hat die Kommission 2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt⁷¹ vorgelegt. Da der Rat stattdessen im Rahmen des dritten Pfeilers des EU-Vertrags einen Rahmenbeschluss fasste⁷², rief die Kommission den Gerichtshof mit der Bitte um Klärung der Frage an, ob

⁶⁸ Siehe Verordnung 761/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an dem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. L 114/1, 24. April 2001.

⁶⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung, betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, KOM (2002) 17 endg., 23. Januar 2002.

⁷⁰ Ziffer 58, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Brüssel, 20.-21. März 2003.

⁷¹ KOM (2001) 139 endg.– ABl. C180E vom 26. Juni 2001, S. 238.

⁷² ABl. L 029 vom 5. Februar 2003, S. 55.

Bestimmungen über strafrechtliche Maßnahmen zum ersten oder dritten Pfeiler des EU-Vertrags gehören⁷³.

Ferner hat die Kommission nach der Havarie des Tankers Prestige vor der spanischen Küste im November 2002 unverzüglich zwei neue Instrumente verabschiedet, die strafrechtliche Sanktionen vorsehen, um neue Ölverschmutzungen an den europäischen Küsten zu vermeiden⁷⁴.

4.3. Wissen und Information

Wissen und Informationen tragen in zweifacher Hinsicht zur Gestaltung der Umweltpolitik bei:

- Erstens geben sie Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu besserer Politikgestaltung. Im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung brauchen die Entscheidungsträger mehr Wissen, um bewerten zu können, ob Maßnahmen erforderlich sind, um Risiken in unsicheren Situationen beherrschen zu können und potenziellen Nutzen gegen die Kosten der politischen Maßnahmen in allen drei Dimensionen abwägen zu können. Deshalb muss das Wissen über Umweltbelange und ihre Wechselwirkungen verbessert und gewährleistet werden, dass Politik auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und Informationen basiert.
- Zweitens sind der breite Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und die zunehmende Beteiligung von Interessengruppen an der Umwelt-Politikgestaltung ein Schlüssel zur Verbesserung von Governance und damit wiederum zur Verbesserung der Qualität von Politikinitiativen.

4.3.1. Ein stabile Wissensgrundlage - Basis unserer Aktionen

Das 6. UAP bekräftigt erneut, dass die Umweltpolitik auf Wissen und den besten verfügbaren wissenschaftlichen Nachweisen beruhen sollte. Die Informationen, die die Wissensgrundlage bilden (z. B. Daten, Statistiken, Indikatoren oder bewährte wissenschaftliche, technische oder ökonomische Praktiken), stammen von verschiedenen Quellen und Interessengruppen, insbesondere den Mitgliedstaaten, der Europäischen Umweltagentur (EUA), Eurostat, dem 6. FTE-Rahmenprogramm der Gemeinschaft und verschiedenen nationalen Forschungsprogrammen und Organisationen. Zwischen den einzelnen Netzwerken ist mehr Kommunikation erforderlich, um die gegenseitige Koordinierung zu verbessern, Informationsflüsse zu fördern und aktuell verfügbare Informationen besser zu nutzen.

Wissen als treibende Kraft für Umweltpolitik

⁷³ Siehe Pressemitteilung der Kommission IP/03/461 und die Zusammenfassung der Rechtssache 176/03, die im ABl. C 135 vom 7. April 2003, S. 1, veröffentlicht wurde.

⁷⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, für Verschmutzungsdelikte (KOM(2003)92, 5. März 2003) Der Inhalt dieses Vorschlags umfasst zwei Komponenten. Er übernimmt die bestehenden internationalen Vorschriften für die Einleitung von Betriebsrückständen auf See in Gemeinschaftsrecht (MARPOL 73/78) und sieht vor, dass Verstöße gegen diese Vorschriften als strafrechtliche Vergehen geahndet werden. Zur Ergänzung des Richtlinienvorschlags verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates, mit dem der strafrechtliche Rahmen zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe verstärkt werden soll (KOM(2003)227 endg., 2. Mai 2003). Der Vorschlag bezieht sich vor allem auf die Angleichung der Strafen, indem festgelegt wird, für welche Delikte und in welcher Höhe die Mitgliedstaaten Gefängnisstrafen bzw. Geldbußen verhängen können.

Informationen schärfen nicht nur das öffentliche Bewusstsein für Status und Trends der verschiedenen Umweltbelange, sondern sie spielen auch zahlreiche Schlüsselrollen in dem Prozess der Umweltpolitik. Erstens ist Wissen eine treibende Kraft für Umweltpolitik. Durch genaue Überwachung der Antriebsmechanismen, Belastungen und Veränderungen des Zustands der Umwelt können entstehende Probleme sofort erkannt werden. Zweitens sind Informationen der Schlüssel, um die beste politische Antwort auf ein erkanntes Problem zu finden. Aufgrund des komplexen Charakters vieler Umweltprobleme ist es wichtig, Verknüpfungen und Überschneidungen zu kennen, um die geeignetsten politischen Maßnahmen ergreifen zu können, ohne dabei andere Politikbereiche negativ zu beeinflussen. Drittens helfen Umweltinformationen den Entscheidungsträgern, die Umsetzung der Umweltpolitik zu messen. Politik kann nur dann wirksam sein, wenn sie richtig und stetig umgesetzt wird. Das Feedback auf Informationen kann gewährleisten, dass neue politische Ansätze von den Lehren aus früheren Erfahrungen profitieren. Und schließlich helfen uns Informationen bei der Bewertung der Effizienz der politischen Maßnahmen - mit einem Wort, sie helfen uns bei der Feststellung, ob das Problem gelöst ist.

Einrichtung einer geeigneten Rahmenstruktur

Wenn Umweltinformationen mit Daten aus anderen Sektoren, insbesondere ökonomischen Daten, verglichen werden, schneiden sie oft ungünstig im Hinblick auf Qualität, Umfang und Aktualität ab. Diese Kritik ist zwar in gewisser Weise berichtigt, aber es besteht auch ein beträchtlicher Unterschied in den für die Informationsgewinnung bereitgestellten Ressourcen.

Die Verbesserung von Umweltinformationen ist jedoch nicht nur eine reine Frage der Erhöhung der Ressourcen, sondern auch eine Frage der Anwendung eines koordinierteren Ansatzes für Datenerfassung. Diesbezüglich sollte die Kooperation zwischen EUA- und Eurostat-Netzwerken sowie anderen bestehenden Netzwerken durch das Forschungsrahmenprogramm der Kommission verbessert werden. Die Kommission verpflichtete sich im 6. UAP zur Schaffung eines kohärenteren und effizienteren Rahmens für die Berichterstattung, um damit die Mitgliedstaaten zu entlasten. Dieser Rahmen wird zusammen mit entsprechenden Vorschlägen im Jahr 2005 vorgestellt.

Bei der Politikgestaltung müssen jedoch für Überwachung und Berichterstattung ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden, denn dies kann sich später auf die Überwachung der Umsetzung von Umweltrechtsvorschriften und auf die Informationen für die Öffentlichkeit entscheidend auswirken. Beispielsweise kann die Vergleichbarkeit von Informationen zwischen Mitgliedstaaten erschwert sein, wenn zu große Unterschiede in Anzahl und Standort der Überwachungsstellen bestehen, wie dies auf dem Gebiet der Luftqualität der Fall ist.

Verbesserung der Wissensbasis

Viele der in Kürze erscheinenden thematischen Strategien umfassen auch Maßnahmen und Methoden, wie z. B. Indikatoren, die zur Überwachung der Wirksamkeit dieser Strategien dienen. Derzeit laufen Arbeiten zur Verbesserung der Umweltindikatoren, insbesondere in den Bereichen, die noch Lücken aufweisen, wie z. B. biologische Vielfalt und Chemikalien⁷⁵. Hierbei erweist es sich als nützlich, dass mit dem 6. FTE-Rahmenprogramm der EU der Schwerpunkt auf die wissenschaftliche Unterstützung der Politik gelegt wurde, um die Initiativen in der Umweltpolitik in den verschiedenen Phasen der politischen Entscheidungsfindung - Konzeption, Ausarbeitung und Überwachung der Umsetzung - untermauern zu können.

⁷⁵ BIO-IMPS (biodiversity implementation indicators) für biologische Vielfalt und REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) für Chemikalien.

Fortschritte werden jedoch durch die Tatsache erschwert, dass sich die Größenordnung eines Problems im Bereich Umwelt schwer abschätzen lässt. Nichtsdestoweniger gibt es mehrere Initiativen zur Ermittlung und Entwicklung von Indikatoren für die „Einbeziehung“ von Umweltbelangen, wie z. B. TERM⁷⁶ für den Verkehr und IRENA⁷⁷ für die Landwirtschaft. Darüber hinaus wurde von Eurostat auf Ersuchen des Europäischen Statistischen Ausschusses eine multinationale Task-Force zur Entwicklung von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung eingesetzt, mit denen Überschneidungen und Trade-offs zwischen den verschiedenen Dimensionen gemessen werden können.

Ziel einer weiteren Initiative der Kommission ist die Schaffung einer gemeinsamen Infrastruktur für Raumordnungsinformationen in Europa (INSPIRE), um Kohärenz zwischen den öffentlichen Quellen für Raumordnungsinformationen zu schaffen und so Kostendegressionseffekte und Interoperabilität zu ermöglichen. Eng verbunden damit ist die Initiative Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES), deren Ziel es ist, Überwachungsdienste zur Unterstützung der Umwelt- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Weitere einschlägige Instrumente sind GALILEO und ESPON. Eine der vielen Einsatzmöglichkeiten von GALILEO, dem Europäischen Programm für globale Navigationsdienste, könnte darin bestehen, zur Ozeanografie und zur Vermessung der Kryosphäre sowie zur Bestimmung des Umfangs verschmutzter Regionen und zur Rückverfolgung der Verursacher beizutragen. EPSON, das Europäische Beobachtungsnetzwerk für Raumordnung (EBNRO) wird dazu beitragen, territoriale Indikatoren festzulegen, anhand derer die regionale Auswirkung der Gemeinschaftspolitik untersucht werden können.

Auf diese Weise soll eine breite Palette von Instrumenten zum Einsatz gebracht werden, die dann der Kommission und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) zur Verfügung steht, um bis zum Jahre 2008 eine eigenständige Überwachungskapazität Europas für Umweltschutz und Sicherheitszwecke zu entwickeln und zum Einsatz zu bringen. Die Kommission wird darauf hinwirken, die Synergieeffekte zwischen diesen einzelnen Initiativen zu verbessern. Schließlich hat man sich zum Ziel gesetzt, das Potenzial bereits vorhandener und neuer Technologien für die Erfassung und Analyse von Daten voll auszuschöpfen und so die Berichterstattung zu straffen und die damit verbundene Belastung zu erleichtern, die Umsetzung der Umweltpolitik zu vereinfachen und die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikfelder voranzutreiben.

Risikomanagement

Ungeachtet der Anstrengungen, die zur Erweiterung der Wissensgrundlage gemacht werden, sind dem Wissenserwerb infolge unzureichenden Expertenwissens stets Grenzen gesetzt. Diese Wissenslücken können keine Entschuldigung für Untätigkeit und Passivität sein. Es gilt, ein umfassendes Konzept für das Risikomanagement auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips⁷⁸, des Prinzips der Bekämpfung an der Quelle und des Verursacherprinzips anzuwenden. Die Richtlinie für Umwelthaftung soll gewährleisten, dass finanzielle Mittel verfügbar sind, um eventuell entstandene Umweltschäden zu beheben. Wesentlicher Bestandteil eines solchen Ansatzes ist die Gewährleistung, dass Art und Ausmaß der für die Umwelt bestehenden Risiken der Öffentlichkeit mitgeteilt werden.

⁷⁶ Mechanismen zur Berichterstattung auf dem Gebiet Verkehr und Umwelt.

⁷⁷ Entwicklung agroökologischer Indikatoren.

⁷⁸ Siehe Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips KOM(2000)1 endg. Vom 2. Februar 2000.

4.3.2. *Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Beteiligung an der Politikgestaltung*

Die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erhöht nicht nur die Rechenschaftspflicht und Transparenz der Regierung, sondern verbessert auch die Governance. Zunehmende Beteiligung der Öffentlichkeit am politischen Entscheidungsprozess im Umweltbereich gewährleistet wiederum, dass alle Interessengruppen konsultiert werden, wodurch sich nicht nur die Qualität der Ergebnisse der Politik, sondern auch die Chancen für deren erfolgreiche Umsetzung erhöhen. Angesichts der Auswirkungen die die einer Vielzahl von Gruppen vorgeschlagenen Maßnahmen haben können, unterstreicht Artikel 10 des 6. UAP die Bedeutung umfangreicher Anhörungen der Betroffenen in allen Phasen der Entscheidungsfindung und der stärkeren Einbindung von Umwelt-NRO. In Bezug auf diesen letzteren Aspekt hat die Gemeinschaft ein Programm beschlossen⁷⁹, mit denen Umwelt-NRO, auch solche aus Beitritts- und Bewerberländern, für den Zeitraum von 2002 bis 2006 gefördert werden sollen.

Ein weiterer Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen sowie eine weitere Beteiligung an dem politischen Entscheidungsprozess im Umweltbereich auf EU-Ebene wird durch die Umsetzung der Aarhus-Konvention⁸⁰ erreicht, die auch das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltfragen umfasst. Die Aarhus-Konvention wird als Mittel zur Demokratisierung der Umwelt und zur Einbindung der Öffentlichkeit betrachtet. Die Kommission nahm im Oktober 2003 ein Paket mit Vorschlägen zur Ratifizierung der Aarhus-Konvention an⁸¹.

⁷⁹ Beschluss Nr. 466/2002/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 1. März 2002 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung hauptsächlich im Umweltschutz tätiger Nichtregierungsorganisationen (ABl. L 75, 16. März 2002, S. 1-6).

⁸⁰ UNECE - Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁸¹ Das Paket, das am 24. Oktober 2003 verabschiedet wurde, besteht aus drei Vorschlägen: einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (KOM(2003)624); einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2003)622); und einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2003)625).

5. NEUE MITGLIEDSTAATEN - SPEZIELLE HERAUSFORDERUNGEN DER ERWEITERUNG

Der erfolgreiche Abschluss der Erweiterungsverhandlungen, die Unterzeichnung der Beitrittsverträge mit Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakischen Republik und Slowenien und die Beendigung des Ratifizierungsverfahrens in diesen Ländern haben den Weg zu einer historischen Erweiterung der EU um 10 neue Mitglieder im Jahr 2004 geebnet.

Unter Anleitung und Überwachung der EU haben die Beitrittsländer im Bereich Umwelt im Verlauf der letzten zehn Jahre erhebliche Anstrengungen unternommen. Die Beitrittsländer nähern sich den EU-Standards immer weiter an. Rund 90% des Acquis wurden im Durchschnitt umgesetzt; in einigen Sektoren, wie z. B. den horizontalen Rechtsvorschriften, ist die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften für Luft und Abfall in nationales Recht fast abgeschlossen. Parallel dazu wurden insbesondere durch Verstärkung der administrativen Kapazität wichtige Schritte auf dem Gebiet der Umsetzung unternommen.

Am Vorabend der Erweiterung ist die überwiegende Zahl der Beitrittsländer auf gutem Wege, den gemeinsamen Besitzstand umzusetzen. In den im November 2003 verabschiedeten umfassenden Monitoring-Berichten über den Stand der Beitrittsvorbereitungen⁸² wurden im Umweltbereich keine schwerwiegenden Probleme festgestellt. Allerdings unterstrichen die Berichte eine Reihe von Fragen, in denen die Beitrittsländer ihre Anstrengungen noch verstärken müssen, um die Auflagen für die Mitgliedschaft zu erfüllen: Hauptanliegen in den meisten Ländern ist auch weiterhin die Umsetzung der Natura-2000-Vorschriften und in einigen Ländern die Abfallbewirtschaftung und die Umweltverschmutzung durch die Industrie.

Mit Rumänien und Bulgarien werden die Beitrittsverhandlungen fortgesetzt, auch wenn mit Bulgarien das Umweltkapitel bereits vorübergehend geschlossen wurde⁸³. Die von der Kommission zur gleichen Zeit wie die umfassenden Monitoring-Berichte verabschiedeten regelmäßigen Berichte für die Beitrittsländer kommen zu dem Ergebnis, dass Bulgarien gut bei der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Umweltbereich vorangekommen ist und seine diesbezüglichen Anstrengungen aufrechterhalten und verstärken muss, vor allem beim Ausbau der Verwaltungskapazitäten. Der Bericht über Rumänien kommt zu dem Ergebnis, dass trotz der zahlreichen Vorschriften, die verabschiedet wurden, die Verwaltungskapazitäten und die hierfür bereitgestellten finanziellen Mittel nicht ausreichen.

Diese Anstrengungen beginnen langsam sich auszuzahlen. Der Zustand der Umwelt hat sich in den letzten Jahren in den Beitritts- und Kandidatenländern durch eine erhebliche Reduzierung der Luft- und Wasserverschmutzung verbessert⁸⁴.

⁸² Umfassende Monitoring-Berichte der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und Slowakiens, KOM (2003)675 endg.; SEK(2003) 1200; SEK(2003) 1201; SEK(2003) 1202; SEK(2003) 1203; SEK(2003) 1204; SEK(2003) 1205; SEK(2003) 1206; SEK(2003) 1207; SEK(2003) 1208; SEK(2003) 1209;

⁸³ Vereinbart wurden Übergangsbestimmungen bis 2011 für den Schwefelgehalt von Flüssigbrennstoffen, bis 2009 für Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen aus der Lagerung und dem Vertrieb von Öl, bis 2011 für die Rücknahme und Wiederverwertung von Verpackungsabfall, bis 2014 für die Ablagerung bestimmter flüssiger Abfälle, bis 2009 für bestimmte Schiffsabfälle, bis 2011 für IVU (in Bezug auf bestimmte bereits vorhandene Anlagen), bis 2014 für kommunale Abwässer und bis 2014 für Großfeuerungsanlagen.

⁸⁴ Siehe Umwelt Europas: der dritte Einschätzungsbericht, Europäische Umweltagentur, Environmental assessment report (Umwelteinwärtsbericht) Nr.10, 2003.

Die Kommission unternimmt alle Anstrengungen, um die Herausforderungen im Umweltbereich nach dem Beitritt zu meistern. Dabei haben Capacity-Building und die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Bereich Priorität, in denen noch weitere Fortschritte erzielt werden müssen; besonders die Integration von Umweltbelangen hat in den letzten zehn Jahren unter der fast ausschließlichen Konzentration auf die Umsetzung gelitten und eine zunehmende Verschlechterung der Situation zu verzeichnen.

5.1. Umsetzung des Umwelt-Acquis - die institutionelle Dimension

Der Beitritt stellt die Umweltverwaltungen in den Beitrittsländern vor erhöhte Anforderungen und zusätzliche Aufgaben in Verbindung mit der Überwachung, den Inspektionen, der Erteilung von Genehmigungen und der Berichterstattung, was für diese Länder eine Herausforderung darstellt. Die Schwierigkeiten der Umweltbehörden, die notwendigen finanziellen und personellen Mittel zu erhalten, sowie anhaltend mangelhafte Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern, erschweren leider den bis heute gemachten Fortschritt.

Auf der Positivseite ist zu vermerken, dass die Mehrheit der Beitrittsländer zunehmend mehr Humanressourcen für die Umsetzung der Umweltrechtsvorschriften einsetzt. Darüber hinaus wurden im Rahmen bilateraler Vereinbarungen mit den Regierungsstellen der Mitgliedstaaten Austauschprogramme entwickelt, zu denen auch „Partnerschafts-Projekte“ gehören. Parallel dazu werden Inspektionsbehörden verstärkt, Umweltagenturen eingerichtet und Überwachungssysteme für Luft- und Wasserqualität erweitert. Diese Schritte reichen jedoch allein nicht aus. Die Mitgliedstaaten müssen darin bestärkt werden, nach dem Beitritt die technische Hilfe und die Partnerschafts-Aktion fortzusetzen. Die Übergangsfazität kann hierbei helfen.

5.2. Umsetzung des Umwelt-Acquis - die finanzielle Dimension

Die finanzielle Herausforderung ist ebenso groß wie die institutionelle Herausforderung. Die Kosten für die Realisierung des mit Großinvestitionen verbundenen Umwelt-Acquis werden für die zehn Beitrittsländer auf ca. 50-80 Mrd. € geschätzt. Für Bulgarien und Rumänien kommen noch weitere 30 Mrd. € hinzu⁸⁵. Allein die EU-Richtlinie zur Behandlung kommunaler Abwässer erfordert hohe Investitionen von rund 15 Mrd. €. Die neuen Mitgliedstaaten müssen in den kommenden Jahren für die vollständige Umsetzung im Durchschnitt zwischen 2 % und 3 % ihres BIP für Umwelt ausgeben. Die derzeit aufgewendeten Mittel liegen jedoch im Allgemeinen weit unter diesem Ziel.

Bemerkenswerter Fortschritt war in den letzten Jahren auf folgenden Gebieten zu verzeichnen:

- Die Umweltinfrastruktur wurde entwickelt und verbessert: Die Anschlussraten der Abwasseraufbereitungsanlagen, die allerdings weit unter dem durchschnittlichen EU-Niveau bleiben, haben sich nichtsdestoweniger seit Beginn der 90er Jahre verdoppelt. Seit dem Jahr 2000 haben die Instrumente zur Vorbereitung auf den Beitritt ISPA, PHARE und SAPARD die Verbesserung der Umwelt-Infrastruktur gefördert.
- Für eine Reihe von Rechtsvorschriften, die mit Großinvestitionen verbunden sind, wurden Umsetzungspläne in Verbindung mit Finanzierungsstrategien ausgearbeitet.

Gegenwärtig haben die meisten Beitrittsländer Abfallentsorgungspläne angenommen und Einschätzungen der Luftqualität durchgeführt. Hier bleibt allerdings noch viel zu tun. Die

⁸⁵ Diese Zahlen umfassen nur den mit Großinvestitionen verbundenen Umwelt-Acquis (kommunale Abwässer, Wasserversorgung und Luft [IVU]). Siehe Mitteilung der Kommission (2001)304 endg.

Finanzierung von Umweltbelangen hat sich in der Periode vor dem Beitritt besonders in den Sektoren Wasser- und Abwasserwirtschaft als eine besonders problematische Aufgabe erwiesen, was hauptsächlich auf die administrativen Mängel in einer Reihe von Ländern zurückzuführen ist. Zunächst kommt es einmal darauf an, die notwendigen Finanzierungsressourcen für eine effiziente Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu sichern. Parallel dazu muss die erforderliche institutionelle Kapazität aufgebaut und verstärkt werden, um sicherzustellen, dass die für die Umweltinfrastruktur vorgesehenen Finanzmittel auch wirklich effizient genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund müssen sich die Maßnahmen auf folgende Aufgaben konzentrieren:

- Es ist sicherzustellen, dass die Strukturfonds und Kohäsionsfonds sowie die Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums genutzt werden, um den neuen Mitgliedern dabei zu helfen, den Umwelt-Acquis bis zum Ende der in den Verhandlungen festgelegten Übergangsfristen vollständig zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für die mit Großeninvestitionen verbundenen Richtlinien für Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und kommunale Abwässer.
- Zu diesem Zeitpunkt ist zu gewährleisten, dass ein erheblicher Teil der wichtigsten Strukturfonds zur Finanzierung der Umweltinfrastruktur und für Capacity-Building eingesetzt wird.
- Es ist zu gewährleisten, dass die Zuschüsse der Gemeinschaft eine Hebelwirkung auf andere Finanzierungsquellen haben, wie der Europäischen Investitionsbank (EIB), bilaterale Förder- und Kreditinstrumente, Handelsbankanleihen, ausländische Direktinvestitionen sowie Einnahmen aus Umlagen, Gebühren oder Steuern der Verbraucher.
- Die Beitrittsländer müssen bestärkt werden, in nationalen Budgets ausreichende Ressourcen für die Umsetzung vorzusehen. Der verbindliche Charakter der Ziele und die eindeutigen Fristen der Richtlinien, für die Übergangsfristen eingeräumt wurden (in denen detaillierte Umsetzungsmaßnahmen, einschließlich finanzielle Strategien vorgesehen sind), rechtfertigen die Bereitstellung der notwendigen Finanz- und Humanressourcen für die Umsetzung auf nationaler Ebene.

5.3. Förderung der Integration

Die Tatsache, dass in den Beitrittsländern der Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung im Umweltbereich auf die Erfüllung und Einhaltung des Umwelt-Acquis gelegt wurde, und der allgemeine Mangel an Ressourcen haben den Fortschritt in der Integration von Umweltbelangen behindert. Deshalb müssen in der Periode nach dem Beitritt die Anstrengungen für die Integration von Umweltbelangen verstärkt werden.

Das in den kommenden Jahren in den Beitrittsländern zu erwartende Wirtschaftswachstum ist mit einem stetig steigenden Bedarf an Verkehr und Elektrizität verbunden, was wiederum die Leistungen einiger dieser Länder im Hinblick auf den Klimaschutz gefährden könnte. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre waren die Beitrittsländer vor allem aufgrund des wirtschaftlichen Rückgangs und der Umstrukturierung auf gutem Weg, ihr Kyoto-Ziel zu erfüllen. Die Treibhausgas-Gesamtemissionen gingen in diesen Ländern zwischen 1990 und 1999 um 32 % zurück⁸⁶. Um zu gewährleisten, dass das Wachstum nicht mit steigenden Treibhausgasemissionen

⁸⁶ Siehe Bericht der Kommission gemäß der Entscheidung Nr. 93/389/EWG des Rates über ein System zur Beobachtung von Treibhausgasen in der Gemeinschaft, KOM (2002) 702 endg., 9. Dezember 2002.

verbunden ist, müssen langfristige Infrastrukturinvestitionen in den Bewerberländern nachhaltig sein.

Deshalb sollte die weitere Einbeziehung der Klimaschutzpolitik in die Strukturfonds, auf deren Grundlage viele Verkehrs- und Energieinvestitionen finanziert werden, in einer langfristigen Perspektive nach Kyoto als Priorität betrachtet werden. Darüber hinaus muss ein besonderer Schwerpunkt auf die Integration von Verkehr und Energie gelegt werden:

Verkehr: In puncto Mix der Verkehrsträger, verkehrsbedingter Energieverbrauch und Nox-Emissionen ist die Situation in den Beitrittsländern derzeit besser als in den EU-Mitgliedstaaten. Mit dem starken Rückgang des Gütertransports auf der Schiene, einer Zunahme der Autobahnstreckenlänge um 62 % und einem 73-prozentigen Anstieg der Pkw-Besitzer beginnt sich allerdings ein Umschwung in die falsche Richtung abzuzeichnen.

Die Finanzhilfen der Gemeinschaft, insbesondere für die Verkehrsprogramme, sollten deshalb nachhaltigen Verkehrsprojekten Priorität geben und besonders die Länder mit entsprechendem Nachholbedarf bei der Sanierung kommunaler öffentlicher Verkehrssysteme sowie bei der Verlagerung auf bestimmte Verkehrsträger unterstützen.

Energie: Die Energieeffizienz hat sich in den Beitrittsländern aufgrund positiver Maßnahmen, aber auch aufgrund der wirtschaftlichen Umstrukturierung verbessert. Nichtsdestoweniger bleibt sie nach wie vor weit unter dem Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedstaaten, während die Intensität des Energieverbrauchs pro Produktionseinheit immer noch höher liegt als in den 15 EU-Mitgliedstaaten.

Das für Win-win-Lösungen in der Energieeinsparung vorhandene Potenzial muss im Zusammenhang mit den Investitionen in Stromerzeugung und Unternehmenssektoren voll ausgeschöpft werden. Alle Gemeinschaftshilfen für diese Sektoren sollten gegebenenfalls an eine Energieeinsparkomponente gekoppelt sein.

Mit Blick auf die erneuerbare Energie haben die Beitrittsländer Ziele im Rahmen der Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen verabschiedet⁸⁷. Das Gesamtziel für die EU25 für den Anteil erneuerbarer Energie bis zum Jahr 2010 liegt jetzt bei 21 % statt bei 22 % für die EU15.

⁸⁷ Richtlinie 2001/77. Diese Richtlinie wird von den neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 umgesetzt.

6. INTERNATIONALE DIMENSION

Da Umwelt keine Grenzen kennt, kann die Umweltdimension für nachhaltige Entwicklung nicht im Alleingang von einzelnen Ländern oder Regionen gefördert werden. Die EU ist deshalb verpflichtet, Umweltschutz extern zu fördern⁸⁸. Die für Umweltpolitik im internationalen Rahmen bestehenden Herausforderungen verlangen die Formulierung spezieller Antworten, an denen die EU derzeit arbeitet.

6.1. Internationale Herausforderungen der Umweltpolitik

Die EU steht vor vier großen Herausforderungen, um die globale Agenda für nachhaltige Entwicklung voranzutreiben:

Förderung multinationaler und multilateraler Lösungen für Umweltbelange

Da viele der wichtigsten Umweltherausforderungen im Wesen international sind, können effiziente Antworten nur durch einen multilateralen und multinationalen Ansatz gegeben werden. Die Förderung internationaler Umweltkooperation auf bilateraler und multilateraler Ebene ist angesichts der auf kurze Sicht bestehenden wirtschaftlichen und politischen Belastungen und der derzeitigen großen Versuchung, auf unilaterale Aktionen zurückzugreifen, eine sehr komplexe Aufgabe.

Eindämmung negativer Spill-over-Effekte im Umweltbereich auf Drittländer

Viele der internen Politikbereiche der EU - insbesondere Landwirtschaft und Fischerei - haben Spill-over-Effekte auf Drittländer, bei denen es sich oft um Entwicklungsländer handelt. Darüber hinaus haben die Produktions- und Konsumtrends in Europa Umweltkonsequenzen für Drittländer und tragen zu globalen Umweltproblemen bei. Es liegen zwar keine schlüssigen Beweise vor, aber dennoch besteht Sorge, dass hohe Umweltregulierungsstandards zur Abwanderung von Industrien mit hoher Luftverschmutzung in ärmere Länder mit weniger strengen Standards führt, was oft als ‚Race-to-the-bottom‘-Verhalten (weitestgehende Senkung der Standards zur Umweltregulierung aus Wettbewerbsangst) bezeichnet wird. Industrialisierung und wirtschaftliche Entwicklung müssen zwar in Drittländern gefördert werden, aber die EU muss dabei sicherstellen, dass Drittländer letzten Endes nicht die sozialen und ökologischen Kosten der EU tragen müssen. Eine Möglichkeit zur Vermeidung dieser Kosten ist der Transfer saubererer Technologien zum Beispiel mit Hilfe der in Kyoto vereinbarten flexiblen Mechanismen.

Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Armut und Verschlechterung der Umwelt

Derzeit gibt es ca. 1,2 Mrd. Menschen auf der Welt, die mit weniger als 1 Dollar pro Tag leben müssen. Dieses Armutsniveau und der Kampf um das Überleben lassen für die Investitionen in den Umweltschutz zu wenig Mittel übrig. Nachhaltiges Management lokaler Naturressourcen ist jedoch für Entwicklungsländer eine absolute Notwendigkeit, da die Wirtschaft vieler dieser Länder stark von diesen Ressourcen abhängt. Da Armut und Umweltverschlechterung unentwerrbar miteinander verflochten sind, brauchen wir internationale Anstrengungen, die Armut zu bekämpfen und so die Voraussetzungen für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung zu schaffen.

Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Umwelt und Sicherheit

⁸⁸ Mitteilung der Kommission, Auf dem Weg zu einer Globalen Partnerschaft für Nachhaltige Entwicklung, KOM (82) endg., 13. Februar 2002.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Umwelt- und Sicherheitsaspekten. Knappe Ressourcen können ein Konfliktpotenzial sein, wie dies die immer wiederkehrenden Spannungen im Zusammenhang mit Wasserressourcen in einigen Teilen der Welt zeigen. Konflikte können darüber hinaus zu erheblicher Umweltverschlechterung führen, die ökonomische und soziale Entwicklung behindern, Migrationsbewegungen auslösen und dadurch wiederum inländische und regionale Spannungen nähren. Als positiv ist zu betrachten, dass Umweltbelange geringerer Größenordnung als Katalysatoren benutzt werden können, um zwischen Nachbarstaaten Kooperation zu erleichtern und Vertrauen aufzubauen.

Diese Verflechtungen zwischen Umwelt und Sicherheit müssen systematischer erforscht werden. Dazu gehört, dass Sicherheitsbelange bei der Gestaltung der Umweltpolitik Berücksichtigung finden müssen. Umweltbelange müssen auch in die Formulierung der Außenpolitik stärker einbezogen werden.

6.2. Antworten der EU

Um wirksam auf diese Herausforderungen zu reagieren, hat die EU den nachfolgenden vier Orientierungen Priorität gegeben.

6.2.1. Nachhaltige Entwicklung rückt in den Mittelpunkt der internationalen Agenda

Ausgehend von der Überzeugung, dass ein multilateraler und multinationaler Ansatz der einzige wirksame Weg zur Berücksichtigung globaler Umweltbelange ist, stand die EU in den letzten Jahren bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung der internationalen Umweltagenda stets an vorderster Front. Dies verdeutlicht sowohl ihr Engagement in multilateralen Umweltverfahren und ihre dabei übernommene Führungsrolle als auch ihre aktive Auseinandersetzung mit Partnern über Umweltfragen. Der größte Teil der notwendigen internationalen Vereinbarungen ist abgeschlossen, und die nächste Aufgabe ist nun die Gewährleistung ihrer wirksamen Umsetzung in entwickelten Ländern sowie in Entwicklungsländern.

Führungsrolle der EU auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg

Der erfolgreiche Ausgang des Gipfels von Johannesburg ist in hohem Maße auf die entschlossene Haltung und führende Rolle der EU zurückzuführen. Der Durchführungsplan von Johannesburg hat nicht nur neue Ziele in wichtigen Bereichen wie Zugang zu Gesundheitswesen, Schutz der biologischen Vielfalt, Schutz der Fischbestände und Regulierung der Chemikalien gesetzt, sondern auch mehr als zweihundert freiwillige Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung, darunter zwei wichtige EU-Partnerschaften für Wasser und Energie, auf den Weg gebracht. Darüber hinaus wurde von allen Ländern, allen voran die entwickelten Länder, die Verpflichtung abgegeben, nicht-nachhaltige Produktions- und Verbrauchsmuster zu ändern und so Wirtschaftswachstum und Umweltschädigung zu entkoppeln.

Die EU ist entschlossen, den Durchführungsplan von Johannesburg in konkrete Ergebnisse umzusetzen. Hauptträger zur Erreichung dieses Ziels ist die EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung. Die für 2004 geplante Überprüfung der Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung bietet die Möglichkeit, interne und internationale Dimensionen weiter zu integrieren.

Im Hinblick auf konkrete Aktionen ist die Weiterentwicklung der **EU-Wasserinitiative** eine Schlüsselaktion, die insbesondere durch die Bereitstellung der von der EU vorgeschlagenen Wasser-Fazilität hohe Erwartungen in Afrika geweckt hat. Ebenso wichtig ist die Vorgabe von Zielen für erneuerbare Energie durch die **Johannesburg-Koalition für Erneuerbare Energie** (JREC), die dank der Bemühungen der EU verabschiedet wurde, sowie die erfolgreiche Umsetzung

der **EU-Initiative für Bekämpfung der Armut und Nachhaltige Entwicklung** (EU-Energieinitiative). Auf der Weltkonferenz für Erneuerbare Energie im Juni 2004 können Fortschritte bezüglich beider Initiativen dargelegt und erreicht werden.

Einbindung von Partnern in Umweltbelange

Durch die unmittelbar bevorstehende EU-Erweiterung bekommt die EU im Jahre 2004 zehn neue Mitgliedstaaten, aber auch neue Nachbarn im Osten und durch den Beitritt Zyperns und Maltas auch engere Verbindungen zu dem südlichen Mittelmeerraum, was eine beispiellose Erweiterung der strategischen EU-Interessen zur Folge hat. In diesem Zusammenhang kommt dem Ausbau der Beziehungen zu den westlichen Balkanländern, Russland und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sowie zu den Mittelmeeranrainern auch im Umweltbereich eine Schlüsselrolle bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Ländern der Initiative für ein Größeres Europa zu⁸⁹. Im Zusammenhang mit dieser Initiative wird die Kommission ein Paket zu der Initiative ‚Ein größeres Europa‘ verabschieden, das ein Strategiepapier, einen Aktionsplan und Länderberichte enthält, die sich auf die Umweltbelange beziehen.

Die EU ist ebenfalls verpflichtet, die Kooperation im Umweltbereich mit wichtigen Partnern außerhalb der **erweiterten europäischen Region** - ob in entwickelten Ländern oder Entwicklungsländern in der Welt - voranzutreiben; derzeit bestehen bereits Kooperationsbeziehungen mit einer Reihe von Ländern.

Als größte Wirtschaftsmächte der Welt sollten die EU und die USA die Führungsrolle übernehmen und sich zu der Agenda für nachhaltige Entwicklung verpflichten. Gemeinsame Aktionen haben in der Vergangenheit zu bedeutenden Fortschritten geführt. Gemeinsame Maßnahmen in der Vergangenheit haben wichtige Erfolge hervorgebracht, wie z. B. die Einrichtung des Regionalen Umweltzentrums für Mittel- und Osteuropa. Die EU ist fest entschlossen, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die USA aktiv auf bilateraler und multilateraler Ebene einzubinden und die Kooperation zu vertiefen.

6.2.2. Verstärkung der Politikkonsistenz

Die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der EU bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung auf internationaler Ebene hängt u. a. davon ab, inwieweit sie in der Lage ist, mehr Kohärenz zwischen ihren internen und externen Aktionen zu gewährleisten und Umweltbelange stärker in ihre externen Politikbereiche einzubeziehen.

Gewährleistung der Kohärenz zwischen den internen und externen Politikbereichen der EU

Auf dem Weltgipfel in Johannesburg wurde anerkannt, dass interne Politikbereiche Spill-over-Effekte auf Drittländer haben, die dringend in Angriff genommen werden müssen. In diesem Rahmen verpflichteten sich die EU und andere entwickelte Länder zur Aufstellung eines **Zehn-Jahres-Rahmens für Programme zur Unterstützung von Nachhaltiger Produktion und Konsum**⁹⁰.

Um den ökologischen ‚Fußabdruck‘ der EU zu reduzieren, ist es darüber hinaus besonders in dem Fischerei- und Agrarsektor von entscheidender Bedeutung, **Kohärenz zwischen internen und externen Politikbereichen zu gewährleisten**. Wenn die EU ihren internationalen Verpflichtungen

⁸⁹ Mitteilung der Kommission über das Größere Europa, KOM (2003) 104 endg., 11 März 2003.

⁹⁰ Weitere Informationen zu nachhaltiger Produktion und Konsum sind zu finden in Abschnitt 3.3. - Ressourcenmanagement.

nachkommen will, ist die weitere Einbeziehung der auf dem Weltgipfel in Johannesburg abgegebenen Verpflichtungen in die internen Politikbereiche eine grundlegende Voraussetzung.

Weitere Einbeziehung der Umweltbelange in die Außenpolitik der EU

Die Bemühungen zur Integration der Umweltbelange in die Politikbereiche Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik und Handel erfolgen in Übereinstimmung mit den 2002 bzw. 2002 angenommenen **Strategien für Umweltintegration der Räte Entwicklung und Allgemeine Angelegenheiten**. Diese Bemühungen müssen fortgesetzt werden, denn es sollte sich ähnlich wie bei anderen in Cardiff beschlossenen Strategien zur Integration von Umweltbelangen nicht nur um einmalige Aktionen, sondern um wirksame Verpflichtungen handeln, die fortlaufend zu erfüllen sind.

Bei der Umsetzung der Strategie sind insbesondere zwei Ziele zu berücksichtigen: Förderung der Synergieeffekte zwischen Entwicklungs- und Umweltzielen, insbesondere im Rahmen der Follow-up-Maßnahmen des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern, und Gewährleistung der Anwendung geeigneter Verfahren zur Abschätzung der Umweltauswirkungen aller Kooperationsprogramme für Entwicklung. Andererseits ist bei der Festlegung der Umweltpolitik auch zu gewährleisten, dass die Konsequenzen für Entwicklungsländer gebührend berücksichtigt werden.

Auf dem Gebiet der Handelspolitik wurde das 1999 erstmals konzipierte Programm für die **Nachhaltigkeitsprüfung** (SIA) stets weiterentwickelt, um bei Verhandlungen die möglichen sozialen, ökologischen und ökonomischen Konsequenzen der Handelsvereinbarung darstellen zu können. Ziel ist es, die SIA-Ergebnisse so weit wie möglich in die Geschäftsverhandlungen mit einzubeziehen und erforderlichenfalls flankierende, ergänzende Maßnahmen zu entwickeln, um positive Auswirkungen zu maximieren und gleichzeitig negative Auswirkungen zu minimieren⁹¹. Darüber hinaus ist die EU um Einbeziehung und Diskussion nachhaltiger Entwicklung in bilateralen und regionalen Geschäftsverhandlungen bemüht.

6.2.3. Beitrag zur Schaffung der Bedingungen für globale nachhaltige Entwicklung

Da der Durchführungsplan von Johannesburg einen wesentlichen Beitrag zu der Agenda für die Bekämpfung der Armut darstellt, ist die EU auch zur Erfüllung dieser Zielstellungen verpflichtet. Darüber hinaus spielt die EU eine führende Rolle im Rahmen multilateraler Bemühungen um die breitere Verteilung des Nutzens der Globalisierung, die Verringerung der Armut und die Erhöhung der für nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern verfügbaren Ressourcen. Die EU vertritt die Auffassung, dass der Durchsetzungsplan von Johannesburg, die auf der Monterrey-Konferenz über die Finanzierung für Entwicklung (2002) vereinbarten Verpflichtungen zu öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) und die WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda (2001) drei weitere Säulen darstellen, die zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung auf globaler Ebene erforderlich sind.

Dies erfordert konkrete Schritte, um die in Monterrey abgegebene Verpflichtung zur Erhöhung der Mittel für ODA zu erfüllen und so zu dem Millennium-Entwicklungsziel beizutragen, die Zahl der in Armut lebenden Menschen bis 2015 zu halbieren. Die Bemühungen um den rechtzeitigen Abschluss der derzeit laufenden WTO-Verhandlungen im Rahmen der ‚Doha-Entwicklungs-

⁹¹ Die Nachhaltigkeitsprüfungen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Chile sowie einiger Aspekte der Doha-Entwicklungs-Agenda sind bereits abgeschlossen. Die Nachhaltigkeitsprüfungen für ACP, den Rat für Zusammenarbeit am Golf und die Euro-Mediterrane Freihandelszone laufen noch oder laufen gerade an.

Agenda' müssen trotz des enttäuschenden Ergebnisses der 5. Ministerratstagung der WTO in Cancún fortgesetzt werden, da die Nachhaltigkeitsagenda das erforderliche Ausgleichselement darstellt, ohne das die gerechtere Verteilung des Nutzens der Globalisierung nicht durch das von der WTO geförderte Freihandelssystem vorangetrieben werden kann. In diesem Zusammenhang sind geeignete unterstützende Maßnahmen erforderlich, z. B. Stärkung gemeinschaftlicher Verantwortung, nachhaltiger und fairer Handel sowie Exportkredite, die mit nachhaltiger Entwicklung vereinbar sind.

Darüber hinaus spielt die EU weiterhin eine bestimmende und zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung Multilateraler Umweltabkommen (MEA) - dies betrifft insbesondere das Kyoto-Protokoll, aber auch andere Abkommen, wie z. B. die Konvention über biologische Vielfalt⁹². Außerdem bemüht sich die EU um neue finanzielle Mittel für die Umsetzung aller wichtigen MEA sowie für den Umweltschutz in Entwicklungsländern. Die EU leistet auch weiterhin aktive finanzielle und institutionelle Unterstützung für die Intensivierung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), um globale Governance im Umweltbereich zu fördern.

6.2.4. *Stärkung der Stimme der EU in der internationalen Umweltdebatte*

Das wachsende Bewusstsein für globale Umweltprobleme in den letzten Jahrzehnten und die daraus resultierende Annahme zahlreicher multilateraler Umweltübereinkommen sowie zahlreiche Verflechtungen zwischen Umwelt- und Sicherheitsbelangen erfordern einen verbesserten Rahmen für Umweltdiplomatie auf EU-Ebene. Die Europäische Sicherheitsstrategie, die bis Dezember dieses Jahres entscheidungsreif und von dem Europäischen Rat angenommen werden soll, bietet durch die Berücksichtigung gemeinsamer Umwelt- und Sicherheitsbelange eine Möglichkeit für Fortschritte auf diesem Gebiet.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Thessaloniki unterstützten die europäischen Staats- und Regierungschefs einen Vorschlag des griechischen Vorsitzes der Union zur Schaffung eines ‚Expertennetzes‘, das die europäischen Initiative „Green Diplomacy“ leiten soll⁹³. Diese Initiative, die in der ersten Phase als Netzwerk gedacht ist, soll ernannten Experten und Diplomaten die Möglichkeit bieten, zu übergreifenden Querschnittsthemen der Bereiche Umwelt und nachhaltige Entwicklung im Rahmen bilateraler und multilateraler Verhandlungen regelmäßig in Informations- und Gedankenaustausch zu treten. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Strategie für die Integration des Umweltbereiches des Rates Allgemeine Angelegenheiten und könnte ein nützliches Instrument sein, um der Stimme und dem Einfluss der EU bei internationalen Umweltfragen mehr Gewicht zu verleihen. Deshalb untersucht die Kommission das Potenzial dieser Initiative, ihre Bedeutung und mögliche Auswirkung im Hinblick auf bestehende Koordinierungsmechanismen.

⁹² Siehe Abschnitt 3.2. - Natur und biologische Vielfalt.

⁹³ Siehe Abschnitt 2.2. - Herausforderungen, vor denen die Umweltpolitik steht.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Überprüfung liefert das Argument dafür, Reformen zu beschleunigen, um den Zustand der Umwelt in der EU und international zu verbessern, vor allem durch die Abkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltschäden im Einklang mit den im 6. UAP und in der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung genannten Zielen.

Die Schlussfolgerungen dieser Überprüfung unterstreichen die Notwendigkeit, noch weitere Anstrengungen zu unternehmen, damit die EU ihre Zusagen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung einhalten kann. Diese Anstrengungen sollten sich konzentrieren auf die Sicherung der fristgerechten Umsetzung bestehender Umweltvorschriften; die Stärkung der Politikkohärenz und Integration; die weitere Förderung nachhaltiger Entwicklung auf interner und globaler Ebene; die erfolgreiche Durchführung der EU-Erweiterung und die Schaffung einer stabilen Grundlage für die künftige Umweltpolitik.

Auf der Frühjahrstagung 2003 des Europäischen Rates wurde festgestellt, dass „wirtschaftliche und soziale Entwicklung langfristig nicht aufrechterhalten werden können ohne Maßnahmen zur Eindämmung der Umweltbelastung und zur Erhaltung natürlicher Ressourcen, wie sie im Rahmen der umfassenden Strategie für nachhaltige Entwicklung von Göteborg vorgesehen sind. Hierzu müssen auch Maßnahmen gehören, die auf eine Abkopplung der Umweltbelastung und der Ressourcennutzung vom Wirtschaftswachstum abzielen“⁹⁴.

Deshalb lautet die Herausforderung der kommenden Jahre, eine ausgewogene Politik zur Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung zu entwickeln, die auch die Umwelt und öffentliche Gesundheit vor wachsenden Belastungen und Bedrohungen schützt und unsere Lebensqualität sowie die künftigen Generationen erhält.

(1) Umsetzung

Die Umsetzung des bestehenden EU-Umweltrechts und einschlägiger Vorschriften in anderen Sektoren ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbesserung des Zustands der Umwelt. Hier gilt es weitere Anstrengungen zu unternehmen und mehr Wert auf die Umsetzbarkeit neuer Vorschriften zu legen.

Im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung gibt die Kommission der Sicherung der Mittel für Investitionen Priorität, die zur Umsetzung des Umwelt-Acquis innerhalb der in den Beitrittsakten vereinbarten Übergangsfristen erforderlich sind.

Damit sich das Umweltrecht in konkreten Ergebnissen für die Umwelt niederschlägt, müssen die Mitgliedstaaten:

- ihre **Nationalen Allokationspläne** (Pläne für die Zuweisung der Emissionsberechtigungen an Sektoren und Unternehmen) **gemäß der Emissionshandels-Richtlinie** erstellen und bis März 2004 bei der Kommission einreichen sowie verstärkte Anstrengungen zur Erfüllung ihrer im Kyoto-Protokoll festgelegten Burden-Sharing-Ziele durch Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien für den Klimaschutz unternehmen.

⁹⁴ Ziffer 53, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Brüssel (20.-21. März 2003).

- den festgelegten **Rechtsrahmen der EU für Biotechnologie** in nationales Recht umsetzen und durchführen, um angemessenen Gesundheits- und Umweltschutz zu gewährleisten, Innovation zu stimulieren und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie zu erhalten;
- die bestehenden **Abfallgesetze** vollständig in nationales Recht umsetzen und anwenden und dadurch wiederum Abfallentsorgung und -ablagerung reduzieren;
- alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die **Wasserrahmen-Richtlinie** auf der Grundlage der Strategie der Gemeinsamen Umsetzung sowie anderer Wasser-Richtlinien fristgerecht umsetzen und so die vorhandenen Wasserressourcen erhalten.

(2) **Integration**

Umweltpolitik allein kann die Trends in Politikbereichen mit besonders hohen Umweltbelastungen nicht umkehren. Die Einbeziehung des Umweltschutzes in alle Politikfelder und Maßnahmen der Gemeinschaft ist daher weiter zu fördern. Insbesondere ist dabei Folgendes zu beachten:

- Die Anstrengungen, die Umweltkosten verschiedener Verkehrsträger zu erfassen und den Nutzern in Rechnung zu stellen, sollten solange fortgesetzt werden, bis eine vollständige Internalisierung erreicht ist. Durch einen schrittweisen Ansatz muss die Preisbildung der Verkehrsinfrastruktur die externen Kosten besser widerspiegeln und dabei helfen, sie zu internalisieren.
- Die Bemühungen um die Integration des Umweltbereichs müssen im Agrarsektor entsprechend der im Juni 2003 beschlossenen GAP-Reform fortgesetzt werden, um die auf dem WSSD und im 6.UAP festgelegten Ziele zu erfüllen. Zu diesem Zweck sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden:
 - **Die Reform der Gemeinsamen Marktorganisationen** sollte im Hinblick darauf fortgesetzt werden, die Hilfen für die Erzeuger durch die Einführung einer einheitlichen Betriebsprämie von den produktionsabhängigen Subventionen abzukoppeln.
 - Die **Halbzeit-Bewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums** sollte dazu genutzt werden, den Beitrag der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums zu den Umweltpolitikzielen, insbesondere im Hinblick auf Klimawandel und Schutz der ausgewiesenen Gebiete von Natura 2000, zu verstärken.
- Gestützt auf die jüngst umgesetzte Reform der **Gemeinsamen Fischereipolitik** muss die Einbeziehung von Umweltbelangen auch im Fischereisektor fortgesetzt werden, wie dies der Aktionsplan der Kommission für die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die GFP auch vorsieht⁹⁵.
- Auch in Zukunft sollte die **Kohäsionspolitik** im Sinne der umweltpolitischen Ziele eingesetzt werden.

Parallel zu diesen Anstrengungen sollte die Einbeziehung umweltpolitischer Maßnahmen neu angekurbelt werden. Insbesondere ist dabei Folgendes zu beachten:

⁹⁵ Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik; KOM(2002)186 vp, 28. Mai 2002.

- Weiterentwicklung der Integrationsindikatoren auf der Basis der derzeit laufenden Arbeiten im Bereich Verkehr - TERM, Landwirtschaft - IRENA und Energie - ERM.
 - Festlegung sektorspezifischer Entkopplungsziele, anhand derer sich die Fortschritte der nachhaltigen Entwicklung messen lassen.
 - Einbeziehung von Aktualisierungs- und Überprüfungsmechanismen in die Ratsstrategien, um zu gewährleisten, dass Zielstellungen in sichtbare Aktionen umgesetzt werden.
- Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom März 2003⁹⁶ wird die Kommission jährlich eine Bestandsaufnahme der Einbeziehung der Umweltbelange vornehmen.

⁹⁶ Ziffer 58, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Brüssel (20.-21. März 2003).

(3) Die Umweltdimension der nachhaltigen Entwicklung

- Es werden alle erforderlichen Schritte unternommen, um ein hohes Maß an Wirtschaftswachstum und sozialer Kohäsion in der Union bei gleichzeitiger **Abkopplung** von Umweltschäden zu erreichen.
- Zwischen gemeinschaftlichen und **einzelstaatlichen** umweltpolitischen Maßnahmen sollten eine bessere Abstimmung erfolgen. Hierzu wird die Kommission Maßnahmen unterstützen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die von ihnen im Rahmen ihrer Strategien für eine nachhaltige Entwicklung im Umweltbereich eingesetzten Praktiken einem Benchmarking und Peer Reviews zu unterziehen, um bewährte Vorgehensweisen ermitteln und austauschen zu können.
- Auch in Zukunft sollten auf der Grundlage der von Eurostat eingerichteten Task Force und in enger Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und der Europäischen Umweltagentur **ökologische Leitindikatoren und Indikatoren für nachhaltige Entwicklung** ausgearbeitet und entwickelt werden.
- Die für 2004 geplante **Überprüfung der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung** bietet Gelegenheit, die bis dahin erzielten Fortschritte zu bewerten, Anknüpfungspunkte zwischen den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Strategien zu prüfen und Schwerpunkte festzulegen, die die Reform beschleunigen. Darüber hinaus wird sie dazu beitragen, die Zusammenhänge zwischen Göteborg, Lissabon und Cardiff zu klären und die internen und externen Pfeiler der Strategie besser zu verzahnen.
- Der für Ende 2003 geplante Aktionsplan für Umwelttechnologie (ETAP) dürfte konkrete Maßnahmenvorschläge für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten enthalten. Ferner untersucht die Kommission zusammen mit der EIB-Gruppe einschlägige Instrumente zur Unterstützung verstärkter Equity-Investitionen in Umwelttechnologien.
- Die Rahmenvorschriften für den Umweltbereich werden modernisiert, indem verstärkt auf marktbasierende Instrumente zur Förderung des Umweltschutzes gesetzt wird, sofern sich dies anbietet, wobei die entsprechenden Empfehlungen aus den Grundzügen der Wirtschaftspolitik seit 2001 zugrunde gelegt werden. Die für 2004 vorgesehene **Mitteilung über die Anwendung marktbasierter Instrumente für Umweltpolitik im Binnenmarkt** wird die Wechselwirkungen zwischen den neuen, vor kurzem eingeführten Instrumenten aufzeigen, z. B. Emissionshandel, Energiebesteuerung, Leitlinien für staatliche Beihilfen im Umweltschutz.
- Es kommt darauf an, dass der Rat den Kommissionsvorschlag für eine neue **Chemikalienpolitik** zügig verabschiedet, so dass das REACH-System fristgerecht in Kraft treten kann.
- Die Verabschiedung der Richtlinie über die Umwelthaftung sollte rasch abgeschlossen werden, damit der gemeinschaftliche Rechtsrahmen für die Umwelthaftung, der sich auf das Verursacherprinzip stützt, eingerichtet werden kann.

(4) Internationale Dimension

Damit eine fristgemäße und erfolgreiche Umsetzung der auf dem WSSD verabschiedeten EU-Initiativen gewährleistet werden kann, sind folgende Maßnahmen notwendig:

- Die **EU-Wasser-Initiative** muss weiter vorangetrieben und in Abstimmung mit allen wichtigen Interessengruppen auch umgesetzt werden. Hierbei ließen sich deutliche Fortschritte erreichen, wenn der Rat gemäß dem Kommissionsvorschlag nochmals eine **Fazilität** in Höhe von € 1 Milliarde **für die Wasserwirtschaft** in den AKP-Ländern bereitstellen könnte.
- Bei der Vorbereitung der 2004 in Bonn stattfindenden Weltkonferenz für Erneuerbare Energie gilt es, eine Führungsrolle zu übernehmen.
- Die EU-Initiative für Armutsbekämpfung und Nachhaltige Entwicklung sowie die Johannesburg-Koalition für Erneuerbare Energie müssen weiter vorangetrieben werden, vor allem gilt es, eine Verständigung über die Ziele für erneuerbare Energie herbeizuführen.

ANHANG

Fakten und Zahlen zur genaueren Veranschaulichung der Umweltrends

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN ÜBER DIE EMISSIONSHANDELS-RICHTLINIE

Die Richtlinie sieht für den Emissionshandel im Sektor Strom- und Wärmeerzeugung sowie in der energieintensiven Industrie ab 2005 eine Einführungsphase vor, die als Vorlauf für den Beginn des im Kyoto-Protokoll festgelegten internationalen Emissionshandels ab 2008 dient. Die Kommission nimmt 2004 und 2006 eine Einschätzung des Geltungsbereiches des Systems unter dem Aspekt seiner möglichen Ausdehnung auf andere Sektoren wie Verkehr, Chemikalien oder Aluminium vor.

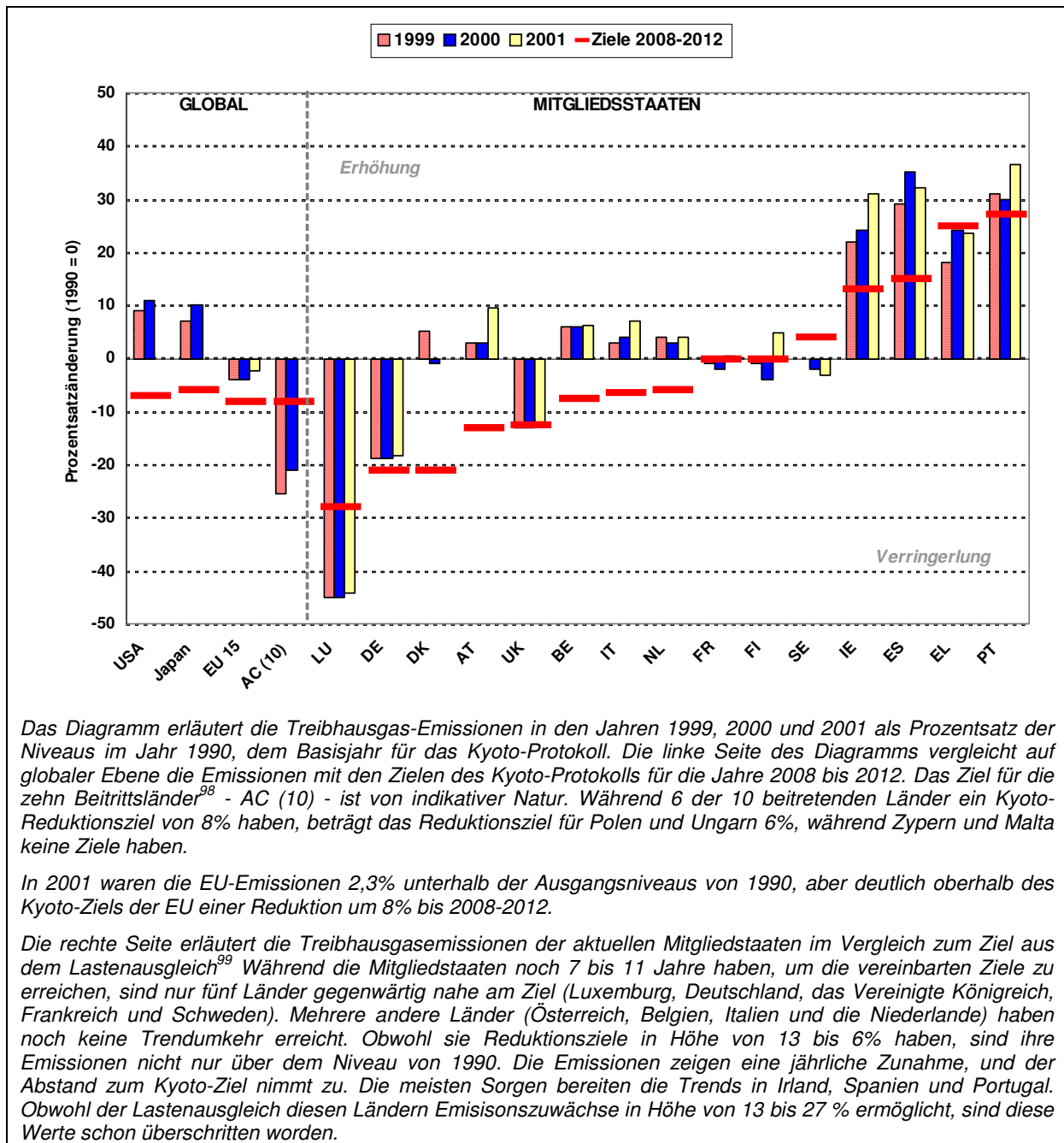
Die Mitgliedstaaten und Beitrittsländer drängen auf die Umsetzung der Richtlinie. Eine wichtige Aufgabe der Regierungen ist es, den nationalen Zuweisungsplan für Emissionsberechtigungen bis zum Frühjahr 2004 aufzustellen und darin ihre Methode zur Festlegung der Treibhausgas-Grenzwerte und die daraus resultierende Anzahl von Emissionsberechtigungen für jede der unter die Richtlinie fallenden Anlagen anzugeben.

Die Kommission wird im Laufe des Jahres Leitlinien zur Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit Emissionen auf Firmenebene annehmen. Ferner ist die Verabschiedung einer Verordnung über ein standardisiertes und gesichertes Registersystem für die Erteilung, Übertragung und Annullierung der handelbaren Emissionsberechtigungen vorgesehen.

Die Emissionshandels-Richtlinie wurde im Juli 2003 durch einen neuen Vorschlag der Kommission ergänzt, der es europäischen Unternehmen ermöglichen soll, emissionseindämmende Projekte weltweit durchzuführen und dann die erteilten Gutschriften gemäß dem EU-Emissionshandelssystem in Emissionsberechtigungen umzuwandeln (Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, KOM(2003)403 endg., 23. Juli 2003).

Dieser Vorschlag stützt sich auf die in dem Kyoto-Protokoll vorgesehenen marktbasieren flexiblen Mechanismen „Gemeinsame Projektdurchführung“ (JI) und „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (CDM). Diese beiden Mechanismen wurden entwickelt, damit Regierungen einen Teil ihrer nationalen Verpflichtungen zur Treibhausgasreduzierung durch die Entwicklung von Emissionsreduzierungs-Projekten in anderen Ländern erfüllen können. Auf diese Weise sollen die globalen Ziele der Emissionsreduzierung auf kostengünstigem Weg mit einem zusätzlichen Nutzen durch den Transfer moderner Technologie in andere Industrie- und Entwicklungsländer erreicht werden. Während JI-Projekte in Ländern durchzuführen sind, für die Emissionsreduzierungsziele festgelegt wurden, z. B. Industrieländer, sollen CDM-Projekte in Ländern durchgeführt werden, für die keine quantitativen Ziele vorgegeben sind, wie z. B. Entwicklungsländer.

ABBILDUNG 1: GESAMTE TREIBHAUSGAS-EMISSIONEN (IN CO₂-ÄQUIVALENTEN) ALS PROZENTSATZ DES NIVEAUS IM JAHR 1990 ZU DEN ZIELEN DES KYOTO PROTOKOLLS BZW. DES LASTENAUSGLEICHES⁹⁷



Das Diagramm erläutert die Treibhausgas-Emissionen in den Jahren 1999, 2000 und 2001 als Prozentsatz der Niveaus im Jahr 1990, dem Basisjahr für das Kyoto-Protokoll. Die linke Seite des Diagramms vergleicht auf globaler Ebene die Emissionen mit den Zielen des Kyoto-Protokolls für die Jahre 2008 bis 2012. Das Ziel für die zehn Beitrittsländer⁹⁸ - AC (10) - ist von indikativer Natur. Während 6 der 10 beitretenden Länder ein Kyoto-Reduktionsziel von 8% haben, beträgt das Reduktionsziel für Polen und Ungarn 6%, während Zypern und Malta keine Ziele haben.

In 2001 waren die EU-Emissionen 2,3% unterhalb der Ausgangsniveaus von 1990, aber deutlich oberhalb des Kyoto-Ziels der EU einer Reduktion um 8% bis 2008-2012.

Die rechte Seite erläutert die Treibhausgasemissionen der aktuellen Mitgliedstaaten im Vergleich zum Ziel aus dem Lastenausgleich⁹⁹. Während die Mitgliedstaaten noch 7 bis 11 Jahre haben, um die vereinbarten Ziele zu erreichen, sind nur fünf Länder gegenwärtig nahe am Ziel (Luxemburg, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Schweden). Mehrere andere Länder (Österreich, Belgien, Italien und die Niederlande) haben noch keine Trendumkehr erreicht. Obwohl sie Reduktionsziele in Höhe von 13 bis 6% haben, sind ihre Emissionen nicht nur über dem Niveau von 1990. Die Emissionen zeigen eine jährliche Zunahme, und der Abstand zum Kyoto-Ziel nimmt zu. Die meisten Sorgen bereiten die Trends in Irland, Spanien und Portugal. Obwohl der Lastenausgleich diesen Ländern Emissionszuwächse in Höhe von 13 bis 27% ermöglicht, sind diese Werte schon überschritten worden.

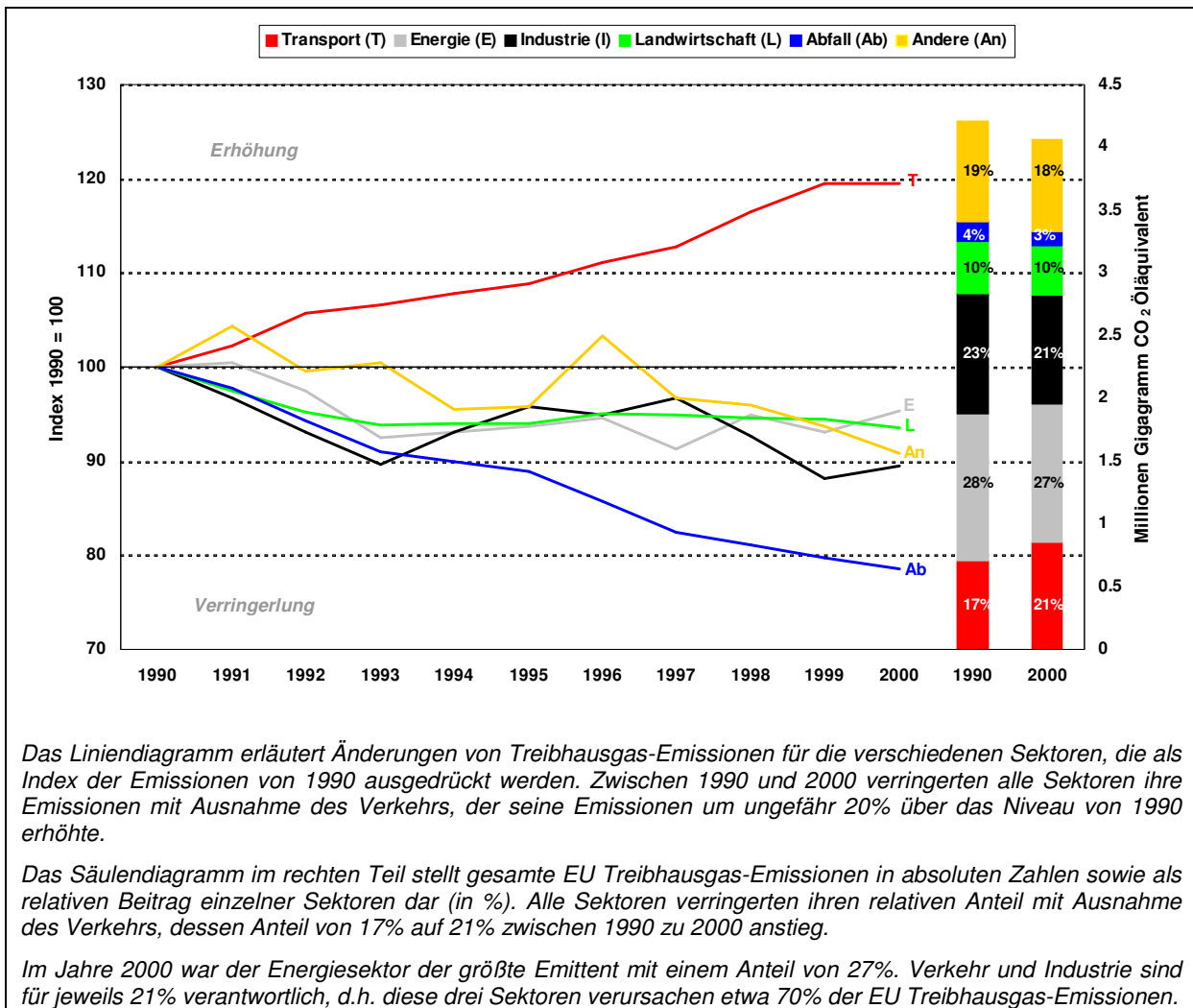
Quellen: Europäische Umweltagentur, Europäisches Themenzentrum für Luft und Klimaveränderung, Klima-Rahmenkonvention der Vereinten Nationen, Klima-Aktionsbericht 2002 der USA, die dritte Mitteilung Japans (Mai 2002), staatliche Behörden.

⁹⁷ Die Gesamtemissionen nach Kyoto umfassen 6 Treibhausgase: CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs und SF₆. Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sind nicht berücksichtigt. Emissionen für die Vereinigten Staaten und Japan für 2000 stammen von Eurostat.

⁹⁸ Die zehn einbezogenen Beitrittsländer sind jene, die der EU am 1. Mai 2004 beitreten. Nicht erfasst sind Bulgarien, Rumänien und die Türkei.

⁹⁹ Die Treibhausgas-Reduktionsziele der EU und der Mitgliedstaaten wurden am 4. März 2002 in einer rechtsverbindlichen Ratsentscheidung über die Durchführung des Protokolls von Kyoto angenommen. Die Entscheidung des Rates baut die Schlußfolgerungen des Rates vom 16. Juni 1998 auf, in dem der Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zum EU-Ziel 8% darlegt ist. Dieses Beschluss ist unter dem Begriff „Lastenausgleich“ bekannt.

ABBILDUNG 2: GESAMTE TREIBHAUSGAS-EMISSIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION PRO SEKTOR ALS INDEX DES NIVEAUS IM JAHR 1990 (LINKS) UND IN ABSOLUTEN ZAHLEN (RECHTS)



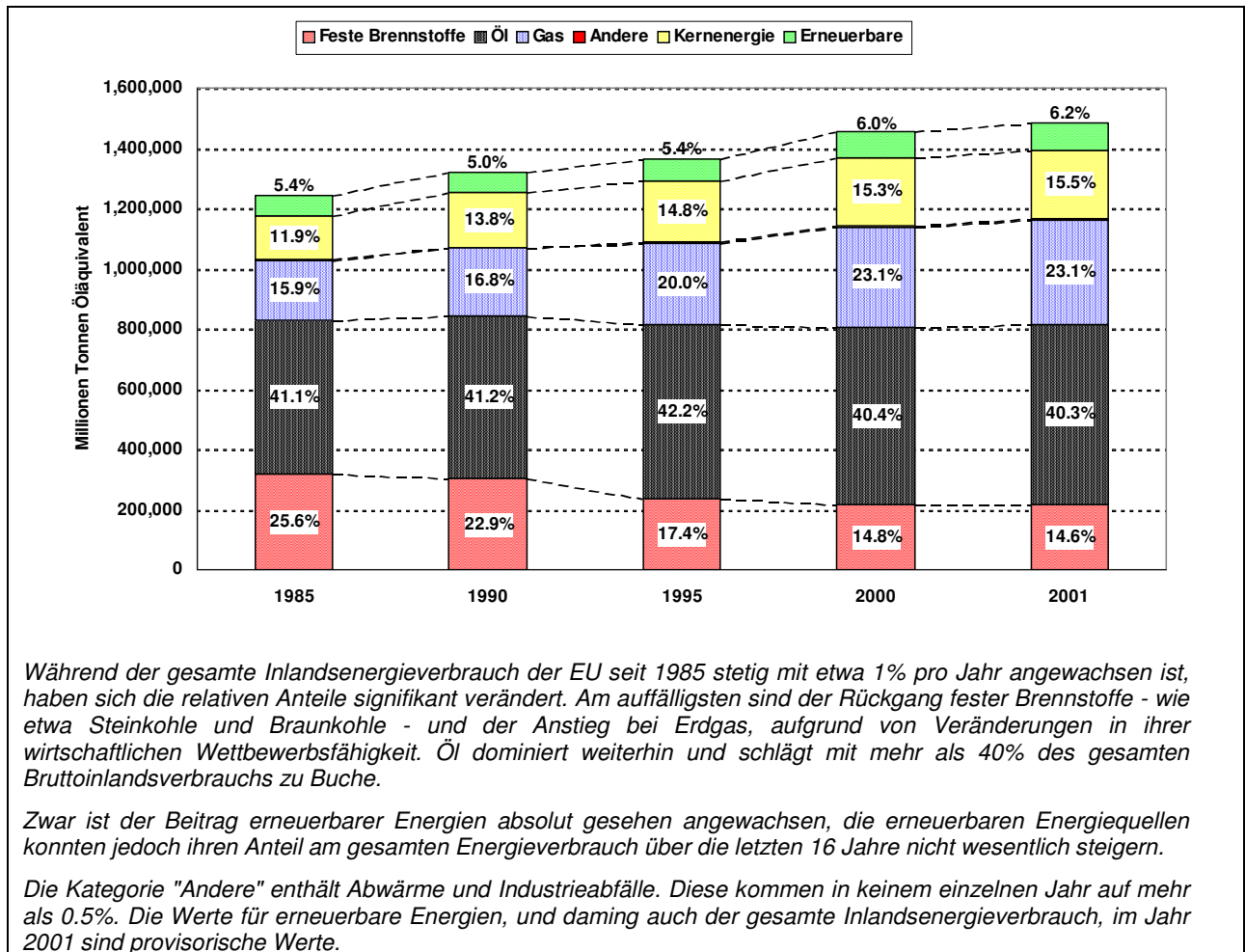
Das Liniendiagramm erläutert Änderungen von Treibhausgas-Emissionen für die verschiedenen Sektoren, die als Index der Emissionen von 1990 ausgedrückt werden. Zwischen 1990 und 2000 verringerten alle Sektoren ihre Emissionen mit Ausnahme des Verkehrs, der seine Emissionen um ungefähr 20% über das Niveau von 1990 erhöhte.

Das Säulendiagramm im rechten Teil stellt gesamte EU Treibhausgas-Emissionen in absoluten Zahlen sowie als relativen Beitrag einzelner Sektoren dar (in %). Alle Sektoren verringerten ihren relativen Anteil mit Ausnahme des Verkehrs, dessen Anteil von 17% auf 21% zwischen 1990 zu 2000 anstieg.

Im Jahre 2000 war der Energiesektor der größte Emittent mit einem Anteil von 27%. Verkehr und Industrie sind für jeweils 21% verantwortlich, d.h. diese drei Sektoren verursachen etwa 70% der EU Treibhausgas-Emissionen.

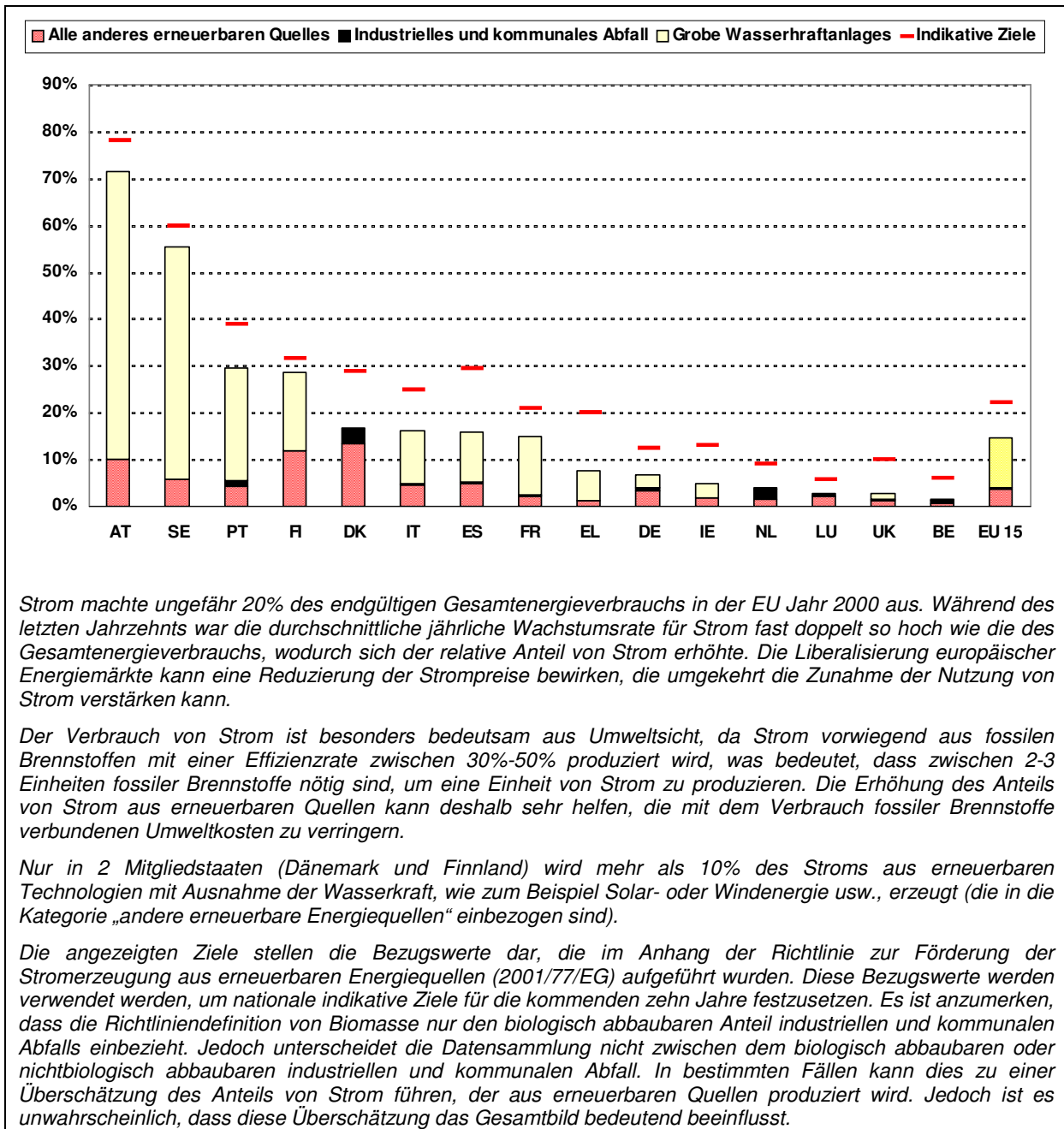
Quellen: IPCC, European Environment Agency

ABBILDUNG 3: EU BRUTTOINLANDENERGIEVERBRAUCH AUFGETEILT NACH PRIMÄRENERGIEN (MILLIONEN TONNEN ÖLÄQUIVALENT) 1985-2001



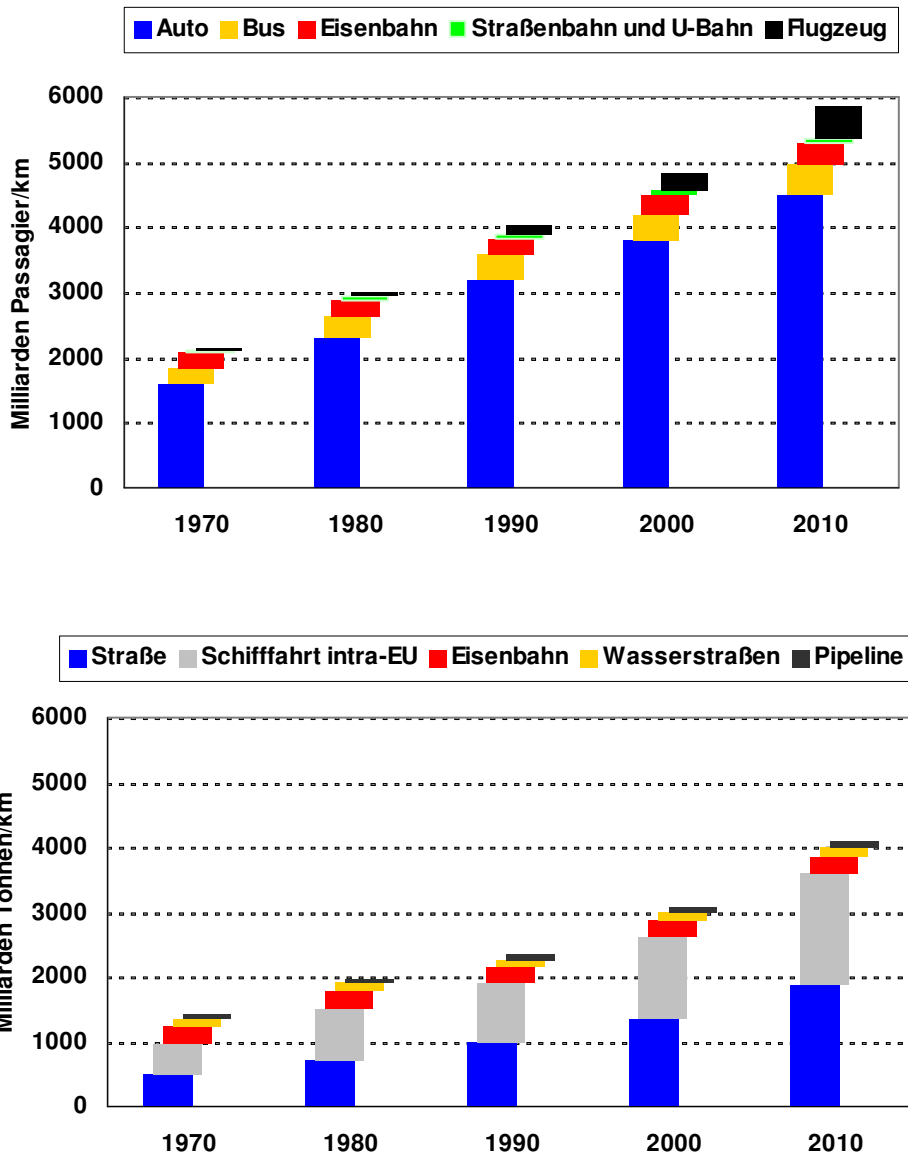
Quelle: Eurostat, New Cronos

ABBILDUNG 4: ANTEIL DES STROMS AUS ERNEUERBAREN ENERGIEQUELLEN ALS PROZENTSATZ DES GESAMTEN STROMVERBRAUCHS IM JAHRE 2000



Quelle: Europäische Umweltagentur

ABBILDUNG 5: VERKEHRSVOLUMEN DER EU 15 FÜR PERSONENVERKEHR (OBEN) UND GÜTERVERKEHR (UNTEN), NACH VERKEHRSTRÄGER 1970-2000 MIT PROGNOSE FÜR 2010.



Die obere Abbildung zeigt, dass das Auto der dominante Verkehrsträger des Personenverkehrs bleibt mit etwa 80% des gesamten Personenverkehrsaufkommens in der EU. Der am schnellsten wachsende Verkehrsträger ist die Luftfahrt, die sich im Durchschnitt in jedem Jahrzehnt seit 1970 verdoppelt hat. Im Jahr 2000 kam sie auf 6% des gesamten EU-Personenverkehrsaufkommens. Die relativen Anteile umweltfreundlicherer Verkehrsarten sind dagegen in jedem Jahrzehnt seit 1970 zurückgegangen.

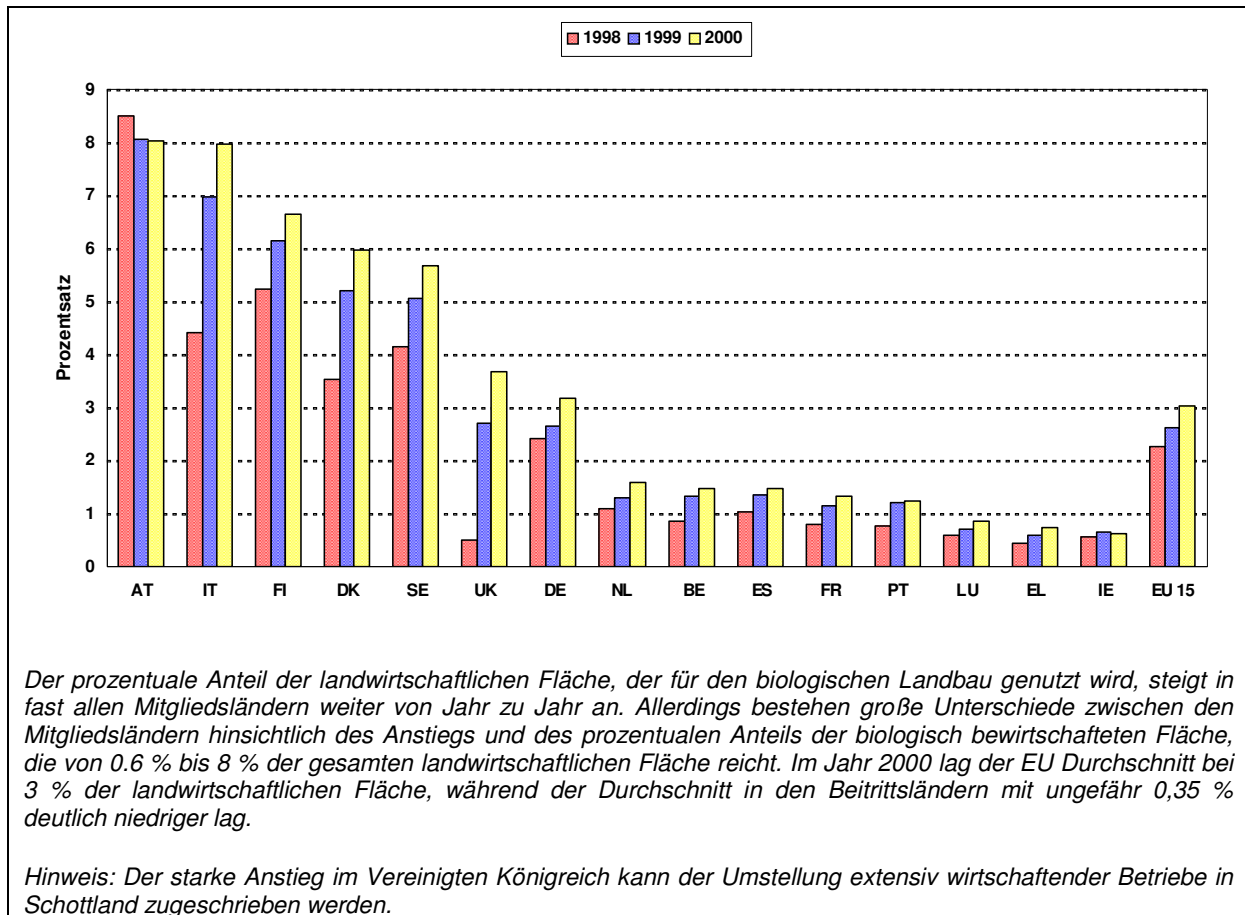
Die untere Abbildung zeigt, dass die beiden dominierenden Formen des Güterverkehrs die Straße (44% in 2000) und die Schifffahrt sind (41% in 2000). Die als umweltfreundlicher eingestufte Eisenbahn verlor nicht nur relative Anteile in jedem Jahrzehnt seit 1970, sondern ging auch absolut gesehen zurück.

Es ist jedoch zu bedenken, dass jeder Verkehrsträger unterschiedliche Umweltauswirkungen hat. Darüberhinaus haben viele Verkehrsmittel ihre Auswirkungen auf die Umwelt im Laufe der Zeit beträchtlich verringert.

Die Prognosen für 2010 wurden berechnet, indem die beobachteten Zuwachsraten jedes Verkehrsträgers zwischen 1990 und 2000 auf die Zeitspanne 2000-2010 angewandt wurden.

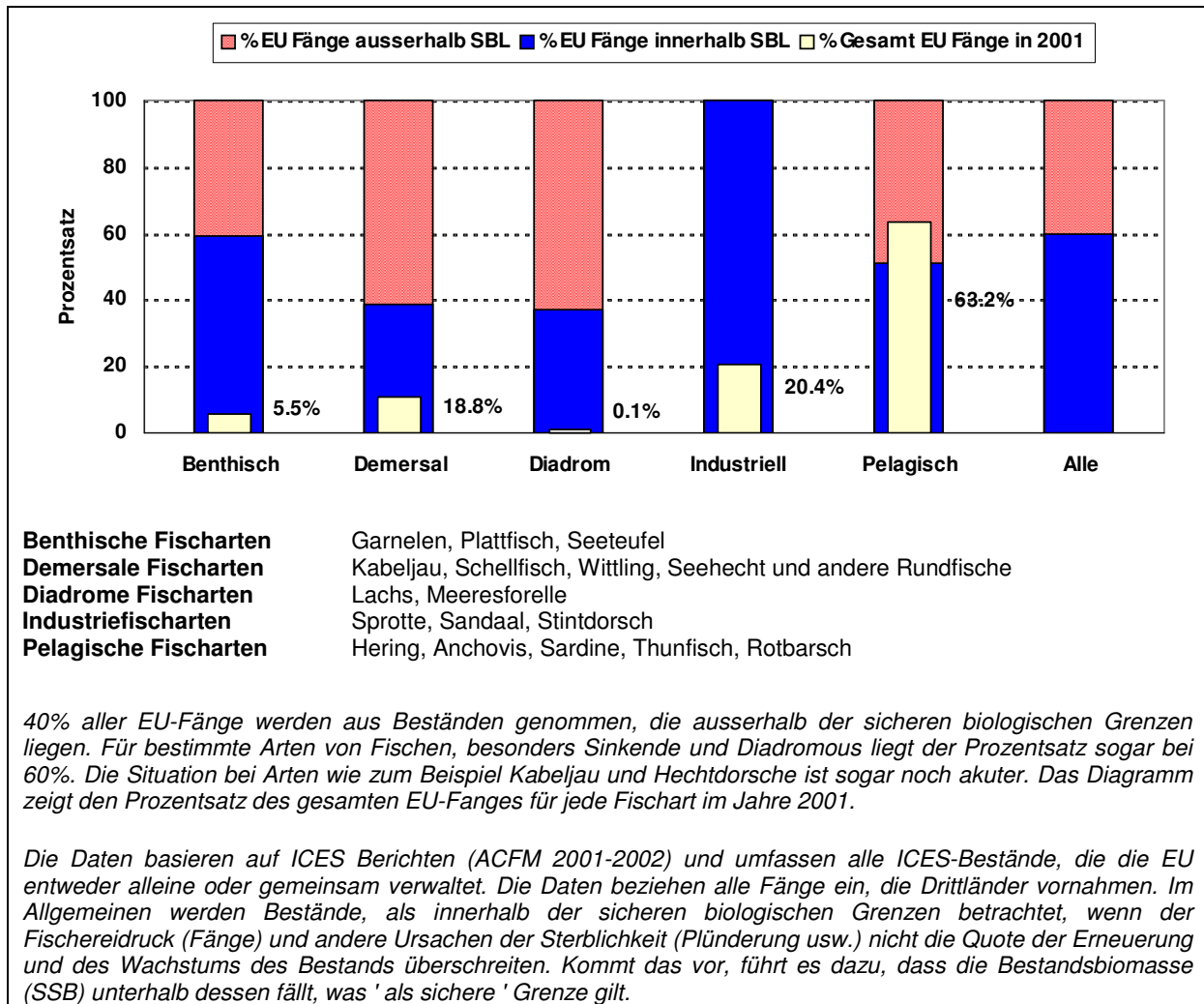
Quelle: Eurostat, New Cronos

ABBILDUNG 6: BIOLOGISCHER LANDBAU ALS PROZENTUALER ANTEIL DER GESAMTEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN FLÄCHE



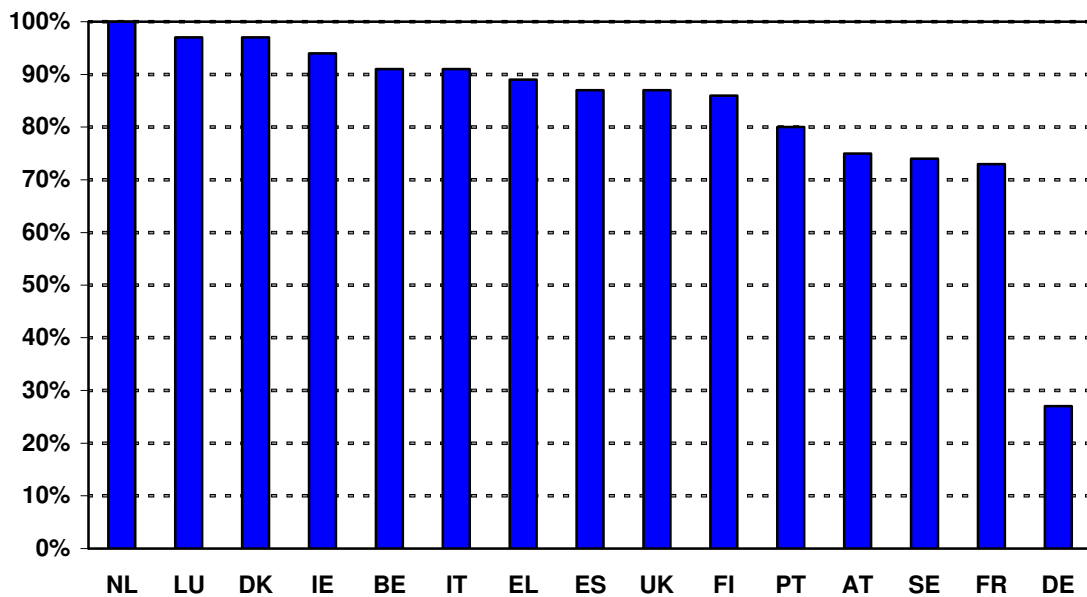
Quelle: European Environment Agency, Eurostat, Farm Structure Survey 2000

ABBILDUNG 7: PROZENTSATZ VON FÄNGEN IN EU-GEWÄSSERN IN 2001, DIE AUSSERHALB DER ‚SICHEREN BIOLOGISCHEN GRENZEN‘ (SBL) LIEGEN UND GESAMTFÄNGE IN TONNEN.



Quelle: Internationaler Rat für die Erforschung des Meeres (ICE)

ABBILDUNG 8: NATURA 2000 NETZWERK: HINLÄNGLICHKEIT DER VORSCHLÄGE DER MITGLIEDSTAATEN
(STAND 30.06.2003)



Das Netzwerk Natura 2000 erfordert, dass die Mitgliedsstaaten Gebiete nach einer Liste von Arten und Lebensräumen von gemeinschaftlichem Interesse vorbereiten. Die Grafik zeigt mit Stand vom 30. Juni 2003 den prozentualen Anteil der Arten und Lebensräume, zu dem die Vorschläge der Mitgliedsstaaten für die Schaffung des Netzwerkes als ausreichend erachtet wurden.

Da das Gesamtbild einigermaßen positiv ist und gewährleistet, dass alle erforderlichen Arten und Lebensräume geschützt sind, ist ein bedeutsamer Schritt zum Anhalten des Biodiversitätsverlustes bis 2010 getan.

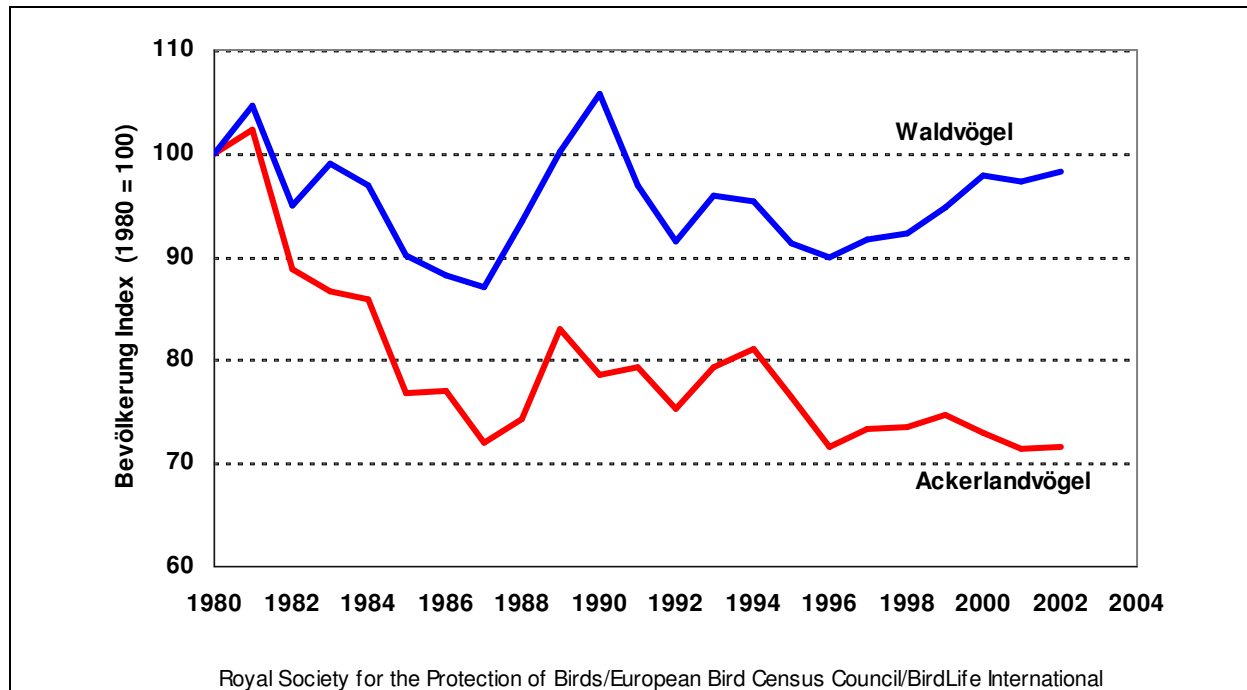
P.S.: Kürzlich erhielt die Kommission eine signifikante Zusammenstellung von Vorschlägen aus Deutschland, die in der Grafik nicht enthalten sind. Diese Vorschläge haben die Zahl der in Deutschland vorgeschlagenen Gebiete verdoppelt und scheinen geeignet, die festgestellte Lücke zu verkleinern.

Während die Indikatoren zu Schutzgebieten die Reaktionen der Politik und der Umsetzungsebene veranschaulichen, zeigen sie nicht, ob der Biodiversitätsverlust aufgehalten wird. Die Europäische Umweltagentur ist dabei, einen Biodiversitätsindex zu erarbeiten, der für Ende 2004 erwartet wird.

Quelle: European Topic Centre / European Environment Agency

Zu detaillierteren Angaben vgl. <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>

ABBILDUNG 9: GESAMT-EUROPÄISCHER INDIKATOR VON POPULATIONEN AUSGEWÄHLTER ACKERLANDVÖGEL UND VON WALDVÖGELN



Dieser Indikator ist der erste, der europäische Vogelpopulationen abdeckt¹⁰⁰. Es hat seit 1980 einen deutlichen Rückgang häufiger und weit verbreiteter Vögel landwirtschaftlicher Bereiche und von Waldvögeln gegeben, die gegenwärtig nur 71 % ihres 1980er Bestandes erreichen. Dies ist sehr signifikant angesichts des EU-Zieles, den Biodiversitätsverlust bis 2010 aufzuhalten. Dieser Rückgang kann zu einem großen Anteil Veränderungen landwirtschaftlicher Praktiken zugeordnet werden, einschließlich dem Trend zu deren Intensivierung.

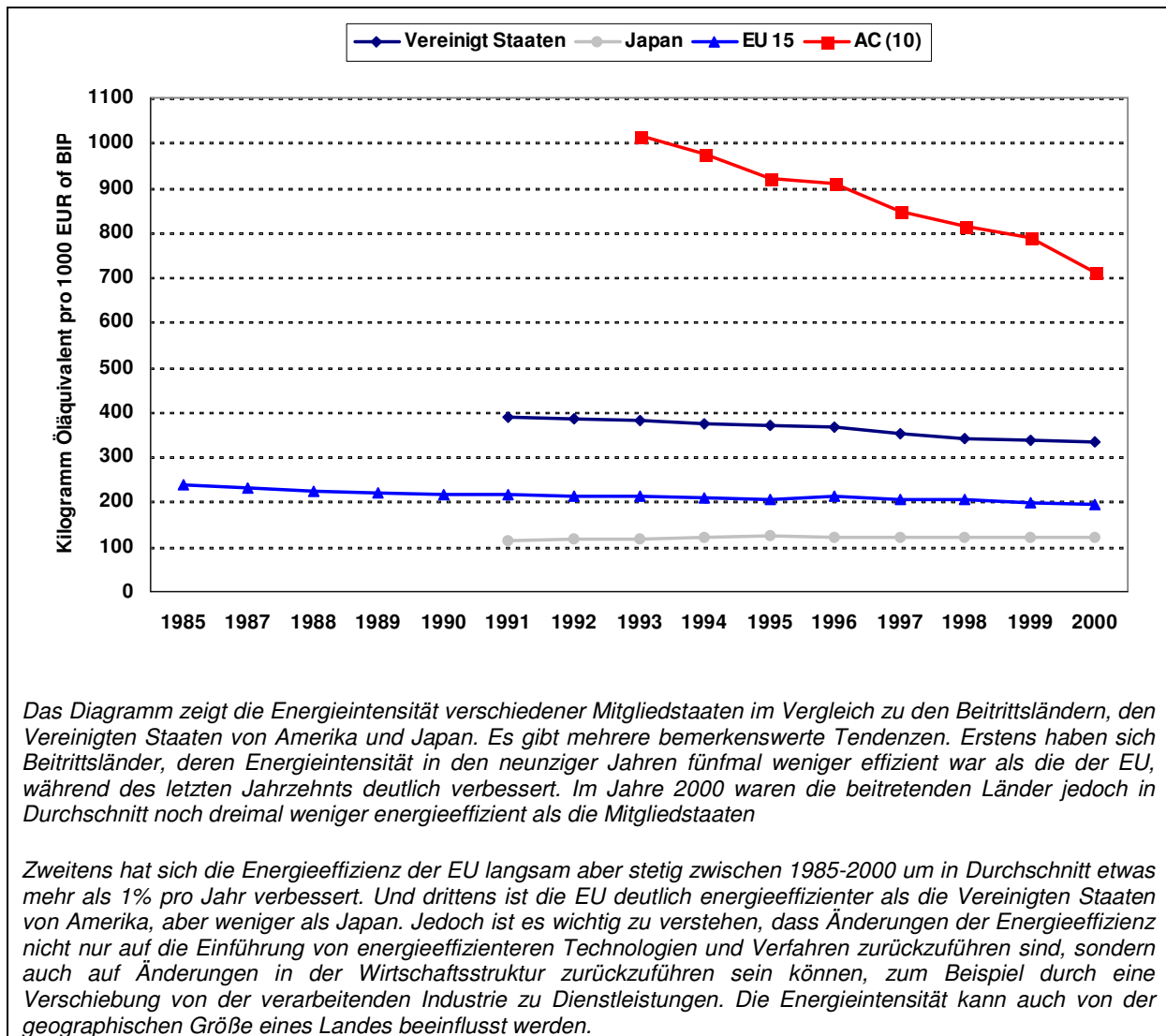
Vögel gelten als gute Indikatoren für Biodiversität, da sie in der Nahrungskette weit oben stehen - und daher Veränderungen in den Lebensräumen gut widerspiegeln -, große europäische Verbreitungsgebiete haben und häufig genug sind, um genau erfasst zu werden.

Der Index basiert auf Daten von 23 häufigen Ackerlandvogelarten und von 24 Waldvogelarten aus 18 europäischen Staaten, davon 11 Mitgliedsstaaten und 5 Beitrittsstaaten.

Quelle: Royal Society for the Protection of Birds / European Bird Census Council / BirdLife International.

¹⁰⁰ EU Mitgliedstaaten enthalten: Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, die Niederlande, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich. Beitrittsländer enthalten Estland, Lettland, Polen, die Tschechische Republik und Ungarn. EFTA Länder enthalten: Norwegen und die Schweiz.

ABBILDUNG 10: ENERGIEINTENSITÄT DER WIRTSCHAFT



Quelle: Eurostat, New Cronos