



Einführung

von ***Stefan Scheuer***¹

¹ Politischer Direktor, Europäisches Umweltbüro

Der Schutz der Umwelt ist ein etabliertes und eigenständiges politisches Ziel der Europäischen Union. Beginnend mit der Richtlinie über die Klassifizierung, Kennzeichnung und Verpackung von gefährlichen Chemikalien aus dem Jahr 1967 über eine allmähliche Entwicklung der Umweltpolitik in enger Verbindung mit der Vertiefung des europäischen Binnenmarkts wurde im Jahr 1987 der Umweltpolitik im Vertrag zur Gründung der EU endlich ein eigenes Kapitel gewidmet. Heute hat der Großteil der nationalen Umweltpolitik und -gesetzgebung ihren Ursprung im europäischen Umweltrecht.

Trotzdem findet Umweltschutz vorwiegend auf nationaler Ebene statt. Die meisten EU-Umweltgesetze geben lediglich bestimmte Mindeststandards vor und überlassen es anschließend den Mitgliedstaaten, wie diese die Standards erreichen. Europäische Umweltgesetze basieren in zunehmendem Maße auch auf den Binnenmarktregeln, was den Freiraum der Mitgliedstaaten, über das vorgeschriebene Schutzniveau hinaus Aktivitäten zu entfalten, stark einschränkt. Das heißt nationale Initiativen im Bereich der Umweltpolitik sind nur begrenzt möglich, was wiederum zur Folge hat, dass die Regierungen, die neue Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einführen wollen, häufig auf EU-Ebene bemüht sind, die Entwicklung neuer Politiken voranzutreiben. Damit bleiben nationale Regierungen die Hauptinitiatoren europäischer Umweltpolitik und neuer Umweltgesetze, wollen sie das von ihnen gewünschte Schutzniveau über den „Umweg“ der EU erreichen. „Brüssel“ wird so immer mehr zu einem Handels- und Verhandlungsplatz für umweltpolitische Maßnahmen und immer weniger zu einem „echten“ und progressiven Initiator.

Ändert sich nationale Umweltpolitik häufig etwa durch einen Wechsel der Regierung, so sorgt die EU mit ihrem beständigen Output und einem wachsenden Volumen an Umweltgesetzen für Kontinuität. Ohne Zweifel haben sich auch hier politische Ansätze im Laufe der Zeit verändert, sei es als Antwort auf spezifische umweltpolitische Herausforderungen oder auf Konflikte hervorgerufen durch nationale Empfindlichkeiten, sei es durch spezielle wirtschaftliche Entwicklungen und Politiken oder durch Unzulänglichkeiten bei der Anpassung an die administrativen Herausforderungen sowie beim Erreichen der gesteckten Ziele.

Angesichts des wachsenden Einflusses und der Ambitionen europäischer Umweltpolitik bzw. ihrer eigenen Fehler und umweltpolitischen Misserfolge haben die Mitgliedstaaten des Öfteren versucht, die Umweltkompetenzen zu re-nationalisieren und eine größere Flexibilität in die EU-Gesetze einzuführen – mit unterschiedlichen Ergebnissen. Viele wichtige neue Gesetze, mit denen umweltpolitische Ziele und Fristen festgesetzt wurden, stammen aus den 1990er Jahren. Seitdem ist ein Prozess zu beobachten bei dem die „neuen“ Gesetze immer komplexer und deskriptiver wurden, was vor allem damit zusammen hängt, dass den Prozessen als solchen immer mehr Bedeutung zukommt, wohin gegen die Festlegung messbarer Ziele mehr und mehr in den Hintergrund tritt.

Die EU-Erweiterung im Jahr 2004 um zehn neue Mitglieder sowie die generelle wirtschaftliche Konjunkturschwäche in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit führten dazu, dass die europäische Umweltpolitik von verschiedenen Seiten verstärkt angegriffen wird. Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie, verabschiedet von den Staats- und Regierungschefs im Jahr 2001 in Göteborg, musste in jüngster Zeit permanent hinter der Strategie für wirtschaftliches Wachstum, verabschiedet im Jahr 2000 in Lissabon, zurückstecken. Die heutige EU-Kommission – die Ende 2004 ihr Amt angetreten hat – macht nur widerstrebend neue Vorschläge für Umweltgesetze und betont stattdessen die Notwendigkeit, sich auf den wachsenden Wettbewerb, in welchem die europäischen Unternehmen stünden, zu konzentrieren. Ein weiterer Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Vereinfachung existierender EU-Gesetzgebung, welche leider oft nichts vereinfacht sonder verkompliziert und im Abbau von Umweltschutz mündet. Immerhin haben die Staats- und Regierungschefs diese einseitige und unausgewogene Agenda kritisiert: Dieses höchste EU-Gremium stellt die wirtschaftliche zusammen mit der sozialen und umweltpolitischen Dimension in den Kontext einer nachhaltigen Entwicklung und möchte den wichtigen Beitrag von Umweltpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze betont sehen (*Schlussfolgerungen der EU-Ratspräsidentschaft 2005*).

Während sich dieser europäische Richtungsdiskurs fortsetzt hat die EU-Kommission mittlerweile selbst „eine Verschlechterung von nichtnachhaltigen Trends, vor allem den wachsenden Druck auf die natürlichen Ressourcen, die biologische Vielfalt und das Klima“ sowie den „bisher nur beschränkten“ Einfluss bei der

Integration von Umweltpolitik in anderen Politikbereiche festgestellt (*CEC 2005a and 2005b*) - eine sehr diplomatische Formulierung der Erkenntnis, dass Europa bisher keines seiner Hauptziele erreicht hat und im Gegenteil die Wirtschafts- und Finanzpolitik weiterhin dafür sorgt, dass die Kosten für Umweltschäden und Gesundheitsrisiken von einzelnen Unternehmen rücksichtslos auf die Öffentlichkeit abgewälzt werden.

Sicherlich braucht jede europäische Entscheidungsfindung mit nun 25 Mitgliedstaaten mehr Zeit, als mit 15 und das Ergebnis ist weniger vorhersehbar als vorher. Daraus folgt aber auch, dass im schlimmsten Fall jeder Versuch, die existierenden Regeln zu vereinfachen, im Gegenteil zu komplexeren statt einfacheren Anforderungen führen kann bzw. zu einer Deregulierung auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Angesichts der zunehmenden Umweltprobleme sollte aber allen klar sein, dass gegenwärtig wohl kaum der richtige Zeitpunkt dafür ist, selbstgefällig zu werden und Umweltschutz abzubauen oder auf Eis zu legen. Vieles wurde bereits erreicht – und vieles mehr kann noch erreicht werden. Erstens: Der Markt muss für die Umwelt arbeiten. Heute beeinflussen vor allem die Kosten auf Arbeit die zentralen wirtschaftlichen Kräfte, während die Kosten für die Nutzung natürlicher Ressourcen nur marginal zu Buche schlagen. Eine einschneidende Umverteilung der Steuern von Arbeit auf die Nutzung natürlicher Ressourcen ist daher notwendig. Zusätzlich müssen umweltschädliche Subventionen abgeschafft werden. Solche Maßnahmen können zu einer vollständigen Entkopplung von Umweltschäden und Wirtschaftswachstum führen und gleichzeitig einen Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten. Europäische Institutionen können diese Trends unterstützen, die eigentlichen Aktivitäten müssen allerdings auf nationaler Ebene durchgeführt und umgesetzt werden. Zweitens: Die EU muss die größten Lücken im Bereich Umweltschutz schließen, zum Beispiel die Überprüfung und Kontrolle von Risiken verursacht durch Chemikalien, fehlende Standards beim Bodenschutz und die Entwicklung und Umsetzung der Meeresschutzstrategie. Alle genannten Maßnahmen befinden sich schon in der Entwicklungsphase und müssen in den kommenden Jahren vorgelegt werden. Drittens bedarf es der vollständigen Anwendung und Umsetzung bestehender EU-Gesetzgebung.

Viele bedeutende Umweltgesetze aus den letzten 10-15 Jahren entfalten gegenwärtig ernsthaft Wirkung und zeigen sozusagen ihre „Zähne“: Fristen nähern sich, viele Zielvorgaben sind noch immer nicht erreicht, und Maßnahmen wurden zu spät oder gar nicht umgesetzt. Das hängt häufig auch damit zusammen, dass die Gesetze nicht richtig verstanden werden, mangelhaft und unzureichend in nationale Gesetze umgesetzt werden und die Verwaltung zu schlecht ausgestattet ist, um wirkliche Ergebnisse zu liefern. Dazu kommt, dass nationale Behörden und Gerichte die EU-Gesetze oftmals falsch interpretieren bzw. schließlich auch daran scheitern, Bürgerinnen, Bürgern und ihren Organisationen - und damit der Umwelt, deren Stimme sie sind – ihre angemessenen Rechte zuzugestehen. Nichts könnte aber verheerender sein für die Akzeptanz und die Rechenschaftspflicht Europas seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber als das Scheitern bei der Umsetzung und Anwendung von europäischem Umweltrecht. Jedes Umweltgesetz, das von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten über längere Zeit nicht respektiert wird, entwickelt sich so zu einer verpassten Gelegenheit.

Richtigerweise hat daher der Präsident der EU-Kommission die ordentliche Anwendung der EU-Gesetze als eine oberste Priorität identifiziert, um langfristig Wohlstand zu sichern, Solidarität und soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten und handfeste praktische Vorteile für die Lebensqualität der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu garantieren (*EU-Kommission 2005c*).

Wir wollen mit diesem Handbuch einen Überblick und eine Einschätzung der europäischen Umweltpolitik und -gesetzgebung geben mit dem Ziel, sie für Umweltorganisationen, regionale Initiativen, Behörden, die mit Umweltpolitik zu tun haben oder von ihr betroffen sind, und Entscheidungsträger auf EU- und nationaler Ebene einfacher zugänglich zu machen.

Ein Schwerpunkt dieses Handbuchs ist die Darstellung der EU-Umweltgesetzgebung der vergangenen 15 Jahre. Wir wollen einen Rahmen geben, innerhalb dessen eine Wertschätzung der Umweltpolitik möglich wird und der gleichzeitig zu einem besseren Verständnis der mannigfaltigen Beziehungen und Verbindungen zwischen den verschiedenen Gesetzen führt. Unser Ziel ist es, die unterschiedlichen Bereiche der Umweltpolitik besser miteinander zu verbinden und die engen sektoralen Sichtweisen aufzuheben, um die Effektivität zu erhöhen und zu einer besseren Umsetzung und Durchsetzung

bestehender Gesetze zu gelangen.

Zu diesem Zweck haben wir einen konzeptionellen Rahmen entwickelt, durch den ein logischer Zugang zu und eine Verbindungen zwischen den verschiedenen Gesetzgebungsbereichen ermöglicht wird: Auf einen kurzen Abriss der Geschichte von dreißig Jahren europäischer Umweltpolitik folgt die Beschreibung der Entwicklung der sechs europäischen Umweltaktionsprogramme. Darauf aufbauend werden dann die wichtigsten Ziele für die Bereiche Natur, Luft, Abfall und Wasser vorgestellt und kritisch ausgewertet. Dem folgt die Darstellung der „horizontalen“ europäischen Umweltgesetze, welche die Instrumente und Werkzeuge bereitstellen, mit denen die umweltpolitischen Zielvorgaben erreicht werden sollen. Das Kapitel zur horizontalen Gesetzgebung ist weiter unterteilt in Regelungsbereiche für die industrielle Produktion, die Planung und Management sowie den Regeln für die Produkte selbst. Alle Kapitel beinhalten Ausführungen über die wesentlichen Elemente der Gesetzgebung, geben eine kritische Einschätzung und schließen ab mit konkreten Vorschlägen für Aktivitäten und Aktionen.

Wir hoffen, dass dieses Handbuch zu einer besseren Umsetzung und Anwendung der vielen und wichtigen Umweltgesetze, die heute in der EU existieren, beiträgt.

Die Auswahl der behandelten Gesetzgebung und die politischen Prioritäten erfolgten in enger Anlehnung an die Agenda des EEB und basieren auf 30 Jahren Erfahrung im umweltpolitischen Bereich. Obwohl qualitative Unterschiede bestehen und einige Gesetze besser entwickelt oder ambitionierter als andere, bietet der gesamte Umweltacquis alles in allem eine einzigartige Möglichkeit, weitere Fortschritte zu erzielen. Viel hängt davon ab, mit welcher Energie, Genauigkeit und Intelligenz die Gesetze auf nationaler und lokaler Ebene angewandt und durchgesetzt werden. Nur dann, wenn die positiven Elemente der Umweltgesetze genutzt und verteidigt werden, haben sie eine Chance zu überleben.

Die Autorinnen und Autoren der verschiedenen Kapitel sind beim EEB beschäftigt, sind Expertinnen und Experten aus EEB-Mitgliedsorganisationen und externe Expertinnen und Experten, bei denen wir uns für ihre großartige Arbeit bedanken möchten. Weiterer Dank gilt außerdem Caroline Bretelle für ihre Unterstützung beim Editieren und Korrekturlesen der Texte.

Brüssel, September 2005

Stefan Scheuer

Politischer Direktor, EEB

QUELLENANGABEN

EU-Kommission (2005a): KOM (2005) 17 endgültig, Bericht über die Umweltpolitik 2004, S. 17

EU-Kommission (2005b): KOM (2005) 37 endgültig, Überprüfung der EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung 2005: Erste Bestandsaufnahme und künftige Leitlinien, S. 37

EU-Kommission (2005c): Strategische Zielsetzung 2005-2009, S. 12

EU-Ratspräsidentschaft (2005): EU-Gipfel Brüssel, Schlussfolgerungen der Luxemburgischen Ratspräsidentschaft, S. 22f.