

Die Niederlande und der europäische Umweltschutz

Stellungnahme zur Differenzierung in der EU-Umweltpolitik

Stellungnahme 019D

21. Dezember 1999



An den Minister für Wohnungswesen,
Raumordnung und Umwelt
Herrn Drs. J.P. Pronk
Postfach 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMraad

Datum: 21. Dezember 1999
Geschäftszeichen: br991221.021
Betrifft: Stellungnahme "Die Niederlande und der europäische Umweltschutz"

Sehr geehrter Herr Minister,

mit Schreiben vom 23. Dezember 1998 haben Sie den Beirat des Umweltministeriums um eine Stellungnahme über den künftigen Beitrag der Niederlande zur europäischen Umweltpolitik unter Berücksichtigung der derzeitigen und künftigen Möglichkeiten im Hinblick auf unterschiedliche Geschwindigkeiten und Schutzniveaus in der EU gebeten.

Diese Stellungnahme mit dem Titel "Die Niederlande und der europäische Umweltschutz" geht Ihnen in der Anlage zu.

Darin sind u.a. folgende wesentliche Schlussfolgerungen enthalten:

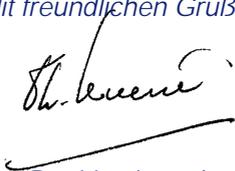
- Risiken für die menschliche Gesundheit und die Anfälligkeit von Ökosystemen bilden die Basis der Umweltpolitik. Die diesbezüglichen Normen eignen sich grundsätzlich nicht für eine Differenzierung, es sei denn, es handelt sich um eine vorübergehende Abweichung zum Schlechteren oder um eine Abweichung zum Besseren in besonders anfälligen Gebieten.
- Angesichts der unterschiedlichen lokalen und regionalen Umstände ist eine Differenzierung in Bezug auf Produkthanforderungen, Emissionsnormen und Instrumentarien häufig möglich. Der Spielraum wird durch Harmonisierungsvorschriften aus der Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik beschränkt. Innerhalb dieser Grenzen gibt es jedoch genügend Möglichkeiten zur Differenzierung.

Koninkrijk Nederland 2 - no. of postbus 30949 - 2500 GK DEN HAAG
telefoon (0) 30 39 41 01 of fax (0) 30 39 41 70 - e-mail: vrom@raad.vrom.nldcs.rijnswon.nl

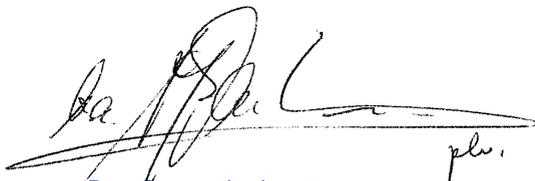
- *Die Niederlande sind in Europa zwar nicht mehr tonangebend; im Rahmen wechselnder Partnerschaften kann unser Land aber weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Förderung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik leisten.*
- *Dabei sind vor allem folgende Punkte wichtig: ein gemeinschaftlicher Besitzstand im Bereich des Umweltrechts, der (auch nach einer Erweiterung) in einem möglichst großen Teil von Europa gültig ist; eine strengere Kontrolle und eine verbesserte Durchsetzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Umweltpolitik; die Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Bereiche der EU-Politik; die Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten; die Verankerung von Vorschriften zum Umweltschutz bei einer weiter gehenden Liberalisierung des Welthandels.*

Diese Stellungnahme geht auch dem Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten, Drs. D.A. Benschop, zu.

Mit freundlichen Grüßen



*Der Vorsitzende
gez.: Dr. Ir. Th. Quené*



*Der Generalsekretär
gez.: Drs. W.A. Haeser*

Inhalt

	Zusammenfassung und Empfehlungen	6
1	Einleitung	19
2	Die EU-Umweltpolitik im Überblick	21
2.1	Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik	21
2.1.1	Rückblick auf die europäischen Rechtsvorschriften zum Umweltschutz	21
2.1.2	Die aufeinander folgenden Umweltaktionsprogramme	22
2.1.3	Einbeziehung in andere Politikbereiche	26
2.1.4	Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz	27
2.2	Hindernisse für den weiteren Fortschritt	28
3	Einheitlichkeit und Differenzierung	39
3.1	Umweltpolitische Motive	39
3.2	Einheitlichkeit und Differenzierung im Rückblick	42
3.3	Einheitlichkeit und Differenzierung in einigen niederländischen Umweltproblemfeldern	46
3.4	Vorreiter	59
4	Die Stellung der Niederlande	61
4.1	Die Niederlande als Teil Europas	61
4.2	Fortschritte der europäischen Umweltpolitik	62
4.3	Die niederländische Umweltpolitik im europäischen Kontext	64
	Anhang:	
1	Ersuchen um eine Stellungnahme	69
2	Glossar	75
3	Informationen zur europäischen Integration	81
4	Zusammensetzung des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt	84

Zusammenfassung und Empfehlungen

Einleitung

Die Europäische Union zählt derzeit 15 Mitglieder und führt mittlerweile Gespräche mit nicht weniger als 13 Beitrittskandidaten. Neben Zypern, Malta und der Türkei handelt es sich dabei um zehn mittel- und osteuropäische Staaten. Die Gespräche sind in einigen Fällen bereits in konkrete Beitrittsverhandlungen übergegangen, sodass die ersten Kandidaten möglicherweise schon 2003 in den Kreis der EU aufgenommen werden könnten. Die geplante Erweiterung forciert einerseits die Überlegungen zum künftigen Entscheidungsprozess innerhalb der EU, sie wirft aber andererseits auch Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung der EU-Umweltpolitik auf und zwingt die Niederlande zu einer Neubestimmung ihrer diesbezüglichen Rolle.

In seiner Fragestellung geht der niederländische Umweltminister von der Realisierung der umweltpolitischen Ziele der Niederlande gemäß dem Dritten Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik aus. Der Minister stellt in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

- a Sollten die Niederlande auf EU-Ebene ein möglichst einheitliches Schutzniveau anstreben oder
- b sollten die Niederlande auf EU-Ebene die im Gemeinschaftsrecht verankerten Möglichkeiten zur Differenzierung in Bezug auf Geschwindigkeit und Schutzniveau aktiv nutzen und
- c sollten die Niederlande in diesem Fall eine Vorreiterrolle bei der Bildung von Partnerschaften im Hinblick auf eine "verstärkte Zusammenarbeit" einnehmen?

Die Entwicklung der EU-Umweltpolitik

Die europäische Umweltpolitik nimmt in den fünfziger Jahren mit einer Reihe einzelner Richtlinien langsam Gestalt an. In den siebziger Jahren nimmt dann die Anzahl und die Kohärenz der Richtlinien sehr schnell zu. 1973 erscheint das Erste Umweltaktionsprogramm. Das erste (1973 - 1977) und das zweite Aktionsprogramm (1977-1981) sind stark auf isolierte Probleme und Problemstoffe ausgerichtet. Die Umweltpolitik basiert in dieser Zeit hauptsächlich auf Umweltbelangen. Doch das ändert sich. Das Dritte Umweltaktionsprogramm (1982-1986) geht auf potenzielle Vor- und Nachteile der Umweltpolitik für den Binnenmarkt ein und gibt an, dass die Umweltpolitik dem Binnenmarkt unterzuordnen ist. Eine Harmonisierung von Emissionsgrenzwerten und Produkthanforderungen ist notwendig, um einen möglichst ungehinderten Wettbewerb zwischen Unternehmen und Staaten zu gewährleisten.

In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ist der Umweltpolitik ein eigenes Kapitel gewidmet. Diese Verankerung von Umweltzielen in den Verträgen gibt der Umweltpolitik einen wichtigen Impuls, denn von nun an zählt die Umweltpolitik zu den formellen Zielen der Gemeinschaft. Mit dem nachfolgenden Vierten Umweltaktionsprogramm (1987-1992) verlagert sich der Schwerpunkt hin zu einem integrierten Vorgehen. Erstmals wird der Umweltschutz nicht mehr als sekundärer, sondern als integrierter Bestandteil des Produktionsprozesses betrachtet. Die Senkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs und die Kreislaufwirtschaft rücken nun in den Blickpunkt. Die Umweltauswirkungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen werden analysiert und neue Instrumente wie Steuern, Subventionen und handelbare Emissionsrechte werden eingeführt.

Damit wird eine strategische Neuorientierung der europäischen Umweltpolitik eingeleitet, die sich im Fünften Umweltaktionsprogramm (1992-1999) niederschlägt. In diesem Aktionsprogramm werden zunächst einige Prinzipien aufgeführt, von denen viele in die Verträge aufgenommen wurden, zum Beispiel das Vorsorgeprinzip und die nachhaltige Entwicklung, und es betont die gemeinsame Verantwortung von Behörden und Zielgruppen. Ferner werden Umweltthemen und kurzfristige sowie langfristige Ziele formuliert. An die Stelle des alten End-of-Pipe-Ansatzes tritt nun die Einbeziehung der Umweltziele in die anderen Politikbereiche der Gemeinschaft. Ferner werden neue marktorientierte Instrumente und Instrumente wie freiwillige Vereinbarungen befürwortet. Ziel ist es, den eigenständigen Beitrag der Produzenten und Konsumenten zum Umweltschutz zu verstärken. Umweltschutzaspekte sollen zu einem feststehenden Entscheidungsfaktor in der Wirtschaft werden.

Die Umsetzung dieser neuen, im Fünften Umweltaktionsprogramm festgelegten Strategie durch die Mitgliedstaaten soll nach dem Subsidiaritätsprinzip so weit wie möglich auf nationaler bzw. regionaler Ebene erfolgen, wobei den Mitgliedstaaten gewisse Differenzierungsmöglichkeiten offen stehen, soweit die grundlegenden Umweltqualitätsziele und der Binnenmarkt dadurch nicht beeinträchtigt werden. Aus Gründen der Kosteneffektivität und der Zweckmäßigkeit erfolgt eine Kompetenzverlagerung: Die Zielsetzungen werden auf Gemeinschaftsebene in Rahmenrichtlinien festgelegt, während den Mitgliedstaaten die Flexibilität gegeben wird, die ihrer Ansicht nach kostenwirksamste und zweckmäßigste Kombination von Instrumenten zu wählen. Rahmenrichtlinien bieten auch die Möglichkeit, die zuweilen großen Meinungsunterschiede hinsichtlich der Umweltqualitätsziele zu überbrücken. Das hat jedoch zur Folge, dass die Europäische Kommission als Hüterin der Umweltpolitik einen geringeren Einfluss auf die Effektivität der Durchführung hat als bei einem System strenger präskriptiver Richtlinien und Verordnungen.

Ende November 1999 erscheint die Evaluation des Fünften Umweltaktionsprogramms, in dem konstatiert wird, dass zwar das Notwendige erreicht wurde, aber die erzielten Verbesserungen durch das starke Wachstum in bestimmten Sektoren wie Verkehr, Energie und Tourismus zunichte gemacht werden. Die Kommission stellt zudem fest, dass die Mitgliedstaaten die Gesamtheit der EU-Umweltgesetze (der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich des Umweltrechts) noch immer nicht vollständig durchführen. Das Sechste Umweltaktionsprogramm, das nächstes Jahr fertig gestellt werden soll, muss sich nach Auffassung der Kommission auf die Förderung eines ökoeffizienten Produktions- und Konsumverhaltens durch eine Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und der damit verbundenen Umweltbelastung konzentrieren.

Hindernisse für die EU-Umweltpolitik

Der weitere Ausbau der EU-Umweltpolitik wird in den nächsten Jahren auf einige Probleme stoßen.

Die *erste* Schwierigkeit ergibt sich aus der Diskussion über die künftige Konfiguration der EU. Unsicherheit über die künftigen Entscheidungsstrukturen bedeutet auch Unsicherheit über den Fortgang der Umweltpolitik. Veränderte Machtverhältnisse können dazu führen, dass alte Koalitionen und Partnerschaften auseinander brechen und neue entstehen. Vor dem Beitritt zur EU müssen die Beitrittsländer bereits einen Großteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich des Umweltrechts übernommen haben. Allerdings können in einzelnen Punkten Übergangszeiten vereinbart werden, sofern enorme Investitionen und umfassende institutionelle und organisatorische Angleichungen notwendig sind. Nach dem Beitritt können die neuen Mitgliedstaaten außerdem Einfluss auf die Weiterentwicklung der Umweltpolitik nehmen, was den Fortschritt unter Umständen bremsen kann.

Die effektive Durchführung der EU-Umweltpolitik stellt ein *zweites* Problem dar. Dabei sind vier aufeinander folgende Phasen zu unterscheiden. Zunächst erfolgt die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in die nationale Gesetzgebung mit einer eventuellen Delegation an regionale Gebietskörperschaften und anschließend die tatsächliche Anwendung, die Kontrolle und die Wahrung (Umsetzung, Vollzug, Aufsicht, Durchsetzung). Alle vier Phasen sind verbesserungsfähig, wobei insbesondere in den Bereichen Kontrolle und Wahrung nicht nur ein angemessenes Instrumentarium fehlt, sondern auch große qualitative Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind. Die von der Kommission verhängten Geldstrafen sind übrigens ein probates Zwangsmittel, dessen alleinige Androhung bereits Wirkung zeigt.

Ein *drittes* Problem besteht in der Einbeziehung der Umweltpolitik in die anderen Politikbereiche der Gemeinschaft. Sie ist noch unzureichend und wird zusätzlich dadurch kompliziert, dass die Beschlüsse zu einem großen Teil durch die EU-Fachräte (z.B. für Verkehr, Landwirtschaft oder Umwelt) gefasst werden. Da die finanzielle Unterstützung ein wirkungsvolles Instrument darstellt, wird die Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche zusätzlich dadurch erschwert, dass die Mittelverwendung innerhalb der EU noch in unzureichendem Maße dem Nachhaltigkeitskriterium unterliegt. So wird in manchen Fällen eine nichtnachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen finanziell gefördert und damit im Grunde genommen sanktioniert, während im Rahmen der Umweltpolitik eine nachhaltige Entwicklung gerade gefördert wird. Die Berichte über die Einbeziehung der Nachhaltigkeitspolitik in die einzelnen Politikbereiche, die auf dem Gipfel von Helsinki (10.-12. Dezember 1999) vorgelegt wurden, enthalten kaum konkrete Beispiele für eine tatsächliche Einbeziehung.

Viertens stellt die Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Umweltpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und sicherlich auch in den Beitrittsländern noch ein Problem dar. In manchen Fällen fehlen die erforderlichen gesellschaftlichen Institutionen und ist der Verwaltungsapparat noch unzureichend ausgebildet. Ohne Fachkenntnis und Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure und Behörden sind der effektive Vollzug der Umweltpolitik und die Verwirklichung der Einbeziehung in andere Politikbereiche nahezu unmöglich.

Ein *fünftes* Problem besteht darin, dass sich auch auf globaler Ebene Entwicklungen im Verhältnis zwischen Handel und Umwelt vollziehen, die sich in der EU tiefgreifend auf den Umgang mit dem Verhältnis Binnenmarkt/Umwelt auswirken können. 2000 beginnt die Millenniumrunde der Welthandelsorganisation (WTO), deren Ergebnisse weit reichende Folgen für die Eigenständigkeit der EU-Umweltpolitik haben können. Zur Diskussion stehen unter anderem die Möglichkeit von Exportsubventionen, die Information von Verbrauchern mithilfe von Umweltzeichen und ein Verbot von Produkten mit umwelt- oder gesundheitsschädlichen Eigenschaften. Ein weiterer entscheidender Diskussionspunkt ist die Frage, ob im internationalen Recht die WTO-Abkommen Vorrang vor multilateralen und anderen Umweltabkommen haben.

Einheitlichkeit und Differenzierung

Einheitlichkeit und Differenzierung sind Kernbegriffe in der europäischen Umweltpolitik. Im Grunde genommen geht es darum, wie viel Flexibilität das EU-Recht den Mitgliedstaaten einräumt, eine auf die lokalen und regionalen Gegebenheiten zugeschnittene Umweltpolitik zu verfolgen. Die lokalen und regionalen Gegebenheiten sind äußerst vielfältig und diese Vielfalt wird sich im Zuge der Erweiterung sogar noch vergrößern. Da die Umweltqualitätsnormen auf Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier

und auf die Anfälligkeit von Ökosystemen abgestellt sind, ist eine große Differenzierung der Umweltschutzmaßnahmen erforderlich, um im Endeffekt ein ausreichendes Schutzniveau zu realisieren. Diese Flexibilität wird durch die im Rahmen der Binnenmarktpolitik und der Wettbewerbspolitik der EU erforderliche Angleichung der Rechtsvorschriften eingeschränkt. Die vorhandenen Unterschiede dürfen die gegenseitigen Wettbewerbsbeziehungen grundsätzlich nicht stören und keine Handelshemmnisse begründen.

Entgegen gangbaren Auffassungen lässt die EU-Umweltgesetzgebung im Übrigen sehr wohl ein hohes Maß an Differenzierung in der einzelstaatlichen Umweltpolitik zu. Wie stark die zulässige Differenzierung sein darf, hängt davon ab, ob die Regelung auf dem "Umwelt-Titel" des EU-Vertrags oder auf einer Harmonisierungsmaßnahme im Rahmen des Binnenmarkts beruht. Die Differenzierungsmöglichkeiten und deren Einschränkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine Differenzierung von Umweltqualitätsnormen für Wasser, Boden und Luft kann aufgrund von Unterschieden in den regionalen und lokalen Gegebenheiten legitim sein. Das kann zur Folge haben, dass die maximal zulässigen Grenzwerte und die angestrebten Richtwerte für umweltbelastende Stoffe aufgrund des Schutzes von spezifischen, besonders anfälligen Ökosystemen variieren.
- Eine Differenzierung von Emissionsnormen kann durch große Unternehmens- oder Bevölkerungskonzentrationen oder durch die Existenz anfälliger Ökosysteme begründet sein. Die Differenzierung von Emissionsnormen ist aufgrund der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik nur bis zu einem gewissen Grad zulässig. Diese Einschränkung ist jedoch nicht absolut.
- Die Differenzierung von Produktanforderungen wird stark durch die Binnenmarkt- und die Wettbewerbspolitik eingeschränkt. Der Binnenmarkt setzt möglichst einheitliche Produktions- und Marktbedingungen voraus, während die Wettbewerbspolitik die Vermeidung von Handelshemmnissen verlangt.
- Differenzierung kann sich bei identischen politischen Zielen auch auf die Wahl der *Instrumente* beziehen. Solange ein Land die Ziele innerhalb der gesetzten Fristen erreicht, sollte es logischerweise selbst bestimmen können, *wie es* dabei vorgehen will. Dennoch gibt es auch hier keine ungeschränkten Differenzierungsmöglichkeiten. Die Europäische Kommission wird wissen wollen, ob die Instrumente den Wettbewerb nicht übermäßig verzerren und ob sie ausreichend effektiv sind (zum Beispiel freiwillige Vereinbarungen oder Benchmarking). Instrumente, die hauptsächlich für den Einsatz auf internationaler Ebene entworfen wurden, sollten möglichst einheitlich eingeführt werden, um einen möglichst großen Anwendungsbereich zu gewährleisten.

Der Beirat hat sich eingehend mit der Geschichte und der Gegenwart der Differenzierung in sechs Umweltproblemfeldern beschäftigt, die von besonderem Interesse sind, weil sie für die niederländische Umweltpolitik nur schwer zugänglich sind, unter anderem deshalb, weil effektive Maßnahmen nur auf internationaler Ebene möglich sind. Dabei handelt es sich um die Problemfelder Klima, Versauerung, Überdüngung, Abfall, Hauptschadstoffe und Pflanzenschutz. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass die Differenzierungsmöglichkeiten in Bezug auf die angestrebte Umweltqualität beschränkt sind, obwohl dennoch häufig Gründe für eine Differenzierung von Emissionsnormen, Produkthanforderungen und Instrumentarien vorliegen können, zum Beispiel aufgrund der Anfälligkeit lokaler bzw. regionaler Gebiete oder aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Emissionen. Harmonisierungsvorschriften aus der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik bilden dabei eine einschränkende Rahmenbedingung. Die Niederlande sollten die Entwicklung in den verschiedenen Problemfeldern auch weiterhin sehr aufmerksam verfolgen, um sich rechtzeitig für die gewünschten Differenzierungsmöglichkeiten in Brüssel einzusetzen. Ein Beitrag zur Entwicklung neuer Konzepte und zur Erneuerung des Instrumentariums ist ebenfalls von großer Bedeutung.

Vorreiter sind als Katalysatoren gesellschaftlicher Wandlungsprozesse, zum Beispiel für die Entwicklung der Umweltpolitik, unentbehrlich. Die Niederlande haben zusammen mit anderen Ländern wie Dänemark und Deutschland einen großen Einfluss auf das Zustandekommen der europäischen Umweltpolitik gehabt. Insbesondere was die Entwicklung neuer Konzepte und Pläne, die Reform des Instrumentariums und die tatsächliche Übertragung auf andere Verwaltungsebenen und die dortige Umsetzung sowie die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in diese Politik anbelangt, gehören die Niederlande zu den Spitzenreitern in der EU. Dabei wurde zielbewusst großer Einfluss auf die Umweltpolitik in ihrer Entstehungsphase in Brüssel ausgeübt. Durch Personalentsendung wurden Erfahrung und Sachkenntnis zur Verfügung gestellt, es wurden Partnerschaften mit anderen Ländern entwickelt, der EU-Vorsitz wurde strategisch genutzt usw. Das Fünfte Umweltaktionsprogramm der EU ist stark an die Systematik der niederländischen Maßnahmenprogramme für die Umweltpolitik angelehnt.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Niederlande in den letzten Jahren nicht mehr eindeutig zu den Vorreitern gezählt werden können, insbesondere was die Durchführung der Umweltpolitik anbelangt. Der Beirat hat den Eindruck gewonnen, dass trotz des großen Einflusses, den die Niederlande in der Vergangenheit auf das Zustandekommen der europäischen Umweltpolitik genommen haben, eine erhebliche Distanz zwischen den politischen Entscheidungsträgern in den Haager Ministerien und den Politikern in Brüssel festzustellen ist. Obwohl bereits 70 bis 80 % der

niederländischen Umweltgesetzgebung mittelbar oder unmittelbar von der EU bestimmt werden, ist Brüssel für viele niederländische Politiker und Beamte immer noch sehr weit weg. Darüber hinaus besteht zuweilen eine große Distanz zwischen den Brüsseler Verhandlungsführern und denjenigen, die die betreffende Politik in den Niederlanden umsetzen sollen.

Die Antworten des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt auf die Fragen des Ministers:

Ein einheitliches Schutzniveau für ganz Europa?

Jedes angestrebte Schutzniveau (hinsichtlich der Qualitätsnormen) beruht auf irgendeinem wissenschaftlichen und/oder politischen Konsens über die Annehmbarkeit bestimmter Risiken für die menschliche Gesundheit und die Anfälligkeit von Ökosystemen. Diese Risiken werden in Grenz- und gelegentlich auch in Richtwerte für die jeweiligen Substanzen umgesetzt. Unterhalb eines bestimmten Basisniveaus eignen sich die Risikoeinschätzungen, die den Grenz- und Richtwerten zugrunde liegen, nicht für eine Differenzierung nach Mitgliedstaaten: Eine Griechin und ein Schwede bzw. ein spanischer und ein finnischer Fischadler unterscheiden sich physisch nicht in ihrer Anfälligkeit für Umweltverschmutzung, sodass es keinen Grund für eine Risikodifferenzierung gibt. Natürlich können diese Risikoeinschätzungen zu gegebener Zeit von der Politik aufgrund neuer wissenschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Erkenntnisse korrigiert werden, sie gelten dann aber wiederum für alle Mitgliedstaaten. Was das Schutzniveau für den Menschen anbelangt, ist die Frage des Umweltministers somit sehr eindeutig zu bejahen: Die Einschätzung der akzeptablen Gesundheitsrisiken muss in der gesamten EU einheitlich sein und hinsichtlich der Basisqualität überall zu denselben Grenz- und Richtwerten führen. Bei Umweltauswirkungen, die zwar das menschliche Wohlbefinden beeinträchtigen, jedoch weder gesundheitsgefährdend noch grenzüberschreitender Natur sind (z.B. Lärmbelästigung), muss ein einheitliches Schutzniveau im Übrigen nicht unbedingt zwingend vorgeschrieben werden; die nationale und regionale Durchführung kann innerhalb einer bestimmten Bandbreite unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Präferenzen erfolgen. Eine gewisse Differenzierung ist ferner für Ökosysteme möglich: Hier kann ein höheres Schutzniveau aufgrund einer größeren Anfälligkeit des betreffenden Ökosystems gerechtfertigt sein. Schließlich ist eine Unterschreitung des einheitlichen Schutzniveaus für einen zuvor vereinbarten Zeitraum denkbar, jedoch darf es sich stets nur um eine Übergangszeit handeln. In diesem Punkt darf also nur die Rede sein von unterschiedlichen Geschwindigkeiten auf dem Weg zum Ziel, wobei lediglich der Zeitplan variiert und nicht das letztendliche Ziel.

Differenzierung in der Realisierung des Schutzniveaus?

Da die Umweltqualitätsnormen auf Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier und auf die Anfälligkeit von Ökosystemen abgestellt sind, werden sehr unterschiedliche Methoden zur Verwirklichung des Schutzniveaus notwendig sein, denn die lokalen und regionalen Gegebenheiten sind nun einmal sehr verschieden. Diese Vielfalt wird mit der Erweiterung der EU sogar noch zunehmen. Dabei geht es um Unterschiede in der Bevölkerungsdichte, der Bodenbeschaffenheit, den Wasservorräten, der vorhandenen Artenvielfalt, den Niederschlägen, der Verbreitung von Industrie und Agrarwirtschaft usw. Das bedeutet, dass Unterschiede in den Emissionsnormen und Produkthanforderungen erforderlich sind, um im Endeffekt ein ausreichendes Schutzniveau zu realisieren. Fälschlicherweise spricht man dabei häufig von einer Differenzierung des Schutzniveaus.

Die Niederlande müssen sich erforderlichenfalls auch, was sie selbst angeht, für eine Differenzierung in puncto Geschwindigkeit, Emissionsnormen und Produkthanforderungen einsetzen. Der Beirat hält es auch für wichtig, künftig eine Differenzierung hinsichtlich des zulässigen Instrumentariums zu fordern. Dabei ist es gerade aufgrund der Verschiedenartigkeit der lokalen Gegebenheiten äußerst wichtig, dass in den Richtlinien und Verordnungen der EU verstärkt mit Zielvorschriften und weniger mit Mittelvorschriften gearbeitet wird. Freiwillige Vereinbarungen sind dabei ein gutes Beispiel, auch wenn dieses Instrument nicht in allen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung größenmäßiger, rechtlicher und kultureller Unterschiede gleichermaßen eingesetzt werden kann. Daraus ergeben sich im Übrigen hohe Anforderungen an die Qualitätsverbesserung und die gegenseitige Abstimmung von Kontrolle und Durchsetzung in allen Mitgliedstaaten. Ferner müssen die Instrumente, die hauptsächlich für den Einsatz auf internationaler Ebene entworfen wurden, möglichst einheitlich eingeführt werden, um einen möglichst großen Anwendungsbereich zu gewährleisten. Im Übrigen werden die Möglichkeiten zur Differenzierung von Produkthanforderungen, Emissionsnormen und Instrumentarien durch die Binnenmarkt- und die Wettbewerbspolitik der EU eingeschränkt. Die entsprechenden Regelungen bieten jedoch einigen Spielraum für Differenzierung.

Vorreiterrolle der Niederlande im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit?

Die Niederlande werden immer mehr zu einem *Bestandteil* Europas. Die meisten Problemfelder der Umweltpolitik können nur im Wege einer internationalen Zusammenarbeit angegangen werden und auch dann noch ist die Bewältigung schwer genug. Dennoch bleibt immer noch Raum für Länder, die in enger Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten dahin gehend Druck ausüben, in bestimmten Punkten weiter zu gehen, als es dem gemeinschaftlichen Besitzstand entspricht. Diese Vorreiter

bleiben nach wie vor notwendig, aber sie können nur dann gut funktionieren, wenn sie in wechselnden Koalitionen strategische Partnerschaften mit anderen Mitgliedstaaten bilden. Missionarischer Übereifer wirkt dabei nur kontraproduktiv. Zudem ist deutlich, dass die (Wiederherstellung der) Glaubwürdigkeit hinsichtlich der eigenen Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung einer stimulierenden Rolle bei der Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik spielt.

Wie diese verstärkte Zusammenarbeit genau aussehen wird, ist noch unklar, denn sie hängt stark von den bevorstehenden Änderungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess ab. Die Frage des Ministers ist dennoch zu bejahen. Mit der gebotenen Bescheidenheit und bei einer Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit in Bezug auf die Durchführung der Politik können die Niederlande in enger Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten sicherlich einer Vorreitergruppe angehören, die beispielsweise das Instrumentarium für die Klimapolitik weiterentwickeln will. Die bereits in einer kleineren Ländergruppe stattfindenden Gespräche über die Einführung einer europäischen CO₂-/Energiesteuer sind ein gutes Beispiel. Die Niederlande könnten möglicherweise auch gemeinsam mit anderen Ländern eine stimulierende Rolle spielen bei der Konzeptentwicklung in der Abfallwirtschaft, der Verbesserung der Durchführbarkeit der Rechtsvorschriften und der Kontrolle und Durchsetzung sowohl auf nationaler bzw. regionaler Ebene als auch auf EU-Ebene, bei der Stärkung der Einbeziehung der Umweltpolitik in die verschiedenen Politikbereiche bei der EU-Kommission, der Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Umweltpolitik und der Rolle der Umweltorganisationen, insbesondere in den Beitrittsländern, und der Förderung einer nachhaltigen Verwendung von EU-Mitteln. In Bezug auf die Haltung der EU in der bevorstehenden Millenniumrunde der WTO könnten die Niederlande ebenfalls stimulierend darauf hinwirken, dass Umweltvorschriften stärker in den internationalen Handelsübereinkommen verankert werden und kein Rückschritt gegenüber der derzeitigen EU-Umweltpolitik in Kauf genommen werden muss.

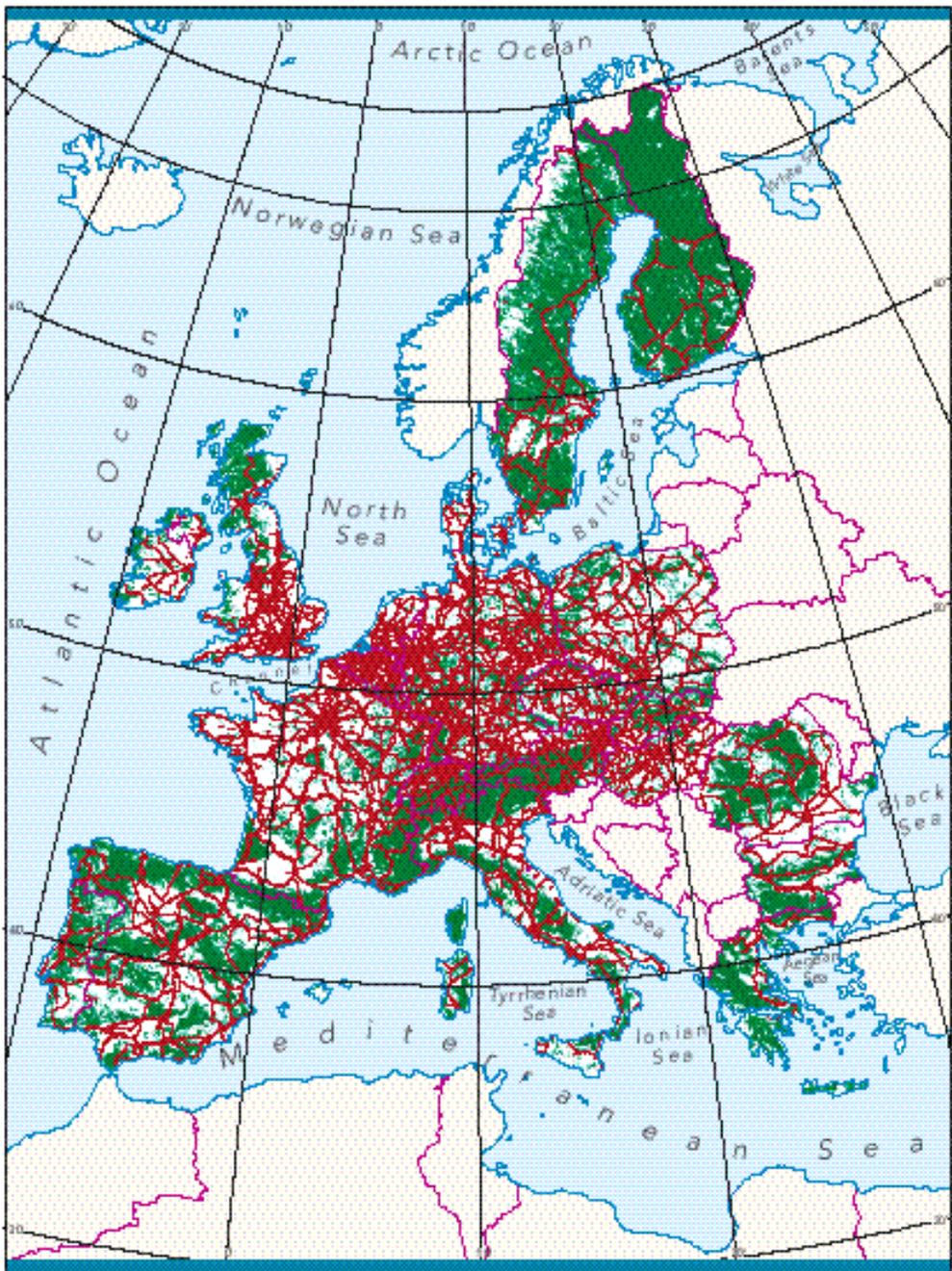
Empfehlungen:

- 1 Das in Umweltqualitätsnormen ausgedrückte Schutzniveau für Mensch, Tier und Ökosystem muss als Ausgangspunkt überall identisch sein, da es auf den maximal zulässigen Risiken beruht. Ein darüber hinausgehender Schutz und damit ein höheres Schutzniveau können in spezifischen, besonders anfälligen Gebieten oder in besonderen Situationen wie zum Schutz seltener Pflanzen, Tiere oder Ökosysteme geboten sein. Andererseits kann auch eine vorübergehende Unterschreitung des Schutzniveaus für eine Übergangszeit zulässig sein.

- 2 Bei Umweltauswirkungen, die zwar das menschliche Wohlbefinden beeinträchtigen, jedoch weder gesundheitsgefährdend noch grenzüberschreitender Natur sind (z.B. Lärmbelästigung), sollte zwar ein einheitliches Schutzniveau für die gesamte EU festgelegt werden, aber dieses Schutzniveau muss nicht unbedingt zwingend vorgeschrieben sein; die nationale oder regionale Durchführung kann innerhalb einer bestimmten Bandbreite unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Präferenzen erfolgen.
- 3 Für die Verwirklichung eines einheitlichen Schutzniveaus können bei verschiedenen lokalen Voraussetzungen unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente erforderlich sein, sodass eine Differenzierung von Emissionsnormen, Produkthanforderungen und Instrumenten vorgenommen werden kann. Zudem können bei der Festlegung von Richtlinien oder im Rahmen von Beitrittsverhandlungen je nach Situation unterschiedliche Zeitpläne vereinbart werden. Es gibt jedoch keine Gründe für eine dauerhafte Unterschreitung des Schutzniveaus.
- 4 Es dürfte immer seltener vorkommen, dass einzelne Mitgliedstaaten eine Vorreiterrolle einnehmen. Stattdessen wird es wahrscheinlich zu wechselnden Partnerschaften zwischen wechselnden Koalitionen aus Mitgliedstaaten kommen, die Teilbereiche der gemeinschaftlichen Umweltpolitik intensivieren möchten. In solchen Koalitionen können die Niederlande nach Ansicht des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt mit Sicherheit eine Rolle spielen, zum Beispiel bei der Entwicklung eines Instrumentariums für die Klimapolitik: eine europäische Energie-/CO₂-Steuer und das Instrument handelbare Emissionsrechte. Die Niederlande können auch an der Entwicklung neuer Konzepte zur Lösung des Abfallproblems mitwirken.
- 5 Die Niederlande müssen die Weiterentwicklung der einzelnen Politikfelder mit großer Aufmerksamkeit verfolgen. Bei den Umweltzielen der EU kann es sich um Ergebnisverpflichtungen handeln, was bedeutet, dass sie auch realisierbar sein müssen, unter anderem im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Niederlande bei den Verhandlungen im Rahmen der EU-Umweltpolitik. Bei der Ausarbeitung des Vierten Maßnahmenprogramms für die Umweltpolitik werden die Ergebnisse des Dritten Maßnahmenprogramms für die Umweltpolitik bewertet. Diese Evaluation wird sich auf die Ausgestaltung der entsprechenden Politikfelder in der EU-Umweltpolitik auswirken. Von ebenso großer Bedeutung ist jedoch, dass sich die niederländische Umweltdiplomatie – in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten – darum bemüht, Hindernisse für den Ausbau der EU-Umweltpolitik zu beseitigen.

- 6 Für die bevorstehende Erweiterung der EU gilt, dass der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich des Umweltrechts in möglichst weiten Teilen Europas Anwendung finden muss, denn davon wird der Umweltschutz letztendlich am stärksten profitieren. In dieser Hinsicht wird man den Beitrittsländern zwar sicherlich Übergangszeiten einräumen, doch müssen alle Übereinkommen letztendlich auf eine vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und einer vollwertigen Mitgliedschaft abzielen. Daher kann es nicht so sehr um verschiedene Geschwindigkeiten gehen, sondern vielmehr um verschiedene "distances to target", wobei sich die Ziele im Endeffekt nicht unterscheiden dürfen.
- 7 Um eine effektive Durchführung der EU-Umweltpolitik zu gewährleisten, ist eine Verstärkung der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Kontroll- und Durchsetzungsinstanzen, die untereinander gut zusammenarbeiten, dringend erforderlich. Die Funktion, die Bürger und Naturschutz- und Umweltorganisationen bereits jetzt bei der Information der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs über eine unangemessene Durchführung der EU-Umweltgesetze ausüben, kann weiter ausgebaut werden und wird auch in den Beitrittsländern unentbehrlich sein.
- 8 Die Umweltpolitik ist stärker in die anderen Politikbereiche einzubeziehen. Die Stellung der Fachräte ist im Hinblick auf eine weitaus stärkere Koordination und horizontale Abstimmung zu ändern. In diesem Zusammenhang ist auch eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozess von Bedeutung. An die Verwendung der häufig sektoral gebundenen EU-Mittel müssen klare Bedingungen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen geknüpft werden.
- 9 Die Stärkung des gesellschaftlichen Akzeptanz der Umweltpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten ist eine Grundvoraussetzung für die Stärkung der Umweltpolitik und eine bessere Überwachung des Vollzugs. Zu diesem Zweck sind EU-Maßnahmen zu ergreifen. Die einzelnen Mitgliedstaaten können allerdings auch hervorragend im Wege bilateraler Partnerschaften mit anderen Mitgliedstaaten oder Beitrittskandidaten auf dieses Ziel hinarbeiten. In diesem Bereich wurden bereits die notwendigen Schritte ergriffen, nicht zuletzt auch von den Niederlanden. Allerdings sind weitere Verbesserungsmaßnahmen erforderlich, wobei die Mitgliedstaaten auf das Fachwissen in den Bereichen der Umweltpolitik bauen können, in denen sie selbst stark sind.

- 10 Die Bemühungen um eine weitere Liberalisierung des Welthandels müssen mit einer fortschreitenden Internalisierung der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik einhergehen. Das eine geht nicht ohne das andere. Die bevorstehende Millenniumrunde der WTO muss eine stärkere Verankerung von Umweltvorschriften in den internationalen Handelsabkommen liefern. Die Abwälzung von Kosten für den Umweltschutz ist zu vermeiden und allen Ländern ist ein angemessener Zugang zum internationalen Umweltkonsumraum zu gewähren.



Belastung von Landschaft durch städtische Gebiete und Verkehrsnetze
 Quelle : EUA



1 Einleitung

Im Arbeitsprogramm 1999 des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt wird ein Ersuchen um eine Stellungnahme zu der Frage angekündigt, wie sich die Niederlande hinsichtlich der Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik in einer größer werdenden Europäischen Union verhalten sollten. Der Beirat erhielt das Ersuchen (siehe Anhang 1) zusammen mit der Bitte um eine Stellungnahme zum "ökologischen Footprint". Mit der Feststellung der Stellungnahme "Globale Nachhaltigkeit und der ökologische Footprint"¹ hat der Beirat im September dieses Jahres seine Empfehlungen hierzu erteilt.

Die hier vorliegende Stellungnahme konzentriert sich gemäß dem Ersuchen vorrangig auf die umweltpolitischen Bemühungen der Niederlande auf EU-Ebene. Dabei geht es dem Minister insbesondere um die Realisierung der niederländischen Umweltziele aus dem Dritten Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik. Im Mittelpunkt steht die Kernfrage, wie die Niederlande die vorhandenen und künftigen Möglichkeiten für unterschiedliche Geschwindigkeiten und Schutzniveaus im Rahmen der EU-Umweltpolitik am besten nutzen können. Diese Frage wird nicht erst mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten relevant, sie ist vielmehr bereits heute in einer EU mit 15 Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Davon zeugen zum einen die umweltpolitischen Diskussionen zwischen den nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten und zum anderen die Tatsache, dass man es – was den konkreten Inhalt und die tatsächliche Durchführung der EU-Umweltpolitik anbelangt, schon jetzt in vielen Variationen mit verschiedenen Geschwindigkeiten und Schutzniveaus zu tun hat. Der vor kurzem in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam² hat diese Möglichkeiten erweitert und die geplante Erweiterung der EU verleiht dieser Frage eine zusätzliche Aktualität.

Der Minister stellt in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

- a Sollen die Niederlande auf EU-Ebene ein möglichst einheitliches Schutzniveau anstreben oder
- b sollten die Niederlande auf EU-Ebene die im Gemeinschaftsrecht verankerten Möglichkeiten zur Differenzierung in Bezug auf Geschwindigkeit und Schutzniveau aktiv nutzen und
- c sollten die Niederlande in diesem Fall eine Vorreiterrolle bei der Bildung von Partnerschaften im Hinblick auf eine "verstärkte Zusammenarbeit" einnehmen?

¹ Stellungnahme des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt Nr. 016: "Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk" (Globale Nachhaltigkeit und der ökologische Footprint), Den Haag 1999.

² Der Vertrag von Amsterdam trat im Mai 1999 in Kraft.

Für die Formulierung einer solchen Stellungnahme müssen Informationen zum derzeitigen Stand der EU-Umweltpolitik sowie verschiedene Meinungen zur Frage der Differenzierung eingeholt werden. Der Beirat hat festgestellt, dass sich dieses Politikfeld dynamisch entwickelt, die entsprechenden Fachkenntnisse jedoch nicht sehr weit verbreitet sind. Der Beirat hat daher im Rahmen dieser Stellungnahme diverse externe Experten mündlich und schriftlich konsultiert.

In einem kurzen, evaluierenden Rückblick stellt der Beirat in Kapitel 2 die wichtigsten Entwicklungen in der europäischen Umweltpolitik und die bedeutendsten Hindernisse für deren weiteren Ausbau fest. Natürlich wird dabei der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union Rechnung getragen. Die Erweiterung ist jedoch nicht das eigentliche Thema dieser Stellungnahme und wird daher nur am Rande behandelt. In Kapitel 3 werden die Begriffe "Einheitlichkeit" und "Differenzierung" erläutert und anhand einer "Darstellung in groben Zügen" von sechs Umweltproblemfeldern für die Niederlande konkretisiert. In diesem Kapitel geht es zudem um das Phänomen "Vorreiter". In Kapitel 4 nimmt der Beirat Stellung zu den in Kapitel 2 genannten Hindernissen für den weiteren Ausbau der EU-Umweltpolitik und werden die gezielten Fragen des Ministers beantwortet. Die Empfehlungen des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt sind am Ende der Zusammenfassung aufgeführt. Dieser Stellungnahme sind der Text des entsprechenden Ersuchens (Anhang 1), ein Glossar (Anhang 2), nähere Informationen zur Erweiterung der EU (Anhang 3) und die Zusammensetzung des Beirats beigefügt (Anhang 4).

2 Die EU-Umweltpolitik im Überblick

Die Verfasser der EG-Gründungsverträge, der so genannten Römischen Verträge (1956/57), hatten ausschließlich die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Sinn. Erst im Oktober 1972 wurde auf Drängen der Staats- und Regierungschefs eine gemeinschaftliche Umweltpolitik in die Wege geleitet. Mittlerweile sind insgesamt fünf Umweltaktionsprogramme zustande gekommen; das sechste steht kurz vor der Fertigstellung. Insgesamt zählt die EU nun mehr als 260 Umweltgesetze (zusätzlich aller entsprechenden Änderungen).

In diesem Kapitel werden die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und die bedeutendsten Hindernisse für deren weiteren Ausbau kurz dargestellt. In gesonderten Kästen sind Zusatzinformationen zum aktuellen Zustand der Umwelt in Europa aufgenommen.

2.1 Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Zu Beginn wird ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung der Regelungen gegeben. Im Anschluss daran wird die Entwicklung in den aufeinander folgenden fünf Umweltaktionsprogrammen beleuchtet und ein Ausblick auf das sechste Aktionsprogramm gegeben. Einen dritten Schwerpunkt der Stellungnahme bilden die Fortschritte in Bezug auf die Einbeziehung der Umweltpolitik in die anderen Politikbereiche der EU und viertens beschäftigt sich der Beirat mit der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in die EU-Umweltpolitik.

21

2.1.1 Rückblick auf die europäischen Rechtsvorschriften zum Umweltschutz

Die erste europäische Richtlinie zum Umweltschutz stammt aus dem Jahr 1959 und legt Grundnormen für "den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen" fest.³ 1967 wird eine zweite Richtlinie erlassen "zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe". 1970 kommen drei weitere Richtlinien über Kraftfahrzeuge hinzu, in denen Sicherheitsprüfungen, Geräuschpegel und Auspuffvorrichtungen sowie die Verunreinigung der Luft durch Abgase geregelt werden. 1972 folgt eine Richtlinie zu Dieselmotoren, 1973 zu Lösungsmitteln und Detergenzien und 1974 zu land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen. Im selben Jahr erfolgt auch die erste Anpassung der Richtlinie von 1970 über Abgase von Kraftfahrzeugen mit elektrischer Zündung. 1975 folgen Gesetze zu den

³ Im EU-Recht ist Strahlung im Übrigen kein Umweltthema, sondern fällt unter die Kernenergie.

Aerosolen, dem Erdgasverbrauch in Elektrizitätswerken und einige Monate später auch zur Verwendung von Erdölzerzeugnissen in Elektrizitätswerken, zur Entsorgung von Altöl und zur erforderlichen Oberflächenwasserqualität für die Trinkwasseraufbereitung. 1975 werden zudem erste Richtlinien zur Abfallwirtschaft und zum Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe erlassen. In schnellem Tempo folgen Gesetze zu Düngemitteln, Qualität der Badegewässer, Polychlorverbindungen, gefährlichen Stoffen im aquatischen Milieu, Farben und Druckfarben, dem Bleigehalt von Benzin, Lärmemissionen von Baumaschinen, Pflanzenschutzmitteln und zum Vogelbestand (wir befinden uns nun im April 1979). Fortlaufend werden neue Richtlinien erlassen. In der Zwischenzeit wird eine Vielzahl von Vereinbarungen über Forschungsprogramme, den Beitritt zu verschiedenen internationalen Umweltabkommen, die Produktkennzeichnung, die Harmonisierung bestimmter Verbrauchsteuern usw. per Beschluss oder Resolution⁴ erlassen. Kurzum: Die Umweltpolitik der Gemeinschaft wird breiter und umfassender und dieser Prozess findet seinen Fortgang in den diversen Umweltaktionsprogrammen.

2.1.2 Die aufeinander folgenden Umweltaktionsprogramme

Als Reaktion auf die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1972 in Stockholm und die wachsende öffentliche Besorgnis über die Grenzen des Wachstums (Club of Rome) beschließen die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Pariser Gipfel von 1972, dass eine gemeinschaftliche Umweltpolitik in die Wege geleitet werden müsse. Die Kommission reagiert und legt 1973 das Erste Umweltaktionsprogramm vor, in dem bereits die gegenseitige Abhängigkeit zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt einerseits und dem Umweltschutz andererseits als Konzept⁵ erfasst wird; man spricht von der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen, der Notwendigkeit eines ökologischen Gleichgewichts und von Vorbeugung, Verringerung und Kontrolle von Umweltschäden. Dieser Ansatz wird im Zweiten Umweltaktionsprogramm (1977-1981) weiter verfolgt. Die ersten konkreten Schritte beschränken sich jedoch sowohl im Ersten als auch im Zweiten Umweltaktionsprogramm auf isolierte Probleme und Problemstoffe: Qualitätsnormen für Luft und Wasser und die Auseinandersetzung mit der Abfallproblematik.

⁴ Man achte auf den Unterschied: Von den Rechtsakten "Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Beschluss, Annahme, Resolution, Empfehlung, Stellungnahme, Mitteilung" sind nur die ersten drei verbindlich, d.h. nur sie können in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten rechtlich eingehen. Nur das Erste Umweltaktionsprogramm wurde vom Ministerrat beschlossen, alle anderen Programme wurden "lediglich" im Wege einer Resolution angenommen und sind daher nicht verbindlich. Siehe auch Mr. H.G. Sevenster: Milieubeleid en gemeenschapsrecht, het interne juridische kader en de praktijk. (Umweltpolitik und Gemeinschaftsrecht, der interne rechtliche Rahmen und die Praxis) Deventer, 1992, S.22. Die hier aufgezählten Rechtsakte beruhen auf dem EG-Vertrag, wobei Unterschiede zu den anderen Verträgen zu beachten sind. So ist eine Empfehlung im Rahmen des Euratom-Vertrages für die Vertragsparteien sehr wohl verbindlich.

⁵ Christian Hey/Karola Tasschner: A critical evaluation of available European Legislation on Industry and the Environment (Eine kritische Evaluation der geltenden EU-Regelungen in den Bereichen Industrie und Umwelt), EEB. Brüssel, Dezember 1998.

Bei der Umweltpolitik geht es in dieser ersten Phase hauptsächlich um reine Umweltbelange. Doch das ändert sich mit dem Dritten (1982-1986) und dem Vierten Umweltaktionsprogramm (1987-1992). Diese zeigen eine viel stärkere Anlehnung an den Prozess der Vollendung des Binnenmarktes. Das Dritte Umweltaktionsprogramm geht auf potenzielle Vor- und Nachteile der Umweltpolitik für den Binnenmarkt ein und gibt an, dass der Umweltschutz diesem Ziel untergeordnet ist. Emissionsnormen und Produkthanforderungen müssen harmonisiert werden, um einen möglichst ungehinderten Wettbewerb zwischen Unternehmen und Staaten zu gewährleisten. Im Dritten Umweltaktionsprogramm weicht der qualitätsbezogene Ansatz einem stärker emissionsorientierten Ansatz, bei dem Grenzwerte für stationäre und mobile Quellen formuliert werden bei gleichzeitiger Bestätigung der Ziele des Ersten und Zweiten Umweltaktionsprogramms. Zudem wird ein positiver Verweis auf die "nachhaltige Entwicklung" aufgenommen.

In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ist der Umweltpolitik ein eigenes Kapitel gewidmet. Durch diese Verankerung von Umweltzielen in den Gemeinschaftsverträgen erhält die Umweltpolitik einen wichtigen Impuls, der sich auch im Vierten Umweltaktionsprogramm niederschlägt; der Umweltschutz gehört damit zu den formellen Zielen der Gemeinschaft. Das Jahr 1987 wurde darüber hinaus auch zum Europäischen Jahr der Umwelt ausgerufen. Im vierten Umweltaktionsprogramm wird die Strategie erneut verlagert, dieses Mal in Richtung eines integrierten Vorgehens. Erstmals wird der Umweltschutz nicht mehr als sekundärer, sondern als integrierter Bestandteil des Produktionsprozesses betrachtet. Die Senkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs und die Kreislaufwirtschaft rücken nun in den Blickpunkt. Die Umweltauswirkungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen werden analysiert und neue Instrumente wie Steuern, Subventionen und handelbare Emissionsrechte werden eingeführt. Damit beginnt eine strategische Neuorientierung der europäischen Umweltpolitik in den Jahren 1989-1994. Die Vorstellungen aus dem Vierten Umweltaktionsprogramm (integriertes Vorgehen, neue Instrumente, Sektoranalyse) werden weiter konkretisiert. Dieser Wandel wird gelegentlich auch als Paradigmenwechsel charakterisiert, und zwar in Form einer Abkehr von der "Trade Orientation" und einer Hinwendung zum "Sustainable Frame", bei dem umweltpolitische Aspekte immer stärker in wirtschaftliche Entscheidungen integriert werden sollen. In dieser Phase wird die Dringlichkeit des Klimaproblems spürbarer. Zudem findet 1992 die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio statt, auf der die Agenda 21 beschlossen wird, und profiliert sich die EU auch weiterhin als "Global Leader" im Bereich des Umweltschutzes. Über Europa bricht in diesen Jahren eine "zweite" Welle der öffentlichen Bestürzung über die Umweltverschmutzung herein. Die Umweltorganisationen verbuchen einen enormen Anstieg der Mitgliederzahlen, auf europäischer Ebene wächst die Zahl der Umweltorganisationen und Grüne Parteien gewinnen immer mehr Sitze in den nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament.

Diese strategische Neuorientierung schlägt sich auch im Fünften Umweltaktionsprogramm (1992-1999) nieder. Dieses Aktionsprogramm begründet einige Prinzipien, von denen viele in die Verträge aufgenommen werden, zum Beispiel das Vorsorgeprinzip und die nachhaltige Entwicklung, und betont die gemeinsame Verantwortung von Behörden und Zielgruppen. Ferner werden Umweltthemen und kurzfristige sowie langfristige Ziele formuliert. An die Stelle des alten End-of-Pipe-Ansatzes tritt eine Einbeziehung der Umweltziele in die anderen Politikbereiche der Gemeinschaft. Zudem werden neue marktorientierte Instrumente (als steuerliche Anreize) sowie Instrumente wie freiwillige Vereinbarungen befürwortet. Ziel ist es, den eigenständigen Beitrag der Produzenten und Konsumenten zum Umweltschutz zu verstärken. Darüber hinaus wird die unentbehrliche Rolle der Umweltorganisationen und der unteren Verwaltungsebenen anerkannt und werden mittel- und langfristige Reduktionsziele für einige Verunreinigungen festgesetzt. Die Umsetzung dieser neuen Strategie im Fünften Umweltaktionsprogramm, das per Resolution angenommen, jedoch nicht formell festgeschrieben wurde, soll nach dem Subsidiaritätsprinzip so weit wie möglich auf nationaler bzw. regionaler Ebene erfolgen, wobei den Mitgliedstaaten gewisse Differenzierungsmöglichkeiten offen stehen, sofern die grundlegenden Umweltqualitätsziele und der Binnenmarkt dadurch nicht beeinträchtigt werden. Aus Gründen der Kosteneffektivität und der Zweckmäßigkeit erfolgt eine Kompetenzverlagerung: Die Zielsetzungen werden auf Gemeinschaftsebene in Rahmenrichtlinien festgelegt, während die Mitgliedstaaten die Freiheit behalten, die ihrer Ansicht nach kostenwirksamste und zweckmäßigste Kombination von Instrumenten zu wählen. Rahmenrichtlinien bieten auch die Möglichkeit, die zuweilen großen Meinungsunterschiede hinsichtlich der Umweltqualitätsziele zu überbrücken. Das hat jedoch zur Folge, dass die Europäische Kommission als Hüterin der Umweltpolitik einen geringeren Einfluss auf die Effektivität des Vollzugs hat als bei einem System strenger präskriptiver Richtlinien und Verordnungen.

Diese neue Strategie der Kommission im Fünften Umweltaktionsprogramm lässt sich nicht problemlos in die Tat umsetzen. In den Jahren 1992-1995 ist eine Art Rückschritt ("roll-back") zu beobachten. Der Vorschlag für eine CO₂-/Energiesteuer, die im Grunde als Testlauf für das neue Vorgehen gelten kann, wird in den zwei Jahre dauernden Verhandlungen aufgeweicht und ist schließlich 1994 endgültig vom Tisch. Neben der gescheiterten CO₂-Steuer im Energiesektor geraten auch die Debatte über Umweltsteuern in anderen Politikbereichen wie dem Verkehr, über die Verpackungsrichtlinie und über den Vorschlag für eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung ins Stocken. Die Kommission selbst spricht in der Zwischenevaluation⁶ des Fünften Umweltaktionsprogramms eine erstaunlich deutliche

⁶ Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Fortgangsbericht der Kommission. Luxemburg, 1997.S.14.

Sprache: *„Was fehlt, ist der politische Wille, sie (die Komponenten des fünften Programms, Anmerk. der Red.) durchzusetzen. (...) Ein stärkeres Bewusstsein gemeinsamer Verantwortung ist erforderlich. (...) Die allerwichtigste Aufgabe ist es schließlich, die Mittel zu finden, mit denen so viel Druck ausgeübt werden kann, dass tatsächliche Fortschritte erzielt werden und das Bewusstsein für die Dringlichkeit der Sache entwickelt wird.“*

Seit 1995 ist die Kommission fortlaufend darum bemüht auszuprobieren, was im Bereich der Umweltpolitik geht und was nicht. Mit dem Vertrag von Amsterdam (September 1997, im Mai 1999 in Kraft getreten) wird jedoch wieder ein wichtiger Schritt getan, denn das Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung wird auf eine Stufe mit dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts gestellt, das heißt, beide Ziele sind institutionell gleichwertig. Dadurch ist es der Kommission möglich, beim Gipfel in Cardiff (Juni 1998) neue Vorschläge zur Stärkung der Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche vorzulegen (siehe 2.1.3). Die Strategie zur Bekämpfung der Versauerung, die die Kommission seitdem eingeführt hat, ist ein Beispiel für eine neue langfristige Politik zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, in diesem konkreten Fall mit dem Ziel, die Versauerung unter bestimmte „Critical Loads“ zu bringen. Auch die anlässlich von Kyoto formulierten CO₂-Reduktionsziele und die Wiederbelebung des Ökosteuergedankens sind Anzeichen dafür, dass die nachhaltige Entwicklung wieder auf der Tagesordnung steht. Marktorientierte Instrumente zur Förderung einer effizienten Verwendung von Rohstoffen stehen wieder zur Diskussion, ebenso die Verantwortung von Fahrzeug-, Elektronik- und Baustoffproduzenten für die entsprechenden Abfälle.

25

Mit der Einführung von Rahmenrichtlinien wird den Mitgliedstaaten in einigen Fällen erneut die Festlegung von Emissionsgrenzwerten innerhalb bestimmter Bandbreiten überlassen (Rahmenrichtlinie Wasser, IPPC⁷). In der Gesetzgebung werden hauptsächlich verfahrensmäßige statt inhaltlicher Aspekte betont (IPPC, EMAS⁸) und die Formulierung von Umweltnormen (environmental standard setting) wird an technische Organe delegiert (CEN⁹, Verpackungsrichtlinie, Umweltzeichen, Chemicals Legislation, IPPC).

⁷ Die Richtlinie des Rates 96/61 EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („Integrated Pollution Prevention and Control“) schreibt ein integriertes Genehmigungsverfahren für neue und bestehende Anlagen vor.

⁸ Verordnung des Rates 1836/93 EG über die freiwillige Beteiligung von gewerblichen Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung („Environmental Management and Audit Systems“).

⁹ Europäisches Komitee für Normung. Daneben gibt es noch die Normungsgremien CENELEC und ETSI. Kritiker dieser Einrichtungen sagen, dass die Normung zu sehr technischen Experten überlassen wird.

Im Vorgriff auf die Evaluation des Fünften Umweltaktionsprogramms sagt die Kommission selbst¹⁰: *„Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend hat sich das umweltpolitische Konzept der Gemeinschaft von detaillierten Verordnungen hin zu gemeinschaftspolitischen Zielsetzungen durch Rahmenrichtlinien verschoben. Den Mitgliedstaaten wird somit die Flexibilität gegeben, diese Maßnahmen in nationale Gesetzgebung umzusetzen und dabei die kostenwirksamste Kombination von Instrumenten zur Errückung ihrer Ziele zu wählen. Somit werden immer mehr neue Instrumente eingesetzt, deren Verankerbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht immer deutlich ist.“* Ende November 1999 erscheint die Evaluation des Fünften Umweltaktionsprogramms.¹¹ Darin wird erneut konstatiert, dass zwar einiges erreicht wurde, aber die erzielten Verbesserungen durch das starke Wachstum in bestimmten Sektoren wie Verkehr, Energie und Tourismus zunichte gemacht werden. Die Kommission stellt zudem fest, dass die Mitgliedstaaten den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich des Umweltrechts noch immer nicht vollständig realisieren. Das Fünfte Umweltaktionsprogramm hat zwar zu einer stärkeren Bewusstmachung der Umweltproblematik beigetragen, aber die Grundprinzipien des Programms sind von allen Beteiligten noch weitaus besser in die Praxis umzusetzen.

Das Sechste Umweltaktionsprogramm, das nächstes Jahr fertig gestellt werden soll, muss sich nach Aussage der Kommission auf die Förderung eines umweltverträglicheren Produktions- und Konsumverhaltens durch eine Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und der damit verbundenen Umweltbelastung konzentrieren.

2.1.3 Einbeziehung in andere Politikbereiche

Die *Einbeziehung* von Umweltzielen in andere Politikbereiche (auch „Mainstreaming“ der Umweltpolitik genannt) nimmt nur langsam Gestalt an. Erst das Fünfte Umweltaktionsprogramm (1992) verweist nachdrücklich auf die große Bedeutung der sektoralen Einbeziehung, das heißt der Einbeziehung von Umweltzielen in Politikbereiche wie Landwirtschaft, Verkehr und Energie. Bei der Formulierung neuer politischer Richtlinien oder Maßnahmen sind mögliche Umweltfolgen zu berücksichtigen und ist erforderlichenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Es werden verschiedene Initiativen für eine engere Zusammenarbeit der Generaldirektionen gestartet (die Generaldirektion XI ist in dieser Hinsicht sehr aktiv), aber sie verlaufen letzten Endes alle im Sande. In dem bereits genannten Fortgangsbericht¹² stellt die Kommission fest, dass die Maßnahmen zur Förderung einer Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche *„bisher wenig effektiv (gewesen) sind (...) die Botschaft des Fünften Aktionsprogramms wurde in operationeller Hinsicht noch unzureichend von der Kommission integriert.“*

¹⁰ KOM99/263 Mitteilung „Binnenmarkt und Umwelt“, 8. Juni 1999.

¹¹ Global Assessment on the overall results of the European Union's 5th Environment Action Programme (Globale Bewertung der Gesamtergebnisse des Fünften Umweltaktionsprogramms der Europäischen Union). November 1999. Siehe auch Arbeitsdokument der Europäischen Kommission SEC (1999)1911.

¹² Siehe Fußnote 6.

Der Vertrag von Amsterdam gibt jedoch auch in diesem Punkt neue Impulse, denn er schreibt fest, dass die Einbeziehung von Umweltaspekten in andere Politikbereiche von essenzieller Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung ist (Artikel 6). Die Kommission legt auf dem Gipfel von Cardiff (1998) ein Strategiepapier vor, mit dem die Staats- und Regierungschefs die Fachräte für Landwirtschaft, Energie und Verkehr auffordern, Bericht zu erstatten und eine Strategie für den Umweltschutz und eine nachhaltige Entwicklung in den betreffenden Ressorts vorzulegen. Im Dezember 1998 weitet der Europäische Rat in Wien dieses Ersuchen auf den Binnenmarktrat, den Rat der Industrieminister und den Rat für Entwicklungszusammenarbeit aus. Auf dem Europäischen Rat von Köln (Juni 1999) werden der Ecofin-Rat, der Rat der Fischereiminister und der Rat der Außenminister einbezogen. Die im Dezember 1999 auf dem Gipfel von Helsinki vorgelegten Berichte der ersten sechs Räte enthalten kaum konkrete Beispiele für eine tatsächliche Einbeziehung. Gleichzeitig präsentiert die Kommission einen Bericht über Indikatoren, um den Grad der Einbeziehung zu messen und einen Vorschlag für die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Gesetzesvorhaben.

Problematisch ist die Frage, wie sich der Fortschritt der Einbeziehung feststellen lässt. Wie kann man erkennen, dass andere Sektoren Umweltüberlegungen in die eigene Politik einbeziehen? Qualitätsbezogene Berichte können zu Window-Dressing führen; die Europäische Umweltagentur¹³ untersucht daher in erster Linie, wie die in den verschiedenen Politikbereichen eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente ausgestaltet werden. Sie beschäftigt sich insbesondere mit der Rolle von Preisen, Abgaben und Subventionen bei der umweltfreundlicheren Gestaltung wirtschaftspolitischer Aktivitäten in den Sektoren (Marktintegration). Zudem registriert die Agentur den Einsatz von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltmanagementsystemen und Produktpolitik, um Umweltauswirkungen antizipieren und minimieren können (Managementintegration).

27

2.1.4 Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz

Die gesellschaftliche Internalisierung der Notwendigkeit der Umweltpolitik wird im EU-Kontext als "gemeinsame Verantwortung" bezeichnet, in den Niederlanden spricht man auch von "draagvlakvorming" (gesellschaftliche Akzeptanz schaffen). Diesem Ziel dient unter anderem das 1994 eingesetzte Allgemeine Beratende Umweltforum¹⁴, bestehend aus 32 einflussreichen "Zielgruppenvertretern", die die Kommission auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung beraten sollen. Darüber hinaus gibt es eine Arbeitsgruppe zur Evaluation der Umweltpolitik, in der sich die Generaldirektoren für Umwelt aus den Mitgliedstaaten mit der Kommission beraten. Und im Dezember 1993 entsteht ein informelles Netz von Inspektoren von

¹³ Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht. Europäische Umweltagentur, Kopenhagen, 1998.

¹⁴ Seit 1997 Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development).

Industrieanlagen (Impel, EU-Netzwerk für Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts). Daneben gibt es eine große Anzahl von Beratungsgremien, in denen die Kommission und ein breites Spektrum europäischer Organisationen (Industrie, Umweltorganisationen, regionale und lokale Behörden) vertreten sind.

Auf einzelstaatlicher Ebene legt die Kommission großen Wert auf die Erstellung nationaler Umweltstrategiepläne (wie das niederländische Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik) zur Ausgestaltung der gemeinsamen Verantwortung. Darüber hinaus werden auch Beratungsgremien gefördert. Der Ausschuss der Regionen hat 1994 einen Ausschuss für Umwelt, Raumordnung und Energie eingesetzt, in dem sich regionale und lokale Behörden in die Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung einbringen können. Die Kommission unterstützt zudem aktiv Umweltorganisationen, die auf europäischer Ebene operieren (möchten). Der Kommissionspräsident, der Kommissar für Umwelt und Vertreter dieser Umweltorganisationen haben ihre Zusammenarbeit organisiert.

Viele Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, haben schließlich in bilateralen Kontakten aktiv am Aufbau und an der Unterstützung der Umweltbewegung, der Umweltministerien, Aufsichtsbehörden, Dachorganisationen der Wirtschaft usw. mitgewirkt, nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch in den beitriftswilligen Ländern.

2.2 Hindernisse für den weiteren Fortschritt

Nach der vorstehenden Skizzierung der EU-Umweltpolitik möchte der Beirat des Umweltministeriums im Zusammenhang mit der Frage des Ministers zu einer möglichen/angestrebten Differenzierung eine Reihe von Problemen verschiedener Art identifizieren, auf die der weitere Ausbau der europäischen Umweltpolitik in den nächsten Jahren nach seiner Ansicht stoßen wird.

Das erste Problem ist die Diskussion über die **künftige Konfiguration** der EU, die aufgrund des bevorstehenden Beitritts von 10 mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Zypern, Malta und der Türkei umso dringlicher wird, während sich mittlerweile sogar ein Land wie die Ukraine als Beitrittskandidat anmeldet. Im Hinblick auf die Ziele der Umweltpolitik sollte der gemeinschaftliche Besitzstand im Umweltrecht einen möglichst großen territorialen Anwendungsbereich haben. In kritischen Betrachtungen¹⁵ zum Vertrag von Amsterdam wird jedoch nachdrücklich die Ansicht vertreten, dass es der EU in den nächsten Jahren darum gehen muss, ein System koordinierter Vielfalt zu entwerfen. Donner meint damit, dass Unterschiede zwischen den nationalen Systemen – auch im Bereich der Umweltpolitik – bis zu einem gewissen

Grad bestehen bleiben müssen und damit verbundene Verzerrungen und Hindernisse durch gegenseitige Anerkennung und Koordinierung der Gesetzgebung vermieden werden müssen. Carius et al. prophezeien, dass der Begriff "Flexibilität", der im Vertrag von Amsterdam eingeführt wird, angibt, dass die europäische Integration in verschiedenen Gruppen von Ländern eine unterschiedliche Reichweite haben wird. Man greift dabei auf das Konzept der variablen Geometrie ("Concept of variable geometry") zurück. Doch auch hier kann es sich nur um eine "verstärkte Zusammenarbeit", nicht etwa um eine Aufweichung des Gemeinschaftsrechts handeln.

Auch die Dehaene-Kommission¹⁶ stellt in ihrem Vorschlag für eine Reform der gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren eine Gruppierung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten nach dem jeweiligen Integrationsstand vor. Das Konzept eines "Kerneuropas" wird wiederbelebt. Dabei muss man sich Europa als eine Art Zwiebel mit einem Kern föderalistisch kooperierender Mitgliedstaaten vorstellen, darunter die Niederlande. Um den Kern herum befindet sich eine Schale mit Mitgliedstaaten, die nicht über den derzeitigen Integrationsstand hinausgehen möchten, zum Beispiel das Vereinigte Königreich und Dänemark. Die äußerste Schale umfasst die Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa. Sie haben noch längst nicht den erforderlichen Standard in allen Politikbereichen verwirklicht, zählen aber inzwischen dennoch zum Kreis der EU-Mitgliedstaaten. Wichtig ist eine solide "Aufstiegsregelung" für Länder der äußersten Schale: Eine stärkere Beteiligung am Binnenmarkt muss der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes einhergehen. Dieser Vorschlag ermöglicht eine schnelle Erweiterung der EU, die aus Gründen der europäischen Sicherheit und der geopolitischen Stabilität von großer Bedeutung ist. Gleichzeitig geht die Erweiterung in diesem Fall nicht auf Kosten des Fortschritts der europäischen Umweltpolitik.

Sollte es zur Gruppenbildung kommen, werden die Länder in der Innenschale den gemeinschaftlichen Besitzstand anwenden, während sich die Länder in den äußeren Schalen weniger stark beteiligen werden. Eine dominierende Rolle des Binnenmarktes scheint dabei übrigens von Vorteil für den Umweltschutz zu sein, da nur schwer

¹⁵ Siehe Mr. J.P.H. Donner: "Het verdrag van Amsterdam, slotbeschouwing" (Der Vertrag von Amsterdam, Schlussbetrachtung), NJB 16. Juli 1999 Nr. 27, siehe Alexander Carius, Ingmar von Homeyer, Stefani Bär: "The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility" (Die Osterweiterung der Europäischen Union und die Umweltpolitik: Herausforderungen, Erwartungen, Geschwindigkeit und Flexibilität) Veröffentlichung in Katharina Holzinger und Peter Knoepfel (Hrsg.): "Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement (Die Umweltpolitik in einer Europäischen Union variabler Geometrie? Die Herausforderung der nächsten Erweiterung)" Basel, 1999.

¹⁶ R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission. 18. Oktober 1999.

vorstellbar ist, dass die äußersten Schalen Zugang zum Binnenmarkt erhalten, ohne gleichzeitig wenigstens eine Mindestharmonisierung (wenigstens) der Produkthanforderungen vornehmen zu müssen. Unsicherheit über die künftige Struktur der EU bedeutet dabei in jedem Fall Unsicherheit über den Fortschritt der Umweltpolitik. Hinzu kommt, dass die Beitrittsländer **nach dem Beitritt** über die Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik mitentscheiden werden, und das in einer Situation, in der sie selbst in zahlreichen Politikbereichen (darunter in der Umweltpolitik) noch einen Rückstand aufholen müssen. Eine weitere Verschärfung der europäischen Umweltpolitik ist unter solchen Voraussetzungen nicht zu erwarten.

Von dem Besitzstand in der Umweltpolitik müssen in jedem Falle die Produkthanforderungen vom ersten Tag des Beitritts an gelten, da sie großen Einfluss auf den Binnenmarkt haben. Für den Rest können Übergangszeiten vereinbart werden. Die Europäische Kommission hat erst kürzlich Polen eindeutig zu verstehen gegeben, dass man nachdrücklich auf die vollständige Umsetzung des Besitzstandes in die nationale Gesetzgebung bestehen wird und sich bestenfalls auf Übergangszeiten für bestimmte Teilbereiche einlassen wird. Für die Kommission scheinen Übergangszeiten bis spätestens 2010 in Frage zu kommen. Beobachter befürchten jedoch, dass aus politischen Gründen noch längere Übergangszeiten gelten werden.

Entwicklungen in der Umweltsituation der Beitrittskandidaten

(Sämtliche Informationen in den Kästen stammen aus dem Bericht "Environment in the European Union at the turn of the century", Europäische Umweltagentur, Kopenhagen.1998. In der genannten Veröffentlichung fehlen übrigens Angaben zur Umweltsituation in Malta und der Türkei.)

Mittel- und osteuropäische Beitrittskandidaten:

- Aufgrund des Wirtschaftswachstums in diesen Ländern könnte das dortige **Konsum- und Produktionswachstum** größer als in den EU-Mitgliedstaaten ausfallen. Insbesondere die private PKW-Nutzung könnte bis 2010 um 60 % steigen. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass das Wirtschaftswachstum die bestehenden Probleme wie das städtische Abfallaufkommen, das hohe Verkehrsaufkommen und die Umweltverschmutzung noch verschlimmern wird.
- Aufgrund der Maßnahmen, die wahrscheinlich im Laufe des Heranführungsprozesses zu ergreifen sind, werden der **Energieverbrauch und die Energieintensität** vermutlich drastisch zurückgehen. Vor allem im Industriesektor könnte die Energieintensität bis 2010 um 35 % verbessert werden. Die Umstrukturierung des Energiesektors führt möglicherweise zu einer erheblichen Verringerung der Schwefeldioxid- und Kohlendioxidemissionen, wobei die Kosten relativ gering sein werden. Aufgrund einer Senkung des Depositionsniveaus wird der Anteil der von Versauerung betroffenen Ökosysteme wahrscheinlich von 44 % 1990 auf 6 % 2010 zurückgehen. Auch die Ökosysteme in der EU werden von diesem Abbau der Emissionen profitieren. Die Erfolge bei der Bekämpfung der Eutrophierung werden dagegen voraussichtlich bescheidener ausfallen. Allein schon eine Steigerung der Energieeffizienz könnte den Ausstoß von Treibhausgasen zwischen 1990 und 2010 in den Beitrittsländern um ungefähr 8 % senken.
- Momentan sind die **Verkehrssysteme** in diesen Ländern weniger umweltschädlich als in der EU. Das Schienennetz ist in den meisten Beitrittsländern gut entwickelt, obwohl eine Modernisierung erforderlich ist. Dagegen sind das Straßennetz und der Privatverkehr weniger gut entwickelt. Diese Ausgangssituation bildet eine gute Basis für die Entwicklung eines effizienten, relativ umweltfreundlichen Verkehrssystems.
- Nach der Krise in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ist die Produktion im **Agrarsektor** in den letzten Jahren wieder gestiegen. Dabei ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Kunstdünger auf einem niedrigen Niveau geblieben. Die Möglichkeit einer Zunahme des Düngemiteleinsatzes stellt eine große potenzielle Gefahr für die Wasserqualität dar. Die in den Beitrittsländern vollzogenen Reformen im Grundeigentum haben weit reichende Folgen für die Bodennutzung und führen zu einem Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion. Die Einbeziehung von Umweltüberlegungen, die sich aus der Reform der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik ergibt, ermöglicht dennoch einen Schutz von Ökosystemen. Der ländliche Raum kann wirtschaftlich stark von einer Förderung umweltfreundlicher Bewirtschaftungsmethoden und der Entwicklung von Ökotourismus profitieren. Dabei würde zugleich die Artenvielfalt gewahrt.

(siehe nachfolgende Info-Boxen)

Das zweite Problem ist die **effektive Durchführung** der europäischen Umweltpolitik. Dabei geht es um vier Aspekte. Zunächst um die Übertragung der EU-Regelungen in die nationale Gesetzgebung mit einer eventuellen Delegation von Kompetenzen an regionale Gebietskörperschaften: die so genannte "Umsetzung". Anschließend erfolgt die tatsächliche Anwendung der nationalen/regionalen Gesetzgebung, die "Implementierung". Danach folgen die Kontrolle ("Aufsicht") der Implementierung und gegebenenfalls die "Durchsetzung" (in der EU-Terminologie "enforcement"). Verordnungen wirken im Übrigen unmittelbar, das heißt, es bedarf keiner Umsetzung, wobei jedoch dieselben Folgemaßnahmen zu ergreifen sind. Bei Aufsicht und Durchsetzung ist auch zwischen europäischer Ebene und nationaler bzw. regionaler Ebene zu unterscheiden.

Der Anteil der Umweltgesetze, der nicht in allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde, ist 1999 mit 18 % immer noch zu hoch.¹⁷ Die Mitgliedstaaten werden daher häufig von Organisationen und Unionsbürgern, aber auch von der Kommission abgemahnt, wobei sich 40 % der Beschwerden auf Umweltgesetze beziehen. Die Umsetzung des EU-Umweltrechts ist daher immer noch sehr genau im Auge zu behalten. Noch größer ist die Besorgnis über die Implementierung der in das nationale Recht umgesetzten europäischen Umweltregelungen: Bis vor kurzem waren Kontrolle und Durchsetzung der nationalen bzw. regionalen Implementierung laut den Verträgen ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Dabei gibt es zwischen den Mitgliedstaaten in puncto Kontrolle und Durchsetzung große Qualitätsunterschiede. Die Mitgliedstaaten widersetzen sich bisher der Einrichtung einer unabhängigen EU-Aufsichtsbehörde für den Umweltschutz, die die Implementierung auf Gemeinschaftsebene durchsetzen soll. Allerdings haben verschiedene Mitgliedstaaten Initiativen gestartet mit dem Ziel, Kontrolle und Durchsetzung effektiver zu gestalten, doch diese stecken noch in den Kinderschuhen. Die Niederlande haben zum Beispiel durch die Bereitstellung von Arbeitskräften und Kapital zur Bildung eines Netzwerks für Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts (Impel) beigetragen. In diesem Netzwerk werden Fachwissen und institutionelle Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsame Versuchsprojekte gestartet.

Auch die Kommission hat die Diskussion um die Implementierung des Gemeinschaftsrechts angekurbelt.¹⁸ Sie erstellt jährlich einen Bericht über die Anwendung der Umweltgesetze.¹⁹ Eine für die Kommission wichtige Informationsquelle bilden die Beschwerden von Bürgern und Umweltorganisationen, die direkt oder über

¹⁷ KOM 99/263 Binnenmarkt und Umwelt.

¹⁸ KOM 96/500.

¹⁹ Annual Report on Monitoring the Application of Community Environmental Law (Jahresbericht zur Überwachung der Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts), 1998.

die Fragen des Europäischen Parlaments bei der Kommission eingehen. Darüber hinaus hat die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren ("Infringement procedure") stark zugenommen. Wird ein Mitgliedstaat vom Europäischen Gerichtshof in einem solchen Verfahren verurteilt, so kann die Kommission hohe Geldstrafen auferlegen, was dazu geführt hat, dass das Vertragsverletzungsverfahren als Sanktionsmittel inzwischen ernst genommen wird. So wurden die Niederlande, als es noch keine Geldstrafen gab, viermal wegen der Nichteinhaltung der Vogelschutzrichtlinie abgemahnt. Jetzt, da hohe Geldstrafen in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des BSP drohen, sehen sich die Niederlande eher gezwungen, weitere Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Der starke Druck auf den derzeitigen Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei, die Nitratrichtlinie innerhalb der gesetzten Fristen umzusetzen, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es sich bei den Geldstrafen inzwischen um ein ernst zu nehmendes Sanktionsmittel handelt; im Fall der Nitratrichtlinie droht den Niederlanden eine Strafe in Höhe von 500 000 Gulden pro Tag. Diese Sanktionsmöglichkeit wurde erst mit dem Maastricht-Vertrag (1992) für verschiedene Politikbereiche ins Leben gerufen, unter anderem für die Umweltpolitik.

Das dritte Problem ist die **Einbeziehung** von Umweltzielen in die anderen Politikbereiche. Diese Einbeziehung ist für die Weiterentwicklung der Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung. Die Europäische Umweltagentur meint jedoch, dass integrierte Strategien zur Berücksichtigung von Umweltüberlegungen in der Formulierung sektorspezifischer Ziele noch immer selten anzutreffen sind.²⁰ Entsprechende Beispiele lassen sich nur in einzelnen Mitgliedstaaten finden: Mindestens fünf Länder, darunter die Niederlande, haben eine Verkehrspolitik formuliert, in die Umweltziele einbezogen wurden. Wer sich im Übrigen an den Antrag Boers-Wijnsberg²¹ erinnert und in der heutigen Praxis nur zögernde Fortschritte ausmacht, erkennt, dass Papier auch in den Niederlanden geduldig ist und die tatsächliche Einbeziehung in andere Politikbereiche nur mühsam vorankommt. Fest steht jedoch, dass ein Problem wie die Klimaveränderung ohne eine effektive Einbeziehung in andere Politikbereiche auf keinen Fall zu bewältigen ist.

²⁰ Environment in the European Union at the turn of the century. The story line. (Die Umwelt in der Europäischen Union an der Schwelle zum neuen Jahrhundert), Zusammenfassung, S.26. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1999.

²¹ In dieser von der Zweiten Kammer angenommenen Gesetzesvorlage (Zweite Kammer 1987-1988, 20298 Nr. 5) wurde die niederländische Regierung ersucht zu berichten, welche Fortschritte die Ministerien in ihren Politikfeldern bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung machen.

Entwicklungen in der Umweltsituation der Beitrittskandidaten (Fortsetzung)

Mittel- und osteuropäische Beitrittskandidaten:

- Die Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von **städtischen Abwässern**, die für die Beitrittsländer mit weit reichenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Abwasserbehandlung verbunden ist – einschließlich einer Verringerung der Nährstoffbelastung –, und der Bau von Kanalisationssystemen können die Belastung der Gewässer mit organischen Verbindungen um zwei Drittel und den Eintrag von Nährstoffen um 40-50 % senken. Damit würden die Nitrat- und Phosphatkonzentrationen sowohl in der Ostsee als auch im Schwarzen Meer möglicherweise um ca. 15-30 % zurückgehen. Allerdings hätten solche Maßnahmen auch einen erheblichen Anstieg der Klärschlammmenge zur Folge. Außerdem könnten sich die Kosten für den Bau der erforderlichen Abwasserkläranlagen (ohne die Kosten für den Anschluss an die Kanalisation) auf schätzungsweise 9 Milliarden Euro belaufen.
- Mit der Durchführung der EU-Politik in den Beitrittsländern könnte die Emission bestimmter **gefährlicher Stoffe** erheblich gemindert werden. Vor allem die Bleiemissionen könnten im nächsten Jahrzehnt erheblich zurückgehen. Allerdings werden potenzielle Verbesserungen wahrscheinlich größtenteils durch das zunehmende Verkehrsaufkommen zunichte gemacht. Die Übernahme der EU-Politik könnte auch zu einer Verringerung der Kupfer-, Quecksilber- und Cadmiumemissionen führen. Der Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion wird voraussichtlich zu einer weitaus höheren Belastung mit allen untersuchten Pflanzenschutzmitteln führen, während die wahrscheinlich zunehmende Abfallverbrennung einen Anstieg der Hexachlorcyclohexanemissionen (HCH) zur Folge haben wird.
- Was die **grenzüberschreitende Luftverschmutzung** anbelangt, ist davon auszugehen, dass der Ausstoß von Schwefeldioxid und Stickoxiden um ca. 40-50 % abnehmen wird. Die Deposition dieser Stoffe wird folglich abnehmen. Dennoch werden noch immer zwei Drittel der Ökosystemflächen von Versauerung und insbesondere von Eutrophierung betroffen sein.
- **Luftverschmutzung in Städten**: Etwa 90 % der Bevölkerung leben in Städten, in denen sie Luftverunreinigungen ausgesetzt sind, die die Schwellenwerte überschreiten. Für alle Luftschadstoffe sind Verbesserungen zu erwarten, insbesondere für Benzol. Trotzdem werden Benzpyren, Stickoxide und in geringerem Maße Schwefeldioxid und Feinstaub (vor allem PM10) auch weiterhin große Probleme bereiten.
- Die vorhandenen Standorte mit **gefährlichen Abfällen** und die Kernkraftwerke in der Region gefährden die Gesundheit der Menschen und die Umwelt. Zu den schweren umweltschädlichen und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen, die damit in Verbindung gebracht werden, gehören eine niedrigere Lebenserwartung, ein höheres Krankheitsrisiko und schwerwiegende Folgen für Ökosysteme.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich aus dem Entscheidungsprozess in der EU. Impulse für eine Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche müssen überwiegend von der Kommission und dem Parlament ausgehen, während die eigentliche Beschlussfassung zumeist in den Räten erfolgt, die per definitionem nach Politikbereichen organisiert sind. Die neue Europäische Kommission kann möglicherweise eine Schlüsselrolle in der Förderung der Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche spielen.

Eng mit dem Obengenannten verbunden ist die Frage der so genannten perversen Subventionen²². Die finanzielle Unterstützung ist ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument für die Verwirklichung politischer Ziele, doch bei der Verwendung von EU-Mitteln besteht noch lange keine Abstimmung zwischen Umweltpolitik und anderen Politiken. Es ist immer noch möglich, mit Mitteln aus dem Strukturfonds Projekte zu realisieren, in denen Nachhaltigkeitskriterien in unzureichendem Maße berücksichtigt werden. So wird die nichtnachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen gefördert und damit im Grunde genommen sanktioniert; dieses Problem ist typisch für die Sektoren Fischerei, Landwirtschaft, Verkehr und Energie. Bereits 1992 war die Vergabe von Mitteln für regionale Programme an Bedingungen geknüpft, zum Beispiel an die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und an die Erstellung einer Ökobilanz (State of the Environment Report); die Kommission übt auch hier eine Kontrollfunktion aus. So wurden beispielsweise bestimmte Mittel, die Portugal zugeteilt worden waren, eingefroren bzw. zurückgefordert, weil die Bedingungen nicht erfüllt wurden. In der Agenda 2000 ist dagegen festgelegt, dass die betroffenen Mitgliedstaaten selbst die "Cross-Compliance" für Mittel aus dem Agrarhaushalt überwachen. Ungefähr 50 % des EU-Haushalts²³ entfallen auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Mit diesem Geld werden zum Teil intensive Formen der Landwirtschaft gefördert. Die unzureichende Einbeziehung umweltpolitischer Aspekte bei der Verwendung finanzieller Mittel zeigt sich unter anderem auch darin, dass Mittel für Forschungen im Bereich der Energieerzeugung zu 55 % für die Kernenergie bestimmt sind und nur zu 25 % für Wasserkraft, Wind- oder Sonnenenergie. Somit ist auch in diesem Bereich ein stetes Vor und Zurück zu beobachten, obwohl eine starke Verbesserung der Erfüllung der auferlegten Bedingungen vonnöten ist.

²² Perverse Subventionen sind Subventionen, die zumeist den Nebeneffekt haben, dass sie die nichtnachhaltige Bewirtschaftung von Ressourcen fördern und damit im Grunde sanktionieren; sie sind typisch für die Sektoren Fischerei, Landwirtschaft, Verkehr und Energie. Bennett, G. et al.: Onderzoek naar de internationale aspecten van milieubeleid (Studie über die internationalen Aspekte der Umweltpolitik), Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, 1999.

²³ Zahlen von 1998. Aus: EU Accession and the Environment: An Introduction. (EU-Beitritt und die Umwelt: eine Einführung) FoEE/EEB Brüssel, 1998.

Entwicklungen in der Umweltsituation der Beitrittskandidaten (Fortsetzung)

Zypern:

- Trotz einiger Belastungen ist die Umweltqualität auf Zypern im Großen und Ganzen gut. Vor allem an der Küste zeichnet sich eine zunehmende Urbanisierung ab. Die städtische Bevölkerung nahm von 44 % 1974 auf 68 % 1992 zu. Im Tourismus ist eine vergleichbare Entwicklung zu beobachten: 93 % der Bettenkapazität befinden sich entlang der Küste. Das hat zu einer starken Umweltbelastung in der Küstenregion geführt, die durch die Entwicklung der Infrastruktur und in geringerem Maße durch die Entwicklung des Agrar- und Industriesektors noch verstärkt wurde.
- Vor allem die Wasserversorgung – es herrscht Wasserknappheit – und die Bedrohung der Wasserqualität durch Abwässer und landwirtschaftliche Chemikalien geben Anlass zur Sorge. In manchen Teilen der Küstenregion sind die Nitratkonzentrationen im Grundwasser gestiegen. Das Hauptproblem ist jedoch nach wie vor die übermäßige Wasserentnahme, die dazu führt, dass das Grundwasser zunehmend versalzt. Das Abfallaufkommen (470 kg pro Jahr in Wohngebieten und 670 kg pro Jahr in touristischen Gegenden) hat für Probleme in der Abfallentsorgung und -verarbeitung geführt. In der Landwirtschaft geben Bodenerosion, der Einsatz von Herbiziden und anderer Chemikalien den größten Anlass zur Sorge. Die Bodenqualität ist jedoch gut.
- Der Schutz der Küstenregion und die rationelle Bewirtschaftung der Wasservorräte sind zweifellos die beiden wichtigsten und dringlichsten Probleme, für die ein Kernprogramm mit schnellen Abhilfemaßnahmen erforderlich ist. Angesichts des geringen territorialen Umfangs und der geographischen Beschränkungen der Insel sind darüber hinaus die hohe Anfälligkeit und Empfindlichkeit Zyperns für Unfälle, die zu Wasser- und Bodenverunreinigungen führen können, und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen besonders besorgniserregend.

Das vierte Problem ist die erforderliche Förderung der **gesellschaftlichen** Akzeptanz der Umweltpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten. Das gilt für einen Teil der derzeitigen 15 Mitgliedstaaten und in besonderem Maße für die Beitrittskandidaten. Ohne Fachkenntnisse und ohne die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren und Behörden sind eine effektive Implementierung der Umweltpolitik und deren Einbeziehung in andere Sektoren ein unmögliches Unterfangen. Analysen zur Entwicklung der niederländischen Umweltpolitik zeigen, dass der soziale Druck einer der wichtigsten Faktoren für die Einbeziehung umweltpolitischer Aspekte in andere Politikbereiche ist.²⁴ Das gilt mutatis

²⁴ "Instruments in environmental policy and their mutual relations" (Instrumente der Umweltpolitik und ihre Wechselbeziehungen), Hans Th.A. Bressers.CSTM, Universität Twente,1999.

mutandis zweifellos auch für die europäische Umweltpolitik. Diese Entwicklung kann unter anderem durch bilaterale Projekte zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten gefördert werden; solche Projekte gibt es bereits. Darüber hinaus müssen aber auch die Vorhaben aus dem Fünften Umweltaktionsprogramm realisiert und erweitert werden. Eine große Rolle spielt dabei die Frage, inwieweit sich die Unionsbürger mit der EU identifizieren. Sie kennen lokale, regionale und nationale Verwaltungsebenen, die EU-Verwaltung erscheint ihnen dagegen wenig transparent und deren demokratische Legitimation noch sehr dürftig. In der bereits erwähnten Diskussion über die künftige Konfiguration der EU muss es auch um eine Verbesserung von Transparenz und Legitimation gehen, unter anderem um die Effektivität der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zu erhöhen.

Das fünfte Problem stellt sich bei den **globalen Übereinkommen** zum Freihandel und damit auch beim **Verhältnis zwischen Handel und Umwelt**. In der EU kommt es allmählich zu einer Verlagerung innerhalb dieses Verhältnisses, wobei das relative Gewicht der Umweltziele den Vertragstexten zufolge zuzunehmen scheint. Tatsache ist jedoch, dass die EU bei der Lösung der Umweltprobleme, die mit den "Global Commons" zu tun haben (Ozonschicht, Klima, Meere, Artenvielfalt), zwar eine gewichtige Rolle spielt, aber nicht groß genug ist, diese Probleme selbst zu lösen. Das gilt auch für die Umweltaspekte, die mit dem Welthandelssystem verbunden sind. Die EU muss somit an dem Verhältnis Binnenmarkt – Umwelt arbeiten, aber darüber hinaus auch entsprechende Maßnahmen auf globaler Ebene in den Bereichen Handel und Umweltschutz ergreifen. Dieser Prozess verläuft nur sehr schleppend. Seit Rio (1992) sind – abgesehen von der wiederholten Bestätigung der guten Vorsätze – keine substanziellen Fortschritte zu vermelden.

Für 2000 ist eine neue Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation WTO geplant (die Millenniumrunde). Die Mitgliedstaaten der EU sind nicht direkt an den Verhandlungen beteiligt, sondern werden von der Europäischen Kommission vertreten.²⁵ Die EU spricht also mit einer Stimme und die Mitgliedstaaten können sich später nicht von den Vereinbarungen distanzieren. Die Vereinigten Staaten wollen insbesondere über niedrigere Einfuhrzölle und die Landwirtschaft sprechen, während die EU auch Punkte wie den Umweltschutz, Sozialstandards und Nahrungsmittelsicherheit in die Diskussion einbeziehen möchte. Themen wie geistiges Eigentum, freier Dienstleistungsverkehr und der Umgang mit der Biotechnologie werden ebenfalls zur Sprache kommen. Die

²⁵ Die Kompetenz der Mitgliedstaaten ist nur bei internationalen Abkommen nahezu vollständig auf die EU übertragen worden, die dabei von der Kommission vertreten wird. In allen anderen Bereichen koordiniert die EU (in diesem Fall die Kommission und/oder das Land, das in dem Augenblick den Vorsitz hat) lediglich die Standpunkte der Mitgliedstaaten und müssen Abkommen wie in Kyoto von allen Mitgliedstaaten gesondert ratifiziert werden.

Entwicklungsländer nehmen wieder eine andere Haltung ein: Sie haben noch immer große Mühe, den Verpflichtungen aus der letzten Runde nachzukommen (man müsse erst die Uruguay-Runde gründlich evaluieren, insbesondere im Hinblick auf die Folgen der damals geschlossenen Freihandelsabkommen für die Umwelt und die soziale Situation). Sie sind ebenso wenig erpicht auf handelshemmende Umweltabkommen, die vor allem durch die Umweltprobleme der reichen Länder bestimmt werden und den Bemühungen der Entwicklungsländer, ihren Rückstand aufzuholen, wenig oder gar nicht Rechnung tragen. Die Gespräche zur Feststellung der Tagesordnung dieser Millenniumrunde Ende November in Seattle endeten ohne konkrete Vereinbarungen, sodass der Termin und die Tagesordnung der nächsten WTO-Runde bisher noch nicht feststehen.

Diese WTO-Runde kann weit reichende Folgen für den Inhalt der Umweltpolitik und die Freiheit, eine eigenständige Politik zu führen, haben. Zur Diskussion stehen unter anderem die Möglichkeit von Exportsubventionen, die Information von Verbrauchern mithilfe von Umweltzeichen und ein Verbot von Produkten mit umwelt- oder gesundheitsschädlichen Eigenschaften. Ein weiterer entscheidender Diskussionspunkt ist die Frage, ob im internationalen Recht die WTO-Vereinbarungen Vorrang vor multilateralen und anderen Umweltabkommen haben. So scheinen die Vereinigten Staaten bereit zu sein, die Konvention über die Artenvielfalt zu unterzeichnen, unter der Bedingung, dass im Streitfall die WTO-Vereinbarungen Vorrang haben. Bisher kann sich Europa damit nicht einverstanden erklären. Die Ergebnisse der Millenniumrunde können einen mindestens so dominanten Einfluss auf die Umweltpolitik der EU haben wie der Einfluss, den die EU-Binnenmarktpolitik bisher auf die Umweltpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten hatte. Die Ergebnisse können eine große potenzielle Gefahr für die in der EU bisher erreichten Fortschritte sein und stellen somit einen großen Unsicherheitsfaktor für die Weiterentwicklung der EU-Umweltpolitik dar.

3 Einheitlichkeit und Differenzierung

3.1 Umweltpolitische Motive

Überlegungen zur Differenzierung setzen zunächst die Kenntnis der umweltpolitischen Motive voraus, von denen einige auch auf die *gemeinschaftliche* Umweltpolitik zutreffen. Dabei sind im Wesentlichen vier Aspekte zu unterscheiden.

Der erste davon ist die Lebensqualität. So besteht ein Zusammenhang zwischen Umweltverschmutzung und Gesundheit. Schlechtes Trinkwasser kann zur Ausbreitung von Krankheiten beitragen, Lärm kann Stress verursachen, Luftverschmutzung kann Atemprobleme auslösen und das Ozonloch erhöht das Hautkrebsrisiko. Dagegen trägt die Existenz von Natur bzw. Grünflächen im direkten Lebensumfeld zum Wohlbefinden des Menschen bei. Der Aspekt Lebensqualität gilt auch für zukünftige Generationen. Ferner können sich Störungen des natürlichen Umfeldes (z.B. infolge des Klimawandels) sehr tiefgreifend auf die Lebensumstände des Menschen auswirken.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Natur und Artenvielfalt

- Die Einbeziehung von Themen auf dem Gebiet der Artenvielfalt in andere Politikbereiche begann mit Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft (die 20 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche betreffen) und gezielteren Umweltschutzstrategien (Bewirtschaftung im Hinblick auf Mehrfachfunktionen, interne und externe Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten).
- Die zunehmende Zersplitterung (insbesondere durch die Umwandlung ländlicher Gebiete in Vorstädte nahe gelegener Ballungsräume) und die Vereinheitlichung und Vereinfachung von Landschaften gefährden nach wie vor die Artenvielfalt, weil die für Fauna und Flora verfügbaren Flächen dadurch stark reduziert werden. Das Programm Natura 2000 kommt nur sehr schleppend voran.
- Verunreinigungen (Eutrophierung, Versauerung) und die Einführung neuer Arten dauern an und führen dazu, dass sich leistungsstarke, generalistische Arten zunehmend auf Kosten spezialisierter Arten durchsetzen.

Der zweite Aspekt beruht auf der Annahme, dass die Natur einen Wert an sich hat und somit Individuen, aber auch Pflanzen, Tiere und Ökosysteme eine Daseinsberechtigung haben. Aufgrund dieses Werts, der aufgrund des vorhandenen Genmaterials im Übrigen auch einen potenziellen wirtschaftlichen Wert darstellt, ist die

vorhandene biologische Vielfalt vor Umweltbelastungen zu schützen. Die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie sind Beispiele für Rechtsvorschriften, die auf einer Kombination der oben genannten Aspekte beruhen.

Der dritte Aspekt ist wirtschaftlicher Art. Voraussetzung für einen gut funktionierenden Binnenmarkt ist, dass für die Unternehmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten möglichst gleiche Produktionsbedingungen und damit auch möglichst vergleichbare Umweltvorschriften gelten müssen. Eine nicht harmonisierte Umweltgesetzgebung führt zu Wettbewerbsverzerrungen, denn sie hätte zur Folge, dass eine Industrie mit relativ umweltbewusster Produktion Kosten tragen muss, von denen die Industrie eines anderen Mitgliedstaats, in dem weniger strenge Umweltvorschriften gelten, verschont bleibt. Negative Umweltauswirkungen verursachen darüber hinaus auch Kosten in Verbindung mit Gesundheitsproblemen und Reinigungsmaßnahmen. Andererseits schaffen Investitionen in saubere Technologien neue Märkte und neue Arbeitsplätze.

Ein vierter Aspekt besteht schließlich darin, dass die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung mit ihren Risiken und Gefahren für die Gesundheit nur im Wege einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bekämpft werden kann. Das gilt sowohl für das Problem der Versauerung als auch für globale Umweltprobleme wie das Ozonloch und den Klimawandel.

Ein wichtiger distinktiver Faktor für die Entscheidung, auf welcher Ebene Umweltpolitik betrieben werden sollte, ist die Größenordnung, in der sich Umweltauswirkungen manifestieren. Lokale Probleme erfordern lokale Maßnahmen, während globale Probleme global koordinierte Vereinbarungen erfordern, die selbstverständlich lokal umgesetzt werden müssen. Wirtschaftliche Harmonisierung setzt Maßnahmen voraus, durch die die Anforderungen an Produkte und Produktionsprozesse im gesamten Vertragsgebiet vereinheitlicht werden. Regionale Umweltprobleme mit grenzüberschreitendem Charakter erfordern eine bi- oder multilaterale Koordinierung. Somit spielt auch die Größenordnung des Umweltproblems eine wichtige Rolle in der Diskussion über die Differenzierung.

Die umweltpolitischen Ziele werden mithilfe von Normen operationalisiert, die an verschiedenen Stellen in der Kette Ursache-Wirkung ansetzen können. Dabei sind zwei Arten von Normen zu unterscheiden:

- *Umweltqualitätsnormen* sind die maximal zulässigen (so genannte Grenzwerte) oder die angestrebten (so genannte Richtwerte) Konzentrationen umweltbelastender Stoffe oder Phänomene (Strahlung, Lärm). Sie bieten keine Anknüpfungspunkte für die Regulierung einzelner Emissionsquellen, sondern schreiben gebietsspezifische Obergrenzen für die Gesamtbelastung und somit ein bestimmtes Schutzniveau vor. Umweltqualitätsnormen sind auf verschiedene Umweltmedien zugeschnitten

(Boden, Wasser, Luft) und beruhen auf einem wissenschaftlichen und/oder politischen Konsens über die Anfälligkeit von Menschen und anderen Arten.

- *Emissionsnormen* sind Obergrenzen für den gesamten Schadstoffausstoß im Hinblick auf die Realisierung der angestrebten Umweltqualität. Emissionsnormen richten sich an den Verursacher: Sie sind Obergrenzen für die von einer bestimmten Anlage (Fabrik, offene Feuerstellen, Abfallverbrennungsanlagen) oder Aktivität (Straßenbau, Ausstreuen von Asche aus Krematorien) ausgehende Umweltbelastung oder Schadstoffemission. Emissionsnormen betreffen entweder den zulässigen Ausstoß pro Anlage oder (im Sinne von Ökoeffizienznormen) pro Rohstoff-, Energie- oder Produkteinheit. Bei den Ökoeffizienznormen handelt es sich um umweltschutzbezogene
- *Produktnormen*, die Bestandteil einer breiteren Palette von Produkthanforderungen sind (z.B. elektrische Sicherheit, Gesundheitsvorschriften wie für die Verwendung von Farbstoffen in Lebensmitteln, bakterielle Hygiene usw.).

Voraussetzung für einen fairen Binnenmarkt ist, dass überall in der Europäischen Union vergleichbare Emissionsnormen gelten. Emissionen, die Schäden auf lokaler bzw. regionaler Ebene verursachen, können dagegen in einigen Fällen (zum Beispiel bei der hohen Schweinekonzentration in den Niederlanden oder einer starken Gewerbetätigkeit in oder in der Nähe von dichtbevölkerten Gebieten) die Festlegung strengerer Normen erfordern, um die Emissionsobergrenzen nicht zu überschreiten und die angestrebte Umweltqualität zu realisieren.

Die Qualitäts- bzw. Emissionsnormen sind mithilfe von politischen Instrumenten zu realisieren, die jedoch nicht für beide Arten von Normtypen gleichermaßen geeignet sind. Umweltauflagen und allgemeine Vorschriften passen am besten zu Emissionsnormen, während sich marktorientierte Instrumente und insbesondere handelbare Emissionsrechte direkt aus den Umweltqualitätsnormen ableiten lassen.

All diese Aspekte sind von entscheidender Bedeutung für die Differenzierungsmöglichkeiten in der (gemeinschaftlichen) Umweltpolitik. In den einzelnen Richtlinien wird unterschiedlich mit diesen Aspekten umgegangen. Entscheidet man sich für einheitliche Emissionsnormen, um gleiche Bedingungen für alle Unternehmen zu schaffen, so werden je nach Dichte der Emissionsquellen und nach lokaler Umweltsituation bewusst oder unbewusst beträchtliche Unterschiede in der lokalen Umweltqualität hingenommen. Entscheidet man sich dagegen für einheitliche Umweltqualitätsnormen, so werden in den meisten Fällen unterschiedliche Emissionsnormen für die einzelnen Quellen erforderlich sein.²⁶

²⁶ Siehe Dr. G. Bennett in: "De diverse dimensies van differentiatie" (Die diversen Dimensionen der Differenzierung), Essay für den Beirat des Umweltministeriums, Juli 1999. Bennetts Ausführungen beziehen sich auf verschiedene Richtlinien über Asbest, Blei, Stickstoffdioxidemissionen, die Pflege von Fauna und Flora, den Sektor Elektrolyse, Abfälle der Titandioxidindustrie, Erzeugnisse der Biotechnologie, Klimaschutzziele u.a.

3.2 Einheitlichkeit und Differenzierung im Rückblick

Einheitlichkeit und Differenzierung sind Kernbegriffe in der europäischen Umweltpolitik. Es herrscht die hartnäckige Vorstellung, die EU-Umweltpolitik schreibe grundsätzlich Einheitlichkeit vor und lasse demzufolge wenig Flexibilität zu. Diese Fehlannahme zeugt vor allem von dem Zwang zur (Mindest-)Harmonisierung im Rahmen der Binnenmarktpolitik, doch im Gegensatz zur herrschenden Meinung lässt das EU-Umweltrecht schon jetzt ein hohes Maß an Differenzierung in der europäischen Umweltpolitik zu.²⁷

Im Grunde genommen geht es hier um die Flexibilität, die das EU-Recht den Mitgliedstaaten einräumt, eine auf die lokalen und regionalen Gegebenheiten zugeschnittene Umweltpolitik zu verfolgen. Die lokalen und regionalen Gegebenheiten sind vielfältig und diese Vielfalt wird im Zuge der EU-Erweiterung sogar noch zunehmen. Dabei geht es um Unterschiede in der Bevölkerungsdichte, der Bodenbeschaffenheit, den Wasservorräten, der vorhandenen Artenvielfalt, den Niederschlägen, der Verbreitung von Industrie und Agrarwirtschaft usw. Die Umweltqualitätsnormen beruhen auf Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier und auf der Anfälligkeit von Ökosystemen, sodass äußerst differenzierte Umweltschutzmaßnahmen zur Realisierung ein und desselben Schutzniveaus erforderlich sind. Diese Flexibilität wird durch die Rechtsangleichung, die sich aus der angestrebten Vollendung des Binnenmarkts ergibt, eingeschränkt. Eventuelle Unterschiede dürfen die gegenseitigen Wettbewerbsbeziehungen und den freien Warenverkehr nicht grundlegend beeinträchtigen.

Der Grad der möglichen Flexibilität hängt unter anderem davon ab, ob die betreffende Rechtsvorschrift auf dem "Umwelt-Titel" des EU-Vertrags oder auf einer Harmonisierungsmaßnahme im Rahmen der Binnenmarktpolitik beruht. Ist sie auf der Grundlage des Umwelt-Titels zustande gekommen, so können die Mitgliedstaaten ein höheres nationales Schutzniveau beibehalten oder einführen, sofern sie gute Gründe angeben können. Allerdings ist die Zustimmung der Europäischen Kommission einzuholen (Notifizierungsverfahren). In einer solchen Rechtsvorschrift zum Umweltschutz kann auch geregelt sein, dass Mitgliedstaaten vorübergehend (das heißt für einen vorab festgelegten Zeitraum) ein niedrigeres Schutzniveau beibehalten dürfen. Liegt eine Harmonisierungsmaßnahme aus der Binnenmarktpolitik vor, so sind die

²⁷ Prof. Mr. H.G. Sevenster, "Het EG-milieubeleid: duurzaam op weg?" (Die EG-Umweltpolitik: auf einem nachhaltigen Weg?) in: Milieu en recht (Umwelt und Recht), Juni 1993, S.344.

Mitgliedstaaten ebenfalls verpflichtet, die Zustimmung der Europäischen Kommission zu einem höheren einzelstaatlichen Schutzniveau einzuholen. In diesem Zusammenhang wäre ein vollständiges Verbot von Stoffen wie Cadmium und Kreosot denkbar, die nach EU-Richtlinien in niedrigen Konzentrationen zulässig sind. Gibt eine Harmonisierungsvorschrift statt eindeutiger Normen eine Bandbreite vor, was zuweilen der Fall ist, so sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationale Gesetzgebung innerhalb dieser Bandbreite anzugleichen. Die Möglichkeiten für den Erlass strengerer einzelstaatlicher Normen im Rahmen von Harmonisierungsvorschriften, z. B. im Bereich Produkthanforderungen, wurden klarer definiert und erweitert. Wenn ein Mitgliedstaat durch den Erlass strengerer Normen ein höheres Schutzniveau wahren möchte, muss die Kommission innerhalb eines halben Jahres (Verlängerung maximal ein Jahr) über Zustimmung oder Ablehnung entscheiden. Unterbleibt die Stellungnahme innerhalb dieser Frist, so gilt die Zustimmung als erfolgt.

Im Rahmen des EU-Beitritts können außerdem Übergangszeiten für die Angleichung der nationalen Gesetzgebung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Umweltrecht vereinbart werden. Die Beitrittsländer erhalten dann eine bestimmte Nachfrist für die Umsetzung des EU-Rechts. Diese Form der Differenzierung scheint in der EU die einzige akzeptable Form der *negativen* Abweichung von den vorgegebenen Zielen zu sein, da sie *zeitlich begrenzt* ist. Alle anderen Formen von Differenzierung beschränken sich auf Situationen, in denen aus verschiedenen Gründen (ökologische Anfälligkeit oder Einzigartigkeit, Bodenbeschaffenheit) strengere Normen wünschenswert sind. Es kann auch sein, dass einige Länder bereits ein höheres Schutzniveau handhaben. Dann gilt die Regelung, dass sie dieses Niveau eine bestimmte Zeit lang beibehalten dürfen. Wird dieses höhere Schutzniveau nicht in der gesamten EU realisiert, so müssen die Länder ihr Schutzniveau nachträglich senken.

Gibt es in bestimmten Punkten (zum Beispiel bei der Energiesteuer) keine Gemeinschaftspolitik, können sich einige Länder zusammenschließen und vereinbaren, ihr einzelstaatliches Recht eigenständig anzugleichen, mit dem Ziel, letztendlich ein höheres Schutzniveau in der gesamten EU durchzusetzen. Allerdings sind solche Abweichungen der Kommission zu melden, die dann im Rahmen des Binnenmarkts prüft, ob die Abweichung *unterschiedslos* für inländische und innergemeinschaftliche Produkte gilt, ob die Maßnahme *notwendig* ist, um das beabsichtigte Umweltziel zu erreichen, und ob sie *im Verhältnis* zum angestrebten Ziel steht (sind andere Maßnahmen möglich, die den freien Warenverkehr weniger stark beeinträchtigen?). Die Kommission prüft zudem im Hinblick auf den Umweltschutz, ob die Maßnahme den drei Schlüsselprinzipien der Umweltpolitik entspricht: dem *Vorsorgeprinzip* (man spricht auch vom Prinzip des *präventiven* Handelns), der *Bekämpfung der Umweltverschmutzung an der Quelle* und dem *Verursacherprinzip*. Im Vertrag von Amsterdam wurde die

Möglichkeit einer gruppenspezifischen Differenzierung unter dem Stichwort “verstärkte Zusammenarbeit” etwas genauer konkretisiert. Im Bericht der Dehaene-Kommission wird im Übrigen bemängelt, dass diese Option aufgrund der zahlreichen komplexen Bedingungen, an die sie geknüpft ist, unrealisierbar geworden ist und daher so bald wie möglich überarbeitet werden sollte.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Küsten- und Meeresregionen

- Ungefähr ein Drittel der EU-Bevölkerung lebt an Küsten. Davon sind etwa 85 % durch verschiedene Umweltbelastungen stark oder mäßig gefährdet, wobei die Verstädterung in den meisten Küstenregionen zugenommen hat.
- Unter den 25 EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand waren 1983 23 Küstenregionen. 19 von ihnen wiesen auch 1996 noch einen Entwicklungsrückstand auf. Das ausbleibende Wirtschaftswachstum erschwert den aktiven Umweltschutz.
- Alle Meere in der EU fallen unter regionale Übereinkommen, die allerdings noch nicht vollständig umgesetzt werden. Zu den vornehmlichsten Problemen zählen schlechte Wasserqualität, Küstenerosion und das Fehlen eines integrierten Küstenschutzes.

Die vorstehende Betrachtung soll jetzt im besonderen Hinblick auf die Differenzierungsmöglichkeiten für Umweltnormen und umweltpolitische Instrumente wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine Differenzierung von Umweltqualitätsnormen für Wasser, Boden und Luft kann aufgrund von Unterschieden in den regionalen und lokalen Gegebenheiten legitim sein. So können die maximal zulässigen Grenzwerte und die angestrebten Richtwerte für Schadstoffe variieren, wenn es um den Schutz von spezifischen, besonders anfälligen Ökosystemen geht. Diese Grenzwerte gewährleisten im Grunde genommen eine minimal akzeptable Umweltqualität, die nicht unterschritten werden darf und nach Möglichkeit sogar auf das Niveau der angestrebten Richtwerte anzuheben ist.
- Eine Differenzierung von Emissionsnormen kann durch große Gewerbe- oder Bevölkerungsansammlungen oder durch besonders anfällige Ökosysteme begründet sein. Eine solche Differenzierung ist aufgrund der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik nur bis zu einem gewissen Grad zulässig.

Diese Einschränkung ist jedoch nicht absolut. Verschiedene Studien²⁸ haben ergeben, dass die Umweltgesetzgebung nur einer von vielen Standortfaktoren für Unternehmen ist (und bestimmt nicht der entscheidende) und dass umweltpolitische Maßnahmen selten zu einer Standortverlagerung führen.²⁹ Eine gewisse Differenzierung ist auch im Hinblick auf den Wettbewerb akzeptabel. Die Anwendung strengerer Normen fördert außerdem den technologischen Fortschritt, sodass durch den Export neuer Technologien langfristig Wettbewerbsvorteile entstehen können (siehe Gesetz über die Verunreinigung von Oberflächengewässern).

- Die Differenzierung von Produktnormen (in der vorliegenden Stellungnahme geht es hauptsächlich um Ökoeffizienznormen) wird durch die Binnenmarkt- und die Wettbewerbspolitik stark eingeschränkt. Der Binnenmarkt setzt möglichst einheitliche Produktions- und Marktbedingungen voraus, während die Wettbewerbspolitik die Vermeidung von Handelshemmnissen verlangt. Das Auto ist ein gutes Beispiel: Dieses Produkt muss in der gesamten EU die gleichen Anforderungen in puncto Sicherheit, Nachhaltigkeit und Schadstoffausstoß erfüllen. Eine Differenzierung kommt höchstens bei den Fristen für die Realisierung der Ziele in Frage. Zu den Produkthanforderungen zählen unter anderem auch der zulässige Lärmpegel von Produkten wie Rasenmähern, Sicherheitsvorschriften für Leitern von Gebäudereinigern (Holzleitern sind inzwischen verboten) und für Mikrowellengeräte sowie Vorschriften für Erzeugnisse der Biotechnologie, um nur einige willkürliche Beispiele zu nennen.
- Differenzierung kann sich bei identischen politischen Zielen auch auf die Wahl der *Instrumente* beziehen. In den Niederlanden überlässt eine so genannte “Umweltgenehmigung in Grundzügen” den Unternehmen in manchen Fällen die freie Wahl, *mit welchen Mitteln* sie die Auflagen erfüllen. Solange ein Land die Ziele innerhalb der gesetzten Fristen erreicht, sollte es logischerweise selbst bestimmen können, *wie* es dabei vorgehen will. Dennoch gibt es auch hier keine uneingeschränkten Differenzierungsmöglichkeiten. Die Europäische Kommission wird wissen wollen, ob die Instrumente den Wettbewerb nicht übermäßig

²⁸ Dr. A. Kolk, “The Economics of Environmental Management” (Wirtschaftliche Aspekte des Umweltmanagements), 1999, Financial Times Prentice Hall (Harlow). Dr. A. Kolk greift u.a. auf Studien des Wissenschaftlichen Instituts für Umweltmanagement (Wetenschappelijk Instituut voor Milieu Management, WIMM) zurück.

Des Weiteren Papiere der OECD Conference on Foreign Direct Investment and the Environment, Den Haag, 28.-29. Januar 1999.

²⁹ A.B. Jaffe, S.R. Peterson und P.R. Portney (1995), “Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?” (Umweltgesetzgebung und die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie in den USA. Was sagen uns die Fakten?) Journal of Economic Literature, Bd. XXXIII, März, S.132-163.

verzerrten (z.B. bei Abgaben oder sektoralen Beihilfen) bzw. ob sie effektiv genug sind (z.B. freiwillige Vereinbarungen oder Benchmarking). Ferner sollten Instrumente, die hauptsächlich für den Einsatz auf internationaler Ebene entworfen wurden, möglichst einheitlich eingeführt werden, um einen möglichst großen Anwendungsbereich zu gewährleisten.

Der Grad der Differenzierung, der den Mitgliedstaaten bei Erlass der jeweiligen Richtlinie zugestanden wird, bemisst sich im Übrigen nicht so sehr nach rechtlichen Vorgaben, sondern vielmehr nach dem politischen Willen der Mitgliedstaaten, anderen Mitgliedstaaten eine Differenzierung zuzubilligen. Außerdem spielen sich auch außerhalb der EU allerlei Prozesse ab, die über die Richtung, in der sich die Umweltpolitik weiter entwickelt, mitentscheiden. Normen bedürfen nicht immer einer formellen Festlegung im Gemeinschaftsrecht, um richtungweisend zu sein, denn Standards verbreiten sich auch informell. Diese "Informal Circulation of Standards" wird zuweilen von industriellen Interessengruppen aus Eigeninteresse³⁰ gefördert. Diese – sich außerhalb des formellen Rahmens der EU abspielende – Zusammenarbeit vollzieht sich zum Beispiel in Gremien wie dem Ausschuss für Umweltpolitik (Committee on Environmental Policy) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (United Nations Economic Commission for Europe, UN/ECE). Unter der Schirmherrschaft der UN/ECE steht seit 1979 das Übereinkommen über den weiträumigen grenzüberschreitenden Transport von Luftverunreinigungen (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution); die Niederlande haben in diesem Zusammenhang erst kürzlich ein internationales Versauerungsprotokoll in Göteborg unterzeichnet. Im "Environment for Europe"-Prozess arbeiten alle europäischen Umweltminister seit 1991³¹ auf paneuropäischer Ebene, das heißt einschließlich mittel- und osteuropäischer Minister, an einer langfristigen Umweltpolitik. In diesen Rahmen fallen auch das Umweltaktionsprogramm der Weltbank und der OECD für Mittel- und Osteuropa und die paneuropäische Strategie für biologische und landschaftliche Vielfalt.

3.3 Einheitlichkeit und Differenzierung in einigen niederländischen Umweltproblemfeldern

Im Folgenden befasst sich der Beirat kurz mit Geschichte und Gegenwart der europäischen Differenzierung in sechs niederländischen Umweltproblemfeldern, die von besonderem Interesse sind, weil sie für die niederländische Umweltpolitik schwer zugänglich sind, unter anderem deshalb, weil effektive Maßnahmen nur auf internationaler Ebene möglich sind. Für alle behandelten Problemfelder gilt, dass die Niederlande bereits eine nationale Strategie formuliert hatten, bevor eine EU-Politik zustande kam.

³⁰ Einerseits werden feststehende langfristige Ziele häufig aufgeschobenen kurzfristigen Zielen vorgezogen und andererseits will man einen von anderen Ursachen herrührenden technischen Vorsprung nutzen.

³¹ Das erste Treffen fand auf Initiative des Umweltministers der damaligen Tschechoslowakei in Dobris Castle statt. Es folgten Ministerkonferenzen in Luzern (1993), Sofia (1995) und Århus (1998).

Klima

Der Schwerpunkt der Klimapolitik liegt auf der Bekämpfung des CO₂-Ausstoßes bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe. Die Niederlande haben einen relativ energieintensiven und exportorientierten Industriesektor, der dank zahlreicher politischer Maßnahmen wesentlich energieeffizienter geworden ist. Es wurden bereits viele kostenwirksame Maßnahmen ergriffen. Bei der Verteilung der für die sechs Treibhausgase formulierten Reduktionsziele, zu denen sich die EU im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet hat (-8 % bis 2008/2012 gegenüber 1990), wurden Faktoren wie Leistungsfähigkeit, Kosten, Wirtschaftsstruktur und andere nationale Gegebenheiten berücksichtigt; für die Niederlande ergab sich ein Reduktionsziel von -6 %³², auf das der Beirat in seiner Stellungnahme zum Klimaschutz³³ ausführlich eingegangen ist.

Auf EU-Ebene wurde viel über das Instrumentarium für die Realisierung der Reduktionsziele und über die Aufteilung der Reduktionsverpflichtung auf Maßnahmen im In- und Ausland diskutiert. Das Kyoto-Protokoll lässt bisher noch viel Spielraum für Interpretationen. 2000/01 werden die Kriterien für den Einsatz der Instrumente festgelegt. Aus Gründen der Kosteneffektivität wollen die Niederlande – übrigens im Einklang mit der Haltung der EU insgesamt – das Reduktionsziel zur Hälfte durch Maßnahmen im Ausland realisieren. Der Beirat ist der Meinung, dass eine maximale Flexibilität hinsichtlich der geographischen und methodischen Realisierung der CO₂-Reduktion dem Fortschritt der Klimapolitik am meisten zugute käme. Wo die Emissionen stattfinden, ist für die Umweltauswirkungen gleichgültig. Um eine maximale Kosteneffektivität zu erreichen, muss eine flexible Wahl der Instrumente möglich sein.

Bei diesem globalen Umweltthema ist die entsprechende Umweltqualitätsnorm einheitlich vorgegeben und kommt durch intensive internationale Verhandlungen zustande. Eine länderspezifische Differenzierung ist nicht möglich, da sich alle Länder in ein und demselben Treibhaus befinden. Der Ausstoß von CO₂ (und anderen Treibhausgasen) ist durch die Festlegung von länderspezifischen Emissionsobergrenzen zu reduzieren. Im Grunde genommen sind diese bereits differenziert, da sie von der schon realisierten Reduktion, der Wirtschaftssituation usw. abhängen. Die Reduktionsverpflichtung kann in den einzelnen Ländern wiederum auf die verschiedenen emittierenden Sektoren aufgeteilt werden. Es ist zu prüfen, ob die Ökoeffizienznormen, die dabei zur Anwendung kommen, mit den Harmonisierungsvorschriften für den Binnenmarkt vereinbar sind. Da die Situation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sein kann, gibt es auch Motive für eine Differenzierung der Instrumente. Eine solche Differenzierung muss daher im Rahmen

³² Zum Vergleich: Deutschland -21, Frankreich 0, Dänemark -21, Portugal +27, Griechenland +25, Schweden +4, Italien -6,5.

³³ Siehe auch Stellungnahme 010 des Beirats: "Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding" (Übergang zu einem kohlenstoffarmen Energiehaushalt), Den Haag, Dezember 1998.

der EU-Klimaschutzpolitik – auch für die Niederlande – möglich sein. Gleichzeitig gilt, dass die Effektivität mancher Instrumente unmittelbar vom Umfang des Gebiets abhängt, in dem sie eingesetzt werden. Dies könnte im Fall der Energiesteuer für einen gemeinsamen Vorstoß einiger Staaten sprechen, die erst mal im Alleingang eine Energiesteuer einführen – sofern eine Einführung in der gesamten EU auf allzu großen Widerstand stößt –, allerdings mit dem ausdrücklichen Ziel, diese Steuer langfristig in der gesamten EU durchzusetzen.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Treibhausgase & Klimawandel

- Der Kohlendioxidausstoß ist zwischen 1990 und 1996 um ungefähr 1 % zurückgegangen, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt. Die Methanemissionen sind gesunken.
- Die jährliche Durchschnittstemperatur auf der Erde und in Europa ist seit 1900 um 0,3-0,6 °C gestiegen; 1998 war das wärmste Jahr seit Beginn der Aufzeichnungen.

Ozonschichtschädigende Stoffe

- Die potenzielle “Chlor plus Brom”-Konzentration (gesamtes Ozonabbaupotenzial) erreichte 1994 einen Höhepunkt und ist seitdem gesunken.
- Der Einsatz von ozonschichtschädigenden Stoffen ist stark zurückgegangen, sogar schneller als international festgelegt. Die Konzentration von Halonen in der Atmosphäre nimmt jedoch entgegen den Erwartungen noch immer zu.

Grenzüberschreitende Luftverschmutzung

- In den meisten Ländern ist die Freisetzung von Schwefeldioxid, flüchtigen organischen Verbindungen und in geringerem Maße von Stickstoffdioxiden zurückgegangen. Die große Emissionsreduktion, die bei den stationären Quellen verbucht werden konnte, wurde jedoch durch das schnelle Wachstum des Verkehrssektors und die damit verbundenen Emissionen beinahe zunichte gemacht. Der Anteil der internationalen Schifffahrt am gesamten Schadstoffausstoß nimmt zu.
- Die Schäden an Ökosystemen, die auf grenzüberschreitende Luftverunreinigungen zurückzuführen sind, haben abgenommen.
- Alle in der Ozonrichtlinie festgelegten Schwellenwerte für Sommersmog wurden seit 1994 überschritten.

Versauerung

Versauerung wird durch Schwefeldioxid (SO₂), Stickoxide (NO_x), flüchtige organische Verbindungen (VOC) und Ammoniak (NH₃) verursacht. Die Emissionen gehen größtenteils auf das Konto der Sektoren Industrie, Landwirtschaft und Verkehr. Die ersten drei Stoffe können problemlos Landesgrenzen überschreiten; Ammoniak hat eine stark regionale Wirkung.

Die einheimische Versauerung ist auf inländische und ausländische Quellen zurückzuführen. Die Niederlande tragen selbst auch zur Versauerung in ihren Nachbarländern bei. Nachdem das Problem erkannt worden war, begann man in den Niederlanden sofort damit, strenge Reduktionsziele für die einzelnen Zielgruppen auf nationaler Ebene festzulegen. Die Niederlande sind zudem als Vorreiter auf europäischer Ebene aufgetreten und haben sich für weit reichende Reduktionsverpflichtungen eingesetzt. Ein weiterer Abbau der Emissionen in den Niederlanden und in anderen Mitgliedstaaten ist jetzt nur noch mit einem sehr großen finanziellen Aufwand möglich. Daraus ergibt sich eine besondere Notwendigkeit internationaler Vereinbarungen, so zum Beispiel im Rahmen der UN/ECE, die mittlerweile nationale Emissionsobergrenzen für die vier Hauptschadstoffe bis 2010 formuliert hat.³⁴ Die Europäische Kommission versucht, eine Richtlinie mit schärferen (d.h. niedrigeren) Emissionsobergrenzen für zahlreiche Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen. Die im Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik definierten NO_x-, VOC- und NH₃-Ziele liegen weit unter den Obergrenzen. Die Niederlande haben den Höchstmengen in dem betreffenden Richtlinienvorschlag übrigens noch nicht zugestimmt.

Im Zusammenhang mit der Versauerung sind noch andere EU-Richtlinien von Bedeutung. Relevant sind unter anderem die Richtlinien zur Reduzierung von PKW-Emissionen. Die IPPC-Richtlinie (Integrated Pollution Prevention and Control) sieht einen Informationsaustausch über die besten verfügbaren Techniken ("best available techniques", BAT) vor; in den Niederlanden hat sich dies bereits mit der Anwendung von ALARA (As Low As Reasonably Achievable) im Umweltschutzgesetz niedergeschlagen. Der in der IPPC-Richtlinie ferner vorgesehene Informationsaustausch über die BAT auf europäischer Ebene könnte in bedeutendem Maße zur Harmonisierung beitragen. Die Novellierung der Richtlinie für Großfeuerungsanlagen (Large Combustion Plants) sieht eine Verschärfung der Emissionsvorschriften für neue Anlagen vor; die derzeitige niederländische Regelung ist strenger.

³⁴ Ein entsprechendes Protokoll wurde von verschiedenen Mitgliedstaaten, u.a. den Niederlanden, in Göteborg unterzeichnet. Die für die Niederlande festgelegte SO₂-Höchstmenge ist niedriger als das Ziel im Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik; allerdings können noch ausreichende nationale Maßnahmen zur Realisierung dieser Höchstmenge ergriffen werden.

Da 50 % der Versauerung in den Niederlanden auf inländische Quellen zurückzuführen sind, wären strenge Vorschriften im eigenen Land von Nutzen. Da dieses Umweltproblem jedoch einen internationalen Charakter hat, sind die Niederlande an möglichst niedrigen Emissionsnormen in den Nachbarländern interessiert, aus denen ein großer Teil der zur Versauerung beitragenden Schadstoffe stammt. Ein niedrigerer Ausstoß in den Nachbarländern würde in den Niederlanden zu einer geringeren Deposition in besonders anfälligen Gebieten führen; daher befürwortet man strenge Vereinbarungen auf EU-Ebene (zumindest jedoch mit den Nachbarländern). Ein angemessener Schutz anfälliger Gebiete vor Versauerung ist folglich nur mithilfe einer Differenzierung von Emissionsnormen möglich, die sich nach der Art des Ökosystems und der Bodenbeschaffenheit unter Berücksichtigung der Kosteneffektivität richtet. Länder mit niedrigeren Emissionsobergrenzen (basierend auf der angestrebten Umweltqualität) müssen zusätzliche Maßnahmen ergreifen: Dort, wo umweltbelastende Produktionsprozesse und Produkte stärker konzentriert sind, müssen schärfere Emissionsnormen gelten. Neben Emissionsvorschriften für die relevanten Sektoren sollten auch andere Instrumente anwendbar sein, mit denen die Kosteneffektivität der geplanten Maßnahmen durch einen Austausch zwischen den Sektoren maximiert werden kann. Solche Instrumente werden derzeit in den Niederlanden entwickelt. Eine solche instrumentelle Differenzierung muss Gegenstand künftiger Vereinbarungen auf EU-Ebene sein; in der jetzt vorgesehenen Verschärfung der Richtlinie für Großfeuerungsanlagen wird bereits ein erster Schritt in diese Richtung getan, indem nationale Strategien als Alternative für die Einhaltung spezifischer Emissionsvorschriften für zulässig erklärt werden.

Überdüngung

Unter Überdüngung ist die übermäßige Belastung von Boden und Wasser mit Phosphaten und Nitraten mit negativen Folgen für Umwelt und Natur zu verstehen. Hauptverursacher ist die Landwirtschaft. Die Nitrate gelangen größtenteils über ausländische Flüsse in die niederländischen Oberflächengewässer. Die Niederlande tragen aber auch selbst zur Verschmutzung von Rhein und Nordsee bei. Nach dem Aktionsprogramm Nordsee sollten die Emissionen in die Nordsee bis 1995 gegenüber 1985 um 50 % abgebaut werden. Bei den Phosphaten haben die Niederlande dieses Ziel erreicht, bei den Nitraten dagegen noch nicht. Im Ersten und Zweiten Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik wurde ferner festgelegt, dass bis zum Jahr 2000 eine Gleichgewichtssituation für Phosphate und Nitrate im Agrarsektor erreicht sein muss; gemäß dem Dritten Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen. Inzwischen ist auf EU-Ebene die Nitratrichtlinie (1991) in Kraft getreten, die für 2003 ein Qualitätsziel von maximal 50 mg Nitrat pro Liter Grundwasser vorschreibt. Als Instrument soll dabei eine Norm für das Ausbringen von Düngemitteln dienen. Die niederländische Politik hat

dagegen bis vor kurzem mit Verlustnormen nach der MINAS-Systematik (niederländisches Anmelde- und Mitteilungssystem für Mineralien) gearbeitet. Sie hat die EU-Ziele bis 2008 angestrebt und versäumt, für einen Teil des niederländischen Staatsgebiets eine abweichende Norm zu wählen.

Zur Stärkung ihrer Glaubwürdigkeit haben die Niederlande kürzlich ihre Politik angepasst, um die Nitratrichtlinie doch noch unter Wahrung der Fristen und der Systematik umzusetzen. Was die Phosphate angeht, so hat die Europäische Kommission die niederländische Subventionsregelung zum Ausgleich der Mehrkosten für den Abtransport von Düngemitteln aus bestimmten ökologisch wertvollen Gebieten mit hohen Phosphatkonzentrationen bisher noch nicht genehmigt. Man erwartet, dass dies demnächst geschieht. Es geht hier übrigens um einen relativ geringen Gesamtbetrag.

Die Umweltqualitätsnorm ist in Grenz- und Richtwerten für Boden und Wasser ausgedrückt. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters mancher Emissionen ist eine internationale Abstimmung erforderlich. Die Richtlinie bietet die Möglichkeit einer Differenzierung des Schutzniveaus nach Bodentyp. Obwohl die in den Niederlanden gehaltenen Schweine (und anderen Nutztiere) die höchste Ökoeffizienz Europas haben, werden die Emissionsobergrenzen noch immer überschritten. Daher müssen entweder die Obergrenzen weiter angehoben werden oder der Bestand an Schweinen und anderem Vieh muss reduziert werden. Die Niederlande haben mit einer unzureichenden instrumentellen Differenzierung zu kämpfen: Die in der Richtlinie vorgeschriebene Norm für das Ausbringen von Düngemitteln ist im Grunde genommen eine Mittelvorschrift und bietet keinerlei Möglichkeit, das beabsichtigte Ziel mit anderen, stärker auf die niederländische Situation zugeschnittenen Mittel zu verfolgen. Die Binnenmarkt- und die Wettbewerbspolitik spielen beispielsweise bei den Unterstützungsmaßnahmen zur Verschlankung des Sektors eine wichtige Rolle. In jedem Fall steht fest, dass die Existenz einer supranationalen Politik (einschließlich einer soliden Geldstrafenregelung) die einzelstaatliche Politik schneller vorangetrieben hat.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Wasserverschmutzung

- Die Zahl der stark verschmutzten Flüsse ist durch eine Verringerung der Einleitungen aus Punktquellen (z.B. Phosphor) erheblich zurückgegangen. Die Einleitung organischer Stoffe wurde in den letzten 15 Jahren um 50 bis 80 % gesenkt.
- Die Nitratkonzentrationen in den Flüssen der EU sind seit 1980 relativ konstant geblieben, sodass die Eutrophierung der Küstengewässer anhält. Die Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft sind immer noch auf einem unverändert hohen Niveau.
- Die EU-Länder verbrauchen im Durchschnitt jährlich etwa 21 % ihrer erneuerbaren Süßwasservorräte. Dieser Prozentsatz gilt als nachhaltig. In den südlichen Mitgliedstaaten gehen große Wassermengen verloren – jährlich gehen ungefähr 18 % des verfügbaren Süßwassers durch Bewässerung verloren und die Ausbeutung und die Versalzung der Grundwasservorräte in den Küstenregionen ist immer noch besorgniserregend.

Abfallbeseitigung

Die Niederlande haben eine intensive Abfallpolitik verfolgt. Motive hierfür sind zum einen die empfindliche geohydrologische Situation, die Risiken für die öffentliche Gesundheit und der Raumverlust durch Deponien und zum anderen der sparsame Umgang mit Ressourcen. Abfallvermeidung steht an erster Stelle; dann folgen Wiederverwertung, Verbrennung und Ablagerung auf Deponien; diese Reihenfolge wurde in der so genannten Leiter von Lansink festgelegt. Die Niederlande haben eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der europäischen Abfallpolitik gespielt. Man wollte die Abfallflucht ins Ausland stoppen, da sie eine Abwälzung von Umweltproblemen bedeutet, während gleichzeitig die in den Niederlanden aufgebauten Wiederverwertungssysteme und Abfallverbrennungsanlagen mit sinkenden Erträgen zu kämpfen hatten. Die Niederlande erklärten sich in diesem Zusammenhang mit weniger strengen EU-Richtlinien einverstanden, jedoch unter der Bedingung, dass ihnen die Möglichkeit offen steht, strengere nationale Maßnahmen zu ergreifen. Mittlerweile ist jedoch die Richtlinie zur Ablagerung auf Deponien in Kraft getreten und die Richtlinie zur Verbrennung von Abfällen steht ebenfalls kurz vor der Fertigstellung. Diese Richtlinien bedeuten eine sehr starke Annäherung an die deutsch/niederländischen Normen. Allerdings werden die einigermaßen einheitliche Interpretation dieser Richtlinien in den verschiedenen Ländern und bestimmt auch deren Kontrolle und Durchsetzung schon bald Probleme bereiten.

Die relativ dogmatische Haltung in den Siebziger- und Achtzigerjahren ist einer pragmatischeren Haltung in den Neunzigern gewichen. Aus Gründen des Umweltschutzes halten die Niederlande nach wie vor strenge Vorschriften für Wiederverwertung, Verbrennung, Ablagerung auf Deponien und Im- und Export für notwendig. Mit diesem Ziel vor Augen hat man am Zustandekommen der Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (EG-VerbringungsV,1993) mitgewirkt. Nun jedoch, da die Binnengrenzen zusehends verschwinden, wächst das Spannungsfeld zwischen den Binnenmarktvorschriften und der umweltfreundlichen Abfallbeseitigung innerhalb der eigenen Landesgrenzen. Einzelstaatliche Vorschriften, die strenger sind als die in den Nachbarländern, sind nur schwer aufrechtzuerhalten und können sich negativ auf die Wirtschaft auswirken. Verbesserungen herkömmlicher Techniken (z.B. in der Abfallsortierung) und neue Technologien (z.B. die Rauchgasreinigung) erfordern ein Überdenken der Rangordnung in der Abfallwirtschaft. Die Leiter von Lansink hat zwar wertvolle Konzepte geliefert, doch bei einer allzu dogmatischen und operationellen Anwendung droht sie zur Erstarrung zu führen und einer Erneuerung entgegenzuwirken. In dieser Hinsicht ist eine konzeptuelle Erneuerung notwendig.

Die Niederlande sollten zudem ihre Haltung zur Abfallwirtschaft überdenken. Sie haben ein anderes Abfallverständnis als Europa, so zum Beispiel in der Frage, wann ein Stoff Abfall ist und folglich Umweltschutzmaßnahmen geboten sind und wann der Stoff ein "Handelsgut" darstellt, auf das die Binnenmarktvorschriften Anwendung finden. Abfall wird in Europa mehr und mehr zu einem Handelsgut, zu einem Produkt, und es gibt keine stichhaltigen Argumente mehr dafür, warum Abfälle innerhalb der niederländischen Grenzen verbleiben sollten. Es geht nun vor allen Dingen darum, eine gute europäische Infrastruktur für die Abfallverwertung zu entwickeln, die überall in Europa denselben Umweltauforderungen genügt. Kontrolle und Durchsetzung müssen somit hohen Anforderungen gerecht werden. Der Schutz der niederländischen Abfallwirtschaft wird immer unmöglicher werden; stattdessen gilt es, auf eine Harmonisierung von Produktnormen und Umweltauforderungen des Produktionsprozesses im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes hinzuwirken. Die Niederlande können sicherlich auf europäischer Ebene eine stimulierende Rolle bei der Entwicklung neuer Konzepte in der Abfallproblematik spielen. Dabei ist es notwendig, Koalitionen mit anderen gleichgesinnten Ländern zu bilden.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Bodenbelastung

- Die Schäden nehmen zu und führen zu unwiederbringlichen Verlusten durch zunehmende Wassererosion, fortschreitende punktförmige und diffuse Verunreinigungen und Bodenverdichtung.

Abfall

- Die EU produziert und verbringt mehr feste Abfälle. Die Zielsetzungen der EU-Abfallstrategie wurden nicht realisiert: Maßnahmen zur Abfallvermeidung haben nicht zu einer Stabilisierung des Abfallaufkommens geführt und trotz beträchtlicher Fortschritte in der Rückgewinnung und im Recycling ist die Ablagerung noch immer die herkömmlichste Methode der "Abfallverwertung".
- Die Wiederverwendung von Glas und Papier nimmt zwar zu, aber nicht schnell genug, um diese Abfallströme insgesamt zu verringern.

Risikostoffe

Im Ersten und Zweiten Nationalen Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik wurden 49 Hauptschadstoffe benannt. Das heißt, ihr Vorkommen in der Umwelt stellt ein nicht zu vernachlässigendes Risiko für Mensch bzw. Ökosystem dar. Darunter fallen beispielsweise Asbest, Schwermetalle wie Cadmium, Quecksilber und Blei, Feinstaub, Benzol und FCKW. Für Pflanzenschutzmittel gelten gesonderte Maßnahmen (siehe nachfolgendes Umweltproblemfeld). Auf nationaler Ebene konzentrieren sich die Maßnahmen vor allem auf die Sammlung von Informationen mithilfe so genannter Basisdokumente, die Festlegung von Grenzwerten, Richtwerten und Emissionsreduktionszielen sowie eventuelle Einschränkungen der Anwendung. In einem Genehmigungsverfahren werden für den einzelnen Betrieb bzw. die einzelne Anlage Grenzwerte festgelegt. Ferner setzt man sich dafür ein, dass mit den diversen Sektoren Selbstverpflichtungen oder mehrjährige Zusagen über Reduktionsziele vereinbart werden.

Die Sammlung von Informationen zu den Stoffrisiken hat sich, vor allem aufgrund der großen Anzahl der Stoffe, als großes Problem erwiesen. Das Europäische Altstoffverzeichnis EINECS³⁵ zählt allein 110 000 Stoffe. Die OECD hat mit der Inventarisierung von 4500 Altstoffen mit einem großen Produktionsvolumen (über 1000 Tonnen pro Jahr) begonnen. Das Altstoffprogramm der EU (1993) erfasst 2100 Stoffe mit potenziellen Risiken, wobei allerdings das Problem aufgetaucht ist, dass die mit diesem Programm verbundene Arbeitsbelastung der Mitgliedstaaten und der

³⁵ Das European Inventory of Existing Chemical Substances zählt 110 000 Chemikalien und basiert auf den Angaben der Wirtschaft.

Europäischen Kommission stark unterschätzt wurde und die Industrie, insbesondere industrielle Anwender, keine Angaben zum Verbrauch und zu den Risiken vorlegen will oder kann. Ferner gibt es verschiedene EU-Richtlinien mit Emissionsgrenzwerten.

Die Niederlande haben bisher immer danach gestrebt, erforderlichenfalls strengere nationale Bestimmungen erlassen zu dürfen. Diese stoßen jedoch häufig auf Probleme, da die Gesetzgebung für Altstoffe bisher unter die Vorschriften für den Binnenmarkt fällt. Sie sind dann möglich, wenn der Mitgliedstaat seinen Wunsch aus der spezifischen nationalen Situation heraus begründen kann. So ist es den Niederlanden gelungen, strengere Normen für die Holzschutzmittel Pentachlorphenol (PCP) und Kreosol durchzusetzen, indem man sich unter anderem auf die Anfälligkeit vieler einheimischer Oberflächengewässer berufen hat. Die beantragte Genehmigung einer strengeren Norm für Cadmium wurde dagegen von der Kommission mit der Begründung abgelehnt, dass Niederländer nicht anfälliger für Gesundheitsrisiken sind als andere Europäer.

Bei neuen Stoffen spielt das Problem der einzelstaatlichen Differenzierung kaum eine Rolle. Dadurch, dass auf EU-Ebene ein harmonisiertes Meldesystem vorgeschrieben ist, liegen schon frühzeitig, das heißt, noch bevor ein Stoff in Verkehr gebracht wird, relativ gründliche Erkenntnisse über mögliche Risiken vor. Eventuelle einschränkende Maßnahmen können zügig auf europäischer Ebene durchgeführt werden, da bei einem neuen Stoff zumeist noch keine ausgeprägten wirtschaftlichen Interessen mitspielen. Eine einzelstaatliche Differenzierung ist hier aus Gründen des freien Wettbewerbs nicht zulässig.

55

Die Europäische Kommission entwickelt derzeit ein strategisches Konzept für ihre Chemikalienpolitik, in der unter anderem das Vorsorgeprinzip und die Verantwortung der chemischen Industrie zum Tragen kommen sollen. Die Niederlande haben ein Paket mit Empfehlungen auf der Grundlage des nationalen SOMS-Programms (Strategisch Omgaan Met Stoffen, Strategischer Umgang mit Stoffen) initiiert. Das Konzept wird voraussichtlich Mitte 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Das Umweltproblem Risikostoffe kann demzufolge unmöglich von einem Land allein oder einigen wenigen Ländern adäquat angegangen werden; eine internationale Zusammenarbeit ist unbedingt erforderlich. Diese findet auch statt, aber es mangelt noch an einer guten Koordination. Hinsichtlich des Risikos für den Menschen ist ein einheitliches Schutzniveau (ausgedrückt in Grenz- und Richtwerten) selbstverständlich. Es ist undenkbar, dass das gesundheitliche Schutzniveau eines Europäers höher oder niedriger als das eines anderen Menschen sein sollte. Die Frage, welches Schutzniveau von der EU als Ausgangspunkt gewählt werden sollte, führt regelmäßig zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten. Was das Risiko von Ökosystemen anbelangt, ist eine Variation der Grenz- und Richtwerte je nach Grad der Anfälligkeit möglich. Aufgrund der

vielen Oberflächengewässer haben sich auch die Niederlande auf diese Option berufen. Eine instrumentelle Differenzierung ist ebenfalls wünschenswert, da lokale Gegebenheiten ein angepasstes Vorgehen erforderlich machen können.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Gefährliche Stoffe

- Durch Umweltschutzmaßnahmen konnten das chemische Risiko und der Ausstoß einiger Stoffe verringert werden. Die Konzentrationen von persistenten organischen Schadstoffen und Schwermetallen in der Umwelt zeigen einen Abwärtstrend.
- Von den in großen Mengen gehandelten Chemikalien sind bisher 75 % unzureichend hinsichtlich ihrer Giftigkeit und Ökotoxizität analysiert worden, sodass keine ausreichenden Daten für eine minimale Risikobewertung vorliegen.

Katastrophen

- Zwischen 1990 und 1996 waren die wirtschaftlichen Verluste infolge von Überschwemmungen und Erdbeben viermal so groß wie in den Vergleichsjahren des vorangegangenen Jahrhunderts. Bis auf Weiteres wird kein spezifisches Maßnahmenprogramm zur Schadensbegrenzung bei Naturkatastrophen eingesetzt.
- Es kommt immer noch zu großen Industrieunfällen: Seit 1984 wurden in der EU mehr als 300 Unfälle gemeldet. Es gibt Anzeichen dafür, dass die oft scheinbar trivialen Lehren, die man aus den Unfällen gezogen hat, noch unzureichend evaluiert und/oder in die industrielle Praxis integriert wurden.
- Das Gesamtrisiko für die europäische Umwelt durch die Freisetzung von Radionukliden infolge eines Unfalls ist zwar sehr gering, aber nicht quantifizierbar.

Pflanzenschutzmittel

Die Produktion von Pflanzenschutzmitteln ist mit Gesundheitsrisiken verbunden; der Einsatz dieser Mittel kann die Umwelt (auf nationaler Ebene) und die Gesundheit (auf lokaler Ebene) beeinträchtigen. Das entsprechende Politikfeld kennzeichnet sich durch einen internationalen Markt mit großen finanziellen Interessen. Anfang der Sechzigerjahre kam allmählich das Bewusstsein für die Risiken auf; in den Siebzigerjahren entwickelten die Niederlande zögerlich ein Maßnahmenprogramm sowie Alternativen, unter anderem die biologische Schädlingsbekämpfung.

In den Niederlanden werden aufgrund einer umfangreichen und intensiven Produktion von Lebensmitteln und Zierpflanzen – mit einem hohen Exportanteil –

relativ viel Pflanzenschutzmittel eingesetzt.³⁶ Zwar nimmt der Anteil der biologischen Schädlingsbekämpfung zu und zeigen Umweltschutzmaßnahmen Wirkung, doch nicht alle Betriebe halten sich genau an die Umweltauflagen. Es gibt noch immer Umweltrisiken, insbesondere für die Oberflächengewässer.

Die EU-Politik auf diesem internationalen Markt ist durch die Pflanzenschutzrichtlinie von 1991 geregelt, die einheitliche Kriterien für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln enthält. Bis zum Jahr 2003 soll eine europäische Positivliste vorliegen.³⁷ Eine weitere Richtlinie regelt das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten.³⁸ In diesen Richtlinien ist im Übrigen nur die Zulassung geregelt. Quantitative Ziele fallen unter die Regelungen zu den Risikostoffen; eine entsprechende EU-Strategie ist derzeit noch in Arbeit.

Die Niederlande haben diese Zulassungsrichtlinie aufgrund nationaler Gegebenheiten (wie Wasserreichtum, Niederschläge und Bodenbeschaffenheit) relativ gezielt umgesetzt; außerdem arbeitet die Regierung auf die baldige Erstellung einer Positivliste für die in den Niederlanden zugelassenen Mittel hin. Es hat viele Proteste von Produzenten und herkömmlichen Händlern und Verbrauchern gegeben, obwohl die (unter Einbeziehung der Zielgruppen formulierte) niederländische Politik eine lange Anlaufphase hatte und für einen Teil der herkömmlichen Anwendungen umweltfreundlichere Alternativen zur Verfügung stehen. Die Niederlande hatten gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten anfänglich einen Vorsprung in der Vorbereitung der Positivliste, doch aufgrund des gesellschaftlichen Widerstandes bei der konkreten Ausgestaltung hat man jetzt einen leichten Rückstand gegenüber den anderen.

Für eine eventuell von den Niederlanden zu befürwortende Differenzierung gelten entsprechend die Ausführungen zu den Risikostoffen. Dieses Umweltproblemfeld zeigt wieder einmal, dass spezifische Umstände – in diesem Fall der intensive Einsatz auf einer kleinen Fläche in einer anfälligen wasserreichen Umgebung – ein spezifisches und somit differenziertes Instrumentarium erfordern, das von Land zu Land unterschiedlich sein kann.

³⁶ Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist pro Nahrungsmittelleinheit vergleichsweise gering, aber insgesamt hoch.

³⁷ Voraussichtlich wird dieses Ziel erst einige Jahre nach 2003 erreicht sein.

³⁸ Biozide sind nichtagrarische Schädlingsbekämpfungsmittel, die unter anderem in Holzschutzmitteln und Antifoulingfarben eingesetzt werden.

Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Union

Die Gesundheit des Menschen

- Gesundheitsprobleme, die von jeher mit belastetem Trinkwasser, inadäquaten sanitären Einrichtungen und schlechten Wohnbedingungen in Zusammenhang gebracht werden, sind in der EU größtenteils überwunden.
- Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass sich die Umwelt in beschränktem Maße (d.h. zu weniger als 5 %) unmittelbar auf die Gesundheit des Menschen auswirkt. Schädliche Partikel in der Luft sind möglicherweise die Ursache für 40 000 – 150 000 Todesfälle pro Jahr bei Erwachsenen in EU-Städten und die steigende Hautkrebsrate ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Strahlungsmenge auf der Erde durch die dünnere Ozonschicht größer geworden ist.
- Eine Belastung durch niedrige Konzentrationen von komplexen Schadstoffansammlungen in Luft, Wasser, Lebensmitteln, Konsumprodukten und Gebäuden beeinträchtigt möglicherweise die allgemeine Lebensqualität und trägt womöglich erheblich zu Asthma, Allergien, Lebensmittelvergiftungen, bestimmten Krebsarten, Neurotoxizität und Immunschwächen bei.

Abschließend ist zu konstatieren, dass in diesen sechs Umweltproblemfeldern die gesamte Bandbreite von Differenzierungsmöglichkeiten und –unmöglichkeiten in puncto Umweltqualität, Emissionsnormen, Produktnormen und Instrumenten gemäß Abschnitt 3.2 anzutreffen ist. Dabei zeigt sich, dass die Differenzierungsmöglichkeiten für die angestrebte Umweltqualität beschränkt sind, auch wenn es häufig Motive für eine Differenzierung von Emissionsnormen, Produktnormen und Instrumenten gibt. Diese Motive ergeben sich häufig aus einer lokalen oder regionalen gebietspezifischen Anfälligkeit oder aus dem grenzüberschreitenden Charakter von Emissionen. Eine einschränkende Wirkung haben dabei die Harmonisierungsvorschriften aus der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik. Die Niederlande sollten die Entwicklung in den verschiedenen Problemfeldern auch weiterhin sehr aufmerksam verfolgen, um sich rechtzeitig für die gewünschten Differenzierungsmöglichkeiten in Brüssel einsetzen zu können. Ein Beitrag zur Entwicklung neuer Konzepte und zur Erneuerung des Instrumentariums ist ebenfalls von großer Bedeutung.

3.4 Vorreiter

Die Rolle der Vorreiter

Bei der Entwicklung der Umweltpolitik handelt es sich um einen gesellschaftlichen Wandlungsprozess, der sich zunächst an einigen kleinen Punkten herauskristallisiert. Kleine Gruppen preschen vor, drängen auf Veränderung, fordern staatliche Initiativen, politische Maßnahmen und neue Gesetze. So läuft es nicht nur in den einzelnen Mitgliedstaaten ab, sondern auch in einem Kooperationsverband wie der Europäischen Union. Im Grunde genommen ist die Entstehungsgeschichte der EU selbst ein Beispiel hierfür. Im Rahmen dieser wachsenden Zusammenarbeit haben einzelne Mitgliedstaaten der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik eine größere Dringlichkeit beigemessen als andere. Als dichtbevölkertes städtisches Delta mit entsprechenden Umweltproblemen hatten die Niederlande gegenüber anderen europäischen Ländern jahrelang notgedrungen einen Vorsprung in der Gestaltung und Durchführung einer nationalen Umweltpolitik. Da die Intensivierung der europäischen Umweltpolitik als Grundvoraussetzung für die Stärkung der nationalen Umweltpolitik angesehen wurde, gehörte das Land fast automatisch einer europäischen Spitzengruppe an. Viele Umweltprobleme konnten und können nur auf internationaler Ebene adäquat angegangen werden. Der intensive Druck der Niederlande und anderer Länder wie Dänemark und Deutschland hat zweifellos großen Einfluss auf die Entwicklung und die Gestaltung der europäischen Umweltpolitik gehabt.

Insbesondere was die Entwicklung neuer Konzepte und Pläne, die Reform des Instrumentariums und die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen durch andere Verwaltungsebenen und gesellschaftliche Akteure anbelangt, gehörten und gehören die Niederlande zu den Spitzenreitern in der EU. Im Rückblick darf behauptet werden, dass die Niederlande einen viel größeren Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik gehabt haben, als dies aufgrund ihrer Größe zu erwarten war. Zielbewusst wurde großer Einfluss auf die Umweltpolitik während ihrer Entstehungsphase in Brüssel ausgeübt. Durch Personalentsendung wurden Erfahrung und Sachkenntnis zur Verfügung gestellt, es wurden Partnerschaften mit anderen Ländern entwickelt, der EU-Vorsitz wurde strategisch genutzt usw. Das Fünfte Umweltaktionsprogramm der EU ist beispielsweise stark an die Systematik der niederländischen Maßnahmenprogramme für die Umweltpolitik angelehnt.

Die Niederlande im Mittelfeld

Dieses Bild der Niederlande als Vorreiter wird jedoch mittlerweile nachdrücklich relativiert, nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Landesgrenzen. In Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten werden die Niederlande in den letzten Jahren viel eher dem Mittelfeld zugeordnet. Das Land nimmt in den letzten Jahren in

verschiedenen Verhandlungen auf EU-Ebene eine defensivere Haltung ein und konzentriert sich mehr auf die Wahrung seiner eigenen Interessen. In Bezug auf die tatsächlich vorhandene Umweltqualität zählt man sicherlich nicht mehr zu den Vorreitern und auch bei der Anwendung des EU-Rechts ist man längst nicht mehr tonangebend (Beispiele sind die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie³⁹, Pflanzenschutzmittel, Nitratrichtlinie). Insbesondere im Fall der Nitratrichtlinie, in dem ein Vertragsverletzungsverfahren läuft, gereicht die ehemalige Führungsposition den Niederlanden nun zum Nachteil. Ihre Glaubwürdigkeit in Bezug auf die adäquate Durchführung der EU-Umweltpolitik steht auf dem Spiel. Andere Mitgliedstaaten, die während ihres Beitritts oder danach stark unter Druck gesetzt wurden, die gesamte Umweltpolitik adäquat umzusetzen, verspüren wenig Neigung, in einer solchen Situation Kulanz zu üben. Voraussetzung für eine effektive Vorreiterrolle ist somit, dass keine Zweifel an der Glaubwürdigkeit in Bezug auf die Umsetzung der Umweltpolitik bestehen.

Von Vorreitern zu wechselnden Koalitionen

Das Bild der Niederlande als Vorreiter in der europäischen Umweltpolitik bedarf somit einer ausdrücklichen Korrektur. Dies ist kein Werturteil in absolutem Sinn und man darf die Verdienste der Niederlande in der Vergangenheit auch nicht aus dem Auge verlieren. Der Begriff "Vorreiter" trifft im Übrigen auch auf keinen anderen Mitgliedstaat mehr zu. Heutzutage ist viel eher die Rede von wechselnden Partnerschaften zwischen Ländern bei speziellen Themen wie der europäischen Energiesteuer. In dieser Hinsicht kann erneut von einer Vorreiterrolle eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gesprochen werden, jedoch als Bestandteil einer von mehreren Ländern gemeinsam entwickelten Strategie zur Realisierung von Veränderungen in der europäischen Umweltpolitik.

³⁹ Die Niederlande sind bereits seit zwanzig Jahren in Verzug mit der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie, obwohl das Land bereits viermal in einem entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof verurteilt wurde.

4 Die Stellung der Niederlande

4.1 Die Niederlande als Teil Europas

Die Niederlande haben als kleines Land in Europa von Anfang an die Bedeutung des europäischen Kooperations- und Integrationsprozesses erkannt. Sie zählten zu den Begründern der gemeinschaftlichen Umweltpolitik und konnten im Verhältnis zu ihrem territorialen Umfang einen relativ großen Einfluss ausüben. Das liegt nicht nur daran, dass die Niederlande aufgrund ihrer geographischen Lage in Verbindung mit einem hohen Bevölkerungsdruck schon sehr früh gezwungen waren, eine umfassende nationale Umweltpolitik zu betreiben, und so im Grunde genommen Pionierarbeit leisten mussten, sondern auch daran, dass sie den Ablauf von Entscheidungsprozessen in Brüssel umsichtig genutzt haben, indem sie in einer frühen Phase Ideen und Konzepte vorgestellt und niederländische Experten zur Kommission entsandt haben.

Es ist jedoch festzustellen, dass die Niederlande in den letzten Jahren nicht mehr eindeutig zu den Vorreitern zählen, insbesondere was die Ausführung der Umweltpolitik anbelangt. Der Beirat hat darüber hinaus den Eindruck gewonnen, dass trotz des großen Einflusses, den die Niederlande in der Vergangenheit auf das Zustandekommen der europäischen Umweltpolitik genommen haben, eine große Distanz zwischen den politischen Entscheidungsträgern in den Haager Ministerien und den Politikern in Brüssel existiert. Obwohl bereits 70 bis 80 % der niederländischen Umweltgesetzgebung mittelbar oder unmittelbar von der EU bestimmt werden, ist Brüssel für viele niederländische Politiker und Beamte immer noch sehr weit weg. Eine große Distanz besteht zuweilen auch zwischen den Brüsseler Verhandlungsführern und denjenigen, deren Aufgabe es ist, die betreffende Politik in den Niederlanden umzusetzen. Das hat sich unter anderem bei der Nitratrichtlinie gezeigt.

Obwohl die Niederlande noch immer einen wichtigen konzeptuellen Beitrag leisten, hat ihre Glaubwürdigkeit insbesondere aufgrund einer mangelhaften Durchführung der EU-Politik Schaden genommen. Will man eine stimulierende Rolle bei der Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik spielen, so muss man als Grundvoraussetzung die eigene Glaubwürdigkeit zurückgewinnen. Die Niederlande werden immer mehr zu einem *Teil* Europas. In diesem Europa sind an vielen Fronten dynamische Entwicklungen zu beobachten und es wird in rasantem Tempo zu neuen Konstellationen in der Konstitution, den Machtverhältnissen und Partnerschaften kommen. Dennoch wird immer Raum bleiben für Länder, die in enger Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten dahin gehend Druck ausüben werden, über das Niveau des gemeinschaftlichen Besitzstandes hinauszugehen. Diese Vorreiter bleiben nach wie vor notwendig, aber sie können nur dann gut funktionieren, wenn sie in

wechselnden Koalitionen strategische Partnerschaften mit anderen Mitgliedstaaten bilden. Zudem kann ein Land seiner Vorreiterrolle nur dann gerecht werden, wenn es die beschlossene Politik selbst gründlich durchführt.

4.2 Fortschritte der europäischen Umweltpolitik

Über die zukünftige Entwicklung der europäischen Umweltpolitik besteht keine Klarheit. Es gibt ein stetes Vor und Zurück: Manchmal geht es nach zwei Schritten vorwärts wieder einen Schritt zurück. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, konnten auf europäischer Ebene dennoch erhebliche Fortschritte verbucht werden. Aber es gibt noch immer viel zu tun; vor diesem Hintergrund kommentiert der Beirat die zuvor genannten fünf Hindernisse für die Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik wie folgt.

Die **Entscheidungsprozesse** in der EU stehen zur Diskussion. Die Zahl der Mitgliedstaaten wird sich im nächsten Jahrzehnt möglicherweise von 15 auf über 30 erhöhen. Das voraussichtliche oder notwendige Ende dieses Prozesses ist noch nicht absehbar. Es ist jedoch klar, dass umfassende Reformen im Hinblick auf die Transparenz und die demokratische Legitimation der EU-Organe wie Europaparlament und Kommission, die Rolle der Staats- und Regierungschefs und der jeweiligen Fachräte und die Funktion von Normungs- und Zertifizierungsinstituten notwendig sind. Solche Reformen sind für das Funktionieren der EU als politische „Einheit“, insbesondere auch für die Zukunft der EU-Umweltpolitik von Bedeutung. Zu diesem Zweck ist das öffentliche Bewusstsein sowohl in den einzelnen Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene zu stärken. Was den Beitritt neuer Mitgliedstaaten betrifft, ist der Beirat aufgrund von Umweltbelangen der Meinung, dass der gemeinschaftliche Besitzstand im Umweltrecht einen möglichst großen territorialen Anwendungsbereich haben sollte, denn davon wird der Umweltschutz letztendlich am meisten profitieren. In dieser Hinsicht wird man den Beitrittsländern zwar sicherlich Übergangszeiten einräumen, doch müssen alle Vereinbarungen auf die (letztendlich) vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und eine vollwertige Mitgliedschaft abzielen. Daher kann es nicht so sehr um verschiedene Geschwindigkeiten gehen, sondern vielmehr um verschiedene „distances to target“, wobei sich die Ziele im Endeffekt nicht unterscheiden dürfen.⁴⁰ Der Beirat ist sich im Übrigen bewusst, dass bei der Erweiterung der EU nicht nur Umweltbelange eine Rolle spielen; so können Stabilitäts- und Sicherheitsüberlegungen schwerer wiegen. Dabei ist die Aushöhlung der gegenseitigen Solidarität – die doch eines der wesentlichen Elemente der heutigen EU-Struktur darstellt – in jedem Falle zu vermeiden. Zur Förderung der Ökoeffizienz muss es attraktiv gemacht werden, so viel wie eben möglich vom gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen.

⁴⁰ Die endgültigen Fristen können sich aufgrund einer weiteren Verschärfung natürlich nach hinten verschieben. Das gilt dann wiederum für alle Mitgliedstaaten.

Die **effektive Durchführung** der europäischen Umweltpolitik muss konsequenter angegangen werden, indem die Überwachung der Umsetzung und der Implementierung intensiviert wird und indem Kontrolle und Durchsetzung operationalisiert und qualitativ verbessert werden, und zwar sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten selbst. Hinzu kommt, dass die nationalen Kontroll- und Beobachtungsinstrumente der verschiedenen Mitgliedstaaten besser vergleichbar gemacht werden müssen. Es ist eine unabhängige europäische Aufsichtsbehörde für den Umweltschutz einzurichten, die effektiv mit den nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeitet. Die Geldstrafenklausel im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens muss konsequent angewendet und gegebenenfalls verschärft werden. Die Kommission ist derzeit noch stark auf Beschwerden von Bürgern und Umweltorganisationen angewiesen und könnte diesen Mechanismus durch Aufklärung über die Beschwerdemöglichkeiten und durch eine Unterstützung der Rolle der Umweltorganisationen zielgerichtet verstärken. Gerade in den Beitrittsländern ist eine Unterstützung dieses Mechanismus äußerst wichtig.

Die **Einbeziehung** von Umweltaspekten in die anderen Politikbereiche muss über verschiedene Kanäle intensiviert werden. Positiv ist, dass Kommissionspräsident Prodi mittlerweile für einige Politikfelder, darunter die nachhaltige Entwicklung, eine Kerngruppe von Kommissaren unter seiner persönlichen Führung gebildet hat. Dadurch wird hoffentlich nicht nur eine höhere Effektivität erreicht, sondern es ist auch ein deutliches Signal für den Wert, den der Kommissionspräsident diesen Themen beimisst. Daneben müssen die Fachräte ihre Beschlussfassung besser untereinander koordinieren. Es ist auch wichtig, dass die Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozess gestärkt wird. Zudem werden die Sektoren über ihre Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung berichten müssen; gesellschaftlicher und politischer Druck bilden dabei eine Grundvoraussetzung. An die Verwendung großer EU-Budgets in den diversen Politikbereichen müssen Nachhaltigkeitskriterien geknüpft werden und zugeteilte Mittel müssen zurückgefordert werden, wenn den Bedingungen nicht innerhalb bestimmter Fristen entsprochen wurde. Die Erfahrungen mit der Geldstrafenklausel im Hinblick auf eine effektive Umsetzung von Richtlinien haben gelehrt, dass ein derartiges Zwangsmittel ein besonders effektives Steuerungsinstrument sein kann. Da die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Umweltpolitik in andere Politikbereiche in den Verträgen festgeschrieben ist, stellt sich die Frage, ob eine Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofs diesen Integrationsprozess beschleunigen könnte.

Wie wichtig die Förderung der **Akzeptanz** für die Intensivierung der Umweltpolitik und für eine bessere Kontrolle der Umsetzung dieser Politik ist, wurde bereits im Vorstehenden betont. Dem ist hier noch hinzuzufügen, dass sich die Förderung der Akzeptanz hervorragend durch bilaterale Partnerschaften zwischen

einzelnen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten bewerkstelligen lässt. In diesem Bereich wird bereits einiges getan und dennoch ist eine weitere Intensivierung erforderlich, bei der die Mitgliedstaaten auf ihr Fach- und Sachwissen in den Teilbereichen der Umweltpolitik, in denen sie selbst stark sind, zurückgreifen können.

Globale Vereinbarungen über die Eindämmung von **Umweltauswirkungen des Handels** sind deshalb erforderlich, weil kein einziger Block oder Kontinent in der Lage ist, die Umweltproblematik ohne fremde Hilfe zu bewältigen. Die Millenniumrunde kann Fortschritte bringen, obgleich die Aussichten in diesem Punkt nicht sehr viel versprechend sind. Auch wenn die europäische Umweltpolitik aus niederländischer Perspektive zuweilen einen Rückschritt bedeutet, gilt es doch zu bedenken, dass sie im Kontext des globalen Handels als Errungenschaft gefeiert werden sollte. Der Beirat ist der Meinung, dass das Streben nach einer stärkeren Liberalisierung des Welthandels mit einer stärkeren Institutionalisierung und Internalisierung der Umweltpolitik einhergehen muss. Das eine geht nicht ohne das andere. In seiner Stellungnahme „Globale Nachhaltigkeit und der ökologische Footprint“⁴¹ spricht sich der Beirat dafür aus, dass die WTO die Konsequenzen internationaler Umweltabkommen akzeptiert und diese Abkommen im Handelsrecht anwendet. Die Abwälzung von Umweltkosten (auf andere und auf zukünftige Konsumenten) ist zu vermeiden und allen Ländern ist ein angemessener Zugang zum internationalen Umweltkonsumraum zu gewähren. Im Geiste einer solchen Partnerschaft, die in der Rio-Deklaration von 1992 zum Ausdruck kommt, muss im Rahmen der Millenniumrunde auf eine weiter gehende Verankerung des Umweltschutzes in den internationalen Handelsübereinkommen hingearbeitet werden.

4.3 Die niederländische Umweltpolitik im europäischen Kontext

Die bevorstehende Erweiterung scheint zu weitaus tiefgreifenderen Änderungen in der Struktur und den Entscheidungsprozessen der EU zu führen, als bei der Formulierung des Ersuchens um eine Stellungnahme vorhersehbar war. Vorschläge unter anderem der Dehaene-Kommission haben weit reichende Folgen für das Spielfeld, in dem sich die europäische Umweltpolitik in den nächsten Jahren entwickeln muss; es ist daher momentan auch noch nicht bis in alle Ecken überschaubar. Außerdem ist noch nicht vollkommen klar, wie die künftigen Spielregeln lauten werden. Das macht eine Stellungnahme zu den Fragen des Ministers nicht einfacher, dennoch können einige klare Schlüsse im Hinblick auf die vom Minister formulierten Fragen gezogen werden:

- a Sollten die Niederlande auf EU-Ebene ein möglichst einheitliches Schutzniveau anstreben oder

⁴¹ Siehe Fußnote 1

- b) sollten die Niederlande auf EU-Ebene die im Gemeinschaftsrecht verankerten Möglichkeiten zur Differenzierung in Bezug auf Geschwindigkeit und Schutzniveau aktiv nutzen und
- c) sollten die Niederlande in diesem Fall eine Vorreiterrolle bei der Bildung von Partnerschaften im Hinblick auf eine „verstärkte Zusammenarbeit“ einnehmen?

Ein einheitliches Schutzniveau für ganz Europa?

Jedes angestrebte Schutzniveau (in Form von Qualitätsnormen) beruht auf einem wissenschaftlichen und/oder politischen Konsens über die Akzeptanz bestimmter Risiken für die menschliche Gesundheit und die Anfälligkeit von Ökosystemen. Diese Risiken werden in Grenz- und gelegentlich auch in Richtwerte für die jeweiligen Substanzen übertragen. Unterhalb eines bestimmten Basisniveaus eignen sich die Risikoeinschätzungen, die den Grenz- und Richtwerten zugrunde liegen, nicht für eine länderspezifische Differenzierung: Eine Griechin und ein Schwede bzw. ein spanischer und ein finnischer Fischadler unterscheiden sich physisch nicht in ihrer Anfälligkeit für Umweltverschmutzung, sodass es keinen Grund für eine Risikodifferenzierung gibt. Natürlich können diese Risikoeinschätzungen zu einem gegebenen Zeitpunkt von der Politik anhand neuer wissenschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Erkenntnisse korrigiert werden, sie gelten dann aber wiederum für alle Mitgliedstaaten. In Bezug auf das Schutzniveau für den Menschen ist die Frage des Umweltministers somit sehr eindeutig zu bejahen: Die Einschätzung der akzeptablen Gesundheitsrisiken muss in der gesamten EU einheitlich sein und hinsichtlich der Basisqualität überall zu denselben Grenz- und Richtwerten führen. Bei Umweltauswirkungen, die zwar das menschliche Wohlbefinden beeinträchtigen, jedoch weder gesundheitsgefährdend noch grenzüberschreitender Natur sind (z.B. Lärmbelästigung), muss ein einheitliches Schutzniveau im Übrigen nicht unbedingt zwingend vorgeschrieben sein; die nationale und regionale Durchführung kann innerhalb einer bestimmten Bandbreite unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Präferenzen erfolgen. Eine gewisse Differenzierung ist ferner für Ökosysteme möglich: Hier kann ein höheres Schutzniveau aufgrund einer größeren Anfälligkeit des betreffenden Ökosystems gerechtfertigt sein. Schließlich ist eine Unterschreitung des einheitlichen Schutzniveaus für einen zuvor vereinbarten Zeitraum denkbar, jedoch darf es sich stets nur um eine Übergangszeit handeln. In diesem Punkt darf also nur die Rede sein von unterschiedlichen Geschwindigkeiten auf dem Weg zum Ziel, wobei lediglich der Zeitplan variiert, nicht aber das letztendliche Ziel.

Differenzierung in der Realisierung des Schutzniveaus?

Da die Umweltqualitätsnormen auf Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier und auf die Anfälligkeit von Ökosystemen abgestellt sind und die lokalen und regionalen Gegebenheiten nun einmal sehr verschieden sind, werden äußerst unterschiedliche

Methoden zur Verwirklichung des Schutzniveaus notwendig sein. Diese Vielfalt wird mit der Erweiterung der EU sogar noch zunehmen. Dabei geht es um Unterschiede in der Bevölkerungsdichte, der Bodenbeschaffenheit, den Wasservorräten, der vorhandenen Artenvielfalt, den Niederschlägen, der Verbreitung von Industrie und Agrarwirtschaft usw. Das bedeutet, dass Unterschiede in den Emissionsnormen und den Produkthanforderungen notwendig sind, um im Endeffekt ein ausreichendes Schutzniveau zu realisieren. Fälschlicherweise spricht man dabei häufig von einer Differenzierung des Schutzniveaus.

Die Niederlande müssen sich erforderlichenfalls auch, was sie selbst angeht, für eine Differenzierung in puncto Geschwindigkeit, Emissionsnormen und Produkthanforderungen einsetzen. Der Beirat hält es auch für wichtig, künftig eine Differenzierung hinsichtlich des zulässigen Instrumentariums zu fordern. Dabei ist es gerade aufgrund der Verschiedenartigkeit der lokalen Gegebenheiten äußerst wichtig, dass in den Richtlinien und Verordnungen der EU verstärkt mit Zielvorschriften und weniger mit Mittelvorschriften gearbeitet wird. Freiwillige Vereinbarungen sind dabei ein gutes Beispiel, auch wenn dieses Instrument nicht in allen Mitgliedstaaten aufgrund größenmäßiger, rechtlicher und kultureller Unterschiede gleichermaßen eingesetzt werden kann. Daraus ergeben sich im Übrigen hohe Anforderungen an die Qualitätsverbesserung und die gegenseitige Abstimmung von Kontrolle und Durchsetzung in allen Mitgliedstaaten. Ferner müssen die Instrumente, die hauptsächlich für den Einsatz auf internationaler Ebene entworfen wurden, möglichst einheitlich eingeführt werden, um einen möglichst großen Anwendungsbereich zu gewährleisten. Im Übrigen werden die Möglichkeiten zur Differenzierung von Produkthanforderungen, Emissionsnormen und Instrumentarien durch die Binnenmarkt- und die Wettbewerbspolitik der EU eingeschränkt. Die entsprechenden Regelungen bieten jedoch einigen Spielraum für Differenzierung.

Vorreiterrolle der Niederlande im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit?

Die Niederlande werden immer mehr zu einem *Bestandteil* Europas. Die meisten Problemfelder der Umweltpolitik können nur im Wege einer internationalen Zusammenarbeit angegangen werden und auch dann noch ist die Bewältigung schwer genug. Dennoch wird immer Raum bleiben für Länder, die in enger Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten dahin gehend Druck ausüben werden, in bestimmten Punkten über das Niveau des gemeinschaftlichen Besitzstandes hinauszugehen. Diese Vorreiter bleiben nach wie vor notwendig, aber sie können nur dann gut funktionieren, wenn sie in wechselnden Koalitionen strategische Partnerschaften mit anderen Mitgliedstaaten bilden. Missionarischer Übereifer wirkt dabei nur kontraproduktiv. Zudem ist deutlich, dass die (Wiederherstellung der)

Glaubwürdigkeit hinsichtlich der eigenen Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung einer stimulierenden Rolle bei der Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik ist.

Wie diese verstärkte Zusammenarbeit genau aussehen wird, ist noch unklar, denn sie hängt stark von den bevorstehenden Änderungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess ab. Die Frage des Ministers ist dennoch zu bejahen. Mit der gebotenen Bescheidenheit und bei einer Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit in Bezug auf die Durchführung der Politik können die Niederlande in enger Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten sicherlich einer Vorreitergruppe angehören, die beispielsweise das Instrumentarium für die Klimapolitik weiterentwickeln will. Die bereits in einer kleineren Ländergruppe⁴² stattfindenden Gespräche über die Einführung einer europäischen CO₂-/Energiesteuer ist ein gutes Beispiel. Zu den möglichen Bereichen, in denen die Niederlande gemeinsam mit anderen Ländern eine stimulierende Rolle spielen könnten, zählen: Konzeptentwicklung in der Abfallwirtschaft, Verbesserung der Durchführbarkeit der Rechtsvorschriften und der Kontrolle und Durchsetzung sowohl auf nationaler bzw. regionaler Ebene als auch auf EU-Ebene, Stärkung der Einbeziehung der Umweltpolitik in die verschiedenen Politikbereiche bei der EU-Kommission, Stärkung der Akzeptanz und der Rolle der Umweltorganisationen, insbesondere in den Beitrittsländern, und Förderung einer nachhaltigen Verwendung von EU-Mitteln. In Bezug auf die Haltung der EU in der bevorstehenden Millenniumrunde der WTO könnten die Niederlande ebenfalls stimulierend darauf hinwirken, dass der Umweltschutz stärker in die internationalen Handelsübereinkommen verankert wird und kein Rückschritt gegenüber der derzeitigen EU-Umweltpolitik in Kauf genommen werden muss.

⁴² Man verwendet hierfür gelegentlich den Begriff „Öko-Schengen“, in Analogie zu den von einer begrenzten Anzahl von EU-Mitgliedstaaten getroffenen Vereinbarungen u.a. im Bereich der Asylpolitik. Diese Vereinbarungen sind mittlerweile zur EU-Politik „erhoben“ worden.



**Ministerium für Wohnungswesen,
Raumordnung und Umwelt**

Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag
Postfach 30945, 2500 GX Den Haag
Interne Postleitzahl 670
tel.: +31 70 339 4666
fax.: +31 70 3391306

Anhang 1: Ersuchen um eine Stellungnahme

Generaldirektorat Umwelt
Direktion Internationale Umweltangelegenheiten
Mondial

An den Vorsitzenden und die Mitglieder
des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen,
Raumordnung und Umwelt
Postfach 30945
IPC 105
2500 GX Den Haag

<i>Ihr Zeichen</i>	<i>Ihr Schreiben vom</i>	<i>Unser Zeichen</i>	<i>Datum</i>
		DGM/IMZ/98123916	23. Dezember 1998

Betrifft
Ersuchen um eine Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Arbeitsprogramm 1999 des Beirats des Umweltministeriums ist eine Stellungnahme hinsichtlich der Entwicklung auf weltweiter Ebene und eine Stellungnahme hinsichtlich der Entwicklung auf europäischer Ebene vorgesehen.

Ich möchte den Beirat darum bitten, sich bei der Stellungnahme zur Umweltpolitik auf weltweiter Ebene auf den so genannten "ökologischen Footprint" und bei der Stellungnahme zur europäischen Umweltpolitik auf das Problem der unterschiedlichen Geschwindigkeiten in Europa zu konzentrieren.

Eine detailliertere Fragestellung zu beiden Themen liegt diesem Schreiben bei.

Ich bitte Sie, mir die Stellungnahmen vor dem 1. Mai 1999 (weltweit) bzw. spätestens im Dezember 1999 (Europa) zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt

gez. J.P. Pronk

Anlagen **verschiedene**

Ersuchen um eine Stellungnahme zur europäischen Umweltpolitik

1. Einführung

Die Umweltsituation in Europa kennzeichnet sich durch viele verschiedene Einzelprobleme und Lösungen. Nicht überall treten Probleme im gleichen Ausmaß auf, Strategien werden in verschiedenen Foren ausgearbeitet und auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Aus diesem Grund gibt es in Europa auch unterschiedliche Schutzniveaus.

Der Vertrag von Amsterdam eröffnet bei der Ausarbeitung von Strategien neue Möglichkeiten im Hinblick auf unterschiedliche Geschwindigkeiten und Schutzniveaus. Angesichts dieser Tatsache und mit Blick auf die Erweiterung der EU stellt sich nun die Frage, wie damit umzugehen ist.

Ich bitte Sie daher um eine Stellungnahme zum künftigen Beitrag der Niederlande zur europäischen Umweltpolitik unter Berücksichtigung dieser Unterschiede in Bezug auf Geschwindigkeit und Schutzniveau.

Nachstehend wird der Rahmen für die Stellungnahme abgesteckt; insbesondere geht es dabei um die Flexibilität, die das europäische Recht ermöglicht, um die Perspektive einer erweiterten EU und um einige für die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik relevante Aspekte. Außerdem wird die Fragestellung näher erläutert.

2. Rahmen

Möglichkeiten für Flexibilität im europäischen Recht

In der Praxis werden derzeit folgende im EG-Vertrag explizit enthaltene oder nicht ausgeschlossene Möglichkeiten zur Flexibilität genutzt:

- a) Die Mitgliedstaaten können nach Zustandekommen einer gemeinschaftlichen Regelung aufgrund des "Umwelttitels" (Art. 130 r bis 130 t) auf nationaler Ebene ein höheres Schutzniveau beibehalten oder einführen. Die Kommission muss darüber informiert werden.
- b) In einer solchen gemeinschaftlichen Regelung kann festgelegt werden, dass ein Mitgliedstaat vorübergehend und teilweise ein niedrigeres Schutzniveau beibehalten darf (Art. 130 s Abs. 5).
- c) Die Mitgliedstaaten können sich – mit Zustimmung der Kommission – nach Zustandekommen einer Maßnahme zur Harmonisierung des Binnenmarkts für ein höheres Schutzniveau entscheiden (Art. 100 a Abs. 4). Dies ist bisher in 10 Fällen geschehen (3-mal in den Niederlanden, 3-mal in Dänemark, 2-mal in Deutschland und 2-mal in Schweden). Erst zwei dieser Fälle wurden von der Kommission bisher abschließend behandelt (die Zustimmung wurde erteilt). Es handelt sich dabei vor allem um einzelstaatliche Verbote für die Verwendung von Stoffen wie Cadmium, Kreosot und PCPs, bei denen gemeinschaftliche Produktionsrichtlinien noch niedrige Konzentrationen erlauben.

d) Manche Maßnahmen zur Harmonisierung des Binnenmarkts (siehe c) enthalten auch Bandbreiten statt eindeutiger Normen. Die Mitgliedstaaten müssen dann ihre einzelstaatlichen Regelungen an diesen vorgegebenen Rahmen anpassen.

e) Im Rahmen des Beitritts zur EU können Übergangsfristen für die Anpassung der einzelstaatlichen gesetzlichen Regelungen festgelegt werden. So erhielten Finnland, Österreich und Schweden die Genehmigung, ihre im Vergleich zu einigen Binnenmarktrichtlinien höheren Schutzniveaus bis zum 1. Januar 1999 beizubehalten. In der Zwischenzeit kann die Gemeinschaft dann das höhere Schutzniveau verwirklichen. Andernfalls müssen die betreffenden Länder ihre Anforderungen reduzieren (oder sich auf Art. 100 a Abs. 4 berufen).

f) Eine Gruppe von Mitgliedstaaten kann, in Ermangelung eines gemeinschaftlichen Beschlusses, unabhängig von der Union ihre einzelstaatlichen Regelungen aufeinander abstimmen oder aneinander angleichen. Ein Beispiel hierfür sind die Treffen in Den Haag, Helsinki, Wien, Berlin und Stockholm zu den Energiesteuern. Im ECOFIN-Rat konnte zu diesem Thema aufgrund des Erfordernisses der Einstimmigkeit (Art. 99) bisher keine Regelung beschlossen werden.

g) In neueren Entwürfen für Richtlinien und anderen Regelungen wird bewusst eine Differenzierung nach Ländern oder Regionen ermöglicht. Beispiele hierfür sind die Wasserrahmenrichtlinie, bei der von den Einzugsgebieten ausgegangen wird, und die Vereinbarungen über unterschiedliche Prozentsätze für die Reduktion von CO₂-Emissionen.

Kurz gesagt eröffnen also sowohl der EG-Vertrag als auch die darauf basierenden Beschlüssen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein über dem gemeinschaftlichen Besitzstand liegendes Schutzniveau beizubehalten, anzupassen oder auch ein niedrigeres Schutzniveau vorübergehend aufrecht zu erhalten.

Der Vertrag von Amsterdam

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die Möglichkeiten, von der gemeinschaftlichen Politik abzuweichen, erheblich erweitert.

a) Die Unklarheit in Bezug auf die Frage, ob die Ausnahmeklausel von Art. 100 a Abs. 4 auch für künftige einzelstaatliche Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik gilt, wurde beseitigt; die Frage wurde bejaht.

b) Es wurden neun allgemeine Voraussetzungen formuliert, unter denen innerhalb der Union eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist (darunter eine Art "Letztes-Mittel-Klausel" und die Teilnahme von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten).

Etwa 20 % der Regelungen im Rahmen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zielen auf die Vollendung des Binnenmarkts ab (Art. 100 a). Dieser Teil ist von einer verstärkten Zusammenarbeit in der ersten Säule ausgeschlossen. Dasselbe gilt für umweltpolitische Maßnahmen, die auf Artikeln über den Handel, die Landwirtschaft, die Fischerei, den Transport und die wirtschaftliche und soziale Kohäsion basieren.

Eine erweiterte EU

Die formellen Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten (Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie Zypern) haben inzwischen begonnen. Die ersten Beitritte werden voraussichtlich in der ersten Hälfte des nächsten Jahrzehnts erfolgen. Bisher standen die Niederlande in Bezug auf die Erweiterungsverhandlungen auf dem Standpunkt, dass die integrale Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Umweltpolitik und dessen möglichst rasche Implementierung eine Voraussetzung für den Beitritt ist. Je nach Situation der Umwelt in einem Land können beim Beitritt in Bezug auf Umweltregelungen, die sich auf bestimmte Teilbereiche beziehen, für jeden Richtlinienartikel gesonderte Übergangsfristen festgelegt werden. Regelungen in Bezug auf administrative Verfahren wie UVPs, integrale Prävention und Erteilung von Genehmigungen (IPPC), und die Zugänglichkeit von Umweltinformationen müssen zum Zeitpunkt des Beitritts übernommen worden sein. Ist die Qualität der Umwelt besser als in der EU, muss ein Rückschritt vermieden werden.

Relevante Aspekte für die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik

Zahlreichen Analysen zufolge ist der gemeinschaftliche Besitzstand im Umweltrecht, der in den vergangenen 25 Jahren zustande gekommen ist, dem Druck einer Gruppe von Vorreitern wie Deutschland, den Niederlanden und Dänemark zu verdanken. Dieser Spitzengruppe ist es immer – auch als Beschlüsse in Umweltangelegenheiten noch einstimmig gefasst werden mussten – gelungen, die anderen Mitgliedstaaten mit dem Hinweis auf den grenzüberschreitenden Charakter der Umweltverschmutzung (Luft, Wasser) und auf die Auswirkungen der Chemikalienpolitik auf den Handel zu überzeugen. Diese Argumente sprechen im Prinzip gegen eine verstärkte Zusammenarbeit. Darüber hinaus könnte der von der Spitzengruppe ausgehende Druck abnehmen, wenn die übrigen Mitgliedstaaten die Gruppe dazu auffordern untereinander enger zusammenzuarbeiten. Dies könne langfristig zu einer Zweiteilung in Bezug auf das europäische Schutzniveau führen.

Es besteht jedoch auch die Gefahr, dass es – vor allem nach der Erweiterung – immer schwieriger wird, eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit einer Erhöhung des EU-Schutzniveaus zu überzeugen. In diesem Fall bietet eine verstärkte Zusammenarbeit den Mitgliedstaaten, die weiter gehende Maßnahmen befürworten, eine Chance. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass das höhere Schutzniveau innerhalb der Union nachträglich noch Gültigkeit erlangt, z.B. durch Investitionsentscheidungen der Industrie.

Zum Teil basiert die Umweltpolitik auch auf Artikeln, die Beschlüsse nur mit Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten zulassen, beispielsweise Artikel 99 über indirekte Steuern und Artikel 235, der als eine Art Notnagel fungiert. Bekannt ist der bisher vergebliche Versuch, eine europäische Energiesteuer zu beschließen. Das Beste in solchen Fällen wäre zwar eine Änderung des Beschlussfassungsverfahrens dahin gehend, dass eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, aber auch die Einführung einer verstärkten Zusammenarbeit könnte eine Lösung bieten. Der entsprechende Beschluss müsste dann allerdings mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden.

3. Das Ersuchen um eine Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund kann das Ersuchen um eine Stellungnahme spezifiziert werden. Ich bitte Sie, zu folgenden Fragen Ihre Meinung zu äußern und eine Empfehlung auszusprechen:

- Sollten die Niederlande auf EU-Ebene ein möglichst einheitliches Schutzniveau anstreben oder
- sollten die Niederlande auf EU-Ebene die im Gemeinschaftsrecht verankerten Möglichkeiten zur Differenzierung in Bezug auf Geschwindigkeit und Schutzniveau aktiv nutzen und
- sollten die Niederlande in diesem Fall eine Vorreiterrolle bei der Bildung von Partnerschaften im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit einnehmen?

Bei der Beantwortung der Fragen ist die künftige Erweiterung der EU zu berücksichtigen.

Den Prüfungsrahmen bilden die Zielsetzungen des 3. Nationalen Maßnahmenprogramms (NMP3) für die Umweltpolitik, sofern die Beschlüsse innerhalb der EU zu deren Verwirklichung beitragen. Zu denken ist hier vor allem an weltweit und regional aktuelle Umweltthemen wie Klimaveränderung und Versauerung und an Zielgruppen wie Transportsektor und Industrie.

Angesichts der Verschiedenheit der im NMP3 festgelegten Ziele könnte in der Stellungnahme nach Themen, Zielgruppen, Durchführungsschritten und politischen Aspekten unterschieden werden. So könnte etwa der Einfluss der Niederlande bei den EU-Verhandlungen größer sein, wenn es um den Einsatz von Instrumenten geht, z.B. bei der Einführung einer Energiesteuer, als bei der Festsetzung von Qualitätszielen, z.B. Grenzwerten für Feinstaub in der Luft.

Der Vertrag von Amsterdam wird voraussichtlich im März 1999 in Kraft treten. Ich wäre Ihnen daher sehr verbunden, wenn Sie mir die Stellungnahme spätestens im Dezember 1999 zukommen lassen könnten.

Anhang 2: Glossar

Agenda 21:	Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992
BAT:	Best Available Techniques, beste verfügbare Techniken
Benchmarking:	politisches Instrument, bei dem sich Unternehmen verpflichten, hinsichtlich ihrer (Umweltschutz) Leistungen zur Weltspitze zu gehören
Binnenmarkt:	der Wirtschaftsraum innerhalb der Europäischen Union
Biozide:	nichtagrarische Schädlingsbekämpfungsmittel
BSP:	Bruttosozialprodukt
CEN:	Europäisches Komitee für Normung
CO ₂ :	Kohlendioxid, das wichtigste Treibhausgas
Concept of variable geometry:	Konzept, bei dem die europäische Integration in verschiedenen Gruppen von Ländern eine unterschiedliche Reichweite haben wird
Clean Development Mechanism:	ein so genanntes flexibles Instrument, bei dem ein Land seine Reduktionsverpflichtung für Treibhausgasemissionen (teilweise) in einem Land ohne Kyoto-Verpflichtung realisiert
Cross-Compliance:	Unterstützung der Landwirtschaft, für die im Gegenzug spezifische Umweltschutzleistungen erbracht werden müssen
Dehaene-Kommission:	hat der Europäischen Kommission einen Bericht über die Erweiterung der EU vorgelegt
Deposition:	Niederschlag, z.B. von Schadstoffen, die zur Versauerung beitragen
EEB:	European Environmental Bureau, Europäisches Umweltbüro, ein Zusammenschluss von Umweltorganisationen
EG:	Europäische Gemeinschaft
EG-VerbringungsV:	Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft
EINECS:	European Inventory of Existing Chemical Substances, Europäisches Altstoffverzeichnis
Einheitliche Europäische Akte:	Dokument, in dem die Überarbeitung der Römischen Verträge festgelegt ist

Emissionshandel:	ein so genanntes flexibles Instrument, bei dem ein Land oder ein Unternehmen seine Reduktionsverpflichtung für Treibhausgasemissionen durch einen Handel (teilweise) in einem anderen Land oder Unternehmen mit Kyoto-Verpflichtung realisiert
End-of-Pipe-Maßnahmen:	Umweltmaßnahmen, die „am Ende der Leitung“ greifen, gegenüber Maßnahmen am Anfang der Kette
Enforcement:	Durchsetzung: es wird dafür gesorgt, dass Rechts- und Verwaltungsvorschriften eingehalten werden
EP:	Europäisches Parlament, ist für die demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene zuständig
EU:	Europäische Union
EuGH:	Europäischer Gerichtshof, höchstes Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union
Europäische Kommission:	macht Vorschläge für Rechtsvorschriften und Maßnahmen, überwacht deren Anwendung und koordiniert die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken
Europäischer Rat:	(auch Europäischer Gipfel) setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten zusammen; gibt die allgemeinen politischen Leitlinien vor und befasst sich mit aktuellen Themen
Europäische Umweltagentur:	Europäische Einrichtung zur Überwachung der Umweltqualität in den Mitgliedstaaten, mit Sitz in Kopenhagen
FCKW:	Fluorchlorkohlenwasserstoffe, sie schädigen die Ozonschicht
Freiwillige Vereinbarung:	Vertrag mit Vereinbarungen, die ohne gesetzlichen Zwang getroffen werden
GAP:	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
Gemeinschaftlich:	im Rahmen der Europäischen Union
Gemeinschaftlicher Besitzstand:	die gesamten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union
Gemeinschaftlicher Besitzstand im Umweltrecht:	Gesamtheit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU im Bereich des Umweltrechts
Grenzwert:	gesetzlich verbindliche Umweltqualitätsnorm
GVO:	gentechnisch veränderte Organismen

Hauptschadstoffe:	Stoffe, deren Vorkommen in der Umwelt ein nicht zu vernachlässigendes Risiko für Menschen bzw. Ökosysteme darstellt
Helsinki:	Veranstaltungsort des Europäischen Gipfels im Dezember 1999
Impel:	EU-Netzwerk für Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts
Implementierung:	Anwendung der Regelungen
IPPC:	Integrated Pollution Prevention and Control, EU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
Joint Implementation:	so genanntes flexibles Instrument, bei dem ein Land seine Reduktionsverpflichtung für Treibhausgasemissionen (teilweise) in einem anderen Land mit Kyoto-Verpflichtung realisiert
Kommission:	in dieser Stellungnahme normalerweise in der spezifischen Bedeutung: Europäische Kommission
Kyoto:	Veranstaltungsort der Fünften Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im Dezember 1997, auf der das so genannte Kyoto-Protokoll beschlossen wurde
Millenniumrunde:	nächste Verhandlungsrunde der WTO
Ministerrat:	Versammlung der Minister der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Politikbereich, zum Beispiel: Rat der Umweltminister
Nachhaltige Entwicklung:	eine Entwicklung, die es der heutigen Generation erlaubt, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, ohne dass die Möglichkeiten nachfolgender Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, gefährdet werden
NGO:	Non-governmental organisation, Nichtregierungsorganisation
NH ₃ :	Ammoniak
NMP:	Nationales Maßnahmenprogramm für die Umweltpolitik
NO _x :	Stickoxide
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ökosteuer:	steuerpolitisches Instrument, mit dem (auch) umweltpolitische Ziele verfolgt werden
PCP:	Pentachlorphenol, ein Biozid in Holzschutzmitteln

Perverse Subventionen:	Subventionen, die den Nebeneffekt haben, dass die nichtnachhaltige Nutzung von Ressourcen gefördert und damit im Grunde sanktioniert wird
Rahmenrichtlinie:	Richtlinie, in der die Ziele auf gemeinschaftlicher Ebene festgelegt werden, die Mitgliedstaaten aber die Flexibilität haben, die ihrer Ansicht nach kostenwirksamste und zweckmäßigste Kombination von Instrumenten zu wählen
Resolution:	unverbindlicher Rechtsakt der EU
Richtlinie:	verbindlicher Rechtsakt der EU, sie bedarf der Umsetzung in die nationale Gesetzgebung
Richtwert:	ein nicht gesetzlich vorgeschriebener Wert, der angibt, wann es sich um zu vernachlässigende Umweltauswirkungen handelt
Rio:	Rio de Janeiro, Veranstaltungsort der UNCED, der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, 1992
Rio-Deklaration:	Erklärung zum Abschluss der UNCED-Tagung in Rio de Janeiro, 1992
Römische Verträge:	Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, wurden durch die Einheitliche Europäische Akte geändert
SO ₂ :	Schwefeldioxid
Strukturfonds:	(sektoraler) Fonds der EU zur Finanzierung von Projekten in den Mitgliedstaaten
Subsidiaritätsprinzip:	Prinzip, nach dem Aufgaben, die von einem niedrigeren Organ verrichtet werden können, nicht von einem höheren Organ übernommen werden sollen
Umsetzung:	das Umsetzen der Rechtsakte der EU in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten
Umweltaktionsprogramm:	EG-/EU-Programm zum Umweltschutz
Umweltrat:	der Rat der Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten
Umweltzeichen:	Umweltinformationen auf Produkten
UN/ECE:	Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen
Uruguay-Runde:	die vorige Verhandlungsrunde im Rahmen der WTO

Verordnung:	verbindlicher und unmittelbar wirksamer Rechtsakt der EU, das heißt, er bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht
Vertrag von Amsterdam:	Vertrag über die Europäische Union von 1997, im Mai 1999 in Kraft getreten
Vertrag von Maastricht:	Vertrag über die Europäische Union, 1992.
VOC:	flüchtige organische Verbindungen
WTO:	World Trade Organization, Welthandelsorganisation, Beratungsgremium zum Freihandel mit weitreichenden Befugnissen, der WTO gehören Länder aus der ganzen Welt an
Vertragsverletzungsverfahren:	Verfahren, in dem der Europäische Gerichtshof z.B. über die unzureichende Anwendung von Richtlinienvorschriften durch einen Mitgliedstaat urteilt (engl.: infringement procedure)

Anhang 3: Informationen zur europäischen Integration

Zunehmender Einfluss „Europas“

Die politische, rechtliche und währungspolitische Zusammenarbeit in Europa nimmt zu. Dieser Integrationsprozess begann vor etwa vierzig Jahren. Nach der letzten Erweiterung von 12 auf 15 Mitgliedstaaten um Schweden, Finnland und Österreich steht nun eine Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Länder⁴³ sowie Zypern, Malta und die Türkei auf dem Programm. Dieser Integrationsprozess bedeutet eine allmähliche Verlagerung der politischen Handlungsebene: Nationale Entscheidungen werden zunehmend durch supranationale ersetzt. Obwohl das Subsidiaritätsprinzip konsequent betont wird, nimmt der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das tägliche Leben immer mehr zu. Der freie Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen verwischt die Landesgrenzen. Was bleibt, sind Hinweisschilder auf der Autobahn: Hier enden/beginnen die Niederlande. Die Einführung des Euro hat diesen Prozess noch erheblich beschleunigt. Grenzen bedeuten nicht mehr so sehr den Wechsel von einem Rechts-/Wirtschafts-/Staatssystem zu einem anderen, sondern nur noch den Übergang von einem Gebiet mit einer bestimmten historischen, politischen und kulturellen Vergangenheit zu einem anderen. Das Streben der EU nach politischer Harmonisierung ist vor allem von dem Bedürfnis getragen, Handelshemmnisse so weit wie möglich abzubauen. Ungleichheiten in der Umweltpolitik könnten zu Wettbewerbsnachteilen für Unternehmen bzw. Länder führen. Allerdings beruhen nur zwanzig Prozent der umweltpolitischen Rechtsakte auf binnenmarktpolitischen Überlegungen (freier Warenverkehr, in geringerem Maße Wettbewerb), achtzig Prozent dagegen auf Umweltüberlegungen.

Verlagerungen in der Politik

Die Erweiterung um neue Mitgliedstaaten bietet der EU zweifellos viele Vorteile, die von der Erweiterung des Binnenmarkts um mehr als hundert Millionen Konsumenten und Arbeitskräfte bis hin zu einer größeren politischen Stabilität in Europa reichen. Nach ihrem Beitritt sind diese Länder jedoch gleichberechtigt am Entscheidungsprozess beteiligt und so stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich daraus beispielsweise für die politischen Machtverhältnisse im Bereich der Umweltpolitik ergeben. Der Beitritt der skandinavischen Länder und Österreichs stärkte die Position von Ländern wie den Niederlanden, Dänemark und Deutschland gegenüber den südeuropäischen Ländern. Die jetzt geplante Erweiterung könnte diese Entwicklung umkehren. Die Beitrittskandidaten haben große Investitionen in ihre Wirtschaftsstruktur sowie Reformen des Rechts- und Verwaltungssystems hinter sich und ihnen stehen darüber hinaus noch viele Änderungen bevor. Sie werden voraussichtlich nicht besonders erpicht auf eine weitere Verschärfung der Umweltpolitik sein. Allein schon im Umweltbereich

⁴³ Dazu gehören Polen, Ungarn, Tschechien, Estland, Slowenien, Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakei.

(darunter fällt nach EU-Begriffen auch der Naturschutz) müssen ca. 260 EU-Rechtsakte übernommen werden. Insbesondere in den Problemfeldern Wasser (vor allem die städtische Abwasserreinigung), Luft (Großfeuerungsanlagen) und Abfallwirtschaft sind erhebliche Angleichungsmaßnahmen erforderlich.

Wie funktioniert der Beitritt?

Der Vertrag von Amsterdam (1997) ermöglicht den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU. In der Agenda 2000 hat die EU eine entsprechende Strategie vorgestellt, in der die Rede ist von einem „Marshallplan für die Länder Mittel- und Osteuropas“ mit einem (1997!) geschätzten Volumen von 75 Milliarden Euro. Damit verbunden ist eine Umstrukturierung der Strukturfonds. Dieser Betrag enthält nicht die Investitionen, die die Beitrittskandidaten selbst aufbringen müssen und die ebenfalls einen enormen Umfang haben werden. In einer neueren Schätzung der GD-XI werden die Staatsausgaben für die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich des Umweltrechts⁴⁴ für alle Beitrittskandidaten insgesamt ungefähr 100-120 Milliarden Euro betragen.⁴⁵

Der Beitrittskandidat muss Kriterien erfüllen, die der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 als Voraussetzung für die Mitgliedschaft formuliert hat. Er muss:

- *eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;*
- *über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen sowie über die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;*
- *die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen können und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen machen können.*

In der ersten Phase des Verhandlungsprozesses erfolgt ein so genanntes „Screening“ im Hinblick auf den gemeinschaftlichen Besitzstand. Das Screening richtet sich auf die Beantwortung folgender drei Fragen:

- Ist der beitriftswillige Staat bereit, den gemeinschaftlichen Besitzstand anzuerkennen?
- Ist die dafür erforderliche Gesetzgebung vorhanden?

⁴⁴ Unter dem gemeinschaftlichen Besitzstand versteht man die Gesamtheit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU (einschließlich der Umweltvorschriften), die in der EU gelten und auch für die neuen Mitgliedstaaten gelten müssen.

⁴⁵ Beitrittsstrategien für die Umwelt: Die Erweiterung bewältigen mit den beitriftswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas, KOM(98) 294, 15. Mai 1998.

- Sind die erforderlichen Institutionen und finanziellen Mittel für die Implementierung des Gemeinschaftsrechts vorhanden?

Für sechs der genannten Länder ist das Screening im Bereich des Umweltrechts bereits abgeschlossen. Schon jetzt ist deutlich, dass die Übernahme des Besitzstandes eine große Aufgabe ist, die Verwaltungskapazitäten und die in den beitriftswilligen Ländern vorhandenen Institutionen nicht für eine solche Aufgabe bemessen sind und dass weder die Beitrittskandidaten selbst noch die EU über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um diese Transformation zu finanzieren. Als möglicher Beitrittstermin wird nun gelegentlich 2005-2007 statt 2002-2003 gehandelt.⁴⁶ Die Beitrittsländer müssen die Fähigkeit und den Willen haben, das gesamte Bauwerk von gemeinschaftlichen Rechtsakten, Vorschriften, Normen und Maßstäben anzuwenden. Obwohl eine Übergangszeit dabei in bestimmten Fällen gerechtfertigt erscheint, hat der Europäische Rat einen Beitritt nach nur beschränkter Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes kategorisch ausgeschlossen. Es heißt also alles oder nichts, obwohl man sicherlich über Übergangszeiten verhandeln wird. Der Europäische Rat kommt zu dem Schluss, dass es noch etliche Jahre dauern wird, bevor die neuen Mitgliedstaaten alle geltenden EU-Umweltvorschriften erfüllen werden, zum einen aufgrund der hohen Kosten der Einführung und zum anderen, weil ein geringerer Anreiz für eine weitere Übernahme der EU-Umweltgesetzgebung besteht, sobald der Beitritt Realität geworden ist.

⁴⁶ "Rondje Europa, Actuele onderwerpen in het kader van het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie" (Europa-Runde,aktuelle Themen im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft).VNO-NCW, März 1999.

Anhang 4:

Zusammensetzung des Beirats des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt

Der Beirat des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt setzt sich wie folgt zusammen:

Dr. Ir. Th. Quené, Vorsitzender
Mr. Drs. L.C. Brinkman
Frau. Mr. M. Daalmeijer
Prof. Dr. J.W. Duyvendak
Prof. Dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
Ir. J.J. de Graeff
Prof. Dr. W.A. Hafkamp
Frau Ir. F.M.J. Houben
Frau Prof. Mr. J. de Jong
Frau M.C. Meindersma
Mr. P.G.A. Noordanus
Frau Prof. Dr. Ir. I.S. Sariyildiz
Prof. Dr. Ir. J. van der Schaar
Prof. Dr. W.C. Turkenburg
Drs. T.J. Wams
Frau Mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Beobachter

Dr. J.A. Vijlbrief, für das Zentrale Planungsamt
Prof. Ir. N.D. van Egmond, für das Staatliche Institut für Gesundheit und Umwelt
Drs. Th.H. Roes, für das Sozialkulturelle Planungsamt

Generalsekretär

Drs. W.A. Haeser

An dieser Stellungnahme beteiligte Mitarbeiter des Sekretariats

Ir. H. Kieft (Projektleiter)
Frau A.M.H. Bruines
Drs. D.H. van Dijk
Frau M.A.C.C. Oomen