Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Die umweltpolischen Schwerpunkte lagen auf der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Verbesserung der Wasser-, Meeres- sowie Luftqualität in der EU. Klimapolitisch waren die internationalen Verhandlungen über die Kyoto-Nachfolgeregelung im Dezember 2007 auf Bali von besonderer Bedeutung. Auch 2008 trug der Umweltrat wieder zur Vorbereitung des Frühjahrsgipfels im März bei. In seinen Schlussfolgerungen vom März begrüßte er dabei die Aufmerksamkeit, die Energie- und Ressourceneffizienz, erneuerbare Energien sowie Klimawandel im Strategiebericht der Kommission zur erneuerten Lissabonner Strategie einnahmen.[1] Des Weiteren unterstrich er die Notwendigkeit der besseren Koordination der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung und der Lissabonner Strategie sowie der Einbeziehung des Kampfes gegen den Klimawandel in Gemeinschaftspolitiken. Auch der Eindämmung des Biodiversitätsverlustes schenkte er Aufmerksamkeit in dem er forderte, auch zwischen diesem Bereich und dem Klimawandel stärkere Synergien zu schaffen. Schließlich unterstrich er die Bedeutung nachhaltiger Verbrauchs- und Produktionsmuster als Herausforderung für gemeinschaftliches Handeln in den Bereichen Wirtschafts-, Industrie- und Umweltpolitik. Im Hinblick auf fehlerhafte Umsetzung wurden in der EU-Umweltpolitik Ende 2007 insgesamt 479 offene Vertragsverletzungsverfahren verzeichnet. Damit liegen 20% aller offenen Fälle in der Umweltpolitik vor.[2]

Biologische Vielfalt

Bereits im Juni 2007 legte der Rat die Prioritäten der EU für die neunte Konferenz der Vertragsparteien (COP 9) des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) fest. Sie bezogen sich u.a. auf die gegenseitige Verstärkung von Klimawandel- und Biodiversitätspolitiken sowie auf die Notwendigkeit, negative Effekte der Bioenergieproduktion auf die biologische Vielfalt durch konkrete Indikatorenentwicklung so gering wie möglich zu halten. Auch die verstärkte Koordination der UN-Programme zum Klimawandel, zur biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung der Desertifizierung sowie die Reform einschlägiger Finanzierungsinstrumente wurden gefordert. Im März 2008 wiederholte der Rat diese Prioritäten, unterstrich noch einmal die Notwendigkeit der verbesserten Umsetzung der CBD-Arbeitsprogramme und forderte die COP 9 zur Verabschiedung einer Ressourcen-Mobilisierungsstrategie auf. Gleichzeitig bestätigte er die Bedeutung von nachhaltiger Herstellung und nachhaltigem Verbrauch von Biobrennstoffen sowie Biomasse für die Verhandlungsagenda der COP 9.

Die COP 9 fand vom 19. bis 30. Mai 2008 in Bonn statt. Sie befasste sich schwerpunktmäßig mit dem erreichten Fortschritt im Hinblick auf die Eindämmung des Verlustes von biologischer Vielfalt, mit der biologischen Vielfalt in Landwirtschaft und Wäldern, mit Schutzgebiete sowie invasiven gebietsfremden Arten. Die Konferenz mündete in Entscheidungen zur Umsetzungsverbesserung des CBD und in die Verabschiedung des ‚Bonner

1 Rat 6847/08 (Presse 50).
2 SEC(2008) 2150, S. 41.

Mandats‘ zur Entwicklung eines internationalen ABS-Regimes (Access and Benefit-Sharing im Hinblick auf genetische Ressourcen). Darüber hinaus wurden Kriterien zur Bestimmung zu schützender maritimer Räume entwickelt sowie Herstellung und Verbrauch von Biobrennstoffen und Biomasse mit biodiverser Nachhaltigkeit verknüpft.

Wasserpolitik

Im Juli 2007 nahm die Kommission die Kommunikation ‚Antworten auf die Herausforderungen von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union’[3] an, die strategische Optionen zur Anpassung an Wasserknappheit aufzeigt und diskutiert. Wasserknappheit und Dürre werden in der Mitteilung als zentrale Probleme u.a. für Flusseinzugsgebiete, touristisch erschlossene Gebiete Südeuropas oder die Wasserverteilung zwischen Industriezweigen identifiziert. Im Mittelpunkt der Optionen steht die Festlegung der ‚richtigen’ Kosten für Wasser und dessen Verbrauch. Das Verbraucherprinzip, wonach der Verbraucher auch die Kosten zu tragen hat, wird bei der Kostenübernahme ungeachtet des Wasserursprungsgebiets als genauso vorrangig angesehen, wie der sparsame und effiziente Verbrauch. Nachdem die Mitteilung im September 2007 im informellen Umweltrat diskutierte wurde, nahm der Rat im Oktober 2007 entsprechende Schlussfolgerungen an. Er unterstützte insbesondere die erarbeiteten Prinzipien zur Wassernutzung sowie -tarifregelung, verwies auf die internationale Dimension von Problemlösungsansätzen, unterstrich die Notwendigkeit des Übergangs vom Krisenmanagementansatz zur Prävention und betonte nochmals die Bedeutung der sozio-ökonomischen und ökologischen Auswirkungen von Wasserknappheit und Dürre in der EU.[4]

Im November 2007 trat zudem die neue ‚Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken’[5] in Kraft. Die Richtlinie war im September 2007 unter Annahme aller Änderungsvorschläge des EP einstimmig vom Rat verabschiedet worden. Durch die Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Flutmanagementpläne aufzustellen, Hochwasserrisiken ex-ante zu bewerten und Flutrisikokarten anzulegen. Die Aktivitäten beziehen sich nur auf Gebiete, in denen ein Hochwasserrisiko existiert oder vorhersehbar ist. Wesentliche Ziele der Richtlinie sind die Sensibilisierung der öffentlichen Aufmerksamkeit, die Ausrichtung öffentlicher Planungen und Finanzen auf Hochwasserrisiken sowie die Entwicklung von Notfallplänen. Die Entwicklung konkreter Ziele und Zeitrahmen für Hochwassermanagement sowie von Begleitmaßnahmen wird den EU-Mitgliedstaaten überlassen.

Meerespolitik

Die thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt[6] wurde im Juni 2008 vom Rat angenommen. Sie zielt darauf ab, die Grundlagen für die nachhaltige Nutzung der Meere sowie für den Erhalt maritimer Ökosysteme bzw. deren Wiederherstellung im Falle vorliegender Schädigung zu legen. Regionale Zusammenarbeit soll in spezielle, ökosystemisch ausgerichtete Meeresstrategien der Mitgliedstaaten münden, um einen ‚guten ökologischen Zustand’ der Meere bis 2021 zu bewahren bzw. zu erreichen. Hauptpunkt der Diskussion im vorherigen Berichtszeitraum war die Definition des ‚guten ökologischen Zustands’. Zur Umsetzung der Strategie verabschiedeten EP und Rat ebenfalls im

3 KOM(2007) 414.
4 Rat 13888/07.
5 RL 2007/60/EG.
6 KOM(2005) 504.

Juni 2008 die ‚Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (‚Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie')'[7]. Die Rahmenrichtlinie errichtet auf der Grundlage ökologischer und geographischer Kriterien sog. Europäische Meeresregionen. Mitgliedstaaten innerhalb der gleichen Meeresregion müssen ihre Aktivitäten untereinander und mit Drittstaaten koordinieren.

Abfallpolitik

Aufbauend auf der einstimmigen politischen Einigung des Rates zum Änderungsentwurf der Richtlinie über Abfälle[8] vom Juni 2007 wurde der gemeinsame Standpunkt, in den 55 EP-Änderungsvorschläge der ersten Lesung integriert wurden, im Dezember 2007 angenommen.[9] Nach seiner zweiten Lesung verabschiedete das EP im Juni 2008 einen um die EP-Änderungsvorschläge ergänzten Entwurf. Die kontrovers verhandelte Rahmenrichtlinie soll bestehende Gesetzgebung vereinfachen, eine ambitionierte und effektive Abfallvermeidungspolitik umsetzen, eine fünfstufige Hierarchie von Abfallmanagementoptionen (Vermeidung, Wiederverwertung, Recycling, andere Formen der Nutzung, sichere Deponierung) errichten und Wiederverwendung sowie Recyceln von Abfällen fördern.

Luftqualität

Nach fast zweijährigen Verhandlungen wurde die Richtlinie über ‚Luftqualität und saubere Luft für Europa' im April 2008 vom Rat verabschiedet. Sie trat im Juni 2008 in Kraft,[10] legt verbindliche Emissionshöchstgrenzen zur Reduzierung von Feinpartikeln ($PM_{2,5}$) fest und gibt Zeithorizonte für die Emissionsreduktion vor. Mitgliedstaaten werden verpflichtet, bis 2020 den $PM_{2,5}$-Ausstoß in Stadtgebieten um durchschnittlich 20% im Vergleich zum 2010-Niveau zu reduzieren. Emissionen sollen in diesen Gebieten bis 2015 auf unter 20 Mikrogramm/m^3 reduziert werden. Zudem müssen Mitgliedstaaten ab 2015 die Emissionsobergrenze von 25 Mikrogramm/m^3 auf ihrem gesamten Staatsgebiet einhalten. Die Richtlinie fasst vier ältere Richtlinien und eine Ratsentscheidung zusammen, ohne dabei bestehende Luftqualitätsstandards zu verändern. Gleichzeitig erhöht sie jedoch die Flexibilität zur Zielerreichung in besonders problematischen Gebieten.

Klimapolitik

Zur Einleitung eines öffentlichen Konsultationsverfahrens für die Entwicklung eines Weißbuches legte die Kommission im Juni 2007 das Grünbuch ‚Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU'[11] vor. Es befasst sich mit den Herausforderungen, die eine substantielle Reduzierung von CO_2-Emissionen für die EU mit sich bringen. Das Grünbuch basiert auf den Ergebnissen des Europäischen Klimawandelprogramms (ECCP) und skizziert Handlungsoptionen für einen flexiblen Ansatz der EU. Der Ansatz stellt vier Aktionsschwerpunkte in den Vordergrund: (1) frühzeitiges Handeln durch die Einbeziehung von Anpassungsmaßnahmen in Umsetzung und Änderung geltender und künftiger Politiken sowie in Förderprogramme, (2) Einbeziehung von Anpassungserfordernissen in die EU-Außenpolitik, (3) Ausbau der integrierten Klimaforschung und (4) Einbeziehung aller

7 RL 2008/56/EG.
8 KOM(2005) 667.
9 Interinstitutional File: 2005/0281 (COD), 11406/4/07, REV 4 ADD 1, ENV 368, CODEC 744.
10 RL 2008/50/EG.
11 KOM(2007) 354.

relevanten Akteure in die Entwicklung von koordinierten und umfassenden Anpassungsstrategien. Das Grünbuch geht auch auf die Aufgabenverteilung zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen und Akteuren der EU ein. Das Konsultationsverfahren schloss eine Internet-basierte öffentliche Konsultationsphase (Juli-November 2007) sowie vier regionale Workshops in Finnland, Großbritannien, Portugal und Ungarn im Herbst 2007 mit ein. Die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens verweisen insbesondere auf die Relevanz, die einem koordinierten strategischen Gemeinschaftsvorgehen gegen den Klimawandel zugesprochen wird und auf die Notwendigkeit, einzelne Politikbereiche nicht als getrennt, sondern als interdependent zu verstehen. Darüber hinaus erweist sich Klimawandel als stark vernetzt verstandenes Phänomen zu dessen Bekämpfung global kooperiert und gehandelt werden muss. Eine Vorreiterrolle im globalen Kampf gegen Treibhausgasemissionen wird der EU jedoch erst nach interner Lösung der zugrunde liegenden Probleme zugetraut. Die Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des EP zum Grünbuch folgten im November 2007, Dezember 2007 und April 2008.

Zur Vorbereitung der 13. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (UNFCCC COP 13) und der dritten Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 3) vom 3. bis zum 15. Dezember 2007 auf Bali, verwies der Rat im Oktober 2007 auf seine Schlussfolgerungen von Februar 2007 sowie auf diejenigen des 2007er Frühjahrsgipfels. Er betonte erneut seine tiefe Besorgnis über die negativen Auswirkungen des globalen Klimawandels, unterstrich die im Februar 2007 eingegangene Selbstverpflichtung der EU zur Emissionsreduzierung um 20% bis 2020, mahnte die Integration der Anpassung an den Klimawandel in alle relevanten Entscheidungsprozesse sowie die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente an und plädierte für die Einbeziehung das Klimawandels in die Entwicklungszusammenarbeit.[12]

Als wesentliches Ergebnis der bislang größten Weltklimakonferenz, das auch die Priorität der EU für Bali widerspiegelt, verabschiedete die COP 13 den sog. ‚Bali-Aktionsplan‘, der die offiziellen Verhandlungen über die Kyoto-Nachfolgeregelung ab 2012 eröffnet. Die Verhandlungen sollen bis 2009 abgeschlossen werden. Für die Verhandlungen stellt die EU die Einigung über verbindliche Ziele zur Reduzierung der CO_2-Emissionen der Industrieländer sowie den verstärkten Beitrag der Entwicklungsländer zur CO_2-Reduktion in den Mittelpunkt. Der europäische Ansatz zur Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C über dem vorindustriellen Stand soll dabei als Vorbild dienen. Weitere Ergebnisse von Bali sind die Einbeziehung der Reduzierung von Emissionen aus Entwaldung, die lange verhandelte Einrichtung des Anpassungsfonds und die Vorlage eines Arbeitsprogramms für Technologietransfer. Besonders bedeutsam für die zukünftigen Verhandlungen war das Einlenken Chinas und Indiens, die – unter der Bedingung der Beteiligung der USA – dem Ansatz Brasiliens, Mexikos und Südafrikas folgend ihre Verantwortung anerkannten, jedoch auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung beharrten. Australien ratifizierte das Kyoto-Protokoll während der COP 13 und gab den Verhandlungen damit einen entscheidenden Impuls. Während seiner Tagung im Dezember 2007 wurde der Umweltrat vom Vorsitz über die Hauptergebnisse der COP 13/CMP 3 informiert. Im März 2008 begrüßte er die Ergebnisse von Bali ausdrücklich.

Aufbauend auf vorangegangenen Aktivitäten setzte die Kommission die Ergebnisse des ‚Bali-Fahrplans’ bereits im Januar 2008 in konkrete Politikansätze um und verabschiedete das ‚Paket der Durchführungsmaßnahmen für die Ziele der EU in den Bereichen Klimawan-

12 Rat 14178/07 (Presse 247).

del und erneuerbare Energie bis 2020'[13], über das der Rat im März 2008 eine Orientierungsaussprache und im Juni 2008 eine öffentliche Beratung abhielt. Im Juni diskutierte der Umweltrat dabei die Fragen der Lastenteilung und der Reform des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) kritisch. Das Legislativpaket soll als Grundlage für die Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken für eine emissionsarme Wirtschaft dienen. Das Begleitpapier zum Paket enthält Vorschläge für eine Änderungsrichtlinie zur Verbesserung, Harmonisierung und Ausweitung des EU-EHS, für eine Entscheidung über die ‚Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020' sowie für eine Richtlinie zur ‚Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen'. Strategische Schwerpunkte legt das Papier auf die Grundprinzipien Kostenwirksamkeit, Flexibilität, Binnenmarkt und fairer Wettbewerb, Subsidiarität, Fairness sowie Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Als Hauptelemente nennt es die Kombination verschiedener Instrumente wirtschaftlicher Modellierung und Lastenverteilung, die Definition einzelstaatlicher Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen über das EU-EHS hinaus und die Festlegung des Endenergieverbrauchs als Messeinheit. Das Papier legt 2005 als Basis- und Referenzjahr fest. In der dazugehörigen Mitteilung ‚20 und 20 bis 2020. Chancen Europas im Klimawandel'[14] betonte die Kommission nochmals die Ziele der CO_2-Emissionsreduktion um 20% bis 2020 sowie der Steigerung der Anteile erneuerbarer Energien auf 20%. Diese Ziele hatte auch der Frühjahrsrat 2007 als Prioritäten der EU-Klimapolitik hervorgehoben.

Zur Vorbereitung des Führjahrsgipfels 2008[15] verwies der Umweltrat in seiner Märzsitzung auf die wirtschaftlichen, ökologischen und geopolitischen Herausforderungen des Klimawandels. Er betonte die notwendige Verbindung von Klima- und Energiepolitik sowie die Verknüpfung der Bekämpfung des Klimawandels mit der nachhaltigen Entwicklung. Er unterstrich die europäische Zusage zur Mobilisierung von Finanzmitteln und die Intensivierung der technologischen Kooperation mit den Entwicklungsländern. Er begrüßte insbesondere die Überprüfung des EU-EHS, eine stärkere Nutzung der darin verankerten Flexibilitätsmechanismen sowie das von der Kommission vorgelegte Legislativpaket zum Klimawandel und erneuerbaren Energien. An den Frühjahrsrat gerichtet appellierte er für die Verabschiedung strategischer Vorgaben zur Umsetzung des Pakets.

Im Hinblick auf das Legislativpaket betonte der Frühjahrsgipfel 2008 die Bedeutung eines integrierten Ansatzes von Klimawandelprävention und verstärkter Nutzung erneuerbarer Energien zur Bekämpfung von Treibhausgasemissionen sowie des Übergangs zu einer emissionsarmen und nachhaltigen Wirtschaft. Er verlangte jedoch über den bisherigen Entwurf hinausgehend die Integration des ambitionierteren 30%-Reduzierungsziels im Falle einer internationalen Übereinkunft.[16] Außerdem unterstrich er die Notwendigkeit der Verbindung des Kampfes gegen den Klimawandel mit Politiken zur nachhaltigen Entwicklung. Die Verabschiedung des Pakets wurde für Anfang 2009 avisiert.

Nachdem der Rat im Juni 2007 einen Sachstandsbericht zum Richtlinienentwurf zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-EHS[17] erhalten hatte, erzielte der Dezemberrat nach der ersten EP-Lesung im November einstimmig politische Einigung über einen gemeinsamen Standpunkt.[18] Der geänderte Vorschlag sieht die einphasige Integration der

13 SEK(2008) 85.
14 KOM(2008) 30.
15 Rat 6847/08 (Presse 50) und Rat 7251/08.
16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 13. und 14. März 2008, 7652/1/08.
17 KOM(2006) 818, KOM(2007) 195.

Emissionen des Luftverkehrs in das EU-EHS sowie deren Begrenzung auf 97% der Durchschnittswerte von 2004 bis 2006 in 2012 sowie auf 95% in 2013 vor. Ab 2012 sollen sowohl Emissionen von inner-EU und internationalen Flügen zwischen Flughäfen in der EU, als auch von internationalen Flügen einbezogen werden, die auf Flughäfen innerhalb der EU landen oder von diesen starten. Die Kommission hatte einen zweiphasigen Start ab 2011 (Flüge zwischen EU-Flughäfen) und 2012 (internationale Flüge) vorgeschlagen, wurde hierin aber von EP und Rat überstimmt. Der Rat einigte sich zudem auf die Vorgabe, Sonderreserven aus Versteigerungen bevorzugt für den Kampf gegen den Klimawandel einzusetzen. 15% der Zertifikate sollen versteigert werden. Von der Regelung ausgenommen sollen Flüge sein, die wegen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in Gebiete mit äußerster Randlage führen. Im Juli 2008 stimmte das EP dem Entwurf in zweiter Lesung zu.

Nachdem abzusehen war, dass die freiwillige Zusage der Automobilindustrie nicht eingehalten werden würde, legte die Kommission dem Rat im Dezember 2007 den Verordnungsentwurf über die ‚Festlegung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen'[19] vor. Der Entwurf zielt auf Durchschnittsemissionswerte von höchstens 120 bis 130 Gramm CO_2-/km bei Neuwagen ab. Er stellt einen integrierten Ansatz zur Zielerreichung im Jahr 2012 vor, u.a. auch um ein Zerfasern des Binnenmarkts durch nationale Regelungen zu verhindern. Der festgelegte Durchschnittswert entspricht einer 19%igen Reduktion der CO_2-Emissionen. Der Entwurf legt die Emissionshöchstgrenzen pro Neuwagen gemäß Gewicht fest. Er könnte daher in Richtung der stärkeren Verbesserungsnotwendigkeit im Segment schwerer Neuwagen gelesen werden. Frankreich, Italien und Rumänien interpretierten diese Regelung im Dezemberrat 2007 allerdings genau entgegengesetzt als Benachteiligung von Kleinwagen. Der Zusammenschluss von Fahrzeugherstellern zur Zusammenlegung ihrer Anteile soll möglich sein. Unabhängige Produzenten kleinerer Stückzahlen (unter 10.000/Jahr) sollen mit der Kommission individuelle Ziele vereinbaren können. Eine Überschreitung der festgelegten Grenzen soll mit einer finanziellen ‚Abgabe' belegt werden, die durch die Multiplikation der Überschreitung in Gramm CO_2/km mit der Anzahl der neu zugelassenen Fahrzeuge und der jeweiligen Emissionsüberschreitungsabgabe (2012: €20, 2013: €35, 2014: €60 und ab 2015: €95) berechnet wird. Im März und Juni 2008 führte der Umweltrat eine Orientierungaussprache über den Entwurf durch und unterstützte insbesondere den integrierten Ansatz des Entwurfs in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit und -neutralität. Einige Delegationen forderten jedoch die weitergehende Einführung langfristiger Ziele für 2020.

Weiterführende Literatur

Geden, Oliver/Fischer, Severin: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008.

Golub, Jonathan: New Instruments for Environmental Policy in the EU, New York et al. 2007.

Kopp-Malek, Tanja/Koch, Martin/Lindenthal, Alexandra : Die Europäische Kommission als lernende Organisation?: Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008.

Schumm, Johannes: Die Kommission als supranationaler Akteur in der europäischen Umweltpolitik, München 2008.

18 Rat 16183/1/07 REV 1 (Presse 286).
19 KOM(2007) 856.