

NAT/061
"GESAMTBEWERTUNG DES
FÜNFTEN UMWELT-
AKTIONSPROGRAMMS"

Brüssel, den 24. Mai 2000

STELLUNGNAHME
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu der
Mitteilung der Kommission
"Die Umwelt Europas: Orientierungen für die Zukunft -
Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft
für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und
umweltgerechte Entwicklung - 'Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung'"
KOM (1999) 543 endg.

Die Europäische Kommission beschloß am 7. Dezember 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission

"Die Umwelt Europas: Orientierungen für die Zukunft - Gesamtbewertung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - 'Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung'"

KOM (1999) 543 endg.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten des Ausschusses beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 10. Mai 2000 an. Berichterstatter war **Herr Ribbe**.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 373. Plenartagung (Sitzung vom 24. Mai 2000) mit 70 gegen 2 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

0. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

0.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß teilt zwar die weitverbreitete Auffassung, daß die Grundansätze des **5. UAP** richtig waren, und räumt ein, daß das Programm zu etlichen positiven Ergebnissen geführt hat, sieht jedoch mit großer Sorge die weitere Verschlechterung der Umweltqualität in Europa, die seines Erachtens den wichtigsten, ja alleinigen Maßstab für die Wirksamkeit der aufeinanderfolgenden Umweltaktionsprogramme und die europäische Umweltpolitik insgesamt darstellt.

0.2 Der Ausschuß bedauert die Tatsache, daß die Gesamtbewertung, obwohl sie eine pauschale Aufzählung der Probleme bei der Durchführung des 5. UAP enthält, keinesfalls als eine systematische, detaillierte Analyse des geringen Erfolgs des 5. UAP betrachtet werden kann. Hierin sieht er eine wesentliche Schwäche des Dokuments. Eine gründliche Analyse ist nicht nur für die Vorbereitung und Umsetzung des 6. UAP sondern auch im Interesse der Zukunft der Umweltpolitik in einer erweiterten Union unentbehrlich. Deshalb fordert der Ausschuß die Kommission auf, mit dieser Analyse zu beginnen und deren Ergebnisse in einer Mitteilung vorzulegen.

0.3 Diese Mitteilung sollte sich u.a. mit folgenden Aspekten beschäftigen: mit den derzeitigen Mängeln der Integrationsstrategien, wozu auch die Inkonsequenz und Inkohärenz der EU-Politiken gehört, mit der Effizienz der umweltpolitischen Instrumente, den riesigen Lücken bei der Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten, den positiven und negativen Auswirkungen der Globalisierung, der Rolle der KMU, der Verknüpfung von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz sowie mit der Einstellung der Allgemeinheit zu strukturellen gesellschaftlichen Veränderungen, die für eine wirkliche, weltweit nachhaltige Entwicklung unerlässlich sind.

0.4 Was das **6. UAP** und die von der Kommission angedachten und vom Ausschuß nachdrücklich geforderten Aktionsprogramme angeht, so sollten diese nach Ansicht des Ausschusses folgendes enthalten:

- ausführliche Angaben darüber, wie die bei der Durchführung des 5. UAP angetroffenen Probleme gelöst werden sollen;
- Gedanken zur Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und zur Notwendigkeit von nationalen (und regionalen) strategischen und sektoralen Umweltplänen und ihrer Koordinierung mit künftigen UAPs;
- spezifische Strategien zur Förderung der konsequenten und umfassenden Anwendung der im Vertrag verankerten umweltpolitischen Grundsätze;
- eine weitgefaßte Definition der nachhaltigen Entwicklung, wonach sich das 6. UAP nicht nur mit der Qualität der Lebensumwelt in der EU befassen sollte, sondern auch mit den Auswirkungen des Entwicklungsmodells der EU auf die Umweltqualität in Drittländern, auf die Nutzung der Ressourcen in Europa und auf der ganzen Welt sowie auf die menschliche Gesundheit und die Lebensqualität;
- langfristige qualitative und quantitative gemeinschaftliche Ziele für ausgewählte Umwelthanliegen, deren Festlegung in einem integrierten Ansatz unter Beteiligung der verschiedenen Akteure und des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen erfolgt, sowie mittel- und langfristige Zeitpläne für deren Erreichung;
- die Umsetzung gemeinschaftlicher quantitativer Ziele in einzelstaatliche Ziele, soweit dies möglich ist;
- landesbezogene und gemeinschaftliche sektorale Ziele;
- klare, detaillierte Leitlinien für künftige Anstrengungen im Bereich der sektoralen Integration auf EU- und einzelstaatlicher Ebene;
- einen ausdrücklichen Hinweis auf die Notwendigkeit, das künftige 6. UAP durch Überwachungs- und Berichterstattungssysteme zu flankieren.

1. **Einleitung**

1.1 Die Mitteilung über die "Gesamtbewertung" (GB), die dem Europäischen Rat im Dezember 1999 in Helsinki vorgelegt wurde, enthält eine Bewertung der Gesamtergebnisse des 1992 angenommenen und 1998 überprüften Fünften Umweltaktionsprogramms (5. UAP). Gleichzeitig soll mit dieser Mitteilung eine Diskussion mit den EU-Institutionen und anderen Verantwortlichen über die Zukunft der EU-Umweltpolitik, insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitung eines 6. UAP angeregt werden. Gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Helsinki hat die Kommission bis Ende 2000 einen Vorschlag für ein 6. UAP vorzulegen.

1.2 Neben der GB hat die Kommission zwei Arbeitsdokumente vorgelegt: eines über die Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in die Gemeinschaftspolitiken und eines über Umwelt- und

Einbeziehungsindikatoren¹. Im ersten werden die Einbeziehungsstrategien bewertet, die auf den verschiedenen Ratstagungen (Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Industrie usw.) seit dem Europäischen Rat vom Juni 1998 in Cardiff vorbereitet wurden. Die Entwicklung dieser sektoralen Strategien soll bis Juni 2001 abgeschlossen sein, wonach sie unmittelbar umgesetzt werden sollen. Im zweiten Dokument wird das geplante EU-Indikatorsystem aus Umwelt-, Einbeziehungs- und Nachhaltigkeitsindikatoren beschrieben und über derzeitige und zukünftige Tätigkeiten in diesem Bereich (EUA, OECD, Eurostat usw.) informiert. Beide Aspekte, die Einbeziehung von Umweltbelangen und die Indikatoren, spielen bei der Erörterung des 6. UAP eine wesentliche Rolle.

1.3 Die Kommission wurde beim Europäischen Rat von Helsinki auch dazu aufgefordert, eine langfristige Nachhaltigkeitsstrategie vorzulegen, die die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt. Diese von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Romano PRODI vorzubereitende und im Juni 2001 dem Europäischen Rat in Göteborg vorzulegende Strategie soll auch ein Beitrag der Gemeinschaft zur Überprüfung des Verfahrens von Rio nach zehn Jahren (Rio+10) sein, die für das Jahr 2002 geplant ist.

1.4 Der Ausschuß wird sich in dieser Stellungnahme zur Umsetzung des 5. UAP (Abschnitt 3) äußern und teilweise ausgehend von diesen Äußerungen eine Reihe von Anregungen zur Vorbereitung des 6. UAP (Abschnitt 4) vorbringen. **Da das 6. UAP anders als sein Vorgänger ein eher kurzes, strategisches Dokument sein wird, dem später möglicherweise separate, spezifischere Aktionspläne folgen werden, wird sich dieser vierte Teil der Stellungnahme auf einige Kernfragen und Grundsätze konzentrieren. Ausführlichere Bemerkungen werden folgen, wenn der WSA mit dem 6. UAP selbst und den separaten Aktionsplänen befaßt wird.**

2. Allgemeine Vorbemerkungen

2.1 Vorab möchte der WSA betonen, daß er wiederholt auf die grundlegende Bedeutung eines hohen Standards im Umweltschutz in Europa hingewiesen hat. Ein hohes Umweltschutzniveau ist nicht nur für die Erhaltung der eigenen Lebensgrundlagen des Menschen nötig; vielfach haben sich hohe Umweltstandards auch als Wettbewerbsvorteile für die Wirtschaft erwiesen. Klar ist aber auch, daß vergleichsweise hohe Umweltschutzstandards in Europa zu Wettbewerbsnachteilen im Kampf um globale Märkte führen können. Oder anders ausgedrückt: unterlassener Umweltschutz in anderen Staaten gefährdet zunehmend Umweltschutzbemühungen in Europa.

2.2 Trotz der Tatsache, daß es noch erhebliche Defizite im europäischen Umweltschutz gibt, stellt der Ausschuß fest, daß sich innerhalb der EU die Umweltschutzdiskussion im Vergleich zu anderen global wichtigen Wirtschaftsregionen auf einem hohen Niveau bewegt. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind sich der Bedeutung des Natur- und Umweltschutzes bewußt. Dies betrachtet der WSA als einen großen gesellschaftlichen und kulturellen Erfolg der letzten Jahrzehnte. Es ist allen Europäern klar, daß ein flächendeckender Umwelt- und Naturschutz zur europäischen Kultur gehört. Deshalb ist es besonders positiv, daß die betroffenen Parteien aufgerufen wurden, sich an der GB und

¹ SEK (1999) 1941 bzw. SEK (1999) 1942 vom 24.11.1999.

der Vorbereitung des 6. UAP zu beteiligen. Der Ausschuß appelliert an die verschiedenen Ratsformationen, Mittel und Wege zur Umsetzung dieses Konzepts zu prüfen, insbesondere im Zusammenhang mit der Erarbeitung sektorbezogener Einbeziehungsstrategien.

3. Die Ergebnisse des Fünften Umweltaktionsprogramms

3.1 In der GB wird bekräftigt, "daß die Gemeinschaft Fortschritte bei der Weiterentwicklung ihrer Umweltpolitik gemacht hat und daß diese langsam zu Verbesserungen in bestimmten Bereichen führt." Sie kommt jedoch auch zu dem Schluß: "Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt und das 5. Aktionsprogramm hat seine Ziele nicht erreicht." Ausgehend von dem Umweltzustandsbericht der Europäischen Umweltagentur (EUA)² von Juni 1999 weist die Kommission darauf hin, daß sich die Umweltqualität in Europa, die der Ausschuß als wichtigstes Einzelkriterium, wenn auch nicht notwendigerweise als einzigen Maßstab für die Bewertung des Erfolgs des Programms betrachtet, in vielerlei Hinsicht verschlechtert hat und sich auch noch weiter verschlechtern wird, wenn nicht mehr dagegen unternommen wird. Glücklicherweise werden in der GB auch etliche positive Ergebnisse hervorgehoben: neben relativen Erfolgen bei der Bekämpfung der Übersäuerung und des Abbaus der Ozonschicht sowie bei der Verbesserung der Wasserqualität handelt es sich bei diesen positiven Ergebnissen um solche eher politischer Art, wie z.B. eine sachliche Verbesserung der Gesetzgebung und die geplante Nutzung eines breiter gefächerten Instrumentariums. Der Ausschuß begrüßt, daß in den letzten Jahren eine Vielzahl von Verordnungen und Richtlinien zum Umweltschutz erlassen wurden. Deren Auswirkungen für die Umwelt werden sich z.T. erst in der Zukunft einstellen. Gleichzeitig muß allerdings gesehen werden, daß die Zukunftsprojektion der Europäischen Umweltagentur deutlich macht, daß diese allein nicht genügen werden, um die notwendigen ökologischen Ziele zu erreichen.

3.2 Die weitere Verschlechterung der Umwelt in Europa bedeutet nicht, daß das 5. UAP an sich ein schlechtes Programm war. Vielmehr teilt der Ausschuß die weitverbreitete Auffassung, daß es für die damalige Zeit ehrgeizig und weitreichend war, daß die ausgewählten Umweltthemen und -ziele richtig waren und daß die wichtigsten Ansätze (Einbeziehung, gemeinsame Verantwortung, ein breiter gefächertes Instrumentarium) immer noch gültig sind³.

3.3 In der GB und einigen anderen einschlägigen Dokumenten der Kommission⁴ werden kurz eine Reihe von Gründen dafür angeführt, daß das 5. UAP wenig Erfolg damit hatte, die EU und die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, den Weg einer nachhaltigeren Entwicklung einzuschlagen. Hierzu gehören wirtschaftliche und gesellschaftliche Tendenzen einschließlich der wachsenden Nachfrage nach umweltschädlichen Produkten und Dienstleistungen, ein ungenügendes Engagement

² Unter der Überschrift "Einige Erfolge, aber insgesamt ein eher düsteres Bild" zeigt die Tabelle unter Punkt 1.2 des Berichts eine "ungünstige Entwicklung" für 8 der 15 überprüften Umweltprobleme an (Klimaveränderung, Ozonabbau, Bodendegradation, Abfall, menschliche Gesundheit, Küsten- und Meeresregionen, ländliche Gebiete und Gebirgsregionen), während in 6 Bereichen (gefährliche Stoffe, grenzüberschreitende Luftverunreinigung, Belastung des Wassers, natürliche und technologische Gefahren, biologische Vielfalt und städtische Gebiete) "einige positive Entwicklungen, die aber nicht ausreichen" festgestellt wurden. In einem Bereich (GMO) herrscht Ungewißheit über die Entwicklung.

³ Siehe die Dokumente *Global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999* und *Member States' contributions to the Global Assessment* der GD Umwelt.

der Mitgliedstaaten, unzulängliche Integrationsstrategien und die fehlende Einbeziehung/Mitwirkung der verschiedenen Wirtschaftszweige (das "Beteiligungsproblem"), die Nichtanwendung des Konzepts der gemeinsamen Verantwortung (die teilweise auf die Unklarheit darüber zurückzuführen ist, wem die geplante Maßnahme eigentlich galt), das Fehlen quantifizierter Ziele und die Inkonsequenz der Zielsetzungen, der nichtverbindliche Charakter des Programms, erhebliche Probleme bei der Umsetzung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts, eine mangelnde politische Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sowie die geringe Aufmerksamkeit, die das Programm sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch bei den Generaldirektionen der Kommission und den einzelstaatlichen Ministerien gefunden hat.

3.4 Zwar ist es sinnvoll, diese Mängel herauszukristallisieren - und allen muß ausnahmslos und ausdrücklich im 6. UAP Rechnung getragen werden - doch kann diese pauschale Aufzählung nicht über das **Fehlen einer systematischen, detaillierten Analyse des geringen Erfolgs des 5. UAP** hinwegtäuschen. Eine solche Analyse ist jedoch unentbehrlich, nicht nur, um die richtigen Schritte für das 6. UAP einzuleiten, sondern um darüber hinaus die Weichen für die künftige europäische Umweltpolitik in einer erweiterten EU zu stellen. **Der WSA hält diesen Mangel für eine wesentliche Schwäche der GB.**

3.4.1 Im Zusammenhang mit den verschiedenen, im 5. UAP genannten "Akteuren" möchte der WSA zu den in der GB zwar aufgezählten, aber kaum aufgearbeiteten Gründen folgende Bemerkungen vortragen:

3.4.1.1 Als einen wichtigen Akteur benennt das 5. UAP "**Behörden**". Hier muß zumindest zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten unterschieden werden. Für die **EU-Ebene** gilt zunächst, daß auch die Kommission - parallel zu den von den Fachräten entwickelten Integrationsstrategien - die bestehenden Mängel bei der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche, einschließlich der Inkonsequenzen der EU-Politik und der mangelnden Koordination innerhalb der EU-Institutionen, detailliert hätte aufzeigen sollen. Dabei geht es u.a. um die Frage, ob nicht in vielen Politikbereichen - unter ihnen die prioritären Sektoren des 5. UAP - nach wie vor die falschen Signale gesetzt werden. Deshalb ist es wichtig, daß die Integrationsstrategien der einzelnen Fachräte mit den für den Umweltschutz zuständigen Institutionen im gegenseitigen Einvernehmen abgestimmt werden.

3.4.1.2 Nötig wäre ferner gewesen, die Inkonsequenz und die Inkohärenz der eigenen Politik aufzuzeigen und abzustellen. Wie oft schon wurde von der EU-Kommission geschrieben und gefordert, daß das Verkehrsaufkommen reduziert werden muß, daß Verkehr ebenso wie Energie eingespart werden muß? In etlichen Dokumenten wird die Verlagerung des Verkehrs von der Straße beispielsweise auf die Schiene eingefordert. Getan hat sich aber bislang viel zu wenig, das Verkehrswachstum geht stetig weiter, wobei im Straßenverkehr ein überproportionaler Anstieg zu verzeichnen ist. Dies wird hauptverantwortlich dafür sein, daß die Kyoto-Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden können. Und dennoch ist in diesem Bereich seitens der Kommission keine grundlegende Änderung in

4 Ebenda.

der Ausrichtung der Förderpolitik (z.B. im Rahmen der Strukturfonds bzw. der Kohäsionsfonds) erkennbar, die Investitionsprioritäten liegen nach wie vor im Straßenbau. Wer Straßen sät, wird oft zusätzlichen Verkehr ernten und darf sich über die Verfehlung von umweltpolitischen Zielen nicht wundern.

3.4.1.3 Auch hätte die Kommission viel konkreter angeben sollen, ob die vielen positiven umweltpolitischen Forderungen und Ankündigungen seitens der EU tatsächlich umgesetzt worden sind; und wenn ja, wie sie umgesetzt worden sind, bzw. wenn nein, warum nicht. Ankündigungen allein bringen den Umweltschutz nicht voran. Die EU hat beispielsweise hervorragende Aussagen zu den Bereichen Öffentlicher Nahverkehr (s. Bürgernetze) oder Förderung regenerativer Energien gemacht. Doch es gibt keine Hinweise auf die effektive Umsetzung. So ist auch aus der Haushaltsgestaltung der EU die ökologische Neuorientierung der Politik nicht immer ablesbar. Während ökologisch sinnvolle Neuansätze⁵ nur sehr zaghafte gefördert werden, stehen für manch umweltpolitisch fragwürdige Maßnahmen hohe Unterstützungen zur Verfügung. Eine wirkliche Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche, wie sie von der Kommission angekündigt wurde, bedarf auch einer massiven Umstrukturierung bzw. Neuorientierung des Haushaltes sowie insbesondere der Förderung von Bottom-up-Projekten, um die Motivation der Unternehmen wie auch der breiten Öffentlichkeit in neue (umwelt-)politische und –technische Ansätze zu fördern.

3.4.1.4 Ferner hätten die umweltpolitischen Instrumentarien auf ihre Effektivität überprüft werden sollen. Mittlerweile sollten genügend Erfahrungen, auch in den Mitgliedstaaten, darüber vorliegen, wo die Stärken und Schwächen der verschiedenen Instrumente wie z.B. Rahmengesetzgebung, marktorientierte Instrumente und freiwillige Vereinbarungen liegen und wie eine sinnvolle Mischung dieser Instrumente aussehen könnte.⁶ Zu einer solchen Bewertung gehört auch eine konkrete Beschreibung der Hindernisse, die bislang bei der Anwendung der einzelnen Instrumente zutage getreten sind. So müßte u.a. aufgezeigt werden, warum die seit langem eingeforderte Internalisierung externer Kosten - und folglich die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips in der EU - kaum vorangekommen ist. Der Ausschuß betont, daß eine gute Information über die Wirksamkeit der Politik aus vielerlei Gründen sehr wichtig ist, unter anderem auch weil es ohne sie schwer ist, Voraussagen über die Auswirkungen vereinbarter politischer Maßnahmen ("Zukunftsszenarien") zu machen und die Beitrittskandidaten zu beraten, wie sie den Acquis mit möglichst wenig Kostenaufwand und größtmöglichem Gewinn übernehmen können.

3.4.1.5 Eingehende Aufmerksamkeit hätte auch dem Aspekt des (teilweisen) Mangels an quantifizierten Zielen gewidmet werden sollen. Zwar verkennt der Ausschuß nicht, daß hierin eine der Schwächen des 5. UAP liegt. Aus der Diskussion um die Klimapolitik wird jedoch klar ersichtlich, daß selbst das Vorhandensein klar formulierter Ziele keine Garantie für eine effektive Politik bietet. In Kyoto hat sich die EU verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2008/2012 um 8% im Vergleich

⁵ So stehen für das ALTENER Programm beispielsweise lediglich 11 Mio. Euro zur Verfügung, und die Kommission hat neulich vorgeschlagen (KOM(1999) 576), die Unterstützung für den (umweltverträglichen) Anbau von Flachs und Hanf zu verringern (siehe dazu die WSA-Stellungnahme 359/2000 vom 29. März 2000).

⁶ Eine entsprechende Bewertung könnte sich *unter anderem* auf die Berichte der EUA über die Wirksamkeit sowohl von Steuern oder Abgaben (1996) als auch freiwilligen Vereinbarungen (1997) stützen.

zum Ausgangszeitraum 1990 zu reduzieren. Nach einer Analyse der Europäischen Umweltagentur wird allerdings bei Beibehaltung der bisherigen Politik diese Reduktion nicht erreicht, im Gegenteil, es ist mit einem Anstieg um 6% zu rechnen. Die bereits absehbare Verfehlung eines klar definierten und allgemein anerkannten umweltpolitischen Ziels hat jedoch keinesfalls erkennbare politische Konsequenzen. Das heißt: das Fehlen von klaren Zielen kann als Begründung für mangelnde Umweltschutzerfolge allein nicht verantwortlich sein.

3.4.1.6 Neben den skizzierten Problemen innerhalb der EU-Dienststellen und –politiken liegen massive Defizite in den **Mitgliedstaaten**. Es ist dem Umweltschutz abträglich und der Öffentlichkeit, die man für Umweltfragen angeblich sensibilisieren will, nicht zu vermitteln, daß die Mitgliedstaaten – über den Ministerrat – Umweltvorschriften erlassen, die sie anschließend selbst nicht bzw. nur unter Druck (bei Klage durch die EU) umsetzen. Als kennzeichnende Beispiele seien hier nur die bedeutsamen Naturschutzrichtlinien (die Vogelschutzrichtlinie sowie die Flora-/ Fauna-/ Habitatrichtlinie), die Nitratrichtlinie bzw. die weitere Hinauszögerung des Verbots bleihaltigen Benzins durch einige Mitgliedstaaten erwähnt. Auch hier vermißt der WSA eine systematische Analyse, wie diesem Umstand zukünftig besser begegnet werden kann. Denkbar sind hier einerseits stringente Restriktionen, andererseits aber auch abgestimmte, kohärente Förderpolitiken⁷.

3.4.1.7 Als zweiter wichtiger Akteur werden im 5. UAP **staatliche und private Unternehmen** genannt. Dem WSA wäre es ferner lohnend erschienen, sich stärker als bisher mit der fachlichen Kompetenz, aber auch den von außen gegebenen Grenzen der Wirtschaft bei Umweltfragestellungen zu befassen. Er begrüßt ausdrücklich die vielfältigen Initiativen, die viele Unternehmen inzwischen ergriffen haben. Die Grenzen des Engagements der Industrie werden aber mehr und mehr u.a. von den globalen Rahmenbedingungen vorgegeben. Es liegt weder im Interesse des Wirtschaftsstandortes EU, dieses Engagement zu verlieren, noch kann es im Interesse eines globalen Umweltschutzes sein, daß Industrien aufgrund zu hoher Standards abwandern und sich in Ländern mit niedrigem bzw. keinen Umweltstandards niederlassen. So lange es keine ausreichenden, weltweit gültigen Regeln für Umweltstandards (z.B. durch die WTO) gibt, muß die EU eine eigene Strategie für die notwendigen höheren Umweltstandards entwickeln und umsetzen, um negative Auswirkungen auf Europas Unternehmen und Europas Umwelt zu verhindern. Etwas ähnliches gilt auch für die Landwirte und die EU-Agrarpolitik. Dabei verweist der WSA beispielsweise auf seine Stellungnahme "Zur Konsolidierung des europäischen Agrarmodells"⁸, in der deutlich gemacht wird, daß unter Weltmarktbedingungen das "Europäische Agrarmodell" nicht umsetzbar erscheint. Eine entsprechende Bewertung dieser Fragen läßt die GB vermissen, die übrigens auch auf die positiven Umweltfolgen der Globalisierung hätte eingehen können (wie z.B. die Wettbewerbsvorteile, die sich aus umweltpolitisch bedingten Prozeß- und Produktinnovationen ergeben).

3.4.1.8 Der WSA vermißt ferner Hinweise besonders hinsichtlich der Lage der KMU. Viele dieser Unternehmen können sich bislang eigene Umweltexperten nicht leisten. Die KMU haben ver-

⁷ Z.B. sollen im Agrarbereich die Förderpraktiken so gestaltet sein, daß sie zur Lösung und nicht zur Verschärfung der derzeitigen Konflikte um die FFH-Gebiete/ NATURA 2000 mit der Landwirtschaft beitragen.

⁸ CES 953/99, ABl. C 368 vom 20.12.1999.

mutlich die größten Anpassungsprobleme. Ihnen fehlen oft die notwendigen Informationen über die Ziele der Umweltpolitik und über mögliche Strategien. In einer Defizitanalyse müßte diesem Umstand breiter Raum eingeräumt werden; das 6. UAP müßte Hinweise enthalten, wie gerade diesen Unternehmen geholfen werden kann, sich den Herausforderungen erfolgreich zu stellen. Dazu gehört auch, daß die KMU in die Vorbereitung von Programmen und Aktionen intensiv einbezogen werden und die erforderlichen Maßnahmen breite Unterstützung finden.

3.4.1.9 Zuletzt sei darauf hingewiesen, daß Umweltpolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn das Umweltbewußtsein in der **Bevölkerung** hoch genug ist und die politischen Schritte nicht nur akzeptiert, sondern sogar eingefordert werden. Umweltbewußtsein und Umweltbildung sind somit Schlüsselgrößen für eine erfolgreiche Umweltpolitik. Auch in diesem Sektor vermißt der WSA eine gründliche Analyse und Situationsbeschreibung. Es muß mit großer Sorge betrachtet werden, daß der Umweltschutz weit weniger häufig als wichtige politische Aufgabe genannt wird und daß innerhalb der breiten Öffentlichkeit scheinbar ein immanenter Gegensatz zwischen Ökonomie und Ökologie vermutet wird. Dies ist eine denkbar schlechte Ausgangslage für innovativen Umweltschutz.

3.4.1.10 Es wurde in der Vergangenheit auf vielen Ebenen versäumt, der Umweltbildung den erforderlichen Stellenwert einzuräumen. Innovative Umweltbildung muß nicht nur der breiten Öffentlichkeit Wissen vermitteln, sondern auch eine gegenüber kommenden Generationen und den Mitlebewesen verantwortliche Grundhaltung fördern. Gleichzeitig muß sie, trotz der Komplexität der Beziehung Mensch-Umwelt, getroffene Entscheidungen dem einzelnen Bürger vermitteln und nachvollziehbar machen. Den Umweltorganisationen kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

3.4.2 Ein Problem liegt also darin, daß die Kommission die Gründe für den nur begrenzten Erfolg des 5. UAP zwar zum Teil nennt, aber nicht weiter aufarbeitet. Ein anderes ist es, wenn sehr grundlegende Fragen erst gar nicht aufgeworfen werden, so insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen **Wirtschaftswachstum und Umweltschutz** miteinander vereinbar sind und Ressourcenverbrauch massiv zu vermeiden ist.⁹ Mit anderen Worten, es hätte die Frage gestellt werden müssen, wie Wirtschaftswachstum und Umweltschäden sowie Ressourcenverbrauch sowohl relativ als auch absolut entkoppelt werden können, damit es zu einem „qualitativen Wachstum“, einem Wachstum ohne Umweltschäden kommen kann.¹⁰ Daß eine Umweltpolitik, die sich lediglich technischer Maßnahmen (wie Abgasentschwefelung, Kraftfahrzeugkatalysatoren usw.¹¹) bedient, in allen Fällen die durch fortschreitendes Wirtschaftswachstum verursachten Umweltschäden vollständig rückgängig machen lassen kann ("absolute Entkoppelung"), erscheint dem Ausschuß zweifelhaft. Da die Grenzkosten des Einsatzes von Technologien zur Verringerung von Emissionen rasch steigen,

⁹ Zu den allgemeineren Aspekten dieser Frage siehe die WSA-Stellungnahme von 1995 zu Wirtschaftswachstum und Umwelt - C 155 vom 21.6.1995.

¹⁰ In seiner am 30.3.2000 verabschiedeten Stellungnahme zum Thema "Die EU-Wirtschaft: Jahresbilanz 1999" (CES 369/2000) hat der WSA nochmals betont, daß die EU ein mittelfristiges Wachstumsziel von mindestens 3,5 % haben müsse, wenn eine befriedigende Reduzierung der Arbeitslosigkeit erreicht werden solle.

¹¹ Es wird im Kommissionsdokument sehr deutlich, daß im Bereich des nachsorgenden Umweltschutzes durchaus bemerkenswerte Erfolge erreicht wurden. Als Beispiele sind bereits erfolgte bzw. zu erwartende signifikante Reduktionen bestimmter Umweltschadstoffe zu nennen. So z.B. beim Ausstoß von SO₂, oder aber bei NO_x, wo laut Kommissionsdokument durch die Ablösung von alten Kraftfahrzeugen durch Autos mit Kat bis zum Jahr 2010 ein Rückgang von 70-80% erwartet wird.

sobald die Möglichkeiten "einfacher" Maßnahmen ausgeschöpft sind, besteht sogar die Gefahr, daß - selbst wenn ein technologischer Ansatz kurz- und mittelfristig zu einer relativen oder absoluten Entkoppelung führt - es, zumindest bei anhaltenden Umweltproblemen wie Klimaveränderung und Abfall¹², längerfristig doch zu einer *erneuten Koppelung* kommt. Diese Erkenntnis drängt die Frage auf, ob neben technischen Maßnahmen nicht auch strukturelle Veränderungen unserer Volkswirtschaften erforderlich sind, um eine drastische Verringerung des absoluten Ressourcenverbrauchs bei gleichzeitiger Steigerung der Ökoeffizienz entsprechend dem "Faktor 10"-Konzept¹³ - zu erreichen, wodurch auch eine gerechtere weltweite Verteilung der natürlichen Ressourcen und die Abkehr von stark umweltverschmutzenden zugunsten von saubereren Produktionsverfahren ermöglicht würde¹⁴.

3.4.2.1 Ein wichtiges Problem besteht aber darin, daß nach wie vor häufig die Auffassung besteht, Umweltschutzprobleme mit technischen Ansätzen lösen zu können. Es ist nicht gelungen, einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erreichen, daß vielfach spektakuläre strukturelle Änderungen in unserem Produktions-, Konsum- und Dienstleistungssystem sowie in den davon tangierten fachpolitischen Bereichen (wie Energie-, Verkehrs- oder Agrarpolitik) nötig sind. Gleichzeitig gehen aber die derzeitigen Entwicklungstrends in eine ganz andere Richtung. So werden nach dem Kommissionsdokument die absehbare weltweite Wirtschaftsentwicklung und der weiter zunehmende weltweite Handel eine noch stärkere Inanspruchnahme begrenzter natürlicher Ressourcen zur Folge haben. Global gesehen könnte die Übernahme der Verhaltensmuster westlicher Industrienationen durch einen großen Teil der Weltbevölkerung im Zusammenhang mit dem Wachstum der Weltbevölkerung und der Steigerung des Pro-Kopf-BIP den weltweiten CO₂-Ausstoß bis zum Jahr 2050 um das Dreifache erhöhen. Gleichzeitig muß dieser Ausstoß Schätzungen zufolge jedoch bis 2010 um mindestens 35% verringert werden, wenn der langfristige Temperaturanstieg bis 2100 auf 1,5°C beschränkt bleiben soll. Dieses Beispiel zeigt deutlich die Größenordnung der erforderlichen Veränderungen. Die sowohl in den Industrienationen vorzunehmenden strukturellen Veränderungen als auch die Entwicklung neuer (nachhaltiger) Wirtschaftsentwicklungsmodelle in den Ländern der zweiten, dritten und vierten Welt sind deshalb tiefgreifend. Die Europäische Union müßte aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, ihres eigenen überproportionalen Ressourcenverbrauchs, aber auch ihrer Kompetenz und ihrer innovativen Potentiale eine Vorreiterrolle bei diesen Entkoppelungsprozessen einnehmen. Die erforderlichen Veränderungen sind aber teilweise so tiefgreifend, daß hierüber noch längst kein Konsens gefunden werden konnte, weder auf Ebene der EU und der internationalen Staatengemeinschaft noch innerhalb der einzelnen Staaten, also z.B. zwischen den Regierungen, den Sozialpartnern und den gesellschaftlichen Gruppen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und z.T. nachvollziehbar. Vor gravierenden Veränderungen, vor „Sprüngen“

12 Im Fall der Niederlande läßt sich aus Statistiken betreffend den Zusammenhang zwischen dem BIP und Umweltzwängen für den Zeitraum 1985-1997 ersehen, daß neben Beispielen für eine relative (und teils gar absolute) Entkoppelung auch Fälle einer erneuten Koppelung - so bei giftigen und gefährlichen Stoffen - aufgetreten sind (s. Dutch 1998 Environmental Index).

13 Das heißt: eine 10-fach höhere Energie- und Umwelteffizienz gegenüber den heutigen Produktionsmethoden.

14 In der unlängst vorgelegten Dissertation *Economic Growth and the Environment: an Empirical Analysis* (S. de Bruyn, Amsterdam, 1999) kommt der Autor zu dem Schluß, daß die Umweltleistung von Ländern mit höheren wirtschaftlichen Wachstumsraten entgegen der landläufigen Annahme *geringer* als diejenige von Ländern mit niedrigeren Wachstumsraten ist. Der Grund hierfür wird in dieser Doktorarbeit darin gesehen, daß die 'Umweltproduktivität' (d.h. das Maß an Umweltschäden, das zur Erzielung einer bestimmten Einkommenshöhe in Kauf genommen werden muß) auf längere Sicht nicht in der Lage ist, mit dem zunehmenden Wirtschaftswachstum Schritt zu halten.

(auch wenn es „nur“ technologische Sprünge sind) fürchten sich die Menschen. Es ist deshalb eine wichtige Aufgabe der Umweltpolitik, die genannten Akteure, d.h. Behörden und Politiker, staatliche und private Unternehmen und die breite Öffentlichkeit sowohl von der Notwendigkeit, als auch von der Sinnhaftigkeit und der positiven Machbarkeit entsprechender „Sprünge“, wie sie das Konzept „Faktor 10“ beinhaltet, zu überzeugen. Der Ausschuß betont, daß die europäische Umweltpolitik, wenn sie erfolgreich sein soll, so weit wie möglich auf einem umfassenden Konsens zwischen allen beteiligten Gruppen über die eventuell weitreichenden Ziele und die Zeitachse, wann diese Ziele erreicht werden sollen, basieren muß.

3.5 Auch wenn die notwendige **Analyse der Probleme**, die bei der Durchführung des 5. UAP - und allgemein bei der Konzipierung und Umsetzung der EU-Umweltpolitik - aufgetreten sind, für die Erstellung des 6. UAP nicht mehr rechtzeitig vorgenommen werden kann, **hält es der WSA** vor allem im Hinblick auf die Durchführung dieses Programms und die zukünftige Umweltpolitik in einer erweiterten Union **für wesentlich, entsprechende Arbeiten aufzunehmen und die Ergebnisse in Form einer Mitteilung** an den Rat, das Parlament und den WSA/AdR **vorzulegen**. Diese Mitteilung könnte sich auf die Studie über die Wirksamkeit der europäischen Umweltpolitik stützen, die kürzlich von der Europäischen Umweltagentur in Auftrag gegeben wurde.

4. **Auf dem Wege zu einem sechsten Umweltaktionsprogramm**

4.1 **Einleitung**

4.1.1 Angesichts der Tatsache, daß das 6. UAP als kurzes, strategisches Dokument geplant ist, wird es in diesem dritten Abschnitt der Stellungnahme weniger darum gehen, sich ausführlich mit speziellen Umweltproblemen zu beschäftigen, sondern vielmehr einige allgemeine Vorschläge zum Aufbau und den Kernelementen des 6. UAP und zu den von der Kommission angedachten und vom WSA nachdrücklich geforderten thematischen Aktionsprogrammen zu äußern.

4.1.2 Entsprechend seinen Bemerkungen in Abschnitt 3 dieser Stellungnahme fordert der Ausschuß die Kommission auf, in dem neuen Programm auch den Umgang mit den Schwierigkeiten, die sich bei der Durchführung des 5. UAP ergeben haben, sowie mit den anderen erwähnten Faktoren darzulegen. Sonst stände zu befürchten, daß das 6. UAP ganz wie sein Vorgänger nur einen begrenzten Erfolg aufweisen würde.

4.1.3 Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission plant, zunächst ein (rechtsverbindliches) allgemeines Rahmenprogramm (das effektive 6. UAP) vorzuschlagen, dem später möglicherweise einzelne, spezifischere Aktionspläne folgen sollen. Er befürwortet diese Vorgehensweise unter der ausdrücklichen Bedingung, daß diese angedachten spezifischen Aktionspläne tatsächlich aufgestellt und genau wie das Rahmenprogramm selbst nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen werden. Vor dem Hintergrund der Gründe dieser Vorgehensweise - die Befürchtung der Kommission, daß ein allzu detailliertes Programm zu einem interinstitutionellen Patt führen wird - möchte der WSA außerdem betonen, daß die Kommission ihre traditionelle Vorreiterrolle im Bereich der Umweltpolitik nicht aufgeben sollte: Als Inhaberin des

Initiativrechts sollte sie nach wie vor fortschrittliche Vorschläge einbringen. Im weiteren Verfahren der Entscheidungsfindung ist dann immer noch Spielraum für einen Ausgleich gegenläufiger Interessen.

4.1.4 Der Ausschuß begrüßt die **neuen Themenvorschläge** für das 6. UAP: Chemikalien, GVO, Boden¹⁵ und Ressourcennutzung. Für den WSA ist es jedoch vollkommen unverständlich, daß eine so komplexe Herausforderung wie die Erweiterung um 12 Mitgliedstaaten nicht auch als prioritärer, neuer Problembereich genannt wird, sondern in der GB quasi in Nebensätzen abgehandelt und auf die Übernahme des Acquis reduziert wird.

4.1.5 Des weiteren sollte, und sei es nur um der Konsequenz willen, dem **Beschluß** Nr. 2179/98/EG vom 24. September 1998 **über die Überprüfung des 5. UAP**¹⁶ Rechnung getragen werden.

4.1.6 Schließlich sollten die Gemeinschaftsdimension der Umweltpolitik auf der einen Seite und die nationale, regionale und lokale Dimension auf der anderen Seite sorgfältig bedacht werden. Von der Umweltpolitik der EU und dem 6. UAP kann nicht erwartet werden, daß sie sich mit allen Umweltproblemen in Europa auseinandersetzen und diese lösen. Vor dem Hintergrund des strategischen Ziels der Kommission, neue europäische Entscheidungsstrukturen zu konzipieren¹⁷, sollte das 6. UAP - vielleicht auf deutlichere Weise als sein Vorgänger - einräumen, daß eine **"Rollenverteilung" zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen** besteht, die sich u.a. nach ihren jeweiligen formalen Befugnissen richtet¹⁸. Dieser Ansatz würde u.a. verlangen, daß das 6. UAP durch ähnliche *strategische* und verbindliche Pläne auf nationaler (und regionaler) Ebene (d.h. je einen Umweltaktionsplan pro Mitgliedstaat) ergänzt würde. Gegenwärtig gibt es solche Pläne nicht in allen EU-Staaten, und dort, wo es sie gibt, sind sie nicht unmittelbar mit einer europäischen Strategie abgestimmt.

4.2 Grundsätze der Umweltpolitik

4.2.1 Ausgehend von einer Analyse der bisherigen Umsetzung der umweltpolitischen Grundsätze, die in Artikel 174 Absatz 2 EGV verankert sind ("Vorsorge", "Vorbeugung", "Bekämpfung am Ursprung", "Verursacherprinzip"), könnte im 6. UAP aufgezeigt werden, wie eine konsequente und umfassende Anwendung dieser Grundsätze vorangetrieben werden kann. Das

¹⁵ Dem Ausschuß sind hierbei folgende Probleme besonders bedeutungsvoll: die Prozesse der Versauerung, Überdüngung und Erosion der Böden und der zunehmende Landverbrauch durch Überbauung.

¹⁶ ABl. L 275 vom 10.10.1998.

¹⁷ Siehe die jüngste Mitteilung der Kommission (KOM(2000) 154 endg. vom 9.2.2000) über die strategischen Ziele 2000-2005. In diesem Dokument wird die Konzipierung neuer Formen europäischer Entscheidungsprozesse, wozu auch neue Formen der Partnerschaft zwischen den einzelnen Entscheidungsebenen in Europa gehören, als erstes der vier strategischen Ziele genannt, die die Kommission in den nächsten fünf Jahren verfolgen wird.

¹⁸ Beispielsweise wurde die Frage aufgeworfen, weshalb das 5. UAP ausgerechnet auf dem Gebiet des Tourismus, wo die Befugnisse der Gemeinschaft doch relativ gering sind, ausgesprochen ehrgeizige Ziele enthielt.

6. UAP könnte als Ausgangspunkt für eine stärkere Beachtung dieser Grundsätze dienen, während eine eingehendere Beurteilung und ein Überblick über die erforderlichen Maßnahmen Gegenstand separater Aktionspläne sein könnten. Eine Grundlage dafür könnte die jüngste Mitteilung der Kommission zum Vorsorgeprinzip sein¹⁹.

4.3 Zielsetzungen

4.3.1 Hinsichtlich des **übergreifenden Ziels** des 6. UAP und eines der wichtigsten Ziele der EU ist es zu begrüßen, daß in der GB in Übereinstimmung mit der Brundtland-Definition der Begriff "dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" (inzwischen meist "nachhaltige Entwicklung" genannt) in weiterem Sinne verstanden wird. In dem Dokument wird sie als eine Entwicklung bezeichnet, die das Wohl der heutigen und künftigen Generationen in bezug auf wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit sowohl in Europa als auch weltweit, hohe Umweltnormen und ein vernünftiges Management der natürlichen Ressourcen zum Ziel hat. Diese Definition bedeutet nach dem Dafürhalten des WSA unter anderem, daß ein künftiges *Umweltaktionsprogramm* sich nicht nur mit der Qualität der Lebensumwelt (Sauberkeit von Wasser, Luft, Boden usw.) in der EU befassen sollte, sondern auch den Auswirkungen des Entwicklungsmodells der EU a) auf die weltweit gültigen Umweltnormen und b) auf die Nutzung der Ressourcen in Europa und auf der ganzen Welt Aufmerksamkeit schenken sollte. Dies sollte im 6. UAP ausdrücklich zur Sprache gebracht werden. Als äußerste Konsequenz würde ein solcher Ansatz zu einer weltweiten radikalen Umverteilung der Zugriffsmöglichkeiten auf natürliche Ressourcen im Sinne einer Pro-Kopf-Zuteilung von "Umweltraum" oder "-anteilen" führen²⁰. Außerdem impliziert eine umfassende Definition der Nachhaltigkeit nach Ansicht des Ausschusses auch die Erkenntnis, daß die Absicht der Kommission, mehr Nachdruck auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und die Lebensqualität zu legen, voll gerechtfertigt ist. Der hier vertretene Ansatz steht völlig im Einklang mit den allgemeinen Zielen der EU-Umweltpolitik gemäß Artikel 174 Absatz 1 EGV, die sich nicht nur auf den Schutz der Umwelt, sondern auch auf den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie auf eine schonende Verwendung der natürlichen Ressourcen und auf globale Umweltprobleme erstrecken.

4.3.2 Der Ausschuß schlägt vor, dieses übergreifende Ziel dann in eine Reihe von wesentlichen Etappenzielen in Form von "**Umwelthemen**" aufzuspalten, wie z.B. Ressourcennutzung, Klimaveränderung, Übersäuerung, Luftqualität, Natur- und Artenschutz, Abfallwirtschaft, Lärm, gefährliche Stoffe, Bodenschutz und GMO²¹. Es liegt auf der Hand, daß als wichtigstes Auswahlkriterium in diesem Zusammenhang die Gemeinschaftsdimension des fraglichen Problems angelegt werden sollte. Da der Ressourcenverbrauch bis zu einem gewissen Grad als stellvertretend für andere Formen der Umweltverschlechterung betrachtet werden kann, hält der Ausschuß dieses Thema für

¹⁹ KOM (2000) 1 endg. Allerdings sollte die Kommission, anders als bei dieser Mitteilung geschehen, die übrigen Institutionen zu einem solchen Aktionsplan offiziell konsultieren.

²⁰ Nähere Einzelheiten sind folgendem Werk zu entnehmen: M. Carley and Ph. Spapens, *Sharing the World*, Earthscan, London, 1998.

höchst relevant. Desgleichen sollten auch entsprechend dem ureigenen Anliegen der sog. nachhaltigen Entwicklung die ökologischen Auswirkungen der Aktivitäten der EU und der Mitgliedstaaten auf Drittländer als ein prioritäres Thema des 6. UAP gewählt werden. Bezüglich der hier angesprochenen Umweltthemen weist der Ausschuß auch auf die komplexen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Umweltproblemen hin, die - mehr als bisher üblich - einen integrierten Ansatz erfordern. Etwas ähnliches gilt auch für die Sektorstrategien, die im 6. UAP weniger strikt getrennt werden sollten als dies im 5. UAP der Fall war.

4.3.3 Der nächste Schritt sollte darin bestehen, auf Gemeinschaftsebene einen Konsens bei allen oben erwähnten Umweltthemen über die angestrebten **langfristigen Qualitäts- oder Orientierungsziele** herbeizuführen. Diese könnten etwa als "Senkung des absoluten Ressourcenverbrauchs", "höchstzulässige Temperatursteigerungen" (Klimawandel) "keine Überschreitung kritischer Belastungen und Werte" (Übersäuerung, Luftverschmutzung), "gute Wasserqualität" usw. definiert werden. Bekanntlich enthalten das 5. UAP ebenso wie verschiedene europäische und internationale Umweltrechtsakte bereits zahlreiche Beispiele für solche qualitative (und quantitative) Ziele²².

4.3.4 Zwar sind (langfristige) Qualitätsziele insofern nützlich, als daraus globale Orientierungen abgeleitet werden können, doch benötigt auch der Umweltschutz - u.a. in Analogie zur Wirtschaftspolitik (Konvergenzkriterien im Vorfeld der Währungsunion, Haushaltskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, das von der EZB quantifizierte Ziel der Preisstabilität usw.) - konkret definierte und meßbare quantitative Zielsetzungen. Deshalb empfiehlt der Ausschuß im Einklang mit seiner Stellungnahme²³ aus dem Jahr 1996 zur Überprüfung des 5. UAP, die Qualitätsziele sodann so weit wie möglich in (**langfristige**) **quantitative Ziele** umzumünzen, insbesondere in Form von notwendigen Emissionsverminderungen (anhand von spezifischen Indikatoren wie CO₂, SO₂, NO_x usw.) und Senkungen des Ressourcenverbrauchs (Energie, Rohstoffe, Land/Boden, Wasser).²⁴ Sobald dies geschehen ist und auf diese Weise klar geworden ist, was die vereinbarten Qualitätsziele implizieren, sollten zwei weitere, möglicherweise gleichzeitige Schritte erfolgen: Einerseits sollten genaue mittel- und langfristige **Zeitpläne** für die Erreichung der Ziele aufgestellt werden. Andererseits wäre zu überprüfen, inwieweit die auf Gemeinschaftsebene vereinbarten quantitativen Ziele (z.B. die erforderlichen Emissionsverminderungen) in **Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten** umgesetzt werden können. Es liegt auf der Hand, daß die Festlegung solcher quantitativer Ziele auf nationaler Ebene dazu beitragen dürfte, dem in Ziffer 3.3 beklagten weitgehenden Desinteresse der Mitgliedstaaten abzuhelfen.

21 In seinem Positionspapier vom Oktober 1999 schlägt das Europäische Umweltbüro die folgenden acht Leitthemen in drei verschiedenen Kategorien vor: Luftqualität, Wasserqualität, Klimaveränderung, gefährliche Stoffe (die alle zu der ersten Kategorie "Umwelt und Gesundheit" gehören), Raumplanung und Artenschutz (die zur zweiten Kategorie gehören) sowie Wasser- und Materialverbrauch ("Ressourcennutzung"). Der EUA-Bericht erstreckte sich auf 15 Umweltthemen, u.a. Verschlechterung der Bodenqualität, Abfall und GVO.

22 Siehe in diesem Zusammenhang das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom September 1999 *Key developments in the implementation of the 5th EAP*, in dem die wichtigsten Fortschritte der letzten Jahre im Hinblick auf diese wesentlichen Ziele des 5. UAP geschildert werden.

23 ABl. C 212 vom 22.7.1996.

24 Hier könnte auf die STAR-Datenbank der EUA zurückgegriffen werden, in der viele Nachhaltigkeits-Referenzwerte und politische Zielwerte zu finden sind.

4.3.5 Wo dies möglich ist, liegt es dann bei den Mitgliedstaaten (Subsidiaritätsprinzip), mit Hilfe quantifizierter **landesbezogener sektoraler Ziele** zu ermitteln, wie stark die jeweiligen Sektoren zu den erforderlichen Verringerungen der Emissionen, des Ressourcenverbrauchs usw. beitragen sollten. Diese Ziele, deren Realisierung durch EU-finanzierte Maßnahmen zu fördern wären, könnten unter anderem anhand des Anteils der jeweiligen Sektoren am derzeitigen Emissions- oder Ressourcenverbrauchsniveau festgelegt werden. Nach Ansicht des Ausschusses sind die hier vorgeschlagenen sektoralen Ziele mit Abstand am besten geeignet, die in Ziffer 3.3 erwähnten Probleme des "Unbeteiligtseins" und der mangelnden "Aufmerksamkeit" zu überwinden, und sollten deshalb feste Bestandteile aller landesbezogenen sektoralen Integrationsstrategien sein. Zielsetzungen auf *nationaler* Ebene dürften viel praktikabler sein als die Festlegung von quantifizierten sektoralen Zielen auf EU-Ebene, nicht zuletzt weil der innerstaatliche Dialog mit Sektoren (und Branchen) viel leichter organisiert werden kann. Der Ausschuß hält jedoch auch die Festlegung sektoraler Ziele auf EU-Ebene für sinnvoll, um insbesondere über Bezugsgrößen für die Beurteilung des Erfolgs der sektoralen Strategien auf EU-Ebene zu verfügen.

4.3.6 Es sei darauf hingewiesen, daß der weiter oben vorgeschlagene Ansatz gegenwärtig im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltproblemen wie dem Klimawandel (einzelstaatliche Ziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen auf der Grundlage des Protokolls von Kyoto) und der Übersäuerung (siehe den jüngsten Kommissionsvorschlag zur Festlegung nationaler Höchstgrenzen²⁵) Anwendung findet.

4.3.7 Der hier vertretene allgemeine Ansatz könnte in der Ausarbeitung **verschiedener Arten von Aktionsplänen** seinen Ausdruck finden. Neben der Definition des übergreifenden Ziels sowie allgemeiner Prinzipien der EU-Umweltpolitik könnten in dem 6. UAP die Umweltthemen ebenso wie langfristige qualitative und nach Möglichkeit quantitative Ziele festgelegt werden. Da solche *langfristige* Ziele nicht von vornherein an einen bestimmten Zeitplan gebunden sind, dürfte es möglich sein, sich hierüber in einem vernünftigen Zeitraum zu einigen. Später könnten dann spezifischere thematische Aktionsprogramme auf EU-Ebene angenommen werden. Hierin sollten die verschiedenen quantitativen Ziele an präzise Zeitpläne gebunden und quantifizierte Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten vorgegeben werden. Schließlich sollten die Mitgliedstaaten ausgehend von diesen nationalen Zielen nationale Aktionspläne aufstellen, die u.a. die vorgeschlagenen landesbezogenen sektoralen und wo möglich branchenspezifischen Ziele sowie die zu deren Erreichung erforderlichen Maßnahmen enthalten. Außerdem sollten die thematischen EU-Aktionspläne durch sektorale EU-Aktionspläne ergänzt werden, die sich am Stand der Arbeiten an sektorbezogenen Einbeziehungsstrategien orientieren. Diese müssen aber noch ganz erheblich verbessert werden, etwa durch Anwendung der von der EUA erarbeiteten "Integrationskriterien"²⁶, die

25 KOM (1999) 125 endg., ABl. C 056 vom 29.02.2000.

26 Siehe den (demnächst erscheinenden) Bericht der EUA *Monitoring progress towards integration. A contribution to the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999*. Mit den in diesem Dokument beschriebenen Kriterien soll ein Katalog einheitlicher analytischer Anhaltspunkte für die konkrete Umsetzung des Integrationskonzepts an die Hand gegeben werden. Die Kriterien beziehen sich auf vier Hauptaspekte der Integration: "institutionelle Aspekte", "angemessene Preise", "Integrationsinstrumente" und "Überwachung/Berichterstattung".

in das 6. UAP aufgenommen werden sollten, so daß klare, einheitliche Leitlinien für künftige Anstrengungen im Bereich der sektoralen Integration vorliegen. Die sektoralen EU-Aktionspläne wären nicht nur eine Orientierungshilfe bei der Konzeption der Gemeinschaftspolitik, sondern wären auch den Mitgliedstaaten dabei behilflich, ihre eigenen nationalen Aktionspläne aufzustellen, durchzuführen und zu überwachen.

4.3.8 Damit ein tatsächliches Engagement der Mitgliedstaaten und der Akteure erreicht wird, sollten die oben genannten qualitativen und quantitativen Ziele in einem Bottom-up-Verfahren festgelegt werden. An dem Verfahren sollten alle relevanten Parteien in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene sowie der Rat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen beteiligt werden, so daß die Festlegung der Ziele zur Einbeziehung der Umweltbelange bei den anderen Politikbereichen beiträgt. Dies wäre zwar relativ zeitaufwendig, könnte aber im Lichte der Erfahrungen mit dem 5. Umweltaktionsprogramm zu einem besseren Ergebnis führen.

4.3.9 Selbstverständlich müssen die Fortschritte bei der Verwirklichung der beschlossenen Ziele auf allen Ebenen (europäische, nationale und sektorale) in regelmäßigen Abständen überwacht werden. Zudem sollten die Berichte der EUA und entsprechender einzelstaatlicher Einrichtungen einen möglichst engen Bezug zu den Umweltthemen und -zielen der jeweiligen Umweltpläne haben. Dies erfordert, daß parallel zu der Ausarbeitung des 6. UAP und der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung ein Überwachungs- und Berichterstattungssystem aufgebaut wird. Auch muß in solchen Berichten dem Zusammenhang zwischen dem BIP und Umweltzwängen verstärkte Aufmerksamkeit zukommen.

4.4 **Maßnahmen und Instrumente**

Der Ausschuß möchte sich zu den spezifischen Maßnahmen und Instrumenten kurz wie folgt äußern:

4.4.1 Er plädiert für eine radikale Verbesserung der Umsetzung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts. Die Kommission sollte einen "Umsetzungs"-Aktionsplan aufstellen und veröffentlichen, in dem unter anderem sowohl alle Verstöße gegen EU-Umweltrecht ausführlich aufgeführt als auch positive Entwicklungen in den Mitgliedstaaten dargestellt werden (Nennung von Roß und Reiter beispielsweise in Form eines - u.a. auch im Binnenmarkt angewandten - "Anzeigers"). Der WSA betont, daß finanzielle Sanktionen (z.B. Anwendung von Artikel 228 des Vertrags oder die "Einfrierung" finanzieller Transferleistungen seitens der EU) eine Möglichkeit darstellen, die Umsetzung des EU-Rechts zu vollziehen.

4.4.2 Er betont die dringende Notwendigkeit einer weiteren Internalisierung externer Kosten, wobei nicht nur Abgaben und Steuern, sondern auch andere marktorientierte Instrumente eine Rolle spielen können.

4.4.2.1 Bezüglich Abgaben und Steuern bekräftigt der Ausschuß erneut seine Auffassung, daß, wenn sie zweckgerecht konzipiert werden und mit bestehenden Rechtsvorschriften und den

Wettbewerbsanforderungen eines globalisierten Marktes vereinbar sind, recht wirksame Lenkungsinstrumente der Umweltpolitik sind.²⁷ Er hält es daher u.a. für erforderlich, die vorhandenen nationalen Steuersysteme hinsichtlich ihrer sozialen und ökologischen Wirkung zu überprüfen und fortzuentwickeln. Dabei ist den in einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Ansätzen von ökologisch motivierten Steuern und Abgaben besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

4.4.2.2 Im Hinblick auf die Harmonisierung solcher Abgaben und Steuern auf europäischer Ebene (vor allem die geplante EU-Energiesteuer) empfiehlt der WSA ferner die Anwendung der in den Vertrag von Amsterdam aufgenommenen Kooperationsintensivierungs- (oder Flexibilitäts-) Klausel, um die derzeitige (durch das Einstimmigkeitserfordernis verursachte) Blockade der Schaffung solcher EU-Steuern aufzulösen.

4.4.2.3 Weiterhin betont der Ausschuß die Notwendigkeit finanzieller Anreize zur Neuorientierung der Investitionen und Förderung technologischer Innovationen. Darüber hinaus hält er es für angezeigt, Anreize zu entwickeln, die für eine Ersetzung nichtumweltgerechter Tätigkeiten sorgen, und solche Anreize dort, wo es sie bereits gibt, auszubauen. Das endgültige Ziel sollte sein, daß Subventionen nur gewährt werden, soweit sie eine nachhaltige Entwicklung fördern, und daß Beihilfen für nichtnachhaltige Tätigkeiten abgestellt werden.

4.4.2.4 Zu den Instrumenten, die zur Erreichung der Umweltziele eingesetzt werden können, gehören auch freiwillige Vereinbarungen. Der WSA befürwortet die Anwendung dieses Instruments, vorausgesetzt, daß dabei bestimmte Bedingungen, wie u.a. ausreichende Sanktionen bei Nichteinhaltung, erfüllt werden.²⁸ Auch das Instrument der Umwelthaftung kann in diesem Zusammenhang einen guten Beitrag leisten und dafür sorgen, daß sowohl das Verursacher- als auch das Vorsorgeprinzip besser beachtet und angewandt werden.

4.4.3 Der Ausschuß empfiehlt, im 6. UAP und den thematischen Aktionsprogrammen prioritäre Sektoren zu bestimmen, diese aber in genauer definierte Kategorien zu unterteilen (beispielsweise die Unternehmen in Großunternehmen, KMU, Dienstleistungsunternehmen usw.), um auf die jeweiligen besonderen Bedürfnisse abgestimmte Maßnahmen durchführen zu können.

4.4.4 Er fordert die konsequente Anwendung des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

4.4.5 Der Ausschuß spricht sich für weitere Schritte auf internationaler Ebene (WTO) aus, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Anliegen sicherzustellen.

²⁷ Siehe dazu u.a. Ziffer 3.2 der unlängst vom WSA verabschiedeten Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag zu den "nationalen Emissionshöchstgrenzen" - ABl. C 51 vom 23.2.2000.

²⁸ Siehe zu dieser Frage und den hier erwähnten Bedingungen die WSA-Initiative-Stellungnahme zum Thema freiwillige Vereinbarungen - ABl. C 287 vom 22.9.1997.

4.4.6 Er drängt die Kommission, spezifische Maßnahmen für eine erhebliche Verbesserung der Ökoeffizienz vorzulegen.

4.4.7 Der Ausschuß betont den engen Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Raumplanung. Dabei weist er auf die Zunahme von Bevölkerung und Wirtschaftsaktivitäten mit einer drastischen Zunahme der Flächenversiegelung und einer Konzentration von Umweltproblemen in bestimmten Regionen bei gleichzeitiger Entleerung anderer Räume hin und fordert, daß die Strukturpolitik der EU zukünftig solchen Entwicklungen entgegenwirkt.

4.4.8 Schließlich plädiert er für Maßnahmen, um u.a. mit Hilfe der Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnologien für eine bessere Information, Aufklärung und Sensibilisierung zu sorgen.

Brüssel, den 24. Mai 2000

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Patrick VENTURINI