

Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Trotz einer 2011 vom Rat hinsichtlich potentiell entstehender Rechtslücken angemahnten schnellen Ausarbeitung legte die Kommission erst im November 2012 – also nach dem offiziellen Ablauf des 6. Umweltaktionsprogramms (UAP) im Juli 2012 – ihren Entwurf für ein neues UAP für die Zeit bis 2020 vor.¹ Bereits der Titel des Entwurfs ‚Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten‘ weist auf die Schwerpunktsetzung der Unterstützung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise hin. Mit diesem Fokus soll die EU-Umweltpolitik einen Beitrag zum Übergang zu einem ressourceneffizienten und CO₂-armen Wirtschaftssystem innerhalb der EU leisten. In seiner Grundausrichtung ist der Entwurf eng mit der ‚Europa 2020‘-Strategie² und den mit ihr verbundenen Großstrategien³ verflochten.

Der strategische Kern der programmatischen Ausrichtung des neuen UAP und dessen Vision für 2050 wird von vier Themengebieten gebildet, die sich auf drei übergreifende Bereiche beziehen. Neben der Steigerung der Widerstandsfähigkeit der Umwelt gegen systemische Risiken und Veränderungen sind dies die Lenkung der EU-Politik durch die ‚Europa 2020‘-Strategie für ein nachhaltiges und integratives Wachstum, der Übergang zu einem solchen integrativen Umwelt und Ressourcen schonenden Wirtschaftssystem sowie die Bedeutung der globalen Dimension zur Armutsbekämpfung und für die Lösung von Umweltproblemen durch internationale Prozesse.

Neun Hauptziele strukturieren das Programm weiter und greifen in vielen Fällen bestehende EU-Umweltpolitikziele auf: 1. Schutz von Naturkapital, 2. Ressourcen schonendes, nachhaltiges und CO₂-armes Wirtschaften, 3. Gesundheitsschutz und Lebensqualität der EU-Bürger, 4. Anwendungsverbesserung des EU-Umweltrechts und Stärkung der Umwelt-Governance, 5. Verbesserung der wissenschaftlichen Rückbindung der Umweltpolitik; 6. Investitionssicherung in Umwelt- und Klimapolitik sowie angemessene Preisgestaltung, 7. Politikkohärenz und Verbesserung der horizontalen Integration von Umweltbelangen; 8. Städtische Nachhaltigkeit, 9. Steigerung der Reaktionsfähigkeit auf regionale und globale Umwelt- und Klimaprobleme.

Diesen, vom Umweltrat bereits länger geforderten Vorschlag und seine Zielsetzungen begrüßend, betonten einige Mitgliedstaaten bei der Orientierungsaussprache im Rat den möglichen Einfluss nationaler Besonderheiten auf die einheitliche Umsetzung der neun Prioritäten. Auch genauere Angaben zu Durchführungsmaßnahmen wurden gefordert und die Umsetzungsschwächen des 6. UAP in Erinnerung gerufen. Letztere sollten weiterhin bei der Beseitigung bestehender Implementationsmängel der EU-Umweltpolitik im Blick behalten werden. Unter anderem die anhaltende Rückläufigkeit der Biodiversität innerhalb

1 KOM(2012) 710.

2 KOM(2010) 2020.

3 EU- Klima- und Energiepaket (http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm), dem Fahrplan für eine CO₂-arme Wirtschaft (KOM(2011) 112), der EU-Biodiversitätsstrategie (KOM(2011) 244), dem Fahrplan für Ressourceneffizienz (KOM(2011) 571) und der ‚Innovationsunion‘-Initiative (KOM(2010) 546).

der EU, die mangelnde Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie, die Verbesserung der Anwendung des Umweltacquis sowie die Stärkung der horizontalen Integration von Umweltbelangen wurden hier unterstrichen. Zudem forderten einige Mitgliedstaaten, den Grundsätzen der ‚intelligenten Regulierung‘ zukünftig Priorität vor Rechtssetzung einzuräumen. Luft- und Wasserqualität sowie die Entwicklung nachhaltiger Verbrauchsmuster wurden als mittelfristige Ziele hervorgehoben. In seiner Gesamtheit stelle der Entwurf jedoch nach Ansicht des Rates einen Beitrag zur Umsetzung der Rio+20-Gipfelergebnisse dar.⁴ Nach den Stellungnahmen des Ausschuss der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses stehen die weiteren Verhandlungen aus.

Als Beitrag zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2013 diskutierte der Umweltrat auch die Ökologisierung des Europäischen Semesters auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung zum Jahreswachstumsbericht 2013.⁵ Aufgrund ihres potentiellen Einflusses auf die EU-Umweltpolitik wurden dabei insbesondere die Vorschläge zur differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung sowie zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erörtert. Elemente wie eine veränderte Besteuerung des Faktors Arbeit, Verbrauchs- und Umweltsteuern, Abbau umweltschädlicher Subventionen, Investitionen in grüne Infrastruktur, erneuerbare Energien, Energie- und Ressourceneffizienz sowie eine Ökologisierung des öffentlichen Beschaffungswesens bildeten dabei Kernthemen der Diskussion.

Trotz der Abhängigkeit des Finanzumfangs des neuen Programms für Umwelt und Klimapolitik (LIFE, 2014-2020)⁶ von den Beratungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU wurden Beratungen zu ersterem bereits 2012 mit drei informelle Trilog-Sitzungen von Kommission, Rat und Europäischem Parlament (EP) aufgenommen.⁷ Insbesondere die bereits früh als problematisch erkennbaren Fragen zu Zuteilungsmethoden und Kofinanzierungsätzen erwiesen sich dabei als beratungsintensive Bereiche. Der zuständige EP-Ausschuss beschloss im September 2012 81 Änderungsanträge zum Vorschlag.⁸ Im Juli 2013 wurde schließlich eine Einigung über den Finanzrahmen erzielt und dessen Umfang auf 3456 Mio. Euro festgelegt, von denen 2592 Mio. Euro auf die Umweltpolitik und 860 Mio. Euro auf die Klimapolitik entfallen. Die offizielle Annahme der Einigung soll noch 2013 erfolgen.⁹ In seiner neuen Laufzeit soll das Programm das existierende LIFE+-Programm effizienter gestalten und an die Ziele der ‚Europa 2020‘-Strategie anpassen. Der Vorschlag sieht u.a. die Schaffung eines Umwelt- und eines Klima-Unterprogrammes vor.

Im Hinblick auf die Anwendung des EU-Rechts waren Ende 2012 in jeder der genannten Verfahrensarten die meisten Fälle in der Umweltpolitik zu verzeichnen. Insgesamt 588 neue und 131 bearbeitete Beschwerden wurden gezählt. Hinzu kamen 386 neue Verfahren von Amts wegen. Am Jahresende waren 400 offene Vorgänge anhängig. Auch das EU-Pilot-Verfahren schlug mit 84 Fällen am häufigsten in der Umweltpolitik fehl. In diesen Fällen wurden förmliche Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.¹⁰

4 Rat 17582/12. 130788.

5 Rat 17582/12, KOM(2012) 750.

6 KOM(2011) 874.

7 Rat 17582/12.

8 PE 497.807v01-00 ENVI_PV(2012)09-19-1.

9 MEMO/13/701.

10 KOM(2013) 726.

Biologische Vielfalt und genetisch veränderte Organismen

Im Oktober 2012 legte die Kommission einen Verordnungsentwurf zur Umsetzung des Protokolls von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile vor, der dessen Anwendung in und Ratifizierung durch die EU ermöglichen soll. Die Verordnung betont die Sorgfaltspflicht von Nutzern genetischer Ressourcen und will sicherstellen, dass der Zugang zu genetischen Ressourcen und dem mit ihnen verbundenen Wissen mit den Rechtsvorschriften des jeweiligen Herkunftslandes übereinstimmt. Zudem will sie eine ausgewogene Verteilung der Nutzungsvorteile erreichen und ein System zuverlässiger Sammlungen etablieren, die die Verwendung unrechtmäßig erworbener genetischer Ressourcen einschränken sollen. Geplant ist, zur Gewährleistung gleicher Bedingungen, das In-Kraft-Treten der Verordnung zeitlich mit dem des Nagoya-Protokolls bis Juli 2014 zu koppeln.¹¹

Im Zusammenhang mit dem Entwurf diskutierte der Rat im März 2013 insbesondere dessen Übereinstimmung mit den Zielen des Nagoya-Protokolls und seinen Beitrag zu dessen Zielerreichung sowie die Relation zwischen Nutzerverpflichtung und -überwachung. Besonderer Wert wurde bei der Diskussion auf die Aufwandsminimierung durch neue Vorschriften, die Überwachung der Sorgfaltspflicht sowie die Verbindung mit anderen internationalen Instrumenten zum selben Themengebiet gelegt.¹²

Der Standpunkt des Europäischen Parlaments zum Entwurf enthält mehr als 200 Änderungsanträge und betont die Notwendigkeit, mit der Verordnung so nah wie möglich am Nagoya-Protokoll zu bleiben und insbesondere den Bereich der nichtkommerziellen Forschung zu regeln. Die Sicherstellung der Integrität der Nutzungskette, das Verbot von ‚Biopiraterie‘ und die Ausdehnung der Vorteilsidee über eine rein finanzielle hin zu einer Umwelt erhaltenden, sozialen Fortschritt unterstützenden und nachhaltige Ressourcennutzung ermöglichenden wurden dabei ebenso betont wie die Schaffung eines klaren EU-Rahmens für den Vorteilsausgleich bei Ressourcenzugangsentscheidung durch die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus zielen die Änderungsvorschläge auf die Stärkung der Rückverfolgbarkeit, die Anerkennung ethischer Verpflichtungen zur Vorteilsaufteilung sowie die Rechtssicherheit innerhalb der Nutzungskette ab. Als Geltungsbereich solle nicht nur der Zugang zu genetischen Ressourcen festgelegt werden. Vielmehr sollte sich die Verordnung auf genutzte und vermarktete genetische Ressourcen insgesamt erstrecken. Als finanzielle Komponente soll ein EU-Fonds für die Aufteilung der Vorteile von den Nutzern finanziert werden und zum Erhalt der weltweiten biologischen Vielfalt beitragen.¹³

Nachhaltige Entwicklung

In seiner Bewertung der Rio+20-Konferenzergebnisse bekräftigte der Umweltrat allgemein die Unterstützung der EU für den Rio+20-Folgeprozess und formulierte Fragen, die zur Positionsbildung für die Folgeverhandlungen beitragen sollten. Die EU wolle sich darin konstruktiv an der Ausarbeitung globaler Ziele für die nachhaltige Entwicklung beteiligen, die für alle Länder einheitlich gelten sollten sowie konkret, handlungsorientiert und mit Spielraum für nationale Besonderheiten formuliert sein sollten. Als zentral sah der Rat hierbei die Beachtung der Mehrdimensionalität nachhaltiger Entwicklung zwischen Umwelt,

11 Rat 14641/12, 10744/13, 15129/12, Rat 7640/13, 6889/13.

12 Rat 7640/13.

13 EP PE 508.195v03-00, A7-0263/2013.

Sozialem und Wirtschaft an. Positiv bewertete er daher die übergreifenden Zielsetzungen Armutsbekämpfung, Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster sowie nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung. Er sprach sich für ehrgeizige Folgemaßnahmen aus, die auf EU-Seite mit der Überarbeitung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung spätestens 2014 konkrete Formen annehmen sollten. Zu dieser Forderung entgegnete die Kommission, dass die ‚Europa 2020‘-Strategie und das Europäische Semester einen hinreichenden Rahmen bildeten, um im Hinblick auf die Integration und Operationalisierung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung wirksame Ergebnisse zu erzielen. Der Rat begrüßte des Weiteren das in Rio+20 ins Leben gerufene Register der Selbstverpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung und betonte die Bedeutung der integrierten und nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung zur Respektierung der ‚Grenzen des Planeten‘, die zukünftig als Entscheidungsfindungsrahmen dienen müssten. Als ebenso wichtig für zukünftige Politikgestaltung bewertet er die Entwicklung eines globalen Rahmens für Nachhaltigkeitsberichterstattung durch Unternehmen, die insgesamt mit einer Politik der sozialen Unternehmensverantwortung gekoppelt werden sollte. Erweiterungen des Indikators ‚Bruttosozialprodukt‘ durch neue Indikatoren zur besseren Messung der nachhaltigen Entwicklung ‚jenseits des BIP-Ansatzes‘ ergänzten diese Sichtweise. Institutionell unterstrich er die Bedeutung der Einrichtung eines neuen VN-Nachhaltigkeitsforums zur Ablösung der VN-Nachhaltigkeitskommission, das auf hoher politischer Ebene die horizontale Integration der drei Nachhaltigkeitsdimensionen wesentlich stärken sollte, ohne dabei jedoch bestehende Strukturen zu duplizieren. Ebenso wurde die Aufwertung des VN-Umweltprogramms begrüßt. Weitere konkrete Maßnahmen zur Operationalisierung des VN-Umweltprogramms als VN-Sonderagentur für die Umwelt wurden gefordert.¹⁴

Bei weiteren Gedankenaustauschen zum Rio+20-Folgeprozess, die unter anderem auf der Basis der Kommissionmitteilung ‚Ein menschenwürdiges Leben für alle: Beseitigung der Armut und Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft für die Welt‘¹⁵ und eines Ratspapiers stattfanden, bestand Einigkeit über die Notwendigkeit der vollständigen Umsetzung der Rio+20-Konferenzergebnisse. Insbesondere den umweltpolitischen Elementen sei dabei im post-2015 Handlungsrahmen Rechnung zu tragen. Als ebenso wichtig wurden gemeinsame Zielsetzungen zur Überprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele und zur Ausarbeitung von Zielen für nachhaltige Entwicklung unterstrichen. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich bei den weiteren Ausarbeitungsschritten aktiv in den relevanten VN-Prozessen beteiligen.

Bei den Erörterungen zum Bericht der VN-Gruppe zur Post-2015-Entwicklungsagenda und deren Verbindung mit der Entwicklung der VN-Nachhaltigkeitsziele beriet der Rat den möglichen Beitrag der EU zur Ausarbeitung eines Post-2015-Handlungsrahmens. Besonderes Augenmerk legte er dabei auf die Beachtung der integrierten Mehrdimensionalität von Nachhaltigkeit, das grüne Wirtschaften, nachhaltige Verbrauchsstrukturen, die Beachtung der planetaren Belastungsgrenzen, die Verbindung der Ausarbeitung von Entwicklungsagenda und Nachhaltigkeitszielen sowie den Post-2015 Umsetzungs- und Finanzierungsansatz.¹⁶

14 Rat 15477/12, 15129/12.

15 KOM(2013) 92.

16 Rat 7640/13, 10876/13, 133219.

Klimapolitik

Der vom Umweltrat beschlossene EU-Standpunkt für die 18. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (UNFCCC COP 18) und die achte Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 8) im November und Dezember 2012 in Doha unterstrich besonders das notwendige Gleichgewicht zwischen den einzelnen Teilen des ‚Durban-Pakets‘¹⁷ durch einen gleichmäßigen Verhandlungserfolg in Doha und betonte den Willen der EU zur vollständigen Umsetzung des Pakets. Bis spätestens 2015 solle im Rahmen der Verhandlungen ein einheitliches, alle Staaten umfassendes und verbindliches Übereinkommen geschaffen werden; bis 2020 sollten die Verhandlungen zudem die Anhebung der globalen Reduktionsziele ergeben. Das neue Klimaregime solle auf integrativen und gerechten Prinzipien beruhen und in seinen dynamischen Verpflichtungen die unterschiedlichen, aber geteilten Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten der Staaten widerspiegeln. Zwischen 2013 und 2020 solle der zweite Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls gelten, um die Kontinuität seiner Maßnahmen und Instrumente zu sichern. Bedeutsam seien zudem die Integration von Gender-Aspekten in den Kampf gegen den Klimawandel durch die Stärkung der ausgeglichenen Repräsentation und Gleichstellung von Frauen und Männern in Klima bezogenen Entscheidungsprozessen und -strukturen.¹⁸

Die Verhandlungen von Doha mündeten in den ‚Doha Climate Gateway‘, der Änderungen des Kyoto-Protokolls festschrieb und den Weg für einen zweiten Verpflichtungszeitraum von 2013 bis 2020 frei machte. Der Zugang zu den Kyoto-Mechanismen bleibt in diesem zweiten Zeitraum erhalten, wobei jedoch der Ankauf überschüssiger Emissionsrechte aus dem ersten Zeitraum begrenzt wird und potenzielle Erwerber den Ankauf von aus diesem ersten Zeitraum übertragenen überschüssigen Emissionsrechten in einer Erklärung abgelehnt haben. Der zweite Verpflichtungszeitraum mündet in ein globales Übereinkommen, das ab 2020 gültig sein wird. Die Änderungen sind seit dem 1. Januar 2013 in der EU anwendbar, auch wenn die formelle Ratifizierung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen ist. In einer Erklärung der EU, Islands und Kroatiens zur geänderten Anlage B des Kyoto-Protokolls betonen diese, dass ihre Emissionsbegrenzungs- und Emissionsreduktionsverpflichtungen auf der Annahme beruhen, dass sie gemäß Artikel 4 gemeinsam erfüllt werden können.¹⁹

Zudem verabschiedete die Durban-Plattform neben dem Verhandlungszeitplan einen Arbeitsplan sowie relevante Fragen für die Zeit ab 2013. Für 2014 ist zudem ein Klimagipfel der Staats- und Regierungschefs geplant, um die politische Relevanz der Arbeiten zu steigern. Nach Doha ist die Durban Plattform darüber hinaus das einzige Verhandlungsforum für die Ausarbeitung des zukünftigen Übereinkommens.

Die in Doha beschlossene institutionelle Regulierung der mit dem Klimawandel zusammenhängenden Verluste und Schäden speziell in besonders gefährdeten Entwicklungsländern schließlich soll 2013 in Warschau konkretisiert werden.²⁰

Der Rat bewertete die Ergebnisse von Doha als einen ‚bedeutenden‘ Schritt hin zur Entwicklung eines alle Staaten umfassenden, einheitlichen und verbindlichen

17 Bestehend aus der Durban-Plattform (Entwicklung eines Protokolls, Rechtsinstruments oder einer verbindlichen Vereinbarung sowie Verfahren über die Anhebung der globalen Emissionsreduktionsziele für die Zeit bis 2020), den Verhandlungen um einen zweiten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokoll und den UNFCCC-Verhandlungen über offene Fragen marktgestützter Mechanismen und zur Anrechnung.

18 Rat 15129/12, 15455/12, 17892/12, 133227.

19 Rat 17532/12

20 IP/12/1342.

Klimaübereinkommen bis 2015, das ab 2020 nach dem Auslaufen des zweiten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls gelten solle.²¹ Die Ergebnisse allgemein begrüßend beurteilte die Kommission die Ergebnisse demgegenüber nur als einen ‚bescheidenen‘ Schritt, der einen Grundstein für ambitioniertere weitere Aktivitäten lege, den Weg für ein neues, global verbindliches Abkommen frei machte und die zweite Verpflichtungsphase des Kyoto-Protokolls einläutete. Die Verhandlungen in Doha seien insgesamt jedoch ‚schwer, steinig und langsam‘ gewesen und würden in anhaltender Komplexität nun fortgesetzt werden müssen.²²

Zur Weiterentwicklung der europäischen Klimapolitik legte die Kommission im April 2013 den Entwurf für eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel²³ vor. Ihr allgemeines Ziel ist die Stärkung der Klimaresilienz europäischer Ökosysteme. Ein kohärentes Anpassungskonzept, ein ebenenübergreifender Koordinationsansatz sowie der Schwerpunkt auf Vorsorge und Reaktionsfähigkeit bilden das strukturelle Rückgrat der Strategie. Zudem empfiehlt sie sog. ‚win-win‘-, ‚low-cost‘- oder ‚no-regret‘-Anpassungsoptionen²⁴, ökosystembasierte Lösungen, grüne Infrastruktur sowie die Verbindung mit dem Risikomanagement. Instrumente der Strategie sind Leitlinien für die Ausarbeitung, Implementation und Überprüfung nationaler Anpassungsstrategien durch die Kommission, klimasichere Gestaltung von EU-Maßnahmen, eine Schlüsselindikatorensammlung im ‚Anzeiger für Anpassungsvorsorge‘, ein verbesserter Informationszugang, Ausbau der Plattform Climate-ADAPT, Förderung EU-weiter Vulnerabilitätsbewertungen und der Klimaanpassung in Städten sowie Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen durch das neue LIFE-Programm.

Der Rat begrüßte den Entwurf und betonte die dringende Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zum ambitionierten Handeln gegen die Erderwärmung. Er forderte die Kommission auf, dem Prinzip der horizontalen Integration von Anpassungsmaßnahmen in EU-Politik weiterhin Folge zu leisten und die Klimasicherung durch und in EU-Maßnahmen zu fördern. Als Kernbereiche hierfür identifizierte er die Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, Fischereipolitik, resilientere Infrastrukturen und Investitionen sowie ökosystembasierte Anpassungsansätze.²⁵

Weiterführende Literatur

- Barnes, Pamela / Hoerber, Thomas (Hrsg.): Sustainable Development and Governance in Europe: The Evolution of the Discourse on Sustainability, London, 2013.
- Costantini Valeria / Mazzanti, Massimiliano (Hrsg.): The dynamics of environmental and economic systems: innovation, environmental policy and competitiveness, Dordrecht et al., 2013.
- Gros, Daniel / Roth, Felix: The Europe 2020 Strategy: Can It Maintain the EU's Competitiveness in the World? Brussel, 2013.
- Jordan, Andrew / Adelle, Camilla (Hrsg.): Environmental policy in the EU: actors, institutions and processes, 3. Auflage London, 2013.
- Mertens, Kathleen: Recent Developments in EU Environmental Policy and Law, in: Journal for European Environmental & Planning Law, 9(2), 2012, S. 225-229.
- Vogler, John: Changing conceptions of climate and energy security in Europe, in: Environmental Politics, 22(4), 2013, S. 627-645.
- Wurzel, Rüdiger / Zito, Anthony / Jordan, Andrew: Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments, Cheltenham, 2013.

21 Rat 17582/12.

22 IP/12/1342.

23 KOM(2013) 216.

24 Zum Beispiel Frühwarnsysteme oder klimaresistentere Baustoffe.

25 Rat 10876/13, 11151/13.