KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.11.1999
KOM(1999) 543 endgültig

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"

Vorwort

Das Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm wurde ausgearbeitet als wichtigste Antwort der Kommission auf den Erdgipfel von Rio 1992, bei dem die internationale Gemeinschaft aufgefordert worden war, im Hinblick auf ein nachhaltiges Entwicklungsmodell für unsere Gesellschaft die in der Agenda 21 umrissenen neuen Politiken zu entwickeln. Das Programm eröffnete diesen Prozeß, indem innerhalb der Gemeinschaft diejenigen Ziele ermittelt wurden, die ein Tätigwerden auf Gemeinschafts-, einzelstaatlicher und lokaler Ebene erforderten. Kernpunkt des Programms war die Erkenntnis, daß Umweltvorschriften allein noch nicht für die Verbesserung der Umwelt ausreichen. Entwicklungen in Bereichen, die Umweltbelastungen mit sich bringen, beispielsweise Verkehr, Energie und Landwirtschaft, wiegen oft schwerer als der Nutzen neuer Vorschriften. Daher müssen - zusätzlich zur Stärkung der Umweltpolitik insgesamt - umweltpolitische Ziele von der Wirtschaft stärker berücksichtigt werden. Hierfür müssen sich sowohl die gesellschaftlich Verantwortlichen und die Bürger als auch die Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden einsetzen. Ein breiteres Spektrum an Instrumenten sollte Informationen, Anreize und Unterstützung liefern, um Entscheidungen, die Umweltauswirkungen haben, zu beeinflussen. IIm Hinblick auf zielgerichtete Maßnahmen wurden im 5. Aktionsprogramm eine Reihe umweltbezogener Prioritäten bis zum Jahr 2000 festgelegt und auf fünf Schlüsselbereiche hingewiesen, die sich besonders auf die Umwelt auswirken und denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, was die Einbeziehung der Umweltbelange betrifft.

Da sich der vom 5. Aktionsprogramm abgedeckte Zeitraum seinem Ende nähert, legt die Kommission nun auf Ersuchen des Rates und des Europäischen Parlaments[1] eine Gesamtbewertung der Durchführung und des Erfolgs des Programms vor. Dies geschieht auch mit der Absicht, mit den anderen Institutionen, den Verantwortlichen und Bürgern eine Debatte über die Prioritäten des sechsten Programms einzuleiten, daß im Jahr 2000 vorgelegt werden soll.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Globalbewertung

Diese Gesamtbewertung zeigt, daß die Gemeinschaft Fortschritte gemacht hat bei der Einführung neuer und verbesserter Instrumente zum Schutz der Umwelt sowie der Gewährleistung der Sicherheit und Lebensqualität der Bürger Europas. Dazu zählen eine bessere Ausrichtung der Maßnahmen mit Hilfe wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Untersuchungen und des Dialogs mit den Verantwortlichen sowie neue marktorientierte und finanzielle Instrumente. Die Gemeinschaftspolitiken haben beispielsweise eine Verringerung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, eine Verbesserung der Wasserqualität und eine Verringerung ozonschädigender Stoffe bewirkt, und in den kommenden Jahren stehen weitere Verbesserungen an. Gleichzeitig könnte jedoch die Umsetzung der EG-Umweltsvorschriften in den

[1] Artikel 1 des Beschlusses Nr. 2179/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 1998 über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung"

Mitgliedstaaten besser sein und die Kommission wird auch weiterhin von ihren diesbezüglichen Befugnissen Gebrauch machen.

Trotz einiger Verbesserungen gibt der Zustand der Umwelt insgesamt jedoch weiterhin Anlaß zu Besorgnis und die Umweltbelastungen werden in einigen Bereichen voraussichtlich noch zunehmen, wie der jüngste Umweltzustandsbericht der Europäischen Umweltagentur hervorhebt.

Das 5. Programm hat zwar den Verantwortlichen, Bürgern und Entscheidungsträgern in anderen Bereichen stärker bewußt gemacht, daß Umweltziele aktiv verfolgt werden müssen, doch wurden insgesamt bei der Veränderung umweltschädlicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Trends weniger Fortschritte erzielt. Das Engagement anderer Sektoren und der Mitgliedstaaten für das Programm ist halbherzig und die Verbrauchs- und Produktionsmodelle in unseren Ländern hindern uns daran, eine saubere und sichere Umwelt zu schaffen und die natürlichen Ressourcen der Welt zu schützen. Die neuen Umweltnormen werden voraussichtlich nicht mit der wachsenden Nachfrage beispielsweisen in den Bereichen Beförderung, Verbrauchsgüter und Tourismus Schritt halten können. Besonders düster sind die Aussichten für eine Klimaänderung, wenn es nicht gelingt, den Trend in den wichtigsten Energieverbrauchsbereichen umzukehren. Gleichzeitig wird immer deutlicher, daß Umweltschäden Kosten für die Gesellschaft insgesamt mit sich bringen und daß umgekehrt Umweltschutzmaßnahmen sich vorteilhaft auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auswirken können.

In den letzten zehn Jahren der Globalisierung der Wirtschaft wurde auch der internationale Charakter von Umweltproblemen erkannt. Die Europäische Union hat die Führung übernommen im Hinblick auf gemeinsame internationale Aktionen, zum Beispiel zur Verringerung der Treibhausgase, zur Bekämpfung des Abbaus der Ozonschicht und zum Schutz der biologischen Vielfalt auf der Erde.

Zukunftsperspektiven

Die Zukunft der Umweltpolitik ist daher in einem größeren Zusammenhang zu sehen, in dem umweltpolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele koordiniert und in kompatibler Weise verfolgt werden. Die dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - nunmehr eines der Ziele des Vertrags über die Europäische Union - sollte das Wohl dieser und künftiger Generationen in Bezug auf wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit, sowohl in Europa als auch weltweit, sowie hohe Umweltnormen und ein vernünftiges Management unserer natürlichen Ressourcen zum Ziel haben. Das fünfte Umweltaktionsprogramm zeigte zum ersten Mal den Weg zu einer auf diesem Konzept beruhenden Politik auf. Die Grundsätze sind immer noch gültig, aus der Analyse geht jedoch hervor, daß sie in stärkerem Maße umgesetzt werden müssen.

Ein sechstes Umweltaktionsprogramm sollte in erster Linien die Mängel bei der Durchführung des fünften Programms und die seither aufgetauchten neuen Themen ansprechen. Basierend auf der Analyse werden in dieserGesamtbewertung eine Reihe von Leitlinien für die künftige Umweltpolitik vorgeschlagen, die als Diskussionsgrundlage dienen sollen. Das Sechste Programm muß auch im größeren Rahmen einer erweiterten Europäischen Union gesehen werden, wobei die speziellen

Probleme in den beitrittswilligen Ländern zu berücksichtigen sind. Größte Priorität hat ferner die vollständige Umsetzung des umweltpolitischen Besitzstands.

Die Umweltbelange müssen verstärkt in alle Wirtschaftsbereiche einbezogen werden, damit Umweltprobleme an der Wurzel angepackt werden können; gleichzeitig müssen Bürger und Verantwortliche sich stärker beteiligen und Verantwortung übernehmen, sonst bleibt die Entwicklung trotz neuer Umweltschutzmaßnahmen weiterhin umweltschädigend. Die zur Zeit eifrigen Bestrebungen für die Einbeziehung der Umweltbelange (im Anschluß Mandate von Cardiff und der folgenden Europäischen Ratstagungen) müssen daher aufrecht erhalten und in konkrete Entscheidungen umgesetzt werden bzw. neue Instrumente zur Förderung dieser Einbeziehung sollten geschaffen werden. Bessere Informationen und mehr Bürgerbeteiligung an umweltpolitischen Entscheidungen sowie eine stärkere Rechenschaftspflicht für umweltschädigende Maßnahmen sollten weitere wichtige Ziele sein. Die effektive Anwendung des Verursacherprinzips und die volle Internalisierung von Umweltkosten bei den Verurusachern bleibt weiterhin ein kritisches Verfahren. Das sechste Umweltaktionsprogramm sollte ein Pfeiler einer Gesamtstrategie der Gemeinschaft für dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung sein, in der umweltpolitische, wirtschaftliche und soziale Ziele gleichermaßen angesprochen werden und einander gegenseitig stärken.

Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge zum 6. Aktionsprogramm sind willkommen.

Schicken Sie sie bitte an:

Europäische Kommission, GD Umwelt (B1- 6UAP), Rue de la Loi 200, B- 1049 Brüssel **bis spätestens 14. April 2000**

oder per E-Mail an: new-env-prg@cec.eu.int

oder über die Website der GD Umwelt unter:

http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm (Ende 1999 wird die Adresse geändert in: http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm).

Einleitung

Das Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm wurde parallel zur Konferenz von Rio 1992 und der Agenda 21 ausgearbeitet. Es war die erste Initiative der Kommission im Bereich der nachhaltigen Entwicklung. Mit dem Programm werden fünf Ziele verfolgt:

(1) Strategien für sieben umweltbezogene Prioritäten (Klimaveränderung, Übersäuerung, Artenschutz, Wasserwirtschaft, städtische Umwelt, Küstengebiete und Abfallwirtschaft) und für die Eindämmung von industriellen Gefahren und Unfällen;

(2) Schwerpunktbereiche, in die Umweltaspekte einbezogen werden sollten (Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus);

(3) Erweiterung des Spektrums verfügbarer Instrumente;

(4) Information, konzeptionelle Transparenz und Entwicklung des Begriffs der gemeinsamen Verantwortung;

(5) Entwicklung einer internationalen Dimension, die globalen Fragen und der Konferenz von Rio Rechnung trägt.

- Zwar wurden einige Umweltziele festgelegt[2], doch insgesamt fehlten quantifizierbare Ziele und Monitoringmechanismen. Die Kommission hat bei der Überprüfung des Plans im Jahr 1996 diese Prioritäten bekräftigt und als neue Priorität die Durchführung bestehender Maßnahme vorgeschlagen.

1998 faßten das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluß über die Überprüfung des 5. Umwelt-Aktionsprogramms. Darin wurde das allgemeine Konzept und die Strategie der Gemeinschaft bekräftigt und zu verstärkten Anstrengungen zu ihrer Verwirklichung aufgerufen. Durch den Beschluß wurde ferner die Kommission verpflichtet, eine Gesamtbewertung der Durchführung des Programms vorzulegen, wobei besonderes Augenmerk einer möglicherweise notwendigen Änderung und Aktualisierung von Zielen und Prioritäten gelten sollte, und - sofern zweckmäßig - Vorschläge für prioritäre Ziele und Maßnahmen für die Zeit nach 2000 zu unterbreiten. Im Rahmen der Reaktion der Kommission auf diese Verpflichtungen ist diese Mitteilung der erste Schritt. Auf die Bewertung folgt nächstes Jahr ein Vorschlag für ein 6. Umwelt-Aktionsprogramm. Neben der Bewertung der Erfolge des 5. Umwelt-Aktionsprogramms soll eine Diskussion über das Gesamtkonzept der Gemeinschaftspolitik in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die Vorbereitung des neuen Programms angeregt werden.

[2] Siehe Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission (Verweis) 'Key developments in the implementation of the 5th Environment Action programme'. Es enthält die wichtigsten Ziele des fünften Umweltaktionsprogramms und seine Überprüfung; Daten aus dem Umweltzustandsbericht der Europäischen Umweltagentur; und Beispiele für Rechtsvorschriften oder Maßnahmen der EU.

Die vor kurzem vorgelegte 'Eurobarometer'-Studie über die Ansichten der europäischen Bürger hat gezeigt, daß die Verschlechterung der Umwelt neben Gewalt, Armut, Gesundheit und Arbeitslosigkeit für die Bürger zu den bedenklichsten Problemen gehört. 70% der Befragten waren der Meinung, es bestehe dringender Handlungsbedarf. Dies bestätigt die Analyse in diesem Bericht, wonach weitere Anstrengungen für eine saubere und sichere Umwelt erforderlich sind, die eine hohe Lebensqualität sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung unserer globalen Ressourcen gewährleisten.

2. GESAMTBEWERTUNG DES FÜNFTEN PROGRAMMS

Das Programm entwarf eine ehrgeizige Vision für die nachhaltige Entwicklung, was zu dessen Einbeziehung in den Vertrag von Amsterdam und zum Integrationsprozeß führte, der auf der Ratstagung von Cardiff im Jahre 1998 bekräftigt wurde. In der Praxis wurden jedoch auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung erst relativ geringe Fortschritte erzielt. Dies liegt vor allem daran, daß eine klare Anerkennung der Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten und der betroffenen Sektoren fehlte und das Programm in anderen Sektoren bisher kaum als maßgeblich empfunden wurde. Gleichwohl hat das Fünfte Programm Impulse für Maßnahmen auf EU-Ebene gegeben, die zu ökologischen Verbesserungen geführt haben.

3. BEWERTUNG DER SIEBEN UMWELTPRIORITÄTEN UND DER RISIKOBEWÄLTIGUNG

Insgesamt erschwert der Mangel an Zielen, Indikatoren und Monitoringmechanismen eine umfassende Bewertung des fünften Programms. Zudem ist klar, daß es bei vielen der durch das Programm initiierten Maßnahmen einige Zeit dauern wird, bis sie Ergebnisse zeigen. Trotzdem läßt sich anhand des umfassenden Lageberichts, den die Europäische Umweltagentur über den Zustand der Umwelt und die Perspektiven für die Zukunft erstellt hat, erkennen, welche Haupttendenzen sich abzeichnen und welche Faktoren dafür entscheidend sind. Der 1999 von der Europäischen Umweltagentur vorgelegt Bericht "Die Umwelt in der Europäischen Union zur Jahrhundertwende" zeigt, daß die Umweltqualität in Europa sich in einigen Bereichen verbessert hat, insbesondere was die Verringerung ozonschädigender Stoffe, die Übersäuerung, die grenzüberschreitende Luftverschmutzung und die Gewässerqualität betrifft. Es wird aber auch darauf hingewiesen, daß nach wie vor gravierende Probleme bestehen. Auch nach dem Jahr 2000 steht die Union vor großen, teilweise neuen Herausforderungen. Angesichts dieser Umstände muß überlegt werden, welche neuen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in den nächsten Jahren ergriffen werden sollten. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Mitteilung verschiedene Möglichkeiten für ein weiteres Tätigwerden genannt, die als Diskussionsgrundlage dienen sollen, ohne daß die Aufzählung erschöpfend wäre und ohne künftigen Kommissionsvorschlägen vorzugreifen.

3.1. Klimaveränderung

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Es besteht ein breiter Konsens darüber, daß Maßnahmen gegen die Klimaveränderung dringend notwendig sind. Die Klimaveränderung ist potentiell das gravierendste Umweltproblem, dessen ökologische, gesundheitliche und wirtschaftliche Folgen (z.B. Überflutung von Tiefland aufgrund ansteigender Meeresspiegel, Änderungen meteorologischer Gesetzmäßigkeiten mit Folgen für Landwirtschaft, extremen Unwettern) unüberschaubar sind. Schätzungen zufolge muß der CO2-Ausstoß bis 2010 um mindestens 35% zurückgehen, wenn ein langfristiger Temperaturanstieg bis 2100 auf 1,5° C begrenzt werden soll. Nach dem Kyoto-Protokoll ist die Gemeinschaft verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2008/2012 um 8% zu verringern. Ohne weitere Maßnahmen wird die Gemeinschaft jedoch aller Voraussicht nach dieses Ziel nicht erreichen. Zwar verringerten sich die Emissionen im Vereinigten Königreich und in Deutschland zwischen 1990 und 1996; Grund hierfür sind jedoch einmalige Strukturveränderungen, die grundlegende Tendenz geht hin zu einem Anstieg der CO2-Emissionen.

Eingeleitete Maßnahmen

Es wurden zwar eine Reihe von Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung von effizienter Energienutzung, Erhaltung und erneuerbaren Energiequellen (z.B. die Programme ALTENER und SAVE) beschlossen, doch wurden hierfür weniger Mittel bereitgestellt, als ursprünglich angekündigt und die Maßnahmen hatten angesichts des Umfangs des Problems nur geringe Auswirkungen. Bei der vorgeschlagenen Richtlinie zur Einführung einer Steuer auf CO2-Emissionen oder dem geänderten Vorschlag für eine Besteuerung von Energieerzeugnissen wurden keine Fortschritte erzielt.

Die kürzlich mit der europäischen Autoindustrie erzielte freiwillige Vereinbarung sollte dazu beitragen, den CO2-Ausstoß von Personenkraftwagen im kommenden Jahrzehnt zu drosseln.

Die Trends im Industriebereich deuten auf einen zunehmenden Einsatz energieffizienter Technologien hin, der bis 2010 zu einem Rückgang des CO2-Ausstosses durch die Industrie um voraussichtlich 15% führen wird. Die Prognosen für die Verkehrsentwicklung sprechen jedoch für einen weiteren starken Anstieg der Emissionen, die das Erreichen der Ziele von Kyoto gefährden könnten.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Noch haben die Mitgliedstaaten keine überzeugenden Pläne für das Erreichen ihrer jeweiligen Ziele im Rahmen der Gemeinschaftsstrategie zur Erfüllung der Verpflichtungen von Kyoto vorgelegt. Die Aufmerksamkeit muß der Ausarbeitung und Umsetzung neuer Emissionsverringerungsmaßnahmen gelten, einschließlich der Einbeziehung der Klimaziele in andere Politiken.

Die Entwicklung eines Systems für den Handel mit Emissionen innerhalb der EU könnte zur Förderung kostenwirksamer Emissionsverringerungsmaßnahmen empfehlenswert sein.

3.2. Übersäuerung und Luftqualität

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Während der Laufzeit des fünften Programms waren Verbesserungen bei der Verringerung der Übersäuerung und der Werte einiger Luftschadstoffe, insbesondere SO2 und Blei, zu verzeichnen. Bei NO2 und Partikeln sowie dem bodennahen Ozon werden weiterhin im Sommer in und bei Großstädten die Werte regelmäßig überschritten.

Die bisherigen Verbesserungen sind größtenteils auf eine kontinuierliche Verringerung der Emissionen in den vergangenen zehn Jahren zurückzuführen. 1995 lagen die Emissionen von SO2, Nox und flüchtigen organischen Verbindungen ohne Methan um 39%, 9% bzw. 12% unter den Werten von 1990. Eine weitere grundlegende Verbesserung der Luftqualität und eine Verringerung der sauren Niederschläge werden voraussichtlich bis 2010 zu verzeichnen sein.

Seit 1990 nimmt die Bedeutung der - früher vorherrschenden - Emissionen von NOx und flüchtigen organischen Verbindungen ohne Methan durch den Verkehr ab. Bei den Emissionen von NOx und flüchtigen organischen Verbindungen ohne Methan wird trotz des kontinuierlichen Verkehrsanstiegs bis 1999 gegenüber den Werten von 1990 ein Rückgang um über 20% und bis 2010 um 70-80% prognostiziert.

Eingeleitete Maßnahmen

Die übrigen Probleme werden auf der Grundlage der 1996 gebilligte Luftqualitätsrahmenrichtlinie angegangen. Die erste Einzelrichtlinie mit Grenzwerten für SO2, NO2, Partikel und Blei wurde im April 1999 verabschiedet. Vorschläge für CO, Benzol und Ozon werden im Rat und im Parlament erörtert.

Die bisher verabschiedeten Maßnahmen zur Emissionsverringerung schließen die Richtlinien zu Kraftfahrzeugemissionen und zur Kraftstoffqualität im Rahmen der Auto-Öl-Programms I sowie Lösungsmittelemissionen der Industrie, Schwefelemissionen aus schwerem Heizöl und die Richtlinie über die integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung (IPPC) ein. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird zu weiteren Verbesserungen der Luftqualität in den kommenden zehn Jahren führen. Wahrscheinlich werden jedoch die Partikel in großen Teilen der Union weiterhin ein Problem darstellen und die Überschreitung der WHO-Leitlinien für Ozon weitverbreitet bleiben.

Ein Vorschlag für nationale Emissionsobergrenzen, durch die gegenüber 1990 die sauren Niederschläge in der ganzen Gemeinschaft um mindestens 50% gesenkt und gleichzeitig die Ozonbelastung verringert werden könnte, und ein Vorschlag zur Änderung der Großfeuerungsanlagenrichtlinie werden derzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert. Die Umsetzung dieser gemeinsamen Strategie gegen Übersäuerung und Ozonbelastung zählt zu den Prioritäten der nächsten Phase. Durch diese Strategie werden auch Ammoniakemissionen verringert und dadurch die Eutrophierung des Bodens.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Priorität wird in der nächsten Phase die Umsetzung der bereits gebilligten und noch diskutierter Maßnahmen haben. Da es sich bei der Luftqualität um ein sehr komplexes Thema handelt und angesichts des breiten Spektrums an Quellen der Luftverschmutzung sollte eine integrierte Strategie zur Prüfung der

Luftqualitätsnormen und zur Gewährleistung einer möglichst kostengünstigen Einhaltung entwickelt werden.

Zu den verbleibenden Herausforderungen zählen die Einhaltung der Normen für Feststoffteilchen in vielen Städten sowie die Sicherstellung der Kohärenz zwischen den Gemeinschaftszielen im Bereich Ozon, Übersäuerung, Eutrophierung des Bodens und der betreffenden Schadstoffemissionen und die Entwicklung kostengünstiger Maßnahmen für weitere Verbesserungen, einschließlich flexibler Instrumente. Diese Politikbereiche bedürfen weiterer Prüfung.

3.3. Naturschutz und biologische Vielfalt

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Naturschutz und biologische Vielfalt in der Gemeinschaft sind weiterhin durch den Verlust an Boden durch Städte- und Straßenbau sowie fortschreitende Intensivierung der Landwirtschaft bedroht. Weitere Bedrohungen stellen Marginalisierung oder Aufgabe der Landwirtschaft, Verschmutzung und die Einführung neuer Arten dar.

Eingeleitete Maßnahmen

Während der Laufzeit des fünften Programms galt das Hauptaugenmerk der Umsetzung der zuvor gebilligten Vogelschutz- und Habitatsrichtlinien, wobei letztere den Rahmen für die Schaffung des Natura 2000-Netzes bildete. Durch die Umsetzung dieser Richtlinie dürfte der Schutz der besten der noch verbliebenen natürlichen Lebensräume in Europa gewährleistet sein. Zwar wurden in den meisten Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Suche nach geeigneten Standorten gemacht, doch liegt man weit hinter den vereinbarten Fristen zurück. Der langfristige Schutz dieser Standorte erfordert Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie weiterhin deutliche Anstrengungen im Hinblick auf ihre Umsetzung.

Die Annahme der Gemeinschaftsstrategie für biologische Vielfalt im Jahr 1998 hat mit dazu beigetragen, daß auch in anderen Politikbereichen die Notwendigkeit einer größeren Sensibilität in bezug auf die biologische Vielfalt erkannt wurde. Diese Strategie sieht Aktionspläne für die biologische Vielfalt in einer Reihe politischer Schlüsselbereiche vor.

Die Agrarpolitik ist von besonderer Bedeutung für Natur und biologische Vielfalt. Die Umweltschutzmaßnahmen im Agrarbereich der GAP-Reform von 1992 und die Erweiterung der Maßnahmen, die einen Nutzen für die Umwelt haben im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1999 haben die Möglichkeit eines positiven Beitrags zum Naturschutz eröffnet bzw. werden dies in Zukunft tun, sowohl im Rahmen des Natura 2000-Netzes als auch in der Kulturlandschaft.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Volle Priorität werden in Zukunft die Umsetzung der Vogelschutz- und Habitatsrichtlinien sowie das Erreichen signifikanter Fortschritte bei der Einbeziehung der biologischen Vielfalt in andere Politiken haben. Die Vorbereitung ehrgeiziger Aktionspläne im Rahmen der Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sollte ein wichtiger Bestandteil dies Ansatzes sein.

Auf einzelstaatlicher Ebene ist es wichtig, die durch das neue GAP-System und die Strukturfonds geschaffenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Um den Erhalt wertvoller Landschaften sicherzustellen, sind die Fortsetzung der Landwirtschaft in von Marginalisierung und Aufgabe bedrohten Gebieten sowie die Einführung umweltfreundlicherer Verfahren in der Landwirtschaft wünschenswert.

3.4. Wasser

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Während der Laufzeit des fünften Programms war aufgrund der Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie über kommunales Abwasser (1991) eine Verbesserung der Wasserqualität zu verzeichnen. Vor allem die Anzahl der schwer verschmutzten Flüsse ging durch die Verringerung der Verschmutzung durch Punktquellen wie Phosphor deutlich zurück, wobei seit Mitte der 80er Jahren eine Verringerung der Emissionen um 30-60% zu verzeichnen ist; die Verschmutzung durch organische Stoffe ging in den letzten 15 Jahren um 50-80% zurück.

Die Nitratkonzentration in den EU-Flüssen hat sich jedoch seit 1980 kaum verringert. Die in der EU zulässigen Höchstwerte der Nitratkonzentration im Grundwasser werden oft überschritten. Dies trägt zur Eutrophierung der Küstengewässer bei. Der aus der Landwirtschaft stammende Teil der Nitrate ist aufgrund einer unzureichenden Anwendung der Nitratrichtlinie noch immer hoch. Auch die Konzentration bestimmter Schädlingsbekämpfungsmittel im Grundwasser übersteigt oft die zulässigen Höchstgrenzen.

Außerdem gibt es weiterhin das Problem der Nutzung und Zuteilung von Wasser. Dies ist im allgemeinen auf eine unangemessene Preisgestaltung zurückzuführen, oft in Gestalt von Beihilfen für einige Nutzer.

Eingeleitete Maßnahmen

Zu den wichtigsten Errungenschaften des fünften Programms in bezug auf die Wasserwirtschaft zählen:

(a) die Annahme der Richtlinie über integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung (IPPC) im Jahr 1996, die einen umfassenderen Rahmen für die Kontrolle von Schadstoffemissionen aller Art aus industriellen Großanlagen liefert.

(b) der gegenwärtig im Europäischen Parlament und im Rat erörterte Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie. Die Richtlinie zielt auf einen guten Zustand aller Gewässer, Grundwasser und Oberflächengewässer innerhalb einer festgesetzten Frist und die Anwendung eines integrierten Planungsansatzes für den Gewässerschutz ab, sowohl in bezug auf die Quantität als auch auf die Qualität. Er vereint Elemente aus einer Vielzahl individueller Maßnahmen, basierend auf einem kombinierten Ansatz zur Emissionskontrolle und Qualitätszielen. Darüber hinaus zielt sie auf die Verringerung von Schadstoffen ab und enthält ein Verzeichnis der Stoffe, die in dieser Hinsicht prioritär behandelt werden müssen. Die Maßnahme wird ergänzt durch eine Reihe bestehender Richtlinien zur Kontrolle spezifischer Schadstoffquellen - die Richtlinie über kommunales Abwasser, die IPPC-Richtlinie oder die Grenzwerte für

spezielle Stoffe, z.B. in der Nitratrichtlinie. Ziel ist die Sicherstellung eines nachhaltigen Maßes an Wasserentnahme und verbrauch über den Einsatz einer Reihe von Instrumenten, wie beispielsweise die Steuerung des Wasserpreises.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Die Annahme des Vorschlags wird eine Grundlage bilden für wesentliche künftige Verbesserungen bei allen Wasserqualitätsproblemen, mit denen die Gemeinschaft derzeit konfrontiert wird.

Priorität hat nun die Umsetzung dieser Richtlinie. Die Verantwortung hierfür liegt bei den nationalen, regionalen und lokalen Behörden in den Mitgliedstaaten, die die notwendigen Schritte zur Umsetzung von Politiken einleiten müssen.

3.5. Städtische Umwelt

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Etwa 70% unserer Bevölkerung leben in städtischen Gebieten, die ungefähr 25% des Landes in der EU ausmachen. Das bedeutet zwangsläufig, daß die Stadtbevölkerung geballten Umweltproblemen ausgesetzt ist und daß Entscheidungen kommunaler Behörden und Einwohner wichtige Faktoren für Umweltprobleme darstellen. Dies läßt sich anhand folgender Tendenzen veranschaulichen:

- 32 % der Bevölkerung sind starkem Verkehrslärm ausgesetzt;
- die Luftverschmutzung ist weiterhin eine wichtige Ursache von Gesundheitsproblemen und die Schwellenwerte der WHO werden oft überschritten;
- die Bevölkerung städtischer Räume wird zwischen 1995 und 2010 um mehr als 4% zunehmen; die Zersiedelung der Landschaft setzt sich fort.
- die Menge kommunaler Abfälle hat zugenommen;
- ein jahreszeitlich bedingter Wassermangel ist in vielen südeuropäischen Städten normal;
- der Energieverbrauch durch Verkehr und Energie ist in den vergangenen 20 Jahren stetig gewachsen und ein weiterer Anstieg wird erwartet.

Eingeleitete Maßnahmen

Im fünften Aktionsprogramm wurde anerkannt, daß zusätzlich zu den indirekten Auswirkungen spezieller Umweltvorschriften die Rolle der Gemeinschaftspolitik darin besteht, die örtlichen Behörden zu ermutigen, Probleme anzupacken und ihre Bestrebungen im Hinblick auf eine umweltgerechte und dauerhafte Entwicklung zu unterstützen. Es wurden jedoch keine speziellen Ziele oder Überwachungsmechanismen festgelegt. Die Europäische Kampagne für zukunftsfähige Städte wurde 1994 zur Unterstützung lokaler Behörden ins Leben gerufen und hat seit konstruktiv gearbeitet. Im Jahr 1998 hat die Kommission die Mitteilung "Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union - ein

Aktionsrahmen" veröffentlicht. Die Annahme dieser Mitteilung, die konkrete Verpflichtungen von seiten der Europäischen Kommission umfaßt, stellt einen wichtigen Fortschritt im Hinblick auf ein integriertes, strategischeres Konzept für kommunale Themen dar.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Die Kommission ist nun dabei, die Mitteilung umzusetzen. Die Kommission könnte weiterhin insbesondere Aufklärungsinitiativen und -aktivitäten in Zusammenhang mit der örtlichen umweltgerechten Entwicklung und der Agenda 21 unterstützen und erleichtern.

3.6. Küstengewässer

Viele Küstengebiete sind dicht besiedelt und starken Belastungen durch Stadtentwicklung, Industrie, Verkehr und Tourismus ausgesetzt. Diese Faktoren haben auch erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Meeresumwelt. Dabei bergen die Küstengebiete einen wichtigen Teil des europäischen Natur- und Kulturerbes.

Die Gemeinschaft hat ein Demonstrationsprogramm für das integrierte Management der Küstengebiete eingeleitet, um Wege zur Lösung der Probleme von Küstengebieten zu erarbeiten. Die Frage ist, wie das Programm weiterverfolgt werden sollte.

Maßnahmen in diesem Bereich sind weiterhin dringend notwendig, da 85% der Küsten durch Umweltbelastungen bedroht sind und insbesondere unter der wachsenden Urbanisierung leiden.

3.7. Abfall

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Das Abfallproblem in der Europäischen Union wächst aufgrund der Verbrauchsmuster noch immer so schneller, daß die Umsetzung von Kontroll- und Vermeidungsmaßnahmen nicht Schritt halten kann.

Durch Maßnahmen zur Abfallvermeidung wurde weder die Menge des Abfalls noch seine Gefährlichkeit stabilisiert. 1995 fielen in den europäischen OECD-Ländern 1,305 Millionen Tonnen Siedlungsabfälle oder 420 kg/Jahr pro Kopf an. Der EU-Durchschnitt liegt pro Kopf bei 370 kg/Jahr.

Die Wiederverwertung bestimmter Fraktionen des Abfalls wird in einer Reihe der EU-Mitgliedstaaten erfolgreich praktiziert. In der EU + Norwegen stieg die Wiederverwertung von Papier und Pappe von 40% im 1990 auf 49% im Jahr 1996. Die Wiederverwertung von Glas stieg von 43% 1990 auf 55% 1996.

Die Wiederverwertung von Glas und Papier ist jedoch nicht so stark gewachsen, daß sich die entstehenden Abfallströme insgesamt verringert hätten; z.B. stieg die Altglasbeseitigung um 12%. Darüber hinaus ist die Menge der Kunststoffabfälle relativ stark gestiegen (etwa 4% pro Jahr), ohne daß die Kunststoffwiederverwertung in vergleichbarem Maß zugenommen hätte.

Insgesamt ist die Menge verbrannter oder abgelagerter Abfälle gewachsen. Insgesamt ist die Menge verbrannter oder abgelagerter Abfälle gewachsen. 1995 wurden 66% der Siedlungsabfälle abgelagert, verglichen mit 65% im Jahr 1990.

Eingeleitete Maßnahmen

Während der Laufzeit des fünften Programms hat die Umsetzung der Verpackungsrichtlinie zu Fortschritten bei der Wiederverwertung von Verpackungsabfällen beigetragen, aber Fortschritte bei der Abfallvermeidung lassen eindeutig noch auf sich warten. Die Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie über Abfalldeponien wird zur sowohl Verringerung der Umweltauswirkungen von Ablagerungen als auch zur Förderung von Müllvermeidung und Wiederverwertungsoptionen beitragen.

Die Kommission hat sich ferner intensiv mit prioritären Abfallströmen befaßt, auf die die Grundsätze der Abfallvermeidung, Wiederverwertung und Produktverantwortung des Herstellers angewandt werden sollen, die zu den vorrangigen Ansätzen der Gemeinschaftsstrategie zur Abfallbewirtschaftung zählen. Die Fortschritte waren jedoch geringer als erhofft, was insbesondere auf den Widerstand der Hersteller gegen das System der Produktverantwortung des Herstellers zurückzuführen ist. Der Vorschlag zu Altfahrzeugen wird voraussichtlich im Jahr 2000 angenommen.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

In Zukunft sollte vorrangig eine aktive Produktpolitik gefördert werden, damit Produkte ab der Entwurfsphase wiederverwertbar sind und die Entstehung von Abfall vermieden wird. Für die wichtigsten Abfallströme sind weiterhin spezifische Maßnahmen erforderlich (z.B. langlebige Güter, biologisch abbaubare Abfälle, Verpackungsabfälle, gefährlicher Abfall wie etwa Batterien). Die Umsetzung und Durchsetzung der Strategien zur Abfallbewirtschaftung haben weiterhin Priorität. Weitere Prioritäten sind die Verringerung der Gefahren und insbesondere der Toxizität des auf Abfalldeponien gelagerten Materials.

3.8. Risikomanagement: Industrielle Unfälle

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Zwischen 1984 und 1990 wurden über 300 Unfälle gemeldet. 1997 wurden 37 schwere, gefährliche Industrieunfälle in der Europäischen Union gemeldet, die höchste Zahl seit Beginn der Aufzeichnungen. Erfreulicherweise sind, trotz Vorfällen wie der Sea Empress, Tankerunfälle mit auslaufendem Öl rückläufig.

Eingeleitete Maßnahmen

Während der Laufzeit des fünften Programms wurde die 'Seveso II-Richtlinie' vollendet, in der von den Betreibern verlangt wird, daß sie umfangreiche Vorsichtsmaßnahmen gegen schwere Unfälle treffen. Ein Teil der Richtlinie, die Datenbanken MARS und SPIRS, wurden zur Unterstützung der Entscheidungsfindung beim Risikomanagement eingerichtet.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Die vollständige Umsetzung der Seveso II-Richtlinie ist eine Herausforderung für die Zukunft. Diese Rechtsvorschriften gelten jedoch nur für Einrichtungen mit hohem Risiko. Gesellschaft und Umwelt insgesamt reagieren sehr sensibel auf die Unfallgefahr und langfristig wäre ein integrierter Ansatz zum Schutz von Mensch, Umwelt und Eigentum, einschließlich des Kulturerbes, wünschenswert.

3.9. Risikomanagement: Sicherheit von Nuklearanlagen und Strahlenschutz

Gegenwärtige Lage und Tendenzen

Die Kernenergie steht für rund 34% der Stromerzeugung in der EU. m allgemeinen ist die Gefahr von Nuklearunfällen zurückgegangen, es bestehen jedoch Bedenken in bezug auf die Sicherheit einiger Reaktoren in Mittel- und Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion.

Im Mittelpunkt des integrativen Ansatzes zum Schutz vor Radioaktivität steht die menschliche Gesundheit. Die Normen der EU werden entsprechend den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen regelmäßig angepaßt.

Getroffene Maßnahmen

Während der Laufzeit des fünften Programms wurden Rechtsvorschriften zu Sicherheitsstandards für den Schutz der Gesundheit vor ionisierender Strahlung und die Verbringung radioaktiver Stoffe gebilligt. Die wichtigsten Rechtsakte betreffen die Änderung der Richtlinie zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen und der Richtlinie über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition. Zusätzlich wurden eine Reihe von Verordnungen verabschiedet in bezug auf die radioaktive Kontamination bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern in die EU nach dem Unfall im Kernkraftwerk von Tschernobyl. Eine Verordnung zu Verwaltungsabsprachen über die Verbringung radioaktiver Stoffe und eine Richtlinie zu Verwaltungsabsprachen für die Verbringung radioaktiver Abfälle wurden angenommen. Eine Reihe technischer Leitfäden, Mitteilungen und Empfehlungen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften wurden ausgegeben.

Mögliche Leitlinien für die Zukunft

Die Gemeinschaft hat keine Befugnisse im Bereich der Sicherheit von Nuklearanlagen, unterstützt aber die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Angesichts der Alterung von Nuklearanlagen, der Auswirkungen der Liberalisierung der Elektrizitätsindustrie und der stetig steigenden Zahl anstehender Stillegungen muß diese Zusammenarbeit intensiviert werden. Die ungelöste Frage der langfristigen Lagerung oder Entsorgung hochradioaktiver Abfälle wird dauerhaft besondere Aufmerksamkeit erfordern.

In Mittel- und Osteuropa und den Neuen Unabhängigen Staaten sollte primär die Verbesserung der Sicherheitssysteme unterstützt werden. In der ehemaligen Sowjetunion, und insbesondere in Nordwestrußland, bedarf es dringend der Zusammenarbeit, um die wichtigsten Umweltprobleme zu lösen, die aufgrund der

bisher unzulänglichen Behandlung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle entstanden sind.

3.10. Risikomanagement: Zivilschutz und Umweltkatastrophen

Die Auswirkungen von Naturkatastrophen wie Erdbeben oder Erdrutschen sind im Hinblick sowohl auf die Anzahl der Todesopfer als auch auf den wirtschaftlichen Schaden potentiell gewaltig. Die Europäische Umweltagentur zitiert Studien, denen zufolge wirtschaftliche Verluste durch Überschwemmungen und Erdrutsche im Zeitraum 1990-1996 um 400% höher lagen als im vorangegangenen Jahrzehnt.

Menschliche Eingriffe wie z.B. eine unsachgemäße Bodennutzung, die Überschwemmungen und Erdrutsche verursacht, erhöhen einerseits die Risiken und setzen andererseits die Bevölkerung einer stärkeren Gefährdung durch Naturkatastrophen aus. Die Rolle der Gemeinschaft bei der Vorbereitung für solche Notfälle kann die der Mitgliedstaaten nur ergänzen. Allerdings fördert die Gemeinschaft die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Katastrophenschutzbehörden und Meereschutzorganisationen.

In Zukunft sollte der Umsetzung der kürzlich verabschiedeten Rechtsgrundlage für den Zivilschutz Vorrang eingeräumt werden, um langfristige Planung und langfristiges Management zu ermöglichen.

4. NEUE PROBLEMBEREICHE

Seit der Verabschiedung des 5. Umwelt-Aktionsprogramms hat die Dringlichkeit bestimmter Probleme zugenommen, und andere, die zuvor weniger Beachtung fanden, geben nun Anlaß zur Sorge oder wurden aufgrund des Zustands der Umwelt als Probleme erkannt, die besondere Maßnahmen erfordern. Die Gemeinschaft sollte darüber nachdenken, ob und/oder wie sie auf diese Probleme reagieren will, nötigenfalls unter Anwendung des Vorsorgeprinzips.

4.1. Chemikalien

Obwohl durch Maßnahmen zur Verringerung bestimmter Emissionen und Konzentrationen persistenter organischer Schadstoffe und von Schwermetallen gewisse Erfolge erzielt wurden, sind die Kenntnisse über die potentiellen Auswirkungen auf Natur und menschliche Gesundheit von ca. 75% der in großen Mengen emittierten Chemikalien unzureichend. Gleichzeitig steht zu erwarten, daß der Ausstoß der chemischen Industrie in den nächsten Jahren erheblich ansteigt.

Die Kommission beabsichtigt, eine überarbeitete Strategie vorzulegen, um die Verfahren zur Überprüfung der unablässig wachsenden Zahl von chemischen Stoffen zu beschleunigen und um zu prüfen, ob und wie sich Mengen und Toxizität chemischer Stoffe, insbesondere da, wo sie erwiesenermaßen schädliche Auswirkungen haben, eindämmen lassen.

4.2. Genetisch veränderte Organismen (GVO)

Die GVO-Technologie kann für unsere Gesellschaft von großem Nutzen sein. In den letzten Jahren gibt es jedoch verstärkt Bedenken in bezug auf die Auswirkungen dieser neuen Technologie auf Umwelt und menschliche Gesundheit.

Die Kontrolle der experimentellen wie der kommerziellen absichtlichen Freisetzung von GVO wird durch Rechtsvorschriften geregelt, die ein EU-weit gemeinsames Genehmigungssystem bilden. Als Reaktion auf die Sorge der Bevölkerung wird derzeit die Konsolidierung der Rechtsvorschriften vorbereitet. Dies wird eine grundlegendere Überwachung potentieller Auswirkungen ermöglichen.

4.3. Boden

Die Verschlechterung der Bodenqualität und der Verlust an Boden durch Erosion, Kontaminierung und Versiegelung (Gebäude, Straßen usw.) sowie Änderungen der Bodenstruktur hat besorgniserregende Ausmaße angenommen. Durch menschliche Aktivitäten werden 10 50mal mehr Böden zerstört als durch natürliche Erosion.

Der Zusammenhang zwischen den Politiken und den Interventionsmaßnahmen der Gemeinschaft und den Problemen im Bereich des Bodens muß genauer bestimmt werden, um eine Entscheidung über die Entwicklung eines konsequenten Ansatzes auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen. Außerdem müssen Ziele der Bodennutzung und insbesondere die Ziele des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in die Gemeinschaftspolitik integriert werden.

4.4. Effiziente Nutzung und Bewirtschaftung von Ressourcen

Die natürlichen Ressourcen müssen effizienter genutzt und bewirtschaftet werden, um einerseits nichterneuerbare Ressourcen zu bewahren und andererseits die Abfallmengen zu verringern. Nach dem Konzept "Faktor 10" soll längerfristig die absolute Ressourcennutzung in den Industriestaaten auf ein Zehntel reduziert und eine gerechtere weltweite Verteilung der Ressourcen erreicht werden. Sollte die Gemeinschaft dieses Ziel als politische Orientierung übernehmen? Wie könnte die Gemeinschaft ökologisch effizientere Produktions- und Verbrauchsmuster fördern, mit denen Materialeinsatz, Energieverbrauch und Schadstoffemissionen unter Beibehaltung des gegenwärtigen Niveaus der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verringert werden?

In diesem Zusammenhang sollte der gesamte Produktions- und Verbrauchszyklus von einer integrierten Produktpolitik erfaßt werden, die sich auf eine Kombination von Instrumenten Umweltzeichen, Ökodesign, Einbindung in das Gemeinschafts-system für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ökologische Ausrichtung des Beschaffungswesens und der Produktnormung, produkt-spezifische Steuern stützt und sich damit auf den gesamten Zyklus von Produktion, Vertrieb, Nutzung, Verbrauch und Entsorgung von Produkten erstreckt. Eine integrative Produktpolitik sollte einen Rahmen bieten, der alle wesentlichen Verantwortlichen in die Entwicklung einer spezifischen Strategie für den jeweiligen Produktbereich mit einschließt.

5. VERBESSERUNG UND UMSETZUNG VON RECHTSVORSCHRIFTEN ZUM UMWELTSCHUTZ

5.1. Verbesserte Rechtsvorschriften

Im Rahmen des 5. Umwelt-Aktionsprogramms wurden Rechtsvorschriften auf verschiedenen Gebieten gefestigt, z.B. durch die Luftqualitätsrahmenrichtlinie, die Richtlinie über die integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung (IPPC) und die Habitat-Richtlinie.

Auch die Art der Entwicklung von Legislativvorschlägen hat sich verbessert. Dies geschah erstens durch eine bessere Analyse der Umweltprobleme, ihrer wirtschaftlichen Aspekte und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. So gelang es der Gemeinschaft, die externen Kosten von Umweltbelastungen zu ermitteln und zu gewährleisten, daß der Auseinandersetzung mit Umweltfragen angemessene Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet werden. Gleichzeitig wurde die Kostenwirksamkeit der Gemeinschaftspolitik verbessert. Einige Initiativen der letzten Zeit (die Gemeinschaftsstrategie gegen die Versauerung, das Auto-Öl-Programm und die derzeitige Ausarbeitung einzelstaatlicher Emissionsobergrenzen für bestimmte Luftschadstoffe) durchliefen einen solchen Prozeß. Weitere Anstrengungen sind notwendig in den Bereichen Abfall und Wasser sowie zur Stärkung der methodik- und datenbezogener Aspekte und zur Umsetzung der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse in Politik. Bereiche, in denen Unsicherheiten bestehen, müssen identifiziert und Maßnahmen getroffen werden, um diese Datenlücke zu schließen. Bei der Analyse von Vorschlägen im Umweltbereich sollten auch die "Gewinner" und "Verlierer" der betreffenden Initiative genannt werden.

Zweitens zielen die Legislativvorschläge nun auf eine bessere Konsultation und Einbeziehung der Betroffenen ab. Initiativen wie die Gewässer-Rahmenrichtlinie, die Richtlinie über die integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung und das Auto-Öl-Programm belegen, daß es möglich und sinnvoll ist, die betroffenen Akteure und Sektoren an der Erarbeitung von Lösungen für Umweltprobleme zu beteiligen. Insbesondere im Auto-Öl-Programm wurden wichtige Win-win-Maßnahmen genannt, die auf nationaler und lokaler Ebene zur Verbesserung der Luftqualität in Zusammenarbeit mit der betreffenden Industrie getroffen werden müssen.

Drittens reagierte die Gemeinschaft zunehmend auf die Forderung nach stärkerer Subsidiarität, indem sie mehr Rahmenrichtlinien erarbeitete, die Ziele festlegen, aber den Mitgliedstaaten die Flexibilität lassen, die notwendigen Maßnahmen nach ihrem Ermessen durchzuführen. Allerdings ist es bei der Umsetzung wichtig, zu gewährleisten, daß diese Flexibilität nicht in einer Weise mißbraucht wird, die das Erreichen der gesetzten Ziele behindert.

5.2. Durchführung und Durchsetzung

Im Rahmen des 5. Umwelt-Aktionsprogramms wurde der Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die 1996 vorgelegte Mitteilung über den Stand der Durchführung zeigte jedoch, daß die Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts oftmals unbefriedigend war. 1998 registrierte die Kommission, gestützt auf Beschwerden von Bürgern, parlamentarische

Anfragen und Petitionen sowie auf von der Kommission selbst ermittelte Fälle, ca. 600 mutmaßliche Verstöße gegen das Umweltrecht der Gemeinschaft. Von den 123 Klagen, die 1998 beim Europäischen Gerichtshof eingereicht wurden, bezogen sich 49 auf die Umwelt.

Die Hauptursachen der derzeitigen unbefriedigenden Situation liegen in der juristischen und verfahrenstechnischen Komplexität der Rechtsvorschriften sowie der Schwierigkeit, die Interessen der Beteiligten ausgewogen zu berücksichtigen. In bestimmten Fällen beziehen sich Umweltrechtsvorschriften auf das Gesamtinteresse, das sich nicht immer mit Eigentumsrechten deckt. Außerdem fehlt es auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene an qualifiziertem Personal und an den für die komplexe Aufgabe der Inspektion und Durchsetzung erforderlichen Ressourcen. Zudem mangelt es an abschreckenden, wirkungsvollen und angemessenen Sanktionen in den Mitgliedstaaten, die bei unzureichender Anwendung der Maßnahmen eingesetzt werden könnten.

Es wurden Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, daß alle betroffenen Akteure und Sektoren einschließlich des IMPEL-Netzes der Umweltrechtinspektoren in den Prozeß der Erarbeitung von Rechtsvorschriften einbezogen werden. Die Kommission hat vorgeschlagen, gemeinschaftsweite Minimalkriterien für die Ausführung umweltbezogener Inspektionstätigkeiten durch Behörden der Mitgliedstaaten festzulegen.

Bei der Planung der künftigen Politik muß bedacht werden, daß der erste Schritt zur unmittelbaren Verbesserung der Umwelt die vollständige Umsetzung bereits verabschiedeter Rechtsakte ist. Dazu sind weitere, verstärkte Bemühungen notwendig. Den beitrittswilligen Staaten wird die Umsetzung des "Acquis" sogar noch größere Anstrengungen abverlangen. Unabhängig von der künftigen Umweltpolitik bleibt das Erreichen der Ziele bereits beschlossener Maßnahmen eine wichtige Verpflichtung, und alle (derzeitigen und künftigen) Mitgliedstaaten müssen dieser Verpflichtung gerecht werden. Dies ist nicht zuletzt für die Glaubwürdigkeit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik insgesamt von entscheidender Bedeutung.

Die Kommission wird ihrerseits weiterhin ihre Befugnisse nutzen, um die korrekte und rechtzeitige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten und die Information der Öffentlichkeit über die Gemeinschaftspolitiken und deren Umsetzung zu verbessern, z.B. durch den Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und den Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft. Die Umweltpolitik sollte regelmäßig auf ihre Effizienz hin überprüft und bei Bedarf angepaßt werden. Dies erfordert ein effizientes Überprüfungssystem, mit dem sichergestellt wird, daß die Rechtsvorschriften angemessen umgesetzt werden, sowie eine entsprechende Überarbeitung und Stärkung der Richtlinie 91/692/EWG zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien.

6. FORTSCHRITTE BEI DER ERWEITERUNG DES SPEKTRUMS AN INSTRUMENTEN

6.1. Marktorientierte Instrumente

Eine Erweiterung des Arsenals politischer Instrumente zur Erreichung unserer Umweltziele war einer der Kernpunkte des Fünften Programms. Durch marktorientierte Instrumente wie beispielsweise Steuern, Abgaben, Umweltprämien Pfandsysteme, handelsfähige Lizenzen, die Vergabe von Umweltzeichen, umweltpolitische Vereinbarungen usw. werden Hersteller und Verbraucher mittels Preis- und Informationssignalen auf dem Markt dazu bewogen, die Umweltkosten der Herstellung und des Verbrauchs von Produkten bei der Wahl ihrer Praktiken und bei ihren Entscheidungen mit einzukalkulieren. In der Praxis muß vor allem ermittelt werden, wann solche Instrumente effizienter und wirkungsvoller sind als andere politische Maßnahmen bzw. wann sie andere Instrumente wirksam ergänzen können.

Umweltsteuern werden beispielsweise oft die effizienteste Möglichkeit sein, das Verursacherprinzip durch direkte Internalisierung der Umweltkosten anzuwenden.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind in den letzten fünf Jahren viele neue Maßnahmen durchgeführt worden, wobei einige Mitgliedstaaten jedoch deutlich aktiver sind als andere. Von besonderer Bedeutung ist die Feststellung, daß diese Maßnahmen zunehmend die gewünschten Wirkungen zeitigen (beispielsweise der Zusammenhang zwischen der Verringerung der Bleiemissionen und der Einführung gestaffelter Steuern für verbleites und unverbleites Benzin).

Viele der von der Kommission ausgearbeiteten Richtlinien sehen die Möglichkeit steuerlicher Anreize für eine frühzeitige Anwendung vor (wie beispielsweise in den Bereich Kraftfahrzeugemissionen und Kraftstoffqualität). EU-weite Maßnahmen wie beispielsweise eine Besteuerung von CO2 oder Energieerzeugnissen haben sich dagegen nicht bewährt. Die institutionelle Struktur (Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen im Rat "Wirtschaft und Finanzen" [ECOFIN]) verhinderte hier nennenswerte Fortschritte.

Die Einführung des EU-Umweltzeichens zusammen mit dem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) waren ebenfalls neue Initiativen, die auf eine Beeinflussung des Verhaltens der Hersteller und der Verbraucher durch Marktmechanismen abzielten. EMAS wurde von der verarbeitenden Industrie in der EU erfreulich gut angenommen und hat mit einiger Sicherheit zur Verringerung der Emissionen und Umweltgefahren beigetragen, auch wenn es schwierig ist, seine Auswirkungen genau zu quantifizieren. Die EMAS-Verordnung wird derzeit überarbeitet und auf andere Wirtschaftssektoren wie den Dienstleistungsbereich und den Einzelhandel ausgedehnt.

6.2. Finanzinstrumente

Seit 1993 sind die Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Rahmen der Strukturfonds stärker umweltpolitisch ausgerichtet. Gleichzeitig wurde eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung der Programme eingeführt. Im Zeitraum 1993 - 99 wurden mehr Mittel für Umweltinvestitionen

aufgewendet. Ein wachsender Anteil der Mittel aus dem Kohäsionsfonds (49,1%) wurde für Umweltprojekte verwendet.

LIFE, das einzige reine Umweltprogramm, hat einige gute Beispiele für innovative Technologien, bewährte Praktiken und Integration auf lokaler Ebene hervorgebracht.

Entwicklungsbanken haben begonnen, bei der Kreditvergabe Umweltkriterien anzuwenden. Bestrebungen, Privatbanken und Versicherungen zur Bereitstellung ökologisch orientierter Finanzprodukte, umweltgerechter Verwaltungsführung oder verstärkter umweltbezogener Risikoabschätzung zu bewegen, hatten allerdings bisher nur in recht begrenztem Umfang Erfolg.

Beihilfen können erhebliche positive oder negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Beihilfen werden zwar nicht mit der Absicht eingesetzt, die Umwelt zu schädigen, doch bei ihrer Einführung werden die Auswirkungen auf die Umwelt oft nicht berücksichtigt. So wird beispielsweise geschätzt, daß sich durch eine Streichung der Energiebeihilfen in Westeuropa + Japan der CO2-Ausstoß in der OECD bis 2005 gegenüber dem Ausgangsszenario um 13% verringern würde.

Andererseits wurden Fortschritte erzielt, insbesondere bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000. Es fand eine Verlagerung von Produktbeihilfen zu Einkommensbeihilfen statt, die zum Teil an die Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Verfahren gebunden sind. Außerdem bieten Umweltprogramme im Bereich der Landwirtschaft finanzielle Unterstützung für Landwirte, die Umweltdienste leisten.

Insgesamt zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, daß es möglich ist, direkte Subventionen so einzusetzen, daß sich mittelbar oder unmittelbar ein Umweltnutzen ergibt. Allerdings sind weitere Fortschritte notwendig, insbesondere bei den Energie- und Verkehrsbeihilfen, um die vollständige Integration von Umwelterwägungen in die EU-Förderungskriterien (z.B. für die Strukturfonds) zu gewährleisten.

6.3. Forschung und Entwicklung

Forschung und Entwicklung bieten durch fortlaufende EU-Rahmenprogramme die Möglichkeit, gleichzeitig die wissenschaftliche, technologische und sozioökonomische Dimension der Umwelt anzusprechen.

Das fünfte Rahmenprogramm beinhaltet Themen wie Wassermanagement und -qualität, globaler Wandel, Klima und biologische Vielfalt, marine Ökosysteme, Die Stadt von Morgen, Erforschung von Naturgefahren und Erdbeobachtung. Im Rahmen des Programms werden über € 2 Milliarden für gemeinsame Umweltforschung im Rahmen des Programms "Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung" für den Zeitraum 1999-2002 bereitgestellt.

Die Forschungsergebnisse liefern anwendbare Informationen für die Entscheidungsfindung und die Weiterentwicklung der Umweltpolitik. Die Forschungsprogramme der Gemeinschaft haben den zusätzlichen Nutzen, daß sie die Einbeziehung von Wissenschaftlern in die Umweltproblematik fördern. Durch die zahlreichen in grenzübergreifenden Forschungsprojekten entstandenen Netze kann ein Konsens zwischen den Wissenschaftlern entstehen, die die Grundlagen für die

Entscheidungsfindung auf einzelstaatlicher er, europäischer und internationaler Ebene liefern.

6.4. Instrumente im Bereich der Raumplanung

Obwohl für die Raumplanung im wesentlichen die Mitgliedstaaten verantwortlich sind, bieten einige wegweisende Initiativen auf EU-Ebene Spielraum für die Entwicklung eines stärker integrierten Ansatzes. Dies gilt für die Perspektiven einer Europäischen Raumentwicklungspolitik (ESDP), womit die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung durch eine ausgewogenere Flächennutzung in der EU gefördert werden soll. Diese neue Generation von Raumplanungsinstrumenten kann zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen Regionen und örtlichen Behörden beitragen, indem ein Bezugsrahmen für Fragen wie städtische und ländliche Entwicklung, die Bewirtschaftung sensibler Gebiete oder bestimmte Sektoren wie die Verkehrspolitik geschaffen wird.

7. INTERNATIONALE PROBLEME

Etwa ein Drittel der Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt auf die Einhaltung rechtsverbindlicher internationaler Verpflichtungen ab. Die EU spielt eine Schlüsselrolle am Verhandlungstisch und als treibende Kraft für die Anwendung von Übereinkommen zu globalen Fragen (beispielsweise Ozonschicht, Klimaveränderung, biologische Vielfalt), regionalen Belangen (Übersäuerung, Abfall und Wasser) und allen Fragen im Zusammenhang mit Gefahrstoffen wie beispielsweise Chemikalien oder radioaktiven Substanzen. Etwa ein Drittel der Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt auf die Einhaltung rechtsverbindlicher internationaler Verpflichtungen ab. Die EU spielt eine Schlüsselrolle am Verhandlungstisch und als treibende Kraft für die Anwendung von Übereinkommen zu globalen Fragen (beispielsweise Ozonschicht, Klimaveränderung, biologische Vielfalt), regionalen Belangen (Übersäuerung, Abfall und Wasser) und allen Fragen im Zusammenhang mit Gefahrstoffen wie beispielsweise Chemikalien oder radioaktiven Substanzen.Die EU war auch maßgeblich an der Entwicklung vieler internationaler Prozesse beteiligt, an denen sich Regierungen bei der Gestaltung ihrer Umweltpolitik orientieren können. Dazu gehört eine aktive Weiterverfolgung der Erklärung von Rio und der Agenda 21 und die Unterstützung von Aktivitäten durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen.

Die EU könnte jedoch stärker in Erscheinung treten; sie sollte ihr ganzes wirtschaftliches und politisches Gewicht systematischer einsetzen und die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen stärken. Der Handel ist nach wie vor ein Problembereich, in dem Fortschritte gemacht werden müssen bei der Vereinbarung von Wachstums- und Umweltzielen. Diesen allgemeinen Ansatz hat die Gemeinschaft im Hinblick auf die nächste WTO-Runde bereits festgelegt. Die Klimaveränderung ist ein globales Problem, das nur durch koordinierte Anstrengungen auf internationaler Ebene gelöst werden kann. Die EU sollte ihre Vorreiterrolle bei den internationalen Verhandlungen der nächsten Jahre wahren.

8. BILANZ DER FORTSCHRITTE IN RICHTUNG NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Mit dem 5. Umwelt-Aktionsprogramm sollte der Weg der Gemeinschaft in Richtung nachhaltiger Entwicklung eingeschlagen werden. Wie diese Gesamtbewertung zeigt, sind jedoch viele Tendenzen im Umweltbereich nicht dauerhaft tragbar, und die Lebensqualität der Bürger wird trotz der im Umweltrecht erzielten Fortschritte sowie der (weniger bedeutenden) Erweiterung des Arsenals an Instrumenten weiterhin beeinträchtigt. Einerseits tragen wirtschaftliches Wachstum sowie verbesserte Kommunikations- und Verkehrssysteme zur Steigerung der Lebensqualität bei. Durch die Art und Intensivierung der menschlichen Aktivitäten, die sich im steigenden Verbrauch von Waren und Dienstleistungen niederschlägt, werden jedoch auch in zunehmendem Umfang natürliche Ressourcen verbraucht und Umweltbelastungen erzeugt. Die Umweltpolitik konnte bis heute einige Erfolge bei der Bekämpfung der Auswirkungen dieser Belastungen verbuchen, z.B. durch die Förderung sauberer Kraftstoffe oder die Verringerung oder Verhinderung industrieller Schadstoffemissionen in Flüsse, Luft und Meere. Mit der wachsenden Gesamtnachfrage nach Straßenverkehr, Strom, Haus- und Straßenbau usw. kann sie jedoch nach den aktuellen Prognosen künftig nicht Schritt halten. Das Wachstum in diesen Bereichen kann durch die Verbesserungen, die durch bessere Technologien und strengere Umweltkontrollen erreicht werden konnten, nicht abgefangen werden. Die Analyse der Ursachen von Umweltproblemen bestätigt, daß die im 5. Programm besonders gewichteten Bereiche Straßenverkehr, Energieerzeugung und nutzung, Tourismus, Produktion und Verbrauch von Konsumgütern und intensive Landwirtschaft besonders kritische Bereiche sind.

Eine Reihe von Fragen zeigt besonders deutlich, daß die Umweltpolitik mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft werden muß.

Klimaveränderung

Ohne einschneidende Veränderung des Emissionsverhaltens wird die Europäische Union die in Kyoto eingegangene Verpflichtung, die Emission von Treibhausgasen bis 2008-2012 um 8% zu verringern, nicht einlösen können und stattdessen in den kommenden Jahren ihr Emissionsniveau noch steigern. Verschärfend kommt hinzu, daß die Ziele von Kyoto nur ein erster Schritt auf dem Weg zur endgültigen Stabilisierung der Konzentration dieser Gase sind.

Angesichts dessen sind die derzeitigen Trends beispielsweise im Verkehrssektor offensichtlich nicht mit den Klimaschutzverpflichtungen der Gemeinschaft vereinbar.

Die Kommission hat für den Verkehr, auf den ungefähr ein Viertel der gesamten CO2-Emissionen entfallen, im Falle des Fortbestehens der derzeitigen Bedingungen einen Anstieg der CO2-Emissionen um 40% im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 prognostiziert[3]. Die Einführung von Fahrzeugen mit geringerem Kraftstoffverbrauch als Ergebnis der Gemeinschaftsstrategie zur Verringerung der CO2-Emissionen von Kraftfahrzeugen wird die Auswirkungen des Verkehrszuwachses nicht kompensieren können.

[3] Mitteilung zu Verkehr und CO2 - Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts, KOM(98) 204 endg.

Abgesehen von der Industrie, wo die CO2 Emissionen voraussichtlich um 15% zwischen 1990 und 2010 gesenkt werden können, ist derzeit kein anderer Bereich in der Lage zum Kiotoziel der EU beizutragen, da die Emissionen, in einer Art von „*Business-as-usual*“, in den anderen Bereichen gleichzubleiben scheinen.

Abgesehen von der Konzentration auf die vielversprechenden Maßnahmen zur Emissionsverringerung, muß eine Strategie zur Verhinderung der Klimaveränderung darauf abzielen, Überlegungen zum Klimaschutz in eine ganze Reihe weiterer Bereiche einzubeziehen – zusätzlich zu den Bereichen Energie, Transport, Industrie, Landwirtschaft und Haushalte. Eine höhere Energieeffizienz muß ebenso erreicht werden wie der verstärkte Einsatz von erneuerbaren Energiequellen und letztendlich einer reduzierten Nachfrage nach Energie und Transport. Dies aber ist nur möglich in einem Rahmen, der weit über Umweltpolitik und geändertes Sozialverhalten hinausgeht, und gleichzeitig Umwelt, Wirtschaft und soziale Auswirkungen einbezieht. Gleichzeitig sind die potentiellen Kosten der Klimaveränderung für unsere Wirtschaft enorm und Maßnahmen zur Verbesserung der Energienutzung in unserer Gesellschaft werden unmittelbar der Wirtschaft zugutekommen, indem der Abfall geringer und technologischer Fortschritt herbeigeführt wird.

Globalisierung und zunehmende Inanspruchnahme begrenzter natürlicher Ressourcen

Die Globalisierung bietet Chancen, weltweit höhere Umweltstandards zu erreichen, bringt aber gleichzeitig wahrscheinlich auch einen höheren Ressourcenverbrauch mit sich. Der zunehmende Handel und der steigende Wohlstand in den Entwicklungsländern dürften dort mit dem Entstehen einer städtischen Mittelschicht, die ein Interesse an nachhaltiger Entwicklung und besserem Umweltschutz hat, zu einer Anhebung der Umweltstandards führen. Der raschere Wissenstransfer zwischen Ländern sowie der Transfer besserer und umweltfreundlicherer Technologien lassen eine Verringerung der Umweltbelastungen erwarten.

Andererseits wird die Zunahme des Handelsvolumens mit einiger Wahrscheinlichkeit zu weiteren Belastungen führen, ausgelöst durch das erhöhte Verkehrsaufkommen und die steigende Nachfrage nach billigeren Rohstoffen und Waren aus Entwicklungsländern im Zuge des Abbaus von Handelsschranken. Der Endverbrauch der Erdbevölkerung insgesamt wird bis zum Jahr 2010 voraussichtlich um 50% steigen, da die verbrauchsintensiven Verhaltensmodelle des Westens von einem großen Teil der Weltbevölkerung übernommen werden. Das Bevölkerungswachstum und die Steigerung des Pro-Kopf-BIP (zwischen 1990 und 2010 wird eine Erhöhung um 40 %, bis zum Jahr 2050 um 140 % prognostiziert) könnte sich zudem auf die weltweiten CO2-Emissionen auswirken, die sich nach den vorliegenden Prognosen bis zum Jahr 2050 um das Dreifache erhöhen werden.

Daher ist es immer dringender erforderlich, daß die Industrieländer ihre Nutzung der Ressourcen auf ein nachhaltiges Niveau verringern und den Entwicklungsländern einen gerechten Anteil an den globalen Ressourcen zugestehen.

Volksgesundheit und Lebensqualität

Bei der Verbesserung der Umweltqualität wurden zwar Fortschritte erzielt, doch beeinträchtigt der Umweltzustand in Europa weiterhin die Gesundheit und die Lebensqualität der Bürger. Jedes Jahr sind Erkrankungen und Todesfälle zu verzeichnen, die auf die Luftverschmutzung zurückgehen. Lärmbelastung führt zu Schlafstörungen, beeinträchtigt die geistige Entwicklung von Kindern und kann psychosomatische Erkrankungen nach sich ziehen. Die Kommission schätzt die externen Kosten der Luftverschmutzung und Lärmbelästigung durch den Verkehr auf 0,6% des BIP[4]. Diese Auswirkungen nehmen den Europäern die sichere und saubere Umwelt, die sie verdienen. Ferner erlegen sie der Gesellschaft Kosten im Gesundheitswesen und durch Produktivitätsverluste auf. Die BSE-Krise veranschaulicht die potentiellen sozialen Kosten einer Mißachtung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Landwirtschaft.

Die externen Kosten, die durch den Mangel an Umweltkontrollen sowie durch nicht nachhaltige Produktions- und Verbrauchsmuster verursacht werden, belegen die Ineffizienz einer Entwicklung unter Mißachtung des Nachhaltigkeitsprinzips und deren Auswirkungen auf die europäische Bevölkerung. Sie sind ein gewichtiges Argument für eine Gesamtstrategie, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten gemeinsam Rechnung trägt, und die Förderung des Verursacherprinzips wo immer möglich.

Die Klimaveränderung, die berechtigten Erwartungen der Entwicklungsländer, einen fairen Anteil an den begrenzten Ressourcen der Welt zu erhalten, sowie die Kosten einer Vernachlässigung des Umweltschutzes für Bürger und Gesellschaft machen eine stärker auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklungsstrategie der EU unter Einbeziehung wirtschaftlicher und sozialer Ziele unabdingbar. Diese Faktoren zeigen, daß Umweltprobleme durch Veränderungen in unterschiedlichen Wirtschaftssektoren angegangen werden müssen und daß ein entsprechend umfassenderes Konzept wirtschaftlichen und sozialen Nutzen auf breiter Ebene mit sich bringen würde. Die in dieser Mitteilung aufgezeigten Tendenzen dokumentieren jedoch, daß Europa nicht im Begriff ist, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten. Weitere umweltpolitische Maßnahmen, die sich aus einem 6. Umwelt-Aktionsprogramm ergeben, werden sicherlich einen Beitrag zur Lösung einiger Umweltprobleme leisten. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen, die bestimmten Umweltbelastungen zugrunde liegen, werden weitere Umweltschutz-Rechtsvorschriften alleine jedoch nicht ausreichend sein.

9. AUF DEN GRUNDSÄTZEN DES FÜNFTEN AKTIONSPROGRAMMS AUFBAUEN

In dieser Gesamtbewertung des 5. Umweltaktionsprogramms wird bekräftigt, daß die Gemeinschaft Fortschritte bei der Weiterentwicklung ihrer Umweltpolitik gemacht hat und daß diese langsam zu Verbesserungen in bestimmten Bereichen führt. Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt und das 5. Aktionsprogramm hat seine Ziele nicht erreicht. Die Notwendigkeit der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politiken rückt zwar immer stärker ins allgemeine Bewußtsein - oft bei der Suche nach flexibleren und kostengünstigeren Lösungsmöglichkeiten - doch sind dieser Ansatz und das neue Instrumentarium, auf

[4] Grünbuch 'Faire und effiziente Preise im Verkehr', KOM(95) 691 endg.

dem er basiert, in vielen Bereichen noch unterentwickelt. Die grundlegenden Trends in vielen Wirtschaftsbereichen und die mit ihnen weiterhin verbundenen Umweltauswirkungen geben Anlaß zu Besorgnis.

Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission die Ansicht, daß die wichtigsten Grundsätze des 5. Umweltprogramms weiterhin gültig sind und wir auf ihnen aufbauen sollten. Ausgangspunkt für weitere Fortschritte bei der Gemeinschaftspolitik zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt ist die Notwendigkeit, aus Erfolgen zu lernen und Mängel bei der Durchführung des 5. Aktionsprogramms anzusprechen. Neben der Durchführung und nötigenfalls Stärkung bestehender Maßnahmen sowie der Entwicklung neuer Maßnahmen im Hinblick auf neuentstehende Probleme im Rahmen des 6. Umweltaktionsprogramms sind die verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politiken und die stärkere Beteiligung von Bürgern und Interessengruppen - durch Engagement und Übernahme von Verantwortung - die Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung.

Grundsätzlich müssen die negativen Umweltauswirkungen und der Verbrauch natürlicher Ressourcen vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt werden. Abkoppeln heißt: Wirtschaftswachstum und gleichzeitige Erhaltung einer intakten Umwelt durch effizientere Nutzung der Ressourcen und strengere Umweltnormen. Durch gesteigerte Öko-Effizienz unser Produktions- und Verbrauchsmodelle verringern wir die Spuren, die unsere Gesellschaft auf diesem Planeten hinterläßt und werden dadurch den Erwartungen sowohl der Entwicklungsländer als auch der gegenwärtigen und künftiger Generationen gerecht.

9.1. Einbeziehung der Umweltbelange - die Umweltauswirkungen der Politik in den verschiedenen Bereichen ansprechen

Im 5. Aktionsprogramm wurde die Schlüsselrolle der Wirtschaftsbereiche bei der Veränderung der Umweltsituation anerkannt. Seit Juni 1998 hat der Europäische Rat dem Prozeß der Eingliederung der Umweltbelange in andere Politiken neuen Auftrieb gegeben, indem unterschiedliche Zusammensetzungen des Rates aufgefordert wurden, über die Eingliederung der Umwelt Bericht zu erstatten und Umweltstrategien auszuarbeiten. Die Berichte und Strategien von sechs Zusammensetzungen des Rates werden vom Europäischen Rat von Helsinki Ende 1999 geprüft. Sie werden als entscheidend für einen stärker strukturierten Ansatz sektoraler Beiträge zur Lösung von Umweltproblemen erachtet. Die Kommission geht in ihrem Arbeitspapier für den Gipfel von Helsinki auf diese Überprüfung ein und schlägt für die Zukunft weitere Maßnahmen vor. Gleichzeitig stellen sie einzelne Schritte eines fortlaufenden Prozesses dar, der

- ein entschlossenes politisches Engagement für die Einbeziehung von Umweltbelangen
- eine Stärkung der institutionellen Vereinbarungen
- ein vernünftiges Management im Hinblick auf die Gesamtqualität des Prozesses

Genauer gesagt: der Erfolg von Strategien zur Einbeziehung von Umweltbelangen ist umso wahrscheinlicher, je mehr sie

- so weit wie möglich quantifizierte Ziele und Maßnahmen

- europäische, nationale, regionale und lokale Komponenten

- Indikatoren für die Überprüfung der Fortschritte und für die Evaluierung der Wirksamkeit der Politiken

Die Einbeziehung von Umweltbelangen ist ein Prozeß, in dem es darum geht, auf dem Weg zu einem Konsens zwischen den Beteiligten die verschiedenen Zusammenhänge, Interessen und Kompromißmöglichkeiten besser zu verstehen. Insofern stehen die Verwaltungen vor die Herausforderung der Modernisierung, da dies eine neue und offene Managementkultur und entsprechende Managementpraktiken sowie mehr Dialog und Transparenz verlangt. Diese neue Kultur kann durch eine Reihe von Instrumenten und Kompetenzen gefördert werden:

- Forschung und Entwicklung können über das 5. Rahmenprogramm und die Nutzung der Ergebnisse früherer Programme zu einem Zuwachs an Erkenntnissen beitragen. Die Forschung kann den Entscheidungsträgern Informationen zu den Umweltauswirkungen sozioökonomischer Aktivitäten und zu den besten Alternativen für eine Anpassung der Politik liefern.

- Die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) ist ein Instrument, mit dem sichergestellt wird, daß den Entscheidungsträgern rechtzeitig relevante Informationen zur Verfügung stehen, und daß die Verantwortlichen und die Öffentlichkeit im Verlauf des Entscheidungsprozesses informiert und konsultiert werden, wodurch die Qualität der Entscheidungsfindung auf allen Ebenen verbessert wird.

- Eine wirtschaftliche Evaluierung trägt dazu bei, die versteckten Umweltkosten der Aktionen zu ermitteln und die kosteneffizientesten Optionen zur Verwirklichung der verschiedenen Ziele zu bestimmen.

- Indikatoren in Form ökologischer Leitindikatoren zur Messung der Umweltbelastung und Integrationsindikatoren für einzelne Wirtschaftsbereiche helfen den politischen Entscheidungsträgern, indem sie Daten zur Verfügung stellen, aus denen sich längerfristige Tendenzen ablesen lassen. Sie sollen die Informationsbasis für integrative politische Entscheidungen innerhalb bestimmter Sektoren und für sektorenübergreifende Entscheidungen darstellen, indem sie gewährleisten, daß die wesentlichen Umweltbelange durch koordinierte politische Maßnahmen abgedeckt sind.

- Instrumente wie das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) werden, wenn sie erst einmal auf alle Wirtschafts- und Verwaltungsbereiche ausgedehnt sind, einen Anreiz für die Anpassung von Verwaltungs- und Managementstrukturen bilden.

Die Agenda 2000 ist ein positives Beispiel dafür, wie umweltpolitische, wirtschaftliche und soziale Ziele im Rahmen von Agrarpolitik, Erweiterung und Regionalpolitik verwirklicht werden können. Es hängt nun von den Mitgliedstaaten ab, wie sie die durch die Agenda 2000 eröffneten Möglichkeiten nutzen. Die Gemeinschaft muß sich weiterhin dafür einsetzen, daß die Umwelt bei

Entscheidungen in allen Politkbereichen sowie auf europäischer, einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene berücksichtigt wird, wenn sie ihre umweltpolitischen Ziele erreichen und den Erwartungen ihrer Bürger gerecht werden will.

9.2. Beteiligung von Bürgern und Verantwortlichen

Ein wichtiger Bestandteil des 5. Aktionsprogramms mit seiner Betonung der Integration und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft war das Konzept der gemeinsamen Verantwortung. Die Einbeziehung der Umweltbelange kann nur funktionieren, wenn die Verantwortlichen voll dahinter stehen und die Bürger durch umfassende Informationen in die Lage versetzt werden, sich zu beteiligen. Die europäischen Bürger sind war sehr besorgt über die Verschlechterung der Umweltsituation, doch haben viele unter ihnen nur eine begrenzte Vorstellung davon, was sie für den Umweltschutz tun können, und nur wenige haben Vertrauen in die Information der Öffentlichkeit und die Effizienz der Politik. Einer der Gründe für den begrenzten Erfolg des 5. Aktionsprogramms ist die Tatsache, daß die Verantwortlichen sich nicht ausreichendem Maße mit diesen Fragen befaßt haben.

Die Gemeinschaft hat bereits Instrumente geschaffen, die den betroffenen Kreisen Anreize bieten, ihre Verantwortung zu übernehmen. Dazu zählen die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), die Vergabe von Umweltzeichen, Umweltübereinkommen mit klaren Kriterien, das LIFE-Instrument sowie Aktivitäten zur Förderung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Praktiken (z.B. die Kampagne für zukunftsfähige Städte). Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, daß diese Instrumente voll genutzt werden. Durch ein System der Haftung für Umweltschäden würden diese Instrumente ergänzt und eine stärkere Rechenschaftspflicht gefördert. Eine Haftungsregelung würde mit dazu beitragen, daß die Verursacher für Umweltschäden zahlen müssen. Außerdem würde sie bewirken, daß das Vorsorgeprinzip besser angewandt wird und Umweltprobleme vermieden werden. Die Ermittlung der Umweltkosten von menschlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit zu Marktpreisen durch steuerliche und andere Wirtschaftsinstrumente wäre ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung.

Die Erfahrung zeigt, daß die Politik besser wird, wenn die Bürger anfangen zu handeln. Wenn wir Verhaltensweisen ändern wollen, sollten wir die Bürger gut informieren und zum Handeln befähigen.

Mehr denn je muß erkannt werden, daß Informationen die Bürger befähigen, auf der Grundlage ihrer eigenen ethischen Erwägungen und entsprechend ihrem allgemein hohen Interesse an Umweltbelangen kompetente Entscheidungen zu treffen. Einer der zentralen Bestandteile der künftigen Politik muß die Bereitstellung aktueller Informationen über den Zustand der Umwelt und alternative Handlungsmöglichkeiten sein.

Dank eines besseren Zugangs zu Informationen werden sich die Bürger stärker am politischen Prozeß beteiligen, und der Zugang zu Rechtsmitteln in Umweltfragen wird den Einsatz der Bürger für ihre Umwelt erhöhen und eine fundierte Umweltpolitik fördern. Der Vertrag von Amsterdam (Artikel 255) gewährt den Bürgern das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der europäischen Institutionen. Dieses Recht muß nun bis Mai 2001 in Verfahrensregeln der Institutionen umgesetzt werden. Die Aarhus-Konvention (ECE-UNO über den Zugang zu Information, die Beteiligung der

Öffentlichkeit am Entscheidungsprozeß und den Zugang zu Rechtsmitteln in Umweltfragen) von 1998 wird, wenn sie erst ratifiziert ist, bei der "Demokratisierung" des Umweltmanagements eine wichtige Rolle spielen. Dies wiederum wird bei allen Verantwortlichen zu besser informierten und offeneren Debatten über mögliche Lösungen für Umweltprobleme führen. Schließlich sind Indikatoren, mit denen die Leistungsfähigkeit von Politik und Fortschritt gemessen werden kann, ein praktisches Instrument, um Transparenz und eine kritische Überprüfung durch die Öffentlichkeit sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang sollten Aus- und Fortbildung im Umweltbereich durch Gemeinschaftsprogramme wie Socrates und Leonardo da Vinci gefördert werden.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN: VOM UMWELTSCHUTZ ZUR NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG - DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Bewertung des 5. Aktionsprogramms zeigt, daß bei den Rechtsvorschriften im Umweltbereich Fortschritte gemacht wurden, aber bei der Einbeziehung von ökologischen Gesichtspunkten in andere Politikbereiche nur sehr bescheidene Erfolge erzielt wurden. Der allgemeine Ansatz des Programms bleibt jedoch weiterhin gültig und bildet den Ausgangspunkt für die künftige Politik. Unsere größten Herausforderungen stehen im Zusammenhang mit langfristig nicht tragbaren Verbrauchs- und Produktionsmodellen, die

- die Umweltqualität unterminieren;
- Gesundheits- und Sicherheitsprobleme schaffen;
- Ressourcen vergeuden;
- neue und potentiell schädliche klimatische Bedingungen verursachen.

Die Union ist heute noch weit von ihrem umfassenden, im Vertrag von Amsterdam enthaltenen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung entfernt. Wir stehen nun vor der Aufgabe, diese Verpflichtung auszufüllen. Grundsätzlich müssen wir hierfür die Art, wie wir wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele festlegen, ändern, damit sie sich ergänzen und gemeinsam zur Nachhaltigkeit beitragen. Fortschritte hierbei werden nicht nur von den Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, sondern weitgehend von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Ein strategischer Ansatz für eine nachhaltige Entwicklung könnte aus einer Reihe von Leitprinzipien und -zielen bestehen, die - gestützt auf Aktionspläne - die verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte behandeln. Ein Sechstes Umwelt-Aktionsprogramm könnte einen der Pfeiler einer solchen Strategie darstellen, sowohl die wichtigsten ökologischen Prioritäten als auch die Strategien der wichtigsten ökonomischen Bereiche behandeln, und die grundlegenden umweltpolitischen Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung enthalten. Das neue Programm würde allgemeine Ziele vorgeben, die in quantifizierbare Zielvorgaben umgesetzt werden müssen, um sowohl die Entwicklung umweltpolitischer Maßnahmen als auch die Strategien in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu steuern.

Die umweltpolitischen Prioritäten für das 6. Aktionsprogramm müssen im breiteren Kontext einer erweiterten EU gesehen werden; eine Herausforderung für die EU wird die Entwicklung einer umweltpolitischen Strategie für den Erweiterungsprozeß sein.

Eine Diskussion auf breiter Ebene unter Berücksichtigung aller Interessen wird ein entscheidendes Element bei der Ausarbeitung des Sechsten Programms. Dieses Dokument soll eine Plattform für die Diskussion über den Gesamtansatz und die Prioritäten des neuen Programms bieten.