

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen und die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas über ‘Beitrittsstrategien für die Umwelt: Die Erweiterung bewältigen mit den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas’“

(1999/C 51/06)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN,

aufgrund der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen und die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas über die „Beitrittsstrategien für die Umwelt: Die Erweiterung bewältigen mit den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas“ (KOM(98) 294 endg.),

aufgrund des Beschlusses der Kommission vom 20. Mai 1998, den Ausschuß der Regionen gemäß Artikel 198 c Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu diesem Thema um Stellungnahme zu ersuchen,

aufgrund des Beschlusses seines Präsidiums vom 15. Juli 1998, die Fachkommission 4 „Raumordnung, Städtefragen, Energie, Umwelt“ mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsanträgen vom 16. Juli 1997 (Agenda 2000),

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der EU“ (CdR 280/97 fin) ⁽¹⁾,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „GAP und Osterweiterung“ (CdR 239/96 fin) ⁽²⁾,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft“ (CdR 437/96 fin) ⁽³⁾,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ (CdR 171/97 fin) ⁽⁴⁾,

unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Umweltpolitik in den Städten und Gemeinden“ (CdR 393/97 fin) ⁽⁵⁾,

unter Berücksichtigung des Berichts „Compliance Costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC“ (EDC),

unter Berücksichtigung des Amsterdamer Vertrags,

unter Berücksichtigung des Dobris-Lageberichts „Die Umwelt in Europa“ (Europäische Umweltagentur),

gestützt auf den von der Fachkommission 4 am 2. Oktober 1998 angenommenen Stellungnahmentwurf (CdR 267/98 rev., Berichterstatter: Herr Penttilä);

verabschiedete auf seiner 26. Plenartagung am 18. und 19. November 1998 (Sitzung vom 19. November) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission legte dem Rat und dem Europäischen Parlament am 20. Mai 1998 eine

Mitteilung über Beitrittsstrategien für die Umwelt im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU vor.

1.2. Bei der bevorstehenden Erweiterung der Union wird die umweltpolitische Dimension größere Herausforderungen mit sich bringen als alle früheren Beitritte. Die Bewerberstaaten haben mit großen Umweltproblemen zu kämpfen, und das Niveau ihres Umweltschutzes unterscheidet sich deutlich von dem der EU. Dies heißt jedoch nicht, daß die Umweltprobleme in den heutigen

⁽¹⁾ ABl. C 64 vom 27.2.1998, S. 48.

⁽²⁾ ABl. C 116 vom 14.4.1997, S. 39.

⁽³⁾ ABl. C 244 vom 11.8.1997, S. 43.

⁽⁴⁾ ABl. C 180 vom 11.6.1998, S. 38.

⁽⁵⁾ ABl. C 180 vom 11.6.1998, S. 22.

Mitgliedstaaten gelöst wären, sondern auch in diesen müssen die Bestrebungen zur Verbesserung der Umweltlage weitergeführt werden. Andererseits besitzen die Kandidatenländer auch ausgedehnte Flächen fast unberührter Natur, die einen erheblichen Beitrag zur biologischen Vielfalt in ganz Europa leisten. Dieses Kapital zu bewahren und gleichzeitig wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Rahmenbedingungen zu entwickeln und zu verwalten, bildet in Zukunft die größte Herausforderung.

1.3. In den Schlußfolgerungen der Kommissionsmitteilung heißt es, daß trotz der in allen Kandidatenländern bereits unternommenen Anstrengungen zur umweltrechtlichen Harmonisierung noch viel Arbeit bleibt, um die volle Konformität mit dem umweltrechtlichen Besitzstand der Gemeinschaft herbeizuführen. Diese Anstrengungen legislativer, administrativer und finanzieller Art sind mit großem personellem Aufwand verbunden.

1.4. Neben Investitionen in den Umweltschutz ist ein Ausbau der zuständigen Einrichtungen und eine sorgfältige strategische Planung notwendig. Vorbeugenden Maßnahmen ist angemessene Aufmerksamkeit zu schenken, und zwar in dem Sinne, daß ökologische Betrachtungen und der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung Eingang in die sektoralen Politikbereiche, wie Verkehr, Energie und Landwirtschaft, finden. Eine umfassende Finanzierungsstrategie ist notwendig, um die Tätigkeit der verschiedenen Instanzen zu koordinieren.

1.5. Es werden Anstrengungen unternommen, um den Kandidatenländern Informationen, Anleitungen und technische Hilfe für die Durchführung des umweltrechtlichen Besitzstands zukommen zu lassen, u.a. mittels Vernetzungsmechanismen. Wissenschaftliche Forschung, die durch gemeinsame Projekte und konzertierte Aktionen umgesetzt wird, stellt eine zentrale Notwendigkeit und eine Quelle des Wissens für die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen dar. Der Erweiterungsprozeß sollte so gestaltet werden, daß er ganz Europa dem Ziel einer echten nachhaltigen Entwicklung näher bringt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der AdR hält die Mitteilung über Erweiterung und Umwelt für aktuell und absolut notwendig.

2.2. Der AdR ist der Auffassung, daß Umweltfragen einen der wichtigsten Aspekte der Beitrittsverhandlungen darstellen, was auch bei den konkreten Verhandlungen deutlich werden sollte. Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist die Umsetzung des gesamten umweltrechtlichen Besitzstandes in der Gesetzgebung der Bewerberländer. Die Bewerberländer müssen ein detailliertes Legislativprogramm vorlegen. Bei der Umsetzung kommt es vor allem darauf an, eine lokale und regionale Umweltverwaltung zu schaffen, zu stärken und deren Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

2.3. In den Bewerberstaaten besteht ein Bedarf an umfangreichen Umweltinvestitionen sowohl technischer als auch administrativer Natur. Die effizientere Gestaltung von Datenverwaltungs- und Überwachungssystemen, die Ausbildung von Personal sowie der Kauf von Land erfordern weitere Mittel. Die Kommission hat sich in der Agenda 2000 dazu verpflichtet, die Bewerberstaaten bei der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen finanziell zu unterstützen. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß alle Investitionen in den Kandidatenländern den Kriterien der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Umweltbereich genügen. Zur Harmonisierung des umweltrechtlichen Besitzstandes sind Finanzmittel aus privaten, nationalen und internationalen Quellen erforderlich. Zwischen vielen Bewerberstaaten und Mitgliedstaaten der EU bestehen bilaterale Umweltfinanzierungsprojekte.

2.4. Der Beitrittsprozeß bietet auch Gelegenheit zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Regionen Europas. Die Bürgerorganisationen, die Wirtschaftsverbände und die Unternehmen müssen in das Projekt einbezogen werden. Zwischen zahlreichen Bewerberländern und Mitgliedstaaten der EU besteht bereits seit einiger Zeit ein reges Zusammenwirken im Bereich der Umweltverwaltung. Die Vernetzung der lokalen und regionalen Behörden und die Weitergabe von Know-how sollten gefördert werden.

2.5. Der Erweiterungsprozeß sollte als große Chance für eine Verbesserung der Lage Europas und der ganzen Welt gesehen werden. Die Verwirklichung der geltenden Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft darf auch in den Kandidatenländern nicht das endgültige Ziel der Umweltpolitik bleiben. Ziel der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ist die nachhaltige Entwicklung, wie es im Amsterdamer Vertrag 1997 heißt. Der Umweltaspekt muß in allen Bereichen gleichermaßen zur Geltung gebracht werden, im Verkehr ebenso wie in der Energieerzeugung und in der Landwirtschaft. Dies gilt gleichermaßen auch für alle derzeitigen Mitgliedstaaten.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. *Die allgemeine Umweltsituation in den Bewerberstaaten*

Die Bewerberstaaten haben mit enormen Umweltproblemen zu kämpfen, haben jedoch andererseits während der gesamten 90er Jahre ihre Gesetzgebung im Umweltbereich entwickelt und ihre Emissions-Reinigungssysteme verbessert. Besonders ist zu bemerken, daß die Emissionen sich über die Staatsgrenzen hinaus verbreiten und sich in einschneidender Weise auf die Umwelt eines weitläufigen Gebiets auswirken können.

3.2. *Luft*

3.2.1. Die Schwefeldioxid- und Partikelemissionen bildeten insbesondere Ende der 80er Jahre in vielen Industriegebieten ein Problem. Besonders in dem von Ostdeutschland, Nordtschechien und Südpolen gebildeten Dreieck verursachte das Verbrennen von Braunkohle

Waldsterben und Versauerung. In den 90er Jahren sind die Emissionen deutlich zurückgegangen, vielerorts werden jedoch weiterhin die kritischen Belastungsgrenzwerte überschritten, und die Versauerung hält an. Die Emissionen werden über weite Strecken getragen und verursachen Probleme weitab von ihrer jeweiligen Quelle. Die Fragen der Erhaltung der Luftqualität stehen mit der Industrie, der Energieerzeugung und dem Verkehr im Zusammenhang. Die in diesen Bereichen zu fassenden Beschlüsse müssen dem Umweltaspekt Rechnung tragen und nachhaltig angelegt sein.

3.2.2. Zu Beginn der 90er Jahre wurden in ungefähr der Hälfte der bedeutendsten osteuropäischen Städte die von der WHO gesetzten Luftqualitätsgrenzwerte überschritten. Obgleich sich die Situation in den letzten Jahren erheblich verbessert hat, ist die Luftqualität in den osteuropäischen Städten noch immer schlechter als in den Städten Westeuropas. Es wird geschätzt, daß der Schutz der Luft 40% der für den EU-Beitritt vorausgesetzten Umweltinvestitionen beansprucht. Am schlimmsten ist die Lage in Bulgarien und Rumänien, aber auch in Estland (Energieerzeugung mit emissionsreichem Ölschiefer), in Polen (Energieerzeugung auf Kohlebasis), Tschechien (Luftverschmutzung durch Industrie) und der Slowakei sind große Probleme zu verzeichnen. Einige Länder haben Aktionspläne für die am schlimmsten verschmutzten Gebiete erstellt, aber die Stilllegung der die Umwelt stark belastenden Anlagen wird schwierig sein.

3.2.3. Viele Bewerberstaaten haben finanzielle Schwierigkeiten bei der technischen Anpassung ihrer Raffinerien an die geltenden und künftigen Qualitätsnormen für Brennstoffe. In Lettland, Litauen, der Slowakei und Ungarn ist der Verkehr bereits zu einem bedeutenden Luftbelastungsfaktor geworden. In den EU-Ländern ist der Verkehr vielerorts der Hauptverursacher der Luftverschmutzung. Die vom Verkehr in der Zukunft eventuell ausgehenden Probleme sollten vorausgesehen werden. Bei der Entwicklung des Verkehrs sollte man sich insbesondere auf eine Modernisierung des öffentlichen Verkehrs und einen Ausbau des Schienennetzes konzentrieren, anstatt neue Autobahnen zu schaffen.

3.3. Wasser

3.3.1. In vielen Bewerberstaaten, wie Lettland, Polen, Rumänien und Ungarn ist die Wasserverschmutzung das größte Umweltproblem. Ungeklärte oder nur mangelhaft geklärte Siedlungsabwässer verschlechtern die Wasserqualität der Flüsse und eutrophieren weiter die Meere, wie beispielsweise die Ostsee und die Nordsee. Während der Phosphorgehalt der westeuropäischen Flüsse seit den 80er Jahren zurückgegangen ist, hat er in Osteuropa zugenommen. Eine große Herausforderung für die betroffenen Anrainerstaaten besteht in der Erarbeitung und praktischen Umsetzung umfassender Konzepte für die Bewirtschaftung von internationalen Flüssen, wie der Donau und der Oder.

3.3.2. Eingesamteuropäisches Problem ist der Anstieg der Stickstoffmengen in den Gewässern während der letzten 20-40 Jahre. Keines der Bewerberländer scheint

bei der Durchführung der Nitratrichtlinie nennenswerte Fortschritte erzielt zu haben, der durch die Wirtschaftskrise verursachte Rückgang in der Landwirtschaft hat jedoch zu einem geringeren Düngemittelsatz geführt.

3.3.3. Eskommt darauf an, daß in den Kandidatenländern Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden, mit denen die aus nicht punktuellen Quellen stammende Verschmutzung eingedämmt werden kann. Auch in den EU-Ländern sind Verbesserungen in diesem Bereich notwendig. Überarbeitete Rechtsvorschriften, die eine solche Eindämmung ermöglichen, müssen in allen Bewerberländern im Laufe des Erweiterungsprozesses umgesetzt werden. Die Entwicklungsaussichten der Landwirtschaft haben bedeutende Auswirkungen auf den Zustand des Gewässerschutzes einerseits und die natürliche Vielfalt andererseits. Die Landwirtschaft der gesamten Union sollte im Zusammenhang mit der Erweiterung auf den Weg der nachhaltigen Entwicklung gelenkt werden.

3.3.4. Die Steigerung der Abwasserreinigungs- und Trinkwasserversorgungsqualität auf das Anforderungsniveau der EU wird in den Bewerberstaaten schätzungsweise gut ein Drittel der für die Erweiterung erforderlichen Umweltinvestitionen schlucken. U.a. in Bulgarien, Slowenien, Rumänien, Ungarn und Estland ist schlechtes Trinkwasser ein Problem. Es wird befürchtet, daß die Trinkwasserversorgung in Lettland wegen Pestizidbelastung gefährdet ist. Die Qualität des Grundwassers ist auch in vielen EU-Ländern bedroht, insbesondere in Mittel- und Westeuropa, u.a. durch den starken Einsatz von Düngemitteln. In den baltischen Staaten und auch in anderen Bewerberländern sind umfangreiche Investitionsprogramme zur Verbesserung der Trinkwasserqualität und der Abwasserbehandlung im Gange oder geplant.

3.4. Abfall

3.4.1. Die wachsende Menge des Siedlungsmülls ist in ganz Europa ein Problem. Bisher wird in den MOEL etwas weniger Abfall pro Kopf produziert als in den EU-Ländern, aber wahrscheinlich wird mit dem steigenden Wohlstand auch die Müllmenge wachsen. Besonders die Menge an Verpackungsmüll ist in den EU-Ländern größer als in den Bewerberländern. Die Abfälle werden überwiegend auf Mülldeponien entsorgt, die in zahlreichen Bewerberländern nicht überwacht werden. Die Müllverbrennungsanlagen Bulgariens und Lettlands genügen nicht den EU-Normen.

3.4.2. Sondermüll, die Verseuchung des Erdreichs und das Eindringen gefährlicher Stoffe in den Erdboden und das Grundwasser zählen zu den Problemen fast aller Kandidatenländer. In Polen fällt viel Industriemüll an, und in Tschechien sind die alten Industriereviere sehr stark belastet. Die Anhebung der Abfallentsorgung auf das von der EU geforderte Niveau wird wohl ca. 20% der Umweltinvestitionen in Anspruch nehmen. Auch zur Erfüllung des primären Ziels der Abfallentsorgung

der EU, der Verringerung des Abfallaufkommens, müssen alle jetzigen Mitgliedstaaten noch einiges tun. Die Umsetzung der Seveso-Richtlinie erfordert von den Bewerberstaaten noch viel Arbeit.

3.5. *Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz*

3.5.1. In allen Beitrittsländern wurde in letzter Zeit ein grundlegendes Gesetz über nukleare Sicherheit und Strahlenschutz verabschiedet. Bulgarien (1993) und Lettland (1994) haben sich dazu verpflichtet, ihre konzeptbedingt unsicheren Anlagen entsprechend der mit der EBWE getroffenen Vereinbarung bezüglich der nuklearen Sicherheit ihre Kernkraftwerke stillzulegen, und diese Verpflichtungen müssen eingehalten werden. Obgleich die Slowakei keine internationalen Verpflichtungen eingegangen ist, steht sie mit zwei stillzulegenden Anlagen vor einer ähnlichen Herausforderung. Auch in Estland ist der Strahlenschutz sehr lückenhaft geregelt. Es sind zusätzliche Bestimmungen erforderlich. Ein großer Teil derartiger Rechtsvorschriften sind auch in denjenigen Ländern zu erlassen, die nicht über einen Kernenergiesektor verfügen.

3.6. *Natur*

3.6.1. Die Kandidatenländer besitzen ausgedehnte Flächen unberührter Natur, die einen maßgeblichen Beitrag zur biologischen Vielfalt in ganz Europa leisten. Alle Bewerberstaaten verfügen über bedeutende Naturreichtümer, beispielsweise die Karpaten und das Donaudelta in Rumänien, eine äußerst große Artenvielfalt in Slowenien, weitläufige Schutzgebiete in Bulgarien sowie Moore, Wälder, Wiesen und Küstenstreifen in den baltischen Staaten und Polen. Auch wenn in dem Kommissionsbericht festgestellt wird, daß der Naturschutz in den Bewerberstaaten auf einem hohen Niveau steht, ist dafür zu sorgen, daß dies auch in Zukunft so bleibt. Da die Definitionen für Naturschutzgebiete der verschiedenen Länder voneinander abweichen, wird der tatsächliche Wert eines Gebiets erst aus den Zielvorgaben, Bewirtschaftungsformen und Beschränkungen deutlich. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied- und Bewerberstaaten in bezug auf diese Definitionen zu fördern.

3.6.2. Schutzgebiete allein reichen für die Erhaltung, die Biodiversität der einzelnen Länder (geschweige denn ganz Europas) auf dem heutigen Stand nicht aus. Die Wahrung der Biodiversität ist bei aller wirtschaftlichen Tätigkeit soweit als möglich zu berücksichtigen. Die zum Teil unterentwickelte Land- und Forstwirtschaft hat zum Schutz der Biodiversität in den Bewerberstaaten beigetragen. Die Naturschätze in vielen Gebieten sind jetzt aber gefährdet, einerseits aufgrund der Intensivierung der Land- und Forstwirtschaft und andererseits beispielsweise infolge des Baus neuer Straßen. Die EU finanziert bereits jetzt zahlreiche Projekte in den Kandidatenländern, deren Auswirkungen auf die Vielfalt der Natur meist nicht erforscht werden. Bei der Gewährung finanzieller Unterstützung sollten stets eingehende Umweltfolgenabschätzungen zur Auflage gemacht werden, bei denen die Biodiversität ein ebenso bedeutender Faktor sein sollte, wie die sonstigen Umweltschutzaspekte auch.

3.6.3. In zahlreichen Kandidatenstaaten ist ein Privatisierungsprozeß im Gange, der die Schutzgebiete gefährden könnte. Die Staaten sollten im voraus eindeutige Spielregeln bezüglich der zu schützenden Gebiete und Kompensationen festlegen. Es ist ferner zu bedenken, daß in den heutigen Schutzgebieten nicht immer den Vogel- und Naturreichtlinien genüge getan wird. Viele EU-Länder haben große Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Natura 2000 gehabt, gerade wegen undeutlicher Entschädigungsregelungen. Die Rechtsvorschriften der Bewerberstaaten im Naturschutzbereich müssen aktualisiert und die Natur- und Vogelschutzrichtlinien in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden, wie dies in Lettland bereits geschehen ist.

3.6.4. Was den Naturschutz betrifft, so ist in den Bewerberländern eine Stärkung der Forschungs- und Verwaltungsstruktur und die Schaffung von Informations- und Überwachungssystemen notwendig, damit nicht aus Unachtsamkeit wertvolle Arten oder Naturgebiete verloren gehen. Auch in einigen EU-Ländern fehlen noch ausreichende Informationssysteme. Generell ist der Artenbestand je nach Artengruppe in den europäischen Ländern relativ gut erfaßt. Kenntnisse über verschiedene Naturtypen sind jedoch weniger systematisch verbreitet. Von den Bewerberländern hat sich Tschechien durch die Erarbeitung eines „Roten Buchs“ über seine Habitate ausgezeichnet.

3.6.5. Der Schutz vielfältiger Lebensräume erfordert Bewirtschaftung. Ferner ist eine ständige Überwachung notwendig. Hierfür müßten alljährlich neue Finanzmittel bereitstehen. In den Kandidatenländern konnte beispielsweise mit Hilfe der Life-Nature-Finanzierung auch die notwendige Infrastruktur, um den Menschen mit der Natur vertraut zu machen, geschaffen werden.

3.6.6. In den Bewerberstaaten sollte man sich auf den Ausbau der Gesetzgebung im Bereich des Naturschutzes sowie die Berücksichtigung des Aspekts der Biodiversität in der Tätigkeit der verschiedenen Verwaltungssektoren konzentrieren. Die Hervorhebung des Naturschutzes als umweltpolitischer Trumpf der Bewerberländer und Beispiel für das übrige Europa bietet den EU-Ländern und den Bewerberstaaten eine Möglichkeit zur gegenseitigen Bereicherung.

3.7. *Der umweltrechtliche Besitzstand und der diesbezügliche Nachholbedarf der Kandidatenländer*

3.7.1. In allen Bewerberstaaten gibt es inzwischen einen Gesetzesrahmen für den Umweltbereich, dessen Inhalt in den einzelnen Ländern jedoch recht unterschiedlich ist. Alle Bewerberstaaten haben begonnen, den umweltrechtlichen Besitzstand der Gemeinschaft in nationales Recht umzusetzen. Relativ weit entwickelt ist das Umweltrecht beispielsweise in Polen, Litauen, Lettland und Ungarn. Bulgarien, Rumänien, Slowenien und Tschechien bleibt diesbezüglich noch viel zu tun. Beispielsweise die Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) wurde bislang noch in keinem der Bewerberstaaten in nationales Recht umgesetzt.

3.7.2. Für die Angleichung ihres Rechts an den gemeinschaftlichen Besitzstand müssen die Kandidatenländer eine geeignete Strategie sowie einen realistischen Zeitplan entwickeln. Bei den nationalen Gesetzgebungsprozessen werden die auf der Grundlage einer detaillierten Analyse des Umweltzustandes des jeweiligen Landes gesetzten Schwerpunkte und festgestellten rechtlichen und administrativen Schwachstellen berücksichtigt. Eine entsprechende Anleitung ist der EU-Broschüre „Guide to the Approximation of the European Union Environmental Legislation“ zu entnehmen. Neben einer Rahmengesetzgebung im Umweltbereich wird von den Kandidatenstaaten die Funktionsfähigkeit der Basisverfahren im Umweltmanagement erwartet. In vielen Fällen erfordert die Umsetzung der Rechtsvorschriften bedeutende Investitionen, sowie die Schaffung neuer und eine Anpassung der bestehenden institutionellen Strukturen.

3.7.3. In dem 1995 veröffentlichten Weißbuch der Kommission über die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union wurde eine Umweltgesetzgebung vorgestellt, die direkte Auswirkungen auf die Funktion des Binnenmarkts hat (die produktspezifische Umweltgesetzgebung). Von den Bewerberstaaten hat bisher nur Ungarn diese Vorschriften vollständig in einzelstaatliches Recht umgesetzt. Allerdings haben auch Estland, Lettland, Litauen und Tschechien bereits einiges in dieser Hinsicht geleistet.

3.7.4. Die auf die Angleichung der Rechtsvorschriften im Umweltbereich ausgerichtete DISAE-Fazilität und das Amt für den Informationsaustausch über die technische Hilfe (TAIEX) wurden zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in die einzelstaatliche Gesetzgebung geschaffen. Außerdem wird investitionsbezogene technische Hilfe zur Projektvorbereitung im Rahmen der im PHARE-Programm vorgesehenen Investitionsfazilität für große Infrastrukturvorhaben (LSI) gewährt werden.

3.8. *Die Schwachstellen und Perspektiven des Umweltmanagements*

3.8.1. In den Stellungnahmen der Kommission wurde festgestellt, daß in allen zehn Bewerberstaaten die für ein Umweltmanagement notwendige Verwaltungsstruktur auf den verschiedenen Ebenen ausgebaut werden muß, in einigen Ländern mehr als in anderen. Die wichtigsten Aufgaben der Umweltbehörden sind auch in den Bewerberstaaten die Vorbereitung und Umsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen, die Überwachung des Umweltzustandes sowie die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.

3.8.2. Das Umweltministerium bereitet die notwendigen Gesetze vor und beschließt die für die Umsetzung der Rechtsvorschriften notwendigen Maßnahmen. Für die Umsetzung sind oftmals die lokalen und regionalen Behörden zuständig, denen die Überwachung, die Genehmigungsverfahren und Kontrollen obliegen. In vielen Fällen setzt die neue Gesetzgebung eine gründliche Umstrukturierung der Organe und eine Weiterbildung des Personals voraus. Außer für traditionelle Investitionsvorhaben müssen auch für die Schaffung und

Stärkung der Umweltmanagementstrukturen Mittel vorgesehen werden. Der Entwicklung des lokalen und regionalen Managements im Umweltbereich muß in allen Kandidatenstaaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

3.8.3. Einen wichtigen Beitrag zu diesem Prozeß leisten die Zusammenarbeit und der Austausch von Erfahrungen zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU der 15, die über langjährige Erfahrung und Kompetenz bei der Umsetzung der Umweltpolitik verfügen, und den lokalen und regionalen Behörden in den Bewerberländern, wo diese Kompetenz erst noch entwickelt wird.

3.8.4. Da die lokalen Gebietskörperschaften für die Umsetzung des EU-Umweltrechts immer stärker in den Vordergrund treten, möchte die Kommission den Städten in den Kandidatenländern bei einer Teilnahme an der Europäischen Kampagne „Zukunftsfähige Städte und Gemeinden“ behilflich sein. Dieses Netz bietet den Städten ein größeres Instrumentarium für die Entwicklung integrierter und kostengünstiger Pläne für die Durchführung der neuen Rechtsvorschriften. Der Aspekt der nachhaltigen Entwicklung sollte integraler Bestandteil der Rechtsvorschriften und Verfahren bezüglich der verschiedenen Sektoren, wie etwa des Handels und der Industrie, sein. Auch in der Verwaltung der verschiedenen politischen Bereiche ist die Berücksichtigung des Aspekts der nachhaltigen Entwicklung wichtig. Dies impliziert Weiterbildung des Personals, Öffentlichkeitsarbeit und eine verstärkte Beteiligung der Bürger.

3.8.5. In Anbetracht der zunehmenden Beteiligung an der Europäischen Kampagne „Zukunftsfähige Städte und Gemeinden“ zugunsten lokaler Gebietskörperschaften Mittel- und Osteuropas ruft der Ausschuß die Kommission dazu auf, eine langfristige finanzielle Unterstützung der Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Kampagne „Zukunftsfähige Städte und Gemeinden“ sicherzustellen und schlägt zu diesem Zweck die Einrichtung eines Fonds für zukunftsfähige Städte vor.

3.8.6. Die Förderung des Umweltschutzes und der Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Institutionen wird im Wege der einzelstaatlichen PHARE-Programme erfolgen. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, den Behörden der Kandidatenländer weitere Orientierungshilfen für die praktische Entwicklung und Durchführung nationaler Programme und Strategien zur Rechtsangleichung an die Hand zu geben. Das informelle Gemeinschaftsnetz für die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) wurde 1992 eingerichtet, hauptsächlich zu dem Zweck, innerhalb der Gemeinschaft für den notwendigen Anreiz zu sorgen, um Fortschritte bei der effektiveren Anwendung des Umweltrechts zu erzielen. Die Kommission hat die Schaffung eines parallelen Netzes für die Kandidatenländer angeregt, das in engem Kontakt mit IMPEL dessen Erfahrungen nutzen soll, um Fragen im Zusammenhang mit Durchführung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu behandeln.

3.8.7. Die EU-Programme über Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (FTE) spielen eine immer größere Rolle für eine stärkere Einbindung

von Teilnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Die Zusammenarbeit mit FTE-Partnern aus den Beitrittsländern im Rahmen von Forschungsnetzen wird die grenz- und sektorüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltbereich erleichtern und beschleunigen. Außerdem werden die im Forschungsprogramm „Informationsgesellschaft“ (5. Rahmenprogramm) vorgesehenen Umweltaktivitäten die Zusammenarbeit von nationalen und lokalen Behörden, Forschungseinrichtungen und Industrieunternehmen der EU und der mittel- und osteuropäischen Länder fördern. Des Weiteren sollen die Bewerberländer auch an den Arbeiten der Europäischen Umweltagentur beteiligt werden; dabei soll der Schwerpunkt auf Berichten über den Zustand der Umwelt in Europa und auf der praktischen Umsetzung des EU-Umweltrechts liegen.

3.9. Die finanzielle Herausforderung und ihre Bewältigung

3.9.1. Der Investitionsbedarf für die umweltrechtliche Angleichung wird mit etwa 100-120 Milliarden ECU für alle zehn Kandidatenländer angenommen. Der Löwenanteil der Investitionen wird wahrscheinlich für Infrastrukturen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung, für die Wasserversorgung und Abwasserbehandlung sowie die Abfallbehandlung verwendet werden müssen. Auch für die Schaffung und den Ausbau der entsprechenden Umweltmanagementstruktur, die für die effiziente Durchführung, Überwachung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften erforderlich ist, werden umfangreiche Mittel aufgebracht werden müssen.

3.9.2. Das Kommissionsdokument sieht leider keine Finanzmittel für den Naturschutz in den Bewerberländern vor. Die Investitionsbedarfsschätzung sollte dahingehend überarbeitet werden, daß auch die für Naturschutz erforderlichen Mittel berücksichtigt werden. Beim Beitritt Irlands wurden die Kosten der Umsetzung der Habitatrichtlinie und der Überwachung ihrer Einhaltung auf etwa 100 Millionen irische Pfund geschätzt, was mit ca. 10 % doch einen bedeutenden Teil aller mit dem Beitritt des Landes verbundenen Umweltkosten ausmacht.

3.9.3. Ökologische und allgemeinerwirtschaftliche sowie wettbewerbliche Verbesserungen lassen sich nur dann gleichzeitig erzielen, wenn der Umweltaspekt fester Bestandteil sämtlicher sektoralen Politiken und jedweder Investitionsentscheidungen ist. In der Praxis kann die Integration erreicht werden durch die Einführung umfassender Methoden für die Umweltfolgenabschätzung, die Verfolgung des Grundsatzes der Vorsorge sowie des Verursacherprinzips und die Heranziehung fundierter wissenschaftlicher Bewertungen bei allen relevanten Investitionsentscheidungen und politischen Maßnahmen. Eine reine Erfüllung der rechtlichen Beitrittsvoraussetzungen reicht nicht aus, sondern es ist ein zukunftsgerichtetes Konzept gefordert, bei dem u.a. die Energieeffizienz, umweltfreundlichere Technologien, Abfallminimierung, öffentlicher Verkehr und die ökologischen Anforderungen berücksichtigt werden. Die Bewerberstaaten müssen ermitteln, wie die ökologischen Vorteile, die mit dem wirtschaftlichen Niedergang einhergehen, in einer sich erholenden Wirtschaft erhalten werden können.

3.9.4. Die EU gewährt den Bewerberstaaten über das PHARE-Programm finanzielle Unterstützung für ihre Beitrittsvorbereitung (1,5 Milliarden ECU/Jahr). Aus den PHARE-Mitteln sollte noch mehr Unterstützung gewährt werden für die zur Anwendung des umweltrechtlichen Besitzstandes notwendigen Infrastrukturinvestitionen, für regionale Kooperationsprojekte zur Absteckung von Zielen für die Umsetzung der maßgeblichen Rahmenrichtlinien über Wasser- und Luftqualität und für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen, sowie Projekte zur Weiterentwicklung der Managementstrukturen. Die Bewerberstaaten haben sich bereits am LIFE-Programm beteiligen und auf diesem Wege Unterstützung erhalten können. Insbesondere für den Aufbau der Umweltverwaltung ist es wichtig, die Möglichkeiten der finanziellen Instrumente zur Heranführung, wie z. B. den Teil „Institution Building“ (Aufbau von Institutionen) des PHARE-Programms, im Rahmen einer breit angelegten Zusammenarbeit zu nutzen, bei der Sachverstand und Erfahrungen auf dezentraler Ebene einbezogen werden.

3.9.5. Investitionen in den Gewässerschutz sind wichtig, es sollten jedoch weiterhin insbesondere örtliche Abwasserklärtechniken entwickelt werden, anstatt einfach nur große Kläranlagen zu bauen, die für die Lösung der Abwasserprobleme von Großstädten zweifellos notwendig sind. Auch bei solchen Großanlagen sollte die Entwicklung nachhaltiger Techniken im Vordergrund stehen, dergestalt daß der Klärschlamm nicht direkt auf Deponien abgelagert wird, und bei Neubauten, daß neuartige, auf Wasserzirkulation und getrennter Wasserführung basierende Kanalisationssysteme zum Einsatz kommen.

3.9.6. Über den Pre EAGFL hat die Kommission für den Zeitraum 2000-2006 (ca. 0,5 Milliarden ECU/Jahr) Mittel für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehen. Besonders sollte auf eine nachhaltige Anpassung der Landwirtschaft geachtet werden, denn die Bewerberstaaten sollten sich auf keinen Fall der Intensivlandwirtschaft zuwenden, wie sie heute in der EU üblich ist. Die Landwirtschaft in den Bewerberländern ist noch weitgehend extensiv und der Einsatz von Chemikalien noch ziemlich gering. Man könnte bei der Entwicklung dieser Länder versuchen, die Phase der chemiekalorienorientierten Intensivlandwirtschaft zu überspringen.

3.9.7. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (SIVB) (1 Milliarden ECU/Jahr) ist zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie für Umweltinvestitionen (in den Jahren 2000-2006) gedacht. In den Bewerberländern sollten nachhaltige Verkehrs- und Energiepolitiken gefördert werden. Im Verkehrsbereich bedeutet dies die Entwicklung von umweltschonenden Verkehrsarten und Transportdienstleistungen, wie Eisenbahn, See- und Binnenschifffahrt und öffentlichem Verkehr, sowie die Integration mehrerer Verkehrsträger (Intermodalität). Diese Ziele sollten auch mit Hilfe von Finanzierungen durch die Entwicklungsbanken der EU (EIB, EBWE) verfolgt werden. Im Rahmen des PHARE-Programms wurde ein Projekt eingeleitet, bei dem die Auswirkungen verkehrsbezogener Umweltprobleme im Wege regionaler Zusammenarbeit gemildert werden sollen. Die Abstimmung zwischen

INTERREG und PHARE sollte weiter verbessert werden.

3.9.8. Der Ausschuß hält es für wichtig, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Bewerberländern eine aktive Beteiligung an der Durchführung der SIVB-Maßnahmen zu ermöglichen. Es kann sich um eine Beteiligung an oder die eigene Durchführung von konkreten Projekten bzw. um die ständige Vertretung in den Ausschüssen, die den Einsatz zu überwachen und zu evaluieren haben, handeln.

3.9.9. Die Bewerberländer müssen eine umfassende Finanzierungsstrategie und ein Konzept für die praktische Durchführung entwickeln. Die Zuschüsse der Gemeinschaft fungieren als Katalysator, mit dem stets Finanzierung aus einzelstaatlicher und wenn möglich auch weiteren Quellen, wie beispielsweise internationalen Finanzinstituten, verbunden sein sollte.

4. Schlußfolgerungen

4.1. Der Ausschuß der Regionen ist der Ansicht, daß Umweltfragen zu den wichtigsten Aspekten der Beitrittsverhandlungen zählen. Der Erweiterungsprozeß ist eine bedeutende Möglichkeit zur Verbesserung der Umweltsituation in Europa. Ziel sollte eine nachhaltige Entwicklung sein, die durch die Umsetzung des Umweltrechts und die Berücksichtigung von Umweltaspekten in allen Bereichen — Verkehr, Energieerzeugung und Landwirtschaft — verwirklicht werden soll. Die Umsetzung des umweltrechtlichen Besitzstandes ist also nicht als Endziel, sondern lediglich als eine Etappe auf dem Weg zu einem Europa der nachhaltigen Entwicklung zu betrachten.

4.2. Der AdR hält den Ausbau des Umweltmanagements in den Bewerberstaaten und den Transfer von Know-how im Bereich des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung für besonders wichtig.

4.3. Der Ausschuß betont die Bedeutung der Überwachung des Umweltzustandes und der Bekanntgabe der gesammelten Daten. Auf dieser Grundlage kann auch das Umweltbewußtsein der Bürger gestärkt werden. So kann das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der gesamten Gesellschaft populär gemacht werden.

4.4. Der AdR begrüßt die Auffassung der Kommission, daß der Entwicklung des lokalen und regionalen Umweltmanagements in allen Kandidatenstaaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Die Beitrittsstrategien sind für die lokale und regionale Ebene von großer Bedeutung. Das Umweltrecht wird zwar auf nationaler Ebene festgelegt, aber die Anwendung findet auf lokaler Ebene statt. Für die Umsetzung sind oft die lokalen und regionalen Behörden zuständig, denen die Überwachung, die Genehmigungsverfahren und Kontrollen obliegt. In vielen Fällen bedingt die neue Gesetzgebung eine gründliche Umstrukturierung der Organe und eine Weiterbildung des Personals. Auch für die Schaffung und Stärkung der Umweltmanagementstrukturen müssen Mittel vorgesehen werden, ebenso wie für eher traditionelle Investitionsvorhaben.

4.5. Der Ausschuß fordert deshalb dazu auf, besondere Anstrengungen zur Stärkung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches zwischen den dezentralen Behörden der Bewerberländer bzw. der 15 EU-Staaten zu unternehmen, um die administrative Kapazität zur Durchführung und Verwaltung der Umweltrechtsakte auszubauen. Der Ausschuß fordert die Kommission ferner auf zu gewährleisten, daß die dezentralen Behörden in den Bewerberstaaten früh eine aktive Rolle in allen Phasen der Planung und Durchführung der Beitrittsstrategien für die Umwelt spielen können.

4.6. Der Ausschuß sieht in der Verbesserung der Luftqualität eine der größten Umweltprobleme der Bewerberstaaten, die man über geeignete Konzepte im Bereich der Industrie, der Energieerzeugung und des Verkehrs angehen sollte. Die IPPC-Richtlinie muß unbedingt in nationales Recht umgesetzt werden.

4.7. Der AdR erkennt an, daß die Qualitätssteigerung bei der Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung auf das Anforderungsniveau der EU große Investitionen erfordert, ist jedoch der Auffassung, daß beim Bau neuer Systeme nachhaltige Lösungen anzustreben sind.

4.8. Nach Meinung des AdR bietet die Erweiterung eine Chance zur Anhebung der Gewässer- und der Grundwasserqualität in ganz Europa. Dies kann einerseits durch strengere Rechtsvorschriften — Nitratrichtlinie, integrierte Ansätze zur Bewirtschaftung von internationalen Flüssen, Rechtsvorschriften zur Eindämmung aus diffusen Quellen stammender Verschmutzung — und andererseits durch neue innovative Projekte erreicht werden.

4.9. Der Ausschuß ist über das hohe Abfallaufkommen in Europa besorgt. Es muß mit allen Mitteln dafür Sorge getragen werden, daß die Abfallmengen in den Kandidatenländern nach dem Beitritt nicht anwachsen und daß eine Senkung der Mengen in den alten Mitgliedstaaten erreicht wird. Um diesen Prozeß in geordnete Bahnen zu lenken, müssen die entsprechenden finanziellen und wirtschaftlichen Instrumente gezielter eingesetzt werden. Es wird gleichfalls auf die Notwendigkeit hingewiesen zu gewährleisten, daß während des Anpassungsprozesses der Kandidatenländer der freie Warenverkehr und der freie Wettbewerb keine umweltpolitischen Verzerrungen verursachen.

4.10. Der Ausschuß hält die Probleme im Strahlenschutz und im Bereich der nuklearen Sicherheit für sehr besorgniserregend. Die systembedingt unsicheren Anlagen müssen unbedingt stillgelegt werden.

4.11. Der AdR spricht sich dafür aus, dem Naturschutz und der Wahrung der biologischen Vielfalt eine höhere Priorität einzuräumen. Auch wenn die Bewerberstaaten heute über ein relativ umfangreiches Netz an Schutzgebieten verfügen, heißt dies nicht, daß die Lage ohne weiteres Zutun so bleibt. Mögliche Änderungen bei den Eigentumsverhältnissen müssen berücksichtigt werden. Neben den Schutzgebieten muß der Wahrung der Naturvielfalt bei jedweden wirtschaft-

lichen Aktivitäten soweit als möglich Rechnung getragen werden. Es muß ein ausreichendes Niveau beim Schutz der natürlichen Lebensräume und beim Artenschutz in den Bewerberländern gewährleistet werden. Die Erhaltung der Habitatenvielfalt erfordert Bewirtschaftung. Ferner ist eine ständige Überwachung notwendig. All dies bedingt jährlich neue Finanzmittel. Für die Naturschutzinvestitionen sollten genügend Mittel (im Durchschnitt 10 % der Umweltinvestitionsmittel) bereitgestellt werden.

4.12. Der Ausschuß vertritt die Meinung, daß die mit der Erweiterung einhergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen und die investitionsmäßigen Erfordernisse unter Einsatz lokalen Wissens genauer ermittelt werden sollten, und daß als Berechnungsgrundlage Alternativen gewählt werden sollten, die auf eine nachhaltige Entwicklung abstellen. In den Plänen sollten nachhaltige arbeitsplatzschaffende Alternativen berücksichtigt werden. Ferner sollte ein großer Teil der investierten Mittel für Planung und Entwicklung verwendet werden, um zu vermeiden, daß nicht einfach aufs Geratewohl gebaut wird. Die Investitionsmittel sollten auch Gelder zur Evaluierung und Überwachung der Auswirkungen der Projekte beinhalten. Es muß ein System geschaffen werden, bei dem Fehler möglichst vermieden werden und aus eventuellen Fehlern der Vergangenheit gelernt werden kann.

4.13. Nach Ansicht des AdR sollten die Umweltfolgen der Erweiterung unter dem Blickwinkel der nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden. Die Kandidatenländer sollten bei ihren Entwicklungs- und Organisationsbemühungen im Umweltbereich nicht stereotyp das Modell der EU-Länder übernehmen. Vielmehr sollten sie versuchen, noch einen Schritt weiter zu gehen als die EU-Länder. Oft ist dies mit den gleichen finanziellen und Humanressourcen möglich wie ein Imitieren der jetzigen EU-Mitgliedstaaten. Die EU-Mitglieder haben mit enormen

Umweltproblemen zu kämpfen, denen zum Teil mit Rechtsvorschriften offensichtlich kaum beizukommen ist.

4.14. Der Ausschuß spricht sich für die Aufrechterhaltung und die Weiterentwicklung des in den Bewerberstaaten meist gut ausgebauten öffentlichen Verkehrs aus. So kann ein Ausufer des Kfz-Bestands vermieden werden, der leider in vielen der Bewerberländer bereits enorm gewachsen ist. Eine ausgewogene Mischung aller Verkehrsträger (Schiene, Wasser, Luft und Straße) wird dazu beitragen, in den Erweiterungsländern eine nachhaltige Verkehrsstrategie zu etablieren.

4.15. Der AdR fordert die Bewerberstaaten dazu auf, eine auf Nachhaltigkeit angelegte Anpassung der Landwirtschaft anzustreben, um die Fehler der Intensivlandwirtschaft zu vermeiden.

4.16. Der AdR betont, daß die Bildung von Netzwerken der Regionen und Kommunen Europas gefördert werden sollte. Innerhalb der Verwaltungen und auch zwischen den Verwaltungsebenen sollte eine echte Zusammenarbeit entwickelt werden.

4.17. Nach Meinung des Ausschusses sollte bei den Umweltstrategien im Zusammenhang mit der Erweiterung ein ganzheitlicher Ansatz angestrebt werden. In der Mitteilung wird die Bedeutung der Rechtsetzung und der Finanzierung betont. Die Anpassung der Rechtsvorschriften ist selbstverständlich ein wichtiger Aspekt. Was die Finanzierung betrifft, so sollte bei der Vergabe der Mittel das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Mittelpunkt stehen.

4.18. Der Ausschuß der Regionen sieht allgemeine und berufliche Bildung als bedeutenden Faktor für die Verbesserung des Umweltzustandes und zur Steigerung des Umweltbewußtseins der Bürger in den Kandidatenländern.

Brüssel, den 19. November 1998.

*Der Präsident
des Ausschusses der Regionen*
Manfred DAMMEYER
