



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.05.1998
KOM(1998)333 final

Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat

Partnerschaft für Integration

**Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in
die EU-Politik**

Cardiff – Juni 1998

PARTNERSCHAFT FÜR INTEGRATION

**Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-
Politik
Cardiff – Juni 1998**

Inhalt

	<u>Seite</u>
Kurzfassung und Empfehlungen	3
Die Herausforderung der Einbeziehung der Umwelt in andere Politikbereiche	5
Verfahren zur Gewährleistung der Einbeziehung der Umwelt in andere Politikbereiche	7
Leitlinien für eine Partnerschaft zur Einbeziehung des Umwelt- schutzes in andere Politikbereiche	7
Einbeziehung des Umweltschutzes in einzelne Politikbereiche	8
<ul style="list-style-type: none">• Agenda 2000• Klimaveränderung	
Schlußfolgerung	11

Kurzfassung und Empfehlungen

Diese Mitteilung ist die Antwort der Kommission auf die Aufforderung des Europäischen Rats in Luxemburg, eine Strategie zur Umsetzung der in Artikel 6 des konsolidierten EG-Vertrags festgelegten Anforderungen zu erstellen. Gemäß diesem Artikel wird der Umweltschutz in die Planung und Umsetzung aller politischen Maßnahmen und Tätigkeiten der Gemeinschaft einbezogen, um insbesondere die in Artikel 2 EG-Vertrag als Gemeinschaftsziel festgelegte nachhaltige Entwicklung erreichen zu können.

Eines der erklärten Ziele der Gemeinschaft ist es, durch eine nachhaltige Entwicklung dafür zu sorgen, daß nicht nur unsere Bürger heute, sondern auch unsere Kinder in einer gesunden Umwelt leben können. Die Gemeinschaft steht in der Verantwortung, zu einer Lösung der weltweiten Umweltprobleme beizutragen und hier eine führende Rolle einzunehmen. Der Fortschritt, den wir durch klassische Umweltauflagen erreicht haben, wird allein nicht genügen. Unsere Umweltprobleme sind überwiegend auf Praktiken in Sektoren wie der Landwirtschaft, dem Verkehr, der Energie und der Industrie zurückzuführen, weshalb wir genau auf diesen Gebieten nach Lösungen suchen müssen. Auch an unseren nicht nachhaltigen Verbrauchsstrukturen muß etwas getan werden. Von eben diesem Gedanken wird Artikel 6 EG-Vertrag getragen - die Einbeziehung des Umweltschutzes als positives Instrument des Fortschritts. Da einige dieser Probleme sich mit neuen Technologien und Managementpraktiken lösen lassen, müssen unsere Bemühungen darauf ausgerichtet sein, deren Entwicklung und Anwendung zu fördern.

Um diese Vision auch umsetzen zu können und den rechtlichen Verpflichtungen aus dem Vertrag in glaubhafter Weise nachzukommen, muß die Gemeinschaft über die notwendigen Instrumente verfügen.

Grundsätzlich obliegt die rechtliche Überwachung der Einhaltung des Gebots der Einbeziehung des Umweltschutzes dem Europäischen Gerichtshof, wie dies auch beim Subsidiaritätsprinzip der Fall ist. Mit diesem Dokument wird jedoch die Absicht verfolgt, einige praktische Schritte für eine Umsetzung dieses Grundsatzes in die tägliche Arbeit der Organe der Gemeinschaft zu entwickeln. Der wichtigste Anstoß, der von einer derartigen Strategie ausgehen dürfte, ist ein Umdenken bei unserer herkömmlichen bereichsspezifischen Entscheidungsfindung. Ein solcher sektorübergreifender Ansatz läßt sich nur verwirklichen, wenn sich die Staats- und Regierungschefs ihrer Verantwortung stellen.

Der Europäische Rat wird ersucht,

- **eine feste Zusage zu geben, daß Artikel 6 des Vertrags rasch in die Praxis umgesetzt wird;**
- **anzuerkennen, daß die Verantwortung in diesem Bereich gemeinsam getragen werden muß, und folglich eine Partnerschaft zwischen Rat, Parlament und Kommission mit dem Ziel der Einbeziehung der Umwelt in andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik auf der Grundlage der nachstehenden Leitlinien zu fördern;**
- **die Bedeutung von Umweltfragen bei Entscheidungen anzuerkennen, die in naher Zukunft im Zusammenhang mit der Agenda 2000 und der Gemeinschaftsstrategie für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls anstehen, und deshalb den Rat zu ersuchen, diese als Testfälle für die Anwendung der vorgeschlagenen Leitlinien zu betrachten. Ferner sollte der Rat sich dazu verpflichten, auf der Tagung im Dezember 1998 Fragen der Einbeziehung der Umwelt in Vorschläge zur Umsetzung der Agenda 2000 und auf einer der Tagungen des Jahres 1999 die Fortschritte bei den nach Kyoto getroffenen Maßnahmen erneut zu überprüfen;**
- **zwischen Rat, Parlament und Kommission Gespräche über die Schaffung von Mechanismen einzuleiten, die gewährleisten, daß diese Initiative umgesetzt wird, wobei auch Bestimmungen festzulegen sind, die eine gemeinsame Überprüfung der erzielten Fortschritte vorsehen.**

Die Herausforderung der Einbeziehung der Umwelt in andere Politikbereiche

Der herkömmliche Ansatz im Umweltrecht hat zwar Fortschritte gebracht, doch wird zunehmend deutlich, daß sich damit nicht alle Probleme lösen lassen, denen wir gegenüberstehen. In ihrem letzten Bericht beschreibt die Europäische Umweltagentur erfolgreiche Umweltmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Allerdings zeigt der Bericht auch, daß weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualität notwendig sind und daß die in vielen Bereichen festzustellenden beunruhigenden Trends, die überwiegend mit nicht nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten in Zusammenhang stehen, umgekehrt werden müssen.

Das Bemühen um die Umwelt auf lokaler und globaler Ebene ist lediglich eine der Herausforderungen, mit denen sich die Gemeinschaft konfrontiert sieht. Neben den Sorgen aufgrund der wachsenden Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung sowie der Notwendigkeit, die Gemeinschaft auf den Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas vorzubereiten, war dies ein Grund dafür, im Vertrag von Amsterdam die sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Bestimmungen zu stärken. Die Gemeinschaft muß deutlich machen, daß sie die Anliegen der Bürger ernst nimmt, indem sie auf eine Umsetzung dieser Ziele drängt.

Die Notwendigkeit, Umweltbelange auf allen Ebenen in andere Politikbereiche einzubeziehen, wurde schon vor einiger Zeit erkannt. Dieses Ziel wurde zuerst in die Einheitliche Europäische Akte aufgenommen und dann im Fünften Umweltaktionsprogramm als prioritär eingestuft. Auch wenn bereits gute Fortschritte erzielt wurden, gibt es nach wie vor viel zu tun. Durch den Vertrag von Amsterdam hat dieser Prozeß neuen Schwung erhalten, indem im Vertrag die Bedeutung des Grundsatzes der Einbeziehung der Umwelt hervorgehoben wurde.

Die wahre Herausforderung der Gemeinschaft besteht darin, Wege zu finden, wie all ihre Ziele miteinander in Einklang gebracht werden können. Darin besteht die Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung, ein Konzept, das zu oft nur unter Umweltgesichtspunkten betrachtet wurde, das jedoch zum Ziel hat, Anliegen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Umweltschutz zu vereinen. Die heutigen Muster der Wirtschaftsentwicklung führen allzu häufig zu Konflikten zwischen Entwicklung und Umwelt, was nicht so weitergehen darf. Politische Entscheidungen, die zu Umweltschäden und zur Erschöpfung natürlicher Ressourcen führen, dürften wohl kaum eine solide Grundlage für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sein.

Die Entwicklung neuer Technologien und Praktiken zeigt, daß wir über das Know-how verfügen, um einige dieser Probleme lösen zu können. Solche Lösungen erweisen sich häufig nicht nur als kostenwirksam für die jeweiligen Unternehmen, sondern schaffen einen echten Mehrwert und neue Arbeitsplätze, so daß sie gesamtwirtschaftlich gesehen

eine doppelte Dividende bringen. Um allerdings auch die gewünschten Ergebnisse zu erzielen, müssen in vielen Bereichen der Gesellschaft sehr viel weitreichendere Änderungen im Verhalten und in den Vorgehensweisen eintreten.

So erfordert die Umsetzung der Ziele des Vertrags ein neues Konzept in der Gemeinschaftspolitik, dem die Erkenntnis zugrundeliegt, daß alle Bereiche der Politik zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen müssen.

Verfahren zur Gewährleistung der Einbeziehung der Umwelt in andere Politikbereiche

Die Umsetzung dieses Konzepts erfordert ein großes Engagement seitens aller Organe der Gemeinschaft. Wie jüngst vom Europäischen beratenden Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung hervorgehoben wurde, müssen sich Integration und gemeinsame Verantwortung in vollem Umfang darin wiederfinden, wie die Europäische Kommission und die anderen Organe der Europäischen Union ihre Arbeit organisieren, das heißt, wie die Kommission ihre Vorschläge formuliert und wie im Rat und im Parlament Entscheidungen herbeigeführt werden.

In der Vergangenheit führten Versuche, horizontale Grundsätze einzuführen, nur allzu oft zu einem bürokratischen Aufwand und zu rein mechanischen Auflagen, die die Erwartungen nicht erfüllten. Dies darf sich bei der Einbeziehung der Umweltbelange nicht wiederholen. Deshalb ist darauf zu achten, daß die Verfahren allen Betroffenen logisch, praktisch und sinnvoll erscheinen. Dies ist die Philosophie, die dem hier vorgeschlagenen Konzept zugrundeliegt.

Um unsere Fortschritte messen und bei Bedarf die politische Strategie anpassen zu können, benötigen wir ein System zur regelmäßigen Überwachung und Überprüfung. Hierzu sollten Indikatoren festgelegt werden, an denen sich der Fortschritt messen läßt. Mitunter könnte die Festlegung quantifizierbarer Ziele hilfreich sein. Mit der Zeit könnte es sich als nützlich erweisen, ein Bench-marking durchzuführen, um die beste Praxis zu entwickeln.

Folgende Leitlinien werden als Grundlage für eine Partnerschaft für Integration vorgeschlagen:

Leitlinien für eine Partnerschaft zur Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikbereiche

- **Die Kommission sollte sicherstellen, daß bei allen wichtigen politischen Initiativen Umweltbelange berücksichtigt werden. Zu allen wichtigen Vorschlägen, die erhebliche Umweltfolgen nach sich ziehen können, sollten detaillierte Umweltfolgenabschätzungen sowie eine Beschreibung, wie die Ergebnisse dieser Abschätzung berücksichtigt werden, erstellt werden. Die Kommission sollte ihre Methoden für derartige Abschätzungen verfeinern.**
- **Die Kommission sollte Übersichten über bestehende Strategien erstellen und auf dieser Grundlage Maßnahmen für die wichtigsten Sektoren vorbereiten. Hierzu**

gehört die Festlegung einer politischen Strategie, von Erfolgsindikatoren und, sofern dies begründet werden kann, von indikativen Überwachungszielen.

- Der Rat sollte für die Tagung des Europäischen Rates in Wien einen Bericht über die bisherigen Erfahrungen und die beste Praxis der Mitgliedstaaten in bezug auf die Einbeziehung von Umweltanforderungen in andere Politikbereiche erstellen, um auf dieser Grundlage bessere Gemeinschaftsverfahren ausarbeiten zu können.
- Der Rat sollte in den politischen Schlüsselbereichen prioritäre Maßnahmen für die Einbeziehung von Umweltaspekten beschreiben und wirksame Mechanismen zur Überwachung der praktischen Umsetzung vorsehen.
- Der Rat sollte sicherstellen, daß bei seinen Entscheidungen über neue Vorschläge Umweltfragen angemessen berücksichtigt werden. Er sollte sich ferner dazu verpflichten, seine derzeitigen organisatorischen Abläufe daraufhin zu überprüfen, ob sie eine wirksame Umsetzung dieser Strategie gewährleisten.
- Der Europäische Rat sollte in regelmäßigen Abständen die Einbeziehung von Umweltfragen in wichtige Politikbereiche überprüfen.
- Das Parlament sollte seine derzeitigen organisatorischen Abläufe überprüfen, um sicherzustellen, daß bei seiner Entscheidungsfindung die Notwendigkeit der Einbeziehung von Umweltaspekten berücksichtigt wird.
- Das Parlament sollte Prioritäten für die Einbeziehung von Umweltaspekten in politische Schlüsselbereiche festlegen.
- Der Rat, das Parlament und die Kommission sollten gemeinsam die Entwicklung von Mechanismen für die Umsetzung dieser Leitlinien und für die Überwachung der praktischen Umsetzung besprechen.

Einbeziehung des Umweltschutzes in einzelne Politikbereiche

Die vollständige Einbeziehung des Umweltschutzes in andere Politikbereiche kann nur langfristig erfolgen und erfordert einen schrittweisen Ansatz, der sich auf die gemachten Erfahrungen stützt. Hierzu müssen letztendlich die Auswirkungen dieses Ansatzes auf alle Politikbereiche geprüft werden. Allerdings ist die Kommission der Auffassung, daß zunächst zwei wichtigen und dringenden Maßnahmenpaketen der Vorrang eingeräumt werden sollte - der Agenda 2000 und der Umsetzung des Kyoter Protokolls, wo in naher

zunächst zwei wichtigen und dringenden Maßnahmenpaketen der Vorrang eingeräumt werden sollte - der Agenda 2000 und der Umsetzung des Kyoter Protokolls, wo in naher Zukunft Entscheidungen anstehen. Obwohl sich die beiden Maßnahmenpakete vom Inhalt her unterscheiden, sind die obengenannten Leitlinien flexibel und stabil genug, beiden Beispielen gerecht zu werden.

1. Die Agenda 2000 hat hohe Priorität und beinhaltet konkrete Vorschläge der Kommission für Rechtsvorschriften, die zur Entscheidung anstehen und die einen erheblichen Teil des Gemeinschaftshaushaltes binden und so den Rahmen für die künftige Erweiterung festlegen.

2. Die Europäische Union ist mit dem Kyoter Protokoll bindende Verpflichtungen eingegangen. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen muß nun eingeleitet werden und erfordert signifikante politische Verlagerungen und die Einbindung eines breiten Spektrums von Politikbereichen.

Agenda 2000

Das Agenda 2000-Paket enthält Vorschläge für eine Reform der Landwirtschafts- und Kohäsionspolitik sowie ein Maßnahmenpaket zur Heranführung der Länder Mittel- und Osteuropas an die Gemeinschaft. Die Kommission hat besondere Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, daß bei jedem dieser Vorschläge Umweltfragen voll und ganz einbezogen werden.

Nachstehend sind die wichtigsten umweltrelevanten Aspekte dieser Vorschläge aufgeführt:

Kohäsionspolitik

- Die Vorschläge für die neuen Bestimmungen zu den Strukturfonds enthalten als Ziele den Schutz und die Verbesserung der Umwelt, um sicherzustellen, daß die Fonds in Zukunft einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.
- Projekte von besonderer Bedeutung für die Umwelt werden verstärkt unterstützt. Zusätzliche Umweltschäden gelten als eines der Kriterien für die Festlegung förderwürdiger Stadtgebiete in Ziel 2-Regionen.
- Die Kommission wird regionale Entwicklungspläne daraufhin bewerten, ob sie mit den Anforderungen an den Umweltschutz in Einklang stehen.
- Projekte mit einem Budget von über 50 Mio. ECU werden noch systematischer auf ihre Umweltfolgen geprüft.

- Bei der Erstellung von Interventionsprogrammen für die Strukturfonds werden Umweltbehörden und im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen einbezogen.

Landwirtschaft

- Die Vorschläge zur Reform der GAP beinhalten eine weitere Abkehr von der Preisstützung zugunsten von Direktzahlungen. Damit wird der Umwelt geholfen und die Wirtschaftlichkeit verbessert. Weniger stark verzerrte Preise führen zu einem ausgewogeneren Einsatz von umweltschädlichen Einsatzstoffen und zu einer weniger intensiven Nutzung sensibler Böden.
- Die Mitgliedstaaten müssen ferner sicherstellen, daß Umweltauflagen eingehalten werden, und bei Bedarf direkte Zahlungen von solchen Bestimmungen abhängig machen. In naher Zukunft könnten 80 % des Agrarhaushalts der EU auf direkte Zahlungen entfallen.
- Einen neuen Pfeiler in der GAP bildet das Programm für die Entwicklung der ländlichen Räume. Ein erheblicher Teil der Mittel wird für Maßnahmen bereitgestellt, die sich positiv auf die Umwelt auswirken. Sonstige im Rahmen dieses Programms durchgeführte Projekte sollten mit den Umweltzielen in Einklang stehen.

Erweiterung

- Die beitrittswilligen Länder sind derzeit damit befaßt, realistische nationale Programme, einschließlich langfristiger Strategien, für die schrittweise Anpassung an das bestehende EU-Umweltrecht zu erstellen, und einige haben bereits begonnen, es auch anzuwenden.
- Die mit neuen Auflagen versehene Heranführungsstrategie räumt umweltfreundlichen Investitionen und dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen für die Um- und Durchsetzung des EU-Umweltrechts einen hohen Stellenwert ein.
- Mehr Finanzmittel wie PHARE, ISPA und die Fördermittel für die Landwirtschaft werden den Beitrittskandidaten helfen, weitere Ressourcen für den Umweltschutz zu mobilisieren.

In ihrem Maßnahmenpaket zur Agenda 2000 hat sich die Kommission darum bemüht, das richtige Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der jeweiligen Sektoren, der Verbesserung der Umwelt und dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu finden. Die Kommission ist der Auffassung, daß die obengenannten Bestimmungen wichtige Elemente der Vorschläge sind. Bei der Verabschiedung des Maßnahmenpaketes wird es darauf ankommen, die Ausgewogenheit zu wahren, um den Umweltschutz stärker in diese Politikbereiche einzubeziehen.

Klimaveränderung - Einhaltung unserer in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen

Es gibt kein besseres Beispiel für die unabdingbare Notwendigkeit, Umweltbelange in andere Politikbereiche einzubeziehen, als die Klimaveränderung. Das in Kyoto vereinbarte Protokoll der Weltklimakonvention enthält ehrgeizige Ziele zur Reduzierung der Treibhausgase bis zum Zeitraum 2008 bis 2012. Die Erfüllung dieser Verpflichtung und die Einsicht, daß anschließend weitere Reduzierungen notwendig sein werden, müssen bei der Gestaltung aller wichtigen Politikbereiche ein vorrangiges Anliegen sein.

Dies bedingt erhebliche Veränderungen, z.B. in der Energiepolitik und beim Energieeinsatz. Beim Verkehr sind die derzeitigen Wachstumswahlen bei Verkehrsträgern mit besonders ineffizientem Energieverbrauch höchst bedenklich. Eine Fortsetzung dieser Trends wird die Fähigkeit der Gemeinschaft gefährden, ihre Verpflichtungen zu erfüllen.

Die Kommission bereitet derzeit eine Mitteilung vor, in der sie erste Vorstellungen skizziert, wie die Gemeinschaft ihren Verpflichtungen nachkommen will. Daran anschließen müssen sich konkrete Initiativen in Schlüsselbereichen wie Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft.

Die Ausarbeitung und Festlegung von Strategien und Maßnahmen erfordert einen intensiven Dialog und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Umweltministern und den Ressortministern mehrerer Politikbereiche. Die britische Präsidentschaft hat hier eine Vorreiterrolle übernommen, indem sie gemeinsame Tagungen des Umwelt- und Verkehrsrats einführte. Der weitere Ausbau einer derartigen Zusammenarbeit könnte bei der Ausarbeitung von Initiativen durch die jeweiligen Räte hilfreich sein, die für die Umsetzung unserer in Kyoto eingegangenen internationalen Verpflichtungen notwendig sind. Damit können die obengenannten Leitlinien praktisch umgesetzt werden.

Schlußfolgerung

Die Berücksichtigung von Umweltfragen in anderen Politikbereichen ist nicht länger eine Option, sondern dringend geboten. Die oben erläuterten Leitlinien sind ein erster praktischer Schritt, sich dieser Herausforderung zu stellen. Dies ist jedoch keine einmalige Angelegenheit, sondern ein regelmäßig zu überprüfender Prozeß, der ständig an die Erfahrungen angepaßt werden muß.

Auch wenn wir uns zunächst auf zwei dringende Schwerpunkte konzentriert haben - Agenda 2000 und unsere in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen-, gilt das Integrationsprinzip selbstverständlich auch für andere Politikbereiche. Deshalb ist es unabdingbar, wie in den vorgeschlagenen Leitlinien erläutert, Strategien in bezug auf

andere Politikbereiche festzulegen. Themen wie der Binnenmarkt und Industrie, Entwicklung und Handelspolitik, Tourismus, Fischerei und Besteuerung sind Beispiele, mit denen sich die Institutionen möglichst bald befassen sollten.

Um diesen Prozeß in Gang zu bringen und seine erfolgreiche Umsetzung zu überwachen, müssen die Staats- und Regierungschefs sich eindeutig dazu bekennen.

ISSN 0254-1467

KOM(98) 333 endg.

DOKUMENTE

DE

03 05 14

Katalognummer : CB-CO-98-366-DE-C

ISBN 92-78-36970-5

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg