

# Nachfassen bei den Umweltstandards: die Kosten drängen, der Nutzen folgt

von Patrick ten Brink und Andrew Farmer\*)

**Zehn Staaten werden am 1. Mai 2004 der EU beitreten. Im Zusammenhang mit den Herausforderungen während des Beitrittsprozesses haben diese Länder eine Reihe von bemerkenswerten Leistungen erbracht. Dieser wird es auch noch in Zukunft bedürfen.**

**Die Umweltfrage ist dabei eine der umfassendsten und komplexesten Herausforderungen, um so mehr, als hier häufig Interessengegensätze zwischen verschiedenen Ministerien um Budgets und andere knappe Ressourcen zutage treten.**

Jedes Land muss die Gesamtheit des EU-Umweltrechts<sup>1</sup> übernehmen, das rund 300 Verordnungen und Regelungen umfasst, inklusive Tochterrichtlinien und Abänderungen.

Der enorme Umfang dieser Aufgabe bringt es mit sich, dass es den Beitrittsländern der EU nicht möglich gewesen ist, rechtzeitig alles umzusetzen. Folglich wurde eine Reihe von Übergangsfristen zwischen diesen Staaten und der EU ausgehandelt. Damit soll sichergestellt werden, dass ein politisch realistischer Zeitplan für die Umsetzung auch einen Konsens findet, während es reale Verpflichtungen gibt, die gewährleisten, dass der Umwelt angemessene Aufmerksamkeit gewidmet wird, das EU-Recht respektiert wird und den neu beitretenden Ländern keine unfairen Vorteile gegenüber den schon bestehenden Mitgliedsstaaten erwachsen. Es wurde darauf geachtet, dass die Übergangsfristen nur dort bestehen, wo sie wirklich notwendig sind und es wurde auch beträchtlicher Druck ausgeübt, um vor dem EU-Beitritt wirkliche Fortschritte bei den Umweltdossiers zu erzielen.

Die Herausforderung für die Beitrittsländer liegt auf der einen Ebene darin, eine Umweltgesetzgebung zu etablieren, die in Übereinstimmung zu jener der EU ist. Auf einer anderen Ebene geht es darum, die nötigen administrativen Strukturen zu schaffen, die eine effiziente und effektive Implementierung sichern können. Auf einer weiteren Ebene schließlich gilt es, die nötigen ökonomischen Ressourcen zu finden und jenen Projekten zuzuweisen, die den größtmöglichen Nutzen versprechen.

## Die Einhaltung der Rechtsordnung

Die Umsetzung des Umwelt-Acquis der EU ist, obwohl eine enorme Aufgabe, in den neuen Beitrittsländern bereits weit vorangeschritten und in der Tat nahezu abgeschlossen, obwohl es noch einige Lücken gibt, die im Begriff sind, geschlossen zu werden. Es ist wichtig zu betonen, dass es für die legislative Umsetzung verschiedene Wege gibt. Es ist entweder die simple Überführung des EU-Rechts in nationales Recht möglich oder aber die Schaffung fein abgestimmter Gesetze, um solcherart die nationalen Besonderheiten der betroffenen Länder besser zu berücksichtigen. Darüber hinaus können die Bestimmungen des EU-Rechts als Ergänzung an die existierenden nationalen Gesetze angefügt werden oder aber sie werden zum Anlass genommen, um das bestehende Recht einer umfassenden Reform zu unterziehen. Es ist interessant, dass viele der neuen Beitrittsstaaten bei der Eingliederung der IPPC-Verordnung (Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung) in ihr Recht mit radikalen Änderungen im Bereich industrieller Regelungen sehr ambitioniert vorgegangen sind, während viele der bestehenden Mitgliedsstaaten ihre Gesetze einfach nur ergänzt haben.

## Die Schaffung von Kapazitäten in der Verwaltung

Vieles in der Gesetzgebung erfordert die Herausbildung kompetenter Behörden sowie die Zuordnung spezifischer Verantwortungsbereiche oder Aufgaben (wie einheitliche Genehmigungsverfahren oder Inspektion). Schlüsselanforderungen dabei sind folgende:<sup>2</sup>

- Ausreichend geschultes Personal muss in allen Behörden bereit gestellt werden.
- In vielen Ländern müssen regionale und lokale Behörden mit ausreichenden Kenntnissen und Ressourcen ausgestattet werden.
- Amtswege (z.B. einheitliche Genehmigungsverfahren) müssen verbessert werden.

\*) Patrick ten Brink und Dr. Andrew Farmer sind Senior-Mitglieder des Institute for European Environmental Policy (IEEP). P. ten Brink ist Leiter des Brüsseler Büros und A. Farmer arbeitet in der Londoner Niederlassung.

### Die Kosten der Gesetzesumsetzung

Die Kosten der Implementierung des Acquis wurden für alle neuen Beitrittsländer sehr grob auf rund 120 Mrd. Euro geschätzt – allein für die Investitionen. Andere spätere Zahlen reduzieren diesen Wert auf rund 80 bis 110 Milliarden.<sup>3</sup> Sofern wir jedoch Betriebs- und Erhaltungskosten inkludieren, könnten diese Zahlen begreiflicherweise nahe am Zweifachen dieses Wertes liegen.

Diese Kosten müssen von verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Behörden (beispielsweise für Mülldeponien oder Abwasserentsorgungsnetze), der Industrie (z.B. Abgasemissionskontrolle) sowie Haushalten und Konsumenten aufgebracht werden. Die Kapazitäten, diese Investitionen zu tätigen, variieren stark. Kleine Gemeinden sind in einer schwächeren Position als große Städte. Ältere und kleinere Fabriken können sich Aufrüstungen meist weniger leicht leisten als große wie Raffinerien, Tankstellen oder Lagerfirmen. In manchen Fällen sind die Infrastruktur oder die Betriebsanlagen zu alt, um verbessert oder aufpoliert zu werden und neue Anlagen müssen errichtet werden.

Die zehn Länder haben bereits äußerst bemerkenswerte Investitionen in die Umwelt vorgenommen und tun dies auch weiterhin. Manche dieser Staaten investieren einen größeren Anteil ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) als dies bei den EU-Mitgliedsländern der Fall ist. So hat die Tschechische Republik rund 2,6 Prozent ihres BIP investiert, währenddessen der EU-Durchschnitt bei 2,3 Prozent des BIP liegt. Im Jahr 1999 betrugen die durchschnittlichen Ausgaben in den damaligen Kandidatenländern im Jahr 1,9 Prozent. Selbst dort, wo die Investitionen ein hohes Niveau erreichen, ist es klar, dass alle nötigen Investitionen bis zum Eintritt in die EU weder ökonomisch machbar waren noch könnte man sie mit Recht als angemessen bezeichnen. Folglich ist eine beschränkte Anzahl an Übergangsfristen für bestimmte Gesetzesteile vereinbart worden, und innerhalb dieser für bestimmte Maßnahmen und Einrichtungen, meist für jene Gebiete, in denen die umfangreichsten Investitionen getätigt werden müssen.

### Die Implementierung – gleich für die gesamte EU-25

In den Beitrittsverhandlungen wurde klargestellt, dass manche Richtlinien ganz besonders wichtig sind, und zwar wegen ihrer Ziele bzw. angesichts ihrer Wechselwirkung mit anderen Richtlinien. Da gab es weder einen Verhandlungsspielraum noch eine Fristerstreckung bei der Umsetzung. Dazu gehören zuvorderst die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie und die Rahmenrichtlinien (Luft, Wasser, Abfall), die die Basis für andere bilden. Darüber hinaus

wurde festgehalten, dass weder der Naturschutz (Lebensraum, Vögel) das Thema von Übergangsperioden sein würde (obschon in letzter Minute Übergangsfristen für Estland und Malta vereinbart wurden) noch neue Einrichtungen oder Bereiche, die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes wichtig sind.

Es wurde desgleichen definiert, dass die Umsetzungsfristen für manche bestehende Gesetze häufig in die Zeit nach dem 1. Mai 2004 fallen. Dies gilt für alle Länder und ist somit keine Übergangsperiode.

### Bereiche, in denen Übergangsangebote verhandelt wurden

Alle beitretenden Staaten haben Übergangsangebote verhandelt, obgleich es bei manchen um wenige (bei der Tschechischen Republik und Slowenien waren es beispielsweise drei Richtlinien) und bei anderen um viele ging (zehn Richtlinien bei Polen). In manchen Fällen wurden Übergangsfristen für nur ein oder zwei weitere Jahre vereinbart (z.B. die Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bei der Lagerung von Benzin und beim Recycling von Verpackungsmüll). In anderen Fällen ging es um längere Fristen im Speziellen bis zu 2015 in der Angelegenheit der Investitionen für die Trinkwasserverordnung (Estland, Lettland und Malta) sowie für die Richtlinie für die Behandlung von kommunalem Abwasser (alle zehn Staaten). Zu den vereinbarten Übergangsfristen zählen die folgenden:

- die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser – in Anbetracht der Tatsache, dass die Kosten über einen breiten Zeitraum zu streuen sind und insbesondere kleinere Kommunen Schwierigkeiten haben werden, die nötigen Investitionssummen aufzutreiben
- die Mülldeponie-Richtlinie – beispielsweise für Ölschiefer in Estland (2009) angesichts der dortigen besonderen Ressourcen; für spezielle flüssige Abfälle in Bulgarien (2014); desgleichen in Polen im Zusammenhang mit der Schaffung von Kapazitäten auf dem Niveau von Gminas (den kleinsten Verwaltungseinheiten (2012)
- die Richtlinie über die Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC-Emissionen) bei der Lagerung und Distribution von Benzin – angesichts der Schwierigkeiten, mit denen sich kleinere Einrichtungen konfrontiert sehen
- der Schwefelgehalt bestimmter Flüssigkeiten aufgrund des Investitionsbedarfs für bestimmte Raffinerien
- Trinkwasser – in Anbetracht der Infrastrukturkosten
- Verklappung gefährlicher Substanzen ins Wasser
- Verpackung und Verpackungsmüll – in Anbetracht der verfügbaren Technologie



- Mülltransport, um Zeit zum Aufbau nationaler Recycling-Infrastrukturen zu gewinnen
  - die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) für bestehende Anlagen aufgrund der Kosten und der Notwendigkeit der Einbindung in Investitionszyklen
  - die Richtlinie für Großfeuerungsanlagen in Anbetracht der Kosten
  - die Richtlinie über die Verbrennung gefährlicher Abfälle
- Die Übergangsfristen werden weitgehend von den Kostenfaktoren und den Realisierungsmöglichkeiten der Zeitpläne bestimmt.

#### **Der Zustand der Umwelt – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft**

Der Gesamtzustand der Beitrittsländer hat in den 1990er Jahren beträchtliche Verbesserungen erfahren. Dazu gehören Beispiele wie diese:

- eine umfangreiche Reduktion der Luftschadstoffemissionen im so genannten Schwarzen Dreieck Tschechische Republik, Deutschland und Polen
- ein signifikanter Rückgang bei der maritimen Phosphorverklappung in den Baltischen Staaten
- die Auflassung der Produktion von verbleitem Benzin in allen Ländern

Es ist verlockend, Verbesserungen im Umweltbereich dem EU-Beitrittsprozess zuzuschreiben. Tatsächlich aber wurden viele dieser Veränderungen durch den Transformationsprozess, der das Planwirtschaftssystem überwand, angetrieben. Als ökonomischer Reflex dieses Prozesses wurden viele alte, ineffiziente Industrieanlagen geschlossen. Die EU-Gesetze haben allerdings vielfach Vorbildwirkung gehabt.

Die neuen Gesetze werden innerhalb der nächsten Jahre sukzessive in Kraft treten (inklusive der Übergangsfristen). Dabei ist Folgendes klar:

- Die Industrie hat noch einen langen Weg vor sich, bis sie die Auflagen der IPPC-Richtlinie erfüllt.
  - Der Standard der Abwasserbehandlungssysteme liegt deutlich unter dem in der EU.
  - Die Emissionsprobleme kleinerer Verursacher sind zu lösen.
  - Der Schutz der Artenvielfalt muss verbessert und überwacht werden.
  - Das Müllmanagement hat EU-Standards noch lange nicht erreicht, mit – unter anderem – Müllsammlung, Recycling und Abfallbeseitigung auf bescheidenem Niveau.
- Ansichts der Tatsache, dass die Umsetzung der EU-Geset-

ze auf signifikante Art zu einer Lösung dieser und anderer Probleme führen wird, sollten umfangreiche Verbesserungen im Umweltbereich erwartet werden. Es wird reinere Luft und klareres Wasser geben, obgleich der genaue Grad der Verbesserung nur schwer vorhersagbar ist.

Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass auch neue Probleme auftauchen werden:

- Während die Emissionen der einzelnen Fahrzeuge zurückgehen, wird die Anzahl der Fahrzeuge insgesamt enorm steigen.
- Die Entwicklung einer umfassenden Infrastruktur – vor allem Straßen – kann den Anforderungen von Natura 2000 zuwiderlaufen.
- Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU könnte zur Übernahme mancher umweltschädigender Praktiken führen (genauso wie zur Förderung nachhaltigen Wirtschaftens).
- Das Wirtschaftswachstum wird den Pro-Kopf-Verbrauch von Ressourcen steigern und möglicherweise die Vorteile von verbessertem Recycling und anderer Methoden zunichte machen.

Mit diesen Problemen sehen sich natürlich auch die bestehenden Mitgliedsstaaten konfrontiert und es wird wichtig sein, die Betroffenen in den Beitrittsländern in die laufende Debatte über die Umweltpolitik in der EU einzubeziehen.

#### **Die Vorteile der Umsetzung des Acquis**

Um die Kosten der Umsetzung wird zwar viel Aufhebens gemacht, der Nutzen hingegen wird oftmals vergessen oder zu spät beachtet, als dass er bei der Prioritätensetzung oder der Budgetverteilung angemessen berücksichtigt würde. Die Vorteile der Umsetzung sind jedoch sehr real und wenn sie als wirtschaftliche Größe ausgewiesen werden, ist erkennbar, dass eben diese positiven Ergebnisse mit Leichtigkeit die Kosten aufwiegen. Nach Schätzung einer großen Studie wird sich der Gesamtnutzen aus der Umsetzung der EU-Umweltrichtlinien in den Kandidatenländern zwischen 134 und 681 Mrd. Euro bewegen.<sup>4</sup> Die Implementierung des Acquis ist somit vor allem eine Verteilungsfrage, je nachdem, wer welche Lasten zu gewärtigen hat.

Die Umsetzung des Acquis bringt ein Fülle von unterschiedlichen Vorteilen:

- **Gesundheit:** Direkter Nutzen für das Gesundheitswesen, zum Beispiel durch den Rückgang der Krankheitsfälle und die Vermeidung früher Sterblichkeit, besonders bei Atemwegserkrankungen
- **Ressourcen:** Vorteile in den Bereichen der Umwelt, die

ökonomisch genutzt werden, wie Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Fischerei

– **Ökosystem:** Vorteile für die kommerziell ungenutzte Natur und für das Leistungsangebot des Ökosystems (Kohlelagerstätten, Überschwemmungsschutz und dort, wo das Ökosystem für Wasser und dessen Reinigung sorgt). Die Beeinträchtigung dieses Systems kann zum Verlust von Ressourcen und häufig zu beträchtlichen zusätzlichen Aufwendungen führen.

– **Soziales:** Nutzen für die Gesellschaft als Ganzes, inklusive Schutz und Zugang zum natürlichen und kulturellen Erbe (Vermeidung von Luftverschmutzungsschäden an historischen Gebäuden oder die Zerstörung historischer Landschaften), Erholungsmöglichkeiten wie Fischen oder Baden, sozialer Zusammenhalt und die Entwicklung einer Zivilgesellschaft (dank des verbesserten Zugangs zu Information und Beratung sowie mehr Einbeziehung)

– **Ökonomie:** Zusätzliche Vorteile jenseits der unmittelbaren ökonomischen Ausbeutung, inklusive lokaler und regionaler Entwicklung (Investitionsanreize). Dazu gehören auch steigende Beschäftigung durch Investitionen in Umweltmaßnahmen, Ökoeffizienzgewinne, die Weiterentwicklung bestehender sowie die Schaffung neuer Industrien und Sektoren, Effekte auf Zahlungsbilanz und Handel (Reduktion des Rohstoffimports je mehr Abfall wiederverwertet und dem Recycling zugeführt wird). Dazu kommen Vorteile, die im direkten Zusammenhang mit den natürlichen Ressourcen stehen, wie Tourismus durch saubere Strände oder Ökotourismus.

Es ist zu erwarten, dass der gesundheitliche Nutzen angesichts der Verbesserung der Luftqualität zufolge der Reduktion von Schadstoffemissionen von Kraftwerken, großen industriellen Anlagen und Fahrzeugen besonders bedeutsam sein wird. Die Studie von ECOTEC schätzt, dass jährlich zwischen 15.000 und 34.000 vorzeitige Todesfälle aufgrund von Luftverschmutzung weniger zu erwarten sein werden und zwischen 43.000 und 180.000 weniger Bronchitisfälle.

Darüber hinaus wird es eine spürbare Verbesserung beim Zugang zu reinem Trinkwasser sowie sauberen Badegewässern und Flüssen geben. Die beiden letzteren sollten zu signifikanten Vorteilen im sozialen Bereich (Baden, Fischen) und im Tourismus führen.

Starke Verbesserungen im Müllmanagement sollten eine Verringerung der Deponieprobleme mit sich bringen sowie eine Reduktion der Methanemissionen, niedrigere Niveaus bei Durchsickerungen ins Grundwasser und verbesserte Verbrennungsanlagen. All dies hat positive Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt.

Letztlich sollte die Umsetzung der Richtlinie für Lebensräume und Vögel einen umfassenden Schutz der Artenvielfalt zur Folge haben, die in den Beitrittsländern oftmals reicher ist als in vielen bestehenden Mitgliedsstaaten.

### Die verbleibenden Aufgaben

Viele Aufgaben stehen den Beitrittsländern noch bevor. Dazu gehören:

– die endgültige Widmung der Natura-2000-Flächen, die als vordringliches Anliegen der Kommission definiert worden ist

– die Sicherstellung, dass gewidmete Flächen angemessen geschützt sind und ihre Bewahrung überwacht wird

– die Einführung effizienter Maßnahmen zur Sicherstellung öffentlicher Partizipation bei einer Reihe von Implementierungen

– die Sicherstellung, dass angemessene Summen für die Umsetzung von Richtlinien, die umfangreiche Investitionen erfordern, innerhalb der versprochenen Fristen zur Verfügung stehen

– die Sicherstellung, dass die Investitionsprojekte richtig zugeordnet, priorisiert und ausgewählt werden – bei optimaler Kosten-Nutzen-Relation

– Nachdem die Verhandlungen mit den EU-Institutionen beendet worden sind, wurden weitere EU-Gesetze übernommen (z.B. Emissionshandel). Diesen Gesetzen wird gleiche Aufmerksamkeit zu widmen sein.

– Die neuen Mitgliedsstaaten werden ebenfalls konstruktiv zur Schaffung neuer Gesetze und zur Revision der bestehenden beizutragen haben.

Schlussendlich bedeutet die Erweiterung auch eine große Herausforderung für die Kommission. Sie muss die komplette Erfüllung des Acquis innerhalb der akkordierten Fristen garantieren. Dies ist ein äußerst komplexer Prozess und wir werden sehen, wie sie diese Aufgabe bewältigt. †

1 Es gibt eine zusätzliche Herausforderung, auch internationale, nationale und EU-Verpflichtungen zu erfüllen, die über die Implementierung der EU-Gesetze hinausgehen. Das macht die Aufgabe umfangreicher und komplexer, wird hier aber nicht weiter erörtert.

2 Ecotec (2002) *Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries*.

3 CEC (2001): Communication from the Commission – *The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries*

4 For the ECOTEC, IEEP, EFTEC, Metroeconomica and TME et al *Benefits of Compliance* report see: <http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit.htm>. For a short summary see ten Brink P (2002) *The Benefits from the Implementation of the EU Environmental Acquis in the Candidate Countries*. Intereconomics, Review of European Economic Policy, Volume 37, No 6, November/December 2002 pp 287–292 Hamburg, Germany.

Der Beitrag wurde von Mag. Edith Vanghelof aus dem Englischen übersetzt.

