



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

013746/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 21/05/07

Brüssel, den 21.5.2007  
KOM(2007) 262 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Beteiligung der Kommission am "Umwelt für Europa"-Prozess im Anschluss an die  
Ministerkonferenz in Belgrad 2007**

[SEK(2007) 633]

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Beteiligung der Kommission am "Umwelt für Europa"-Prozess im Anschluss an die Ministerkonferenz in Belgrad 2007

### 1. EINLEITUNG

Der "Umwelt für Europa"-Prozess (UfE) ist eine informelle multilaterale Rahmenregelung aus dem Jahr 1991 zur umweltpolitischen Sensibilisierung der mittel- und osteuropäischen Länder, die im Begriff waren, sich aus ihrem früheren politischen Regime heraus zu marktwirtschaftlichen und demokratischen Staaten zu entwickeln. Der Prozess wurde mit einer lockeren Struktur konzipiert, die von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) überwacht wurde. Von Anfang an bestand keinerlei formelle Verbindung zwischen dem UfE-Prozess und der Europäischen Union (EU), obgleich die Europäische Kommission und viele EU-Mitgliedstaaten zu den aktivsten Spendern und Teilnehmern zählten und dies immer noch sind.

Der "Umwelt für Europa"-Prozess hatte zum Ziel, Umweltqualität und Umweltpolitiken auf dem europäischen Kontinent zu harmonisieren und im Zuge des Übergangs zu Marktwirtschaft und Demokratie Frieden, Stabilität und nachhaltige Entwicklung zu sichern. Dies war in den frühen 90er Jahren insofern von besonderer Bedeutung, als eine Rahmenregelung geschaffen wurde, die es gestattete, Prioritäten zu setzen und die Maßnahmen der vielen unterschiedlichen Akteure der damaligen Zeit zu koordinieren.

16 Jahre später hat sich die politische Landschaft des europäischen Kontinents grundlegend verändert. Die meisten mittel- und osteuropäischen Länder, auf die der UfE-Prozess ausgerichtet war, sind mittlerweile Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wodurch engere Verbindungen zu den Ländern entstehen, die heute die neuen Nachbarn der Gemeinschaft sind. Die Beziehungen EU-Russland haben sich zu einer weitreichenden Strategischen Partnerschaft entwickelt (die in dem neuen Rahmenabkommen EU-Russland zum Ausdruck kommen wird, dessen Aushandlung in Kürze beginnen soll). Der Stabilisations- und Assoziationsprozess stellt den südosteuropäischen Ländern eine eventuelle EU-Mitgliedschaft in Aussicht. Die Entwicklung und Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik<sup>1</sup>, die Aushandlung eines neuen erweiterten Abkommens mit der Ukraine, das dem Wunsch der Ukraine nach einer engeren Beziehung zur EU Rechnung trägt, der politische Dialog zwischen der EU und den Ländern Zentralasiens und die jüngste Mitteilung der Kommission

---

<sup>1</sup> In der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (KOM(2006) 726 endg.) werden verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Politik vorgeschlagen, darunter auch die Förderung zwischenmenschlicher Kontakte, die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit und die Schaffung einer thematischen Dimension für die ENP, die verschiedene Bereiche wie Umwelt, Verkehr und Energie betrafte. Betont wird auch die wirksame Umsetzung – existierender oder neuer - multilateraler Abkommen und Prozesse.

über eine "Schwarzmeersynergie"<sup>2</sup> bieten insgesamt neue Gelegenheiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Union und Ländern der UNECE-Region.

Daher müssen sich Umweltmaßnahmen heute in den jüngst verstärkten und strukturierten außenpolitischen Rahmen einfügen, der von der EU befürwortet wird. Dies wird auch zu einer besseren Koordinierung existierender Umweltprozesse in der Region und somit zu einem umfassenderen und klareren Ansatz der EU und ihrer Partnerländer beitragen.

Der "Umwelt für Europa"-Prozess steht heute am Scheideweg. Die Vorbereitungen für die nächste UfE-Ministerkonferenz, die im Oktober 2007 in Belgrad stattfinden soll, laufen. Die Zeit ist daher reif, über die Zukunft des "Umwelt für Europa"-Prozesses und die Strategie für die Zeit nach der Belgrader Konferenz für die Teilnahme der Kommission an multilateralen Maßnahmen in der gesamteuropäischen Region nachzudenken.

Die vorliegende Mitteilung erläutert den Standpunkt der Europäischen Kommission zur Zukunft des "Umwelt für Europa"-Prozesses und ihre Einbindung in UfE-bezogene Maßnahmen nach der Konferenz von Belgrad. Sie ist als Beitrag zu den Debatten der Ministerkonferenz von 2007 gedacht, bei der die Zukunft des "Umwelt für Europa"-Prozesses einer der Hauptpunkte der Tagesordnung sein wird.

## **2. DIE ERGEBNISSE DES "UMWELT FÜR EUROPA"-PROZESSES**

Wenn der UfE-Prozess seit Jahren geschätzt wird, so ist dies nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Nichts und Niemand ausgeschlossen ist und in den multilateralen Gremien des Prozesses alle Mitgliedsländer gehört werden. Der Prozess schaffte einen Rahmen zur Verbesserung der Umweltmaßnahmen und Umweltbedingungen in der UNECE-Region. Diese Bemühungen wurden im Zuge des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer im Jahr 2004 und Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 einerseits von der EU buchstäblich "überholt", während andererseits die Entwicklung von Umweltpolitiken in den anderen osteuropäischen Ländern des früheren sowjetischen Raums aufgrund größerer interner politischer und wirtschaftlicher Zwänge eher langsam voranschritt.

Ein wesentliches Ergebnis des UfE-Prozesses ist der Beitrag der UNECE-Arbeitsgruppe für Umwelt-Monitoring und Umweltprüfung (*Working Group on Environmental Monitoring and Assessment*, WGEMA) zur Vorbereitung der so genannten gesamteuropäischen Umweltprüfberichte, die (unter der Federführung der Europäischen Umweltagentur) für jede Ministerkonferenz erstellt werden.

Eines der "Vorzeigergebnisse" des UfE-Prozesses ist die Umweltstrategie für Osteuropa, den Kaukasus und Zentralasien (*Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, EECCA), deren Ziel es ist, im Rahmen einer engen Zusammenarbeit Lösungen für die gängigen Umweltprobleme der EECCA-Länder<sup>3</sup> zu finden. Die Strategie, die auf der Ministerkonferenz von Kiew im Jahr 2003 angenommen wurde, hat sowohl Befürworter als auch Kritiker. Erstere argumentieren in der Regel, dass die Strategie eine gemeinsame Rahmenregelung zur

---

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission über die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit (KOM(2007) 160 endg.).

<sup>3</sup> Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien: Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan.

Lösung von Umweltproblemen in Ländern mit gemeinsamer Vergangenheit (das Erbe der früheren Sowietunion) bietet, und reden eher von einem "Inspirationsdokument" als einem Regelwerk, weil klare Ziele und ein fester Zeitplan fehlen. Tatsächlich gibt es bisher kaum Anhaltspunkte dafür, dass man auf nationaler Ebene ernsthaft bemüht ist, diese EECCA-Strategie anzuwenden.

Die UNECE-Umweltkonventionen<sup>4</sup> sind an sich nicht Teil des UfE-Prozesses, werden jedoch oft als positive Prozess-"Ergebnisse" angeführt. Die schwache Ratifizierung und Umsetzung einiger der fünf UNECE-Umweltkonventionen und der dazugehörigen Protokolle, vor allem in den EECCA-Ländern, gibt jedoch Anlass zur Besorgnis.

Alle 4 oder 5 Jahre finden Ministerkonferenzen statt, um Maßnahmen in der Region anzuregen. Es hat jedoch in der Vergangenheit eine gewisse Tendenz bestanden, Umweltfragen auf die Tagesordnung zu setzen, die mitunter bereits in anderen multilateralen internationalen Foren debattiert werden, mit dem Ergebnis, dass die Diskussionen nicht immer so produktiv waren wie ursprünglich geplant. So wurde beispielsweise in Kiew viel Verhandlungszeit darauf verwendet, Fragen wie Klimawandel, GMO und nukleare Sicherheit zu diskutieren, obgleich Entscheidungen über diese Probleme nicht in die Zuständigkeit des UfE-Prozesses fallen und von anderen internationalen Gremien zufrieden stellend behandelt werden.

### **3. VON KIEW NACH BELGRAD**

Auf der letzten UfE-Ministerkonferenz im Jahr 2003 in Kiew hat die Europäische Kommission ihren Standpunkt zur Zukunft des UfE-Prozesses und ihrer Beziehung dazu in einer Mitteilung mit dem Titel "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Gesamteuropäische Zusammenarbeit im Umweltbereich nach der Konferenz in Kiew 2003" (KOM (2003) 62 endg.) zum Ausdruck gebracht.

In diesem Dokument betonte die Kommission, dass die durch die erweiterte EU geschaffene neue politische Landschaft den künftigen Schwerpunkt und die Modalitäten des UfE-Prozesses beeinflussen dürfte. Aus diesem Blickwinkel regte sie im Jahr 2003 an, Tätigkeiten im Rahmen des UfE-Prozesses künftig auf strategische Initiativen innerhalb der EECCA-Region auszurichten, für die Erfahrung und Sachverstand mit Blick auf eine bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Spenderländern oder der EU ein zusätzlicher Pluspunkt sind.

Die Ministererklärung von Kiew reflektierte diese "Verlagerung nach Osten" insoweit, als sich die Minister offiziell darin einig waren, dass der UfE-Prozess künftig auf die EECCA-Region konzentriert würde. Ferner wurde vereinbart, die Tätigkeiten der UAP-Task Force (politische Lenkungsgruppe) und des Projektvorbereitungsausschusses (PPC) (Lenkungsgruppe für Finanzierung) zusammenzulegen, um die im Rahmen des Prozesses verfügbaren knappen Mittel zu rationalisieren. Es wird jedoch zur Kenntnis genommen, dass

---

<sup>4</sup> Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRAP); Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ("Espoo-Übereinkommen"); Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen; Übereinkommen über grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen; Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Übereinkommen").

der Beschluss, die nächste Ministerkonferenz in Belgrad abzuhalten, der in Kiew vereinbarten Verlagerung des geografischen Schwerpunktes nicht Rechnung trug.

Lage und Trends, wie sie von der Kommission in ihrer Mitteilung von 2003 dargelegt wurden, haben sich in den Jahren vor der Belgrader Ministerkonferenz von 2007 verschärft. Drei dieser Trends verdienen besonderes Augenmerk, da sie die Existenzberechtigung des UfE-Prozesses und seine künftige Funktion in Frage stellen:

- ∄ Erstens, die progressive Erweiterung der EU nach Osten: Die fünfte Erweiterung der EU bedeutet, dass 27 von 56 UNECE-Mitgliedsländern jetzt Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und drei weitere (Kroatien, Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) Bewerberländer sind. Vier weitere Staaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro) fallen zudem unter den Stabilisations- und Assoziationsprozess und sind ebenfalls potenzielle Beitrittskandidaten. Schließlich hat auch die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (die im Osten Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine umfasst) und der Strategischen Partnerschaft mit Russland die Beziehungen der EU zu den meisten verbleibenden UfE-Partnerländern inhaltlich stark verändert.
- ∄ Zweitens, die Innenpolitik der einzelnen EECCA-Länder und ihre Beziehungen zu Partnerländern driften zusehends auseinander. Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller EECCA-Länder als vereinte Region wird daher zunehmend in Frage gestellt.
- ∄ Drittens, Russland und einige andere EECCA-Länder wie Kasachstan haben seit den späten 90er Jahren ein schnelles Wirtschaftswachstum erfahren und sind für Umweltinvestitionen und Kapazitätenaufbau weitaus weniger auf Auslandhilfe angewiesen. Die meisten Spenderländer haben ihre Hilfsprogramme spürbar zurückgefahren.

Die anstehende UfE-Ministerkonferenz in Belgrad bietet die Gelegenheit, über die Errungenschaften des Prozesses Bilanz zu ziehen und über seine mögliche Zukunftsrolle in einem neuen geopolitischen Kontext nachzudenken.

Die meisten Mitgliedstaaten der EU und die Europäische Kommission haben den UfE-Prozess bisher durchaus befürwortet; daran hat sich bis heute nichts geändert. Es wurden jedoch unlängst Forderungen laut nach mehr Effizienz und deutlicherer Ausrichtung auf Tätigkeiten, von denen optimale Umweltvorteile erwartet werden können, beispielsweise durch Umsetzung bereits bestehender Instrumente anstatt Erörterung neuer Projekte. Die Europäische Kommission schließt sich diesem Standpunkt an.

#### **4. LÖSUNGSVORSCHLÄGE**

Nach Auffassung der Kommission hat der UfE-Prozess seit 1991 einen wichtigen Beitrag zum umweltpolitischen Übergang der CEE/SEE/EECCA-Länder geleistet. Seine Funktion wurde im Zuge der Entwicklung anderer Rahmenregelungen und Initiativen jedoch zusehends schwächer.

Heute decken die Umweltvorschriften und Umweltnormen der EU auch den Regelungsbedarf der neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa. Die große Mehrheit der verbleibenden Länder in der UNECE-Region haben durch Beitrittskandidatur, Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen und durch die Europäische Nachbarschaftspolitik, die den Umweltschutz durch besseres Regieren, das auch Vorschriften und Behörden umfasst, insgesamt fördert, starke Bindungen zur EU entwickelt. Diese bilaterale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Nichtmitgliedstaaten in der UNECE-Region bietet nach Auffassung der Kommission ein gezielteres Instrument zur Bekämpfung der Umweltprobleme der einzelnen Länder und zur Verteilung der EU-Beihilfen und fördert gleichzeitig die Koordinierung bestehender Umweltprozesse mit deutlichem Mehrwert.

Die EU unterstützt nachhaltig verschiedene multilaterale Umweltforen und arbeitet aktiv mit, wenn Themen, die auf der Belgrader Tagesordnung stehen, diskutiert werden. Dies ist beispielsweise bei der biologischen Vielfalt der Fall, die für die EU ein prioritäres Thema ist, für das die Kommission auf internationaler Ebene die Verschärfung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und die Aufstockung der Mittel für die Globale Umwelteinrichtung fordert.<sup>5</sup>

Ein weiteres Beispiel ist die nachhaltige Nutzung und Produktion; die diesbezügliche Thematische Strategie der EU für die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen hat auch eine externe Dimension, die u. a. auch eine Internationale Expertengruppe für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen vorsieht, die in Verbindung mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eingesetzt werden soll und unabhängige wissenschaftliche Empfehlungen zu den wichtigsten Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung abgeben wird. Wichtige Aspekte der Arbeit dieser Gruppe werden u. a. sein, Strategien zur Reduzierung der Umweltauswirkungen in rasch expandierenden Wirtschaftssystemen zu fördern, insbesondere durch Änderung nicht nachhaltiger Nutzungs- und Produktionsmuster, und in Entwicklungsländern Know-how zu schaffen und Kapazitäten aufzubauen.

Angesichts der zunehmend aktiven bilateralen Umweltbeziehungen der EU einerseits und der stetig zunehmenden Globalisierung der umweltpolitischen Zusammenarbeit andererseits ist die Kommission der Auffassung, dass die zentrale Rolle der UNECE nach der Belgrader Konferenz die Erleichterung der Umsetzung der Umweltübereinkommen der Vereinten Nationen in der Region sein sollte, vor allem angesichts des grenzüberschreitenden Geltungsbereichs dieser Konventionen. Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die UNECE auch ihre wichtige Rolle als Koordinator bei der regionalen Umsetzung des Johannesburger Aktionsprogramms von 2002 weiterspielen und ihre Arbeiten im Zusammenhang mit der Überprüfung der Umweltleistungen, die den Zielländern wertvolle politische Orientierungshilfen und potenziellen Spendern einen wichtigen Überblick bieten, fortsetzen sollte.

In diesem Sinne will die Kommission ihre Beteiligung am UfE-Prozess nach der Belgrader Konferenz auf die Initiativen und Tätigkeiten konzentrieren, die über die bilaterale Zusammenarbeit der EU nicht zufrieden stellend durchgeführt werden konnten.

---

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission - Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus - Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen (KOM(2006) 216 endg.).

Allgemeiner ausgedrückt, die Kommission wird - um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden, Kohärenz mit den bilateralen Arbeiten der EU zu gewährleisten und die Ressourcenzuteilung zu optimieren - ihre Mitwirkung, was den UfE-Prozess anbelangt, konzentrieren auf

- ∄ die aktive Mitwirkung an der Durchführung der existierenden UNECE-Umweltübereinkommen,
- ∄ die Förderung der UNECE-Überprüfung von Umweltleistungen,
- ∄ die Erleichterung und Förderung des Netzwerkes der Regionalen Umweltzentren der EECCA (soweit sie beim Kapazitätenaufbau in den Nachbarländern und in den zentralasiatischen Ländern potenziell eine Schlüsselrolle spielen können),
- ∄ die Beteiligung an ausgewählten subregionalen Initiativen, die für den UfE-Prozess von Belang sind, insbesondere Initiativen mit Schwerpunkt auf Zentralasien,
- ∄ die Förderung, zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten, der Verbesserung des Wassersektors in der EECCA-Region dahingehend, dass die Ziele der EU-Wasserinitiative (EUWI) erreicht werden.