

Angela Köppl, Kurt Kratena, Claudia Pichl*

Umweltpaket und umweltpolitischer Gestaltungsspielraum

Obwohl die Gründung der EG in erster Linie wirtschaftliche Ziele hatte, wurde bereits seit den siebziger Jahren auf der Ebene der Gemeinschaft auch Umweltpolitik betrieben. Dabei ging es jedoch vorerst weniger um die gemeinschaftsweite Verfolgung von Umweltzielen als vielmehr um die Befürchtung, daß durch unterschiedliche nationale Umweltstandards Handelshemmnisse entstehen könnten, die die wirtschaftlichen Zielsetzungen beeinträchtigen würden

Wenngleich der Stellenwert der Umweltpolitik in den letzten Jahren in der EU gestiegen ist, geraten dennoch die Anliegen des Umweltschutzes und das Ziel des freien Warenverkehrs immer wieder in Konflikt. Für ein Land wie Österreich ist entscheidend, im Falle eines Beitritts die Möglichkeiten des autonomen umweltpolitischen Handlungsspielraums zu nützen und seinen Einfluß in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik geltend zu machen.

ständen auch umweltbedingte Abweichungen von harmonisierten binnenmarktrelevanten Maßnahmen ermöglicht (Art 100a Abs 4).

Der EU-Vertrag von Maastricht (1992) schließlich führte eine weitere interessante Schutzklausel ein (Art 130r Abs 2): Mitgliedstaaten können aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen treffen, die

dann einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn ein Mitgliedsland eine Umweltschutzmaßnahme beibehalten will, die EU-weit bis dahin noch nicht geregelt war: Für den Fall, daß im Zuge einer späteren Harmonisierung schwächere Umweltstandards auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden, wirkt diese Regelung wie eine verlängerte Übergangsfrist²⁾.

Parallel zu dieser allmählichen Aufnahme von umweltrelevanten Regelungen in das Primärrecht³⁾ der EG und der Zunahme von umweltrelevanten sekundärrechtlichen Regelungen (auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann) beschloß der Rat mittlerweile fünf Umwelt-Aktionsprogramme: 1973 das erste, 1993 das vorläufig letzte Aktionsprogramme sind politische Absichtserklärungen ohne rechtliche Auswirkungen; sie wurden u. a. vom Europäischen Parlament wiederholt wegen mangelnder Umsetzung kritisiert. Dennoch spiegelt die Veränderung der Inhalte der Aktionsprogramme den zunehmenden Stellenwert der Umweltpolitik auch in der EG bzw. EU wider: Im 5. Aktionsprogramm „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ (1993) wurde schließlich erstmals ausgedrückt, daß eine dauerhafte Wirtschafts-

Umweltpolitik in der EU

Mit dem „Cassis-de-Dijon“-Urteil bestätigte der EuGH 1979 dann zwar prinzipiell die Dominanz des Prinzips der Warenverkehrsfreiheit, er wies aber zugleich erstmals darauf hin, daß „aus zwingenden Erfordernissen die Warenverkehrsfreiheit eingeschränkt werden kann“¹⁾. Fast zehn Jahre später stellte der EuGH erstmals fest, daß auch Umweltschutz ein solches zwingendes Erfordernis sein kann (Dänisches Pfandflaschenurteil 1988).

Mittlerweile war die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Kraft getreten (1987), die ein eigenes Kapitel über Umweltschutz in den Vertragstext einfügte. In den neuen Artikeln 130r bis 130t wurden erstmals explizit EG-Kompetenzen für den Bereich Umweltpolitik festgeschrieben, zugleich wurden den einzelnen Ländern Möglichkeiten eröffnet, strengere Maßnahmen zu ergreifen. Weiters wird Umweltschutz zu einem Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft. Schließlich wurden unter bestimmten Um-

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Alexandra Wegscheider

¹⁾ Warenverkehrsfreiheit: (Art 30ff EG-Vertrag): Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit sind möglich nach Art 36 EG-Vertrag: „Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote stehen der Warenverkehrsfreiheit nicht entgegen, wenn diese zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt sind“

²⁾ Weiters wird für Materien, die auf Art 130 basieren, ein neues Beschlußverfahren eingeführt: Außer in taxativ aufgezählten Bereichen, in denen nach wie vor Einstimmigkeit notwendig ist, genügt nunmehr die qualifizierte Mehrheit

³⁾ Die EG- bzw. EU-Verträge sind Primärrecht. Regelungen spezifischer Materien wie z. B. der Umweltfragen dagegen Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien)

entwicklung nur möglich ist, wenn sie umweltgerecht im Sinne der Erhaltung der allgemeinen Lebensqualität der Bewahrung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen und der Vermeidung bleibender Umweltschäden ist. In teilweise sehr radikalen Worten wird festgelegt, daß das Programm in erster Linie dazu dient, „bestehende Tendenzen umzukehren“, und nicht nur dazu „alles ins Lot zu bringen“. Die Themen wie Klimaveränderung, Übersäuerung des Bodens und Luftverschmutzung, Ausbeutung der natürlichen Ressourcen usw. werden „weniger als Probleme denn als Symptome von Mißwirtschaft und Mißbrauch angesehen“ (EG-Kommission, 1993).

Unter gebührender Beachtung des Subsidiaritätsprinzips werden während der Laufzeit des Programms u. a. folgende Schwerpunkte gesetzt: dauerhafte und umweltgerechte Bewirtschaftung der Ressourcen, integrierter Umweltschutz und Vermeidung von Abfällen, Verringerung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energien, verbessertes Mobilitätsmanagement usw. Die Palette der Instrumente wird erweitert um insbesondere marktorientierte Instrumente wie Steuern oder Haftungen und freiwillige Vereinbarungen. Darüber hinaus werden die überwiegende Verantwortung der Industrieländer für die derzeitige Umweltbelastung und der daraus resultierende Handlungsbedarf betont. Dieses Aktionsprogramm reicht bis zum Jahre 2000, es soll jedoch bereits Ende 1995 überprüft und fortgeschrieben werden. Interessant ist auch die Einrichtung dreier Arten von Ad-hoc-Dialoggruppen, von denen eine z. B. auch Nicht-Regierungsorganisationen einbindet und eine andere zur Überprüfung der Umweltpolitik eingesetzt werden soll.

Der Stellenwert von Umweltfragen ist also auch in der EU-Politik in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dies impliziert einen potentiellen Konflikt: Umweltschutz kann immer wieder auch Handelshemmnisse bedeuten, auf deren Vermeidung die EU-Politik so großen Wert legt. Die Rechtssetzung und -sprechung der nächsten Jahre wird weisen, wie dieser potentielle Konflikt praktisch gelöst werden wird. Soweit der nationale Umweltschutz den Wettbewerb nicht beeinflusst, steht ihm nichts im Wege.

Gestaltungsspielraum eines Mitgliedstaates

Die Frage, ob ein einzelnes Land eher in oder außerhalb der EU eine anspruchsvolle Umweltpolitik durchzuführen imstande ist, ist vor allem eine politologische bzw. politische und kann in dieser Analyse nicht beantwortet werden. Im folgenden wird lediglich der Aspekt des Gestal-

tungsspielraums eines Mitgliedslandes bezüglich einer autonomen Umweltpolitik abgetastet. Auch als Nicht-Mitgliedsland ist dieser Gestaltungsspielraum in einer vernetzten Wirtschaft und Politik natürlich begrenzt.

Folgende Fälle müssen bei der Beurteilung des Gestaltungsspielraums eines EU-Mitglieds unterschieden werden:

- Hat die EU die betreffende Umweltmaterie *nicht geregelt* (kein Sekundärrecht), so steht es jedem Mitgliedstaat frei, nationale Umweltpolitik im Rahmen des gemeinschaftlichen Primärrechts zu gestalten. Das bedeutet insbesondere, daß die Regelung die Warenverkehrsfreiheit (Art. 30ff EGV) nicht beeinträchtigen darf.
- Hat die EU die betreffende Materie bereits *harmonisiert*, sind die Gestaltungsspielräume enger: Am häufigsten basiert die EU ihre Umweltregelungen auf Art. 130s und 100a: Produkt- und handelsbezogene Materien werden eher auf Art. 100a (Binnenmarktartikel) und weniger unmittelbar handelsrelevante Umweltmaterien eher auf Art. 130s (Umweltartikel) gegründet⁴⁾. Über diese beiden am häufigsten verwendeten Artikel hinaus können jedoch sektorspezifische Regelungen auch auf anderen Artikeln des EG-Vertrags beruhen: z. B. agrarpolitische Regelungen auf Art. 43 oder Lärmmissionen von Flugzeugen auf Art. 87 Abs. 2.

Von der Wahl der primärrechtlichen Grundlage für die harmonisierten Umweltregelungen hängt der Gestaltungsspielraum ganz wesentlich ab: Sowohl Art. 130t als auch Art. 100a Abs. 4 sehen nämlich Möglichkeiten vor, strengere nationale Umweltschutzmaßnahmen beizubehalten, soweit diese nicht versteckte Handelshemmnisse sind. Wurde Art. 130s als Grundlage einer Umweltregelung gewählt, so gibt die Regelung nur einen Mindeststandard vor, von dem nach oben abzuweichen jedem Mitgliedsland freisteht, sofern der Wettbewerb dadurch nicht beeinträchtigt wird. Umweltregelungen auf Grundlage des Art. 100a oder gar des Art. 100 eröffnen juristische Interpretationsmöglichkeiten bezüglich der Abweichungsmöglichkeiten. Im Konfliktfall entscheidet der EuGH, ob die strengere Umweltschutzmaßnahme erlaubt ist, weil ein „zwingendes Erfordernis“ besteht. Der EuGH hat aber bisher noch keine Umweltregelung auf Grundlage des Art. 100a Abs. 4 ausjudiziert. Das Land mit der strengeren Vorschrift hat zwar die Beweislast, jedoch einen gewissen Spielraum bezüglich der Frage, ob die Maßnahme tatsächlich „verhältnismäßig“ bzw. „erforderlich“ ist⁵⁾. In jenen Fällen, in denen die EU sich auf andere Artikel als 100a und 130s stützt, gibt es solche Ausnahmemöglichkeiten für ein einzelnes Land nicht (vgl. zur juristischen Interpretation Becker, 1991, Binder-Pesendorfer, 1991, Raschauer, 1994).

⁴⁾ Umweltpolitische Regelungen wurden allerdings in der Folge des „Titandioxid-Urteils“ seit 1991 zunehmend auf Art. 100a gegründet: Da nur wenige umweltrelevante Materien nicht auch den freien Wettbewerb und die Wettbewerbsverhältnisse im Binnenmarkt tangieren, mußten die meisten Umweltmaterien auf den Binnenmarktartikel 100a und nicht auf den Umweltartikel 130s gestützt werden. Der EuGH änderte jedoch 1993 mit dem Urteil über die Rechtsgrundlage der drei abfallwirtschaftlichen Regelungen (Richtlinie über Abfälle, Richtlinie über gefährliche Abfälle und Verbringungsverordnung) diese Linie: Es stellt die Harmonisierung von Umweltschutzaspekten in der Gemeinschaft am Beispiel der Abfälle in den Vordergrund, auch wenn dadurch mittelbar die Wettbewerbsverhältnisse im Binnenmarkt beeinflusst werden.

⁵⁾ Die Verhältnismäßigkeit erfordert, daß die Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist. Zur Beurteilung der Erforderlichkeit wurde in der EuGH-Rechtsprechung (Dänisches Pfandflaschenurteil) das angepeilte Schutzniveau des betreffenden Landes und nicht jenes der EU herangezogen (Becker 1991, S. 89 und S. 117). Der geklagte Staat trägt also zwar die Beweislast in bezug auf die Erforderlichkeit, es wird ihm aber ein gewisser Spielraum zugestanden, falls eine Umweltgefährdung nach dem Stand der Wissenschaft nicht ausgeschlossen werden kann (Binder-Pesendorfer, 1991, S. 13). Bezüglich der Angemessenheit der Maßnahme ist der EuGH eher zurückhaltend, da hier eine Beurteilung ein zu tiefer Eingriff in das gesetzgeberische Ermessen der Mitgliedstaaten wäre (Binder-Pesendorfer 1991, S. 90).

Der Gestaltungsspielraum eines Mitgliedslandes für eine autonome Umweltpolitik wird jedoch nicht nur durch die gewählte Primärrechtsgrundlage determiniert, sondern auch durch die Wahl der Instrumente der Rechtsangleichung: Verordnungen sind bindend, Richtlinien nicht unmittelbar. Innerhalb der Richtlinien werden jene häufiger, die die Materie detailliert regeln⁶⁾

Die einzelnen Mitgliedsländer haben also sehr wohl einen Gestaltungsspielraum für nationale Umweltmaßnahmen. Hier ist es vor allem eine Frage der Rechtsprechung des EuGH, als wie berechtigt er im Einzelfall das Umweltschutzbedürfnis eines Landes im Verhältnis zur Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs einschätzt. Jenseits des Gestaltungsspielraums im Falle von strengeren Regelungen in einem einzelnen Land ist jedoch auch entscheidend, daß ein Mitgliedsland ja bereits die Harmonisierung selbst mitbeeinflusst und daß es in diese Entscheidungsfindung das stärkere Umweltschutzziel einfließen lassen kann. Angesichts zunehmender grenzüberschreitender Umweltprobleme kommt dieser Möglichkeit der Einflußnahme große Bedeutung zu

Anpassungsbedarf Österreichs im Falle eines EU-Beitritts

Zu den Differenzen zwischen den Umweltschutzregelungen von Österreich und der EU sind in drei Bereichen Anpassungsfragen relevant⁷⁾:

- Die EU sieht in einem harmonisierten Umweltbereich strengere Umweltschutzmaßnahmen vor als Österreich: In diesem Fall muß Österreich sich an das höhere Umweltschutzniveau anpassen (z. B. Immissionsschutzregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Öko-Audit)
- In der EU gelten in einem harmonisierten Bereich schwächere Umweltschutzregelungen als in Österreich: Österreich kann in diesem Fall — wie jedes EU-Mitglied — versuchen, im Rahmen der festgelegten Abweichungsmöglichkeiten seine strengeren Regelungen aufrechtzuerhalten (Art. 100a Abs. 4, Art. 130t; im Konfliktfall entscheidet der EuGH). Insbesondere hier setzen die Beitrittsverhandlungen an.
- Die EU hat keine harmonisierte Regelung im betreffenden Umweltbereich: Österreich kann in diesem Fall nationale Regelungen beibehalten, sofern sie nicht den freien Warenverkehr beschränken (Art. 30ff EGV). Dieser Bereich wurde in Vorgesprächen zur Beitrittsverhandlung sondiert — z. B. können Österreichs Verbote von Kohle-Zink-Batterien oder Formaldehyd aufrecht bleiben.

Sicherlich ist Österreich als Beitrittswerber eher einer Gruppe von Ländern mit anspruchsvolleren Umweltregelungen zuzurechnen, sodaß der Anpassungsbedarf vor allem die Frage betrifft, ob, in welchem Bereich und in wel-

Die wichtigsten Verhandlungsergebnisse im Umweltbereich Übersicht 1

	Übergangsfrist von 4 Jahren	Übergangsfrist von 2 Jahren	Sonderregelungen
Abfallverbringung		x	
Pentachlorphenol	x		
Verbot von Kadmium als PVC-Stabilisator	x		
Quecksilber in Alkali-Mangan-Batterien	x		
Zinn-organische Verbindungen	x		
Kadmiumgehalt in flüssigen Brennstoffen	x		
Benzolgehalt von Benzin	x		
Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Schädlingbekämpfungs- und Pflanzenschutzmitteln	x		
Schwefelgehalt von Dieselmotorkraftstoff			Kann bis zum Inkrafttreten gleich strenger EU-Regelungen bis 1. Oktober 1996 beibehalten werden
Verbot von verbleitem Benzin			Kann aufrechtbleiben (festgehalten in Konferenzdokument)
PCB- und PCT-Verbot			Kann bis zur Annahme von Gemeinschaftsvorschriften beibehalten werden
Emissionsgrenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge			Können bis zum Inkrafttreten gleich strenger EU-Emissionswerte am 1. Oktober 1995 beibehalten werden (nicht im Vertragstext)
Lärmemissionen bestimmter Flugzeuge			Übergangsfrist bis 1. April 2002 bis dahin geplante Anpassung der EU-Vorschriften

cher Übergangsfrist Österreich seine strengeren Regelungen beibehalten kann

Verhandlungsergebnis

Der zwischen Österreich und der EU ausgehandelte Beitrittsvertrag bezieht sich im Umweltbereich in erster Linie auf jene Materien, die auf Gemeinschaftsebene zwar harmonisiert sind, in denen jedoch Österreich strengere Umweltschutzmaßnahmen vorsieht als die EU. In Übersicht 1 sind die einzelnen Verhandlungspunkte ausgewiesen (vgl. *Beitrittsvertrag* 1994, im wesentlichen Anhang VIII).

Zu den meisten Punkten wurden Übergangsfristen ausgehandelt, in denen Österreich seine strengeren Umweltschutzstandards beibehalten kann. In einigen Bereichen insbesondere des Chemikalienrechts wurde Österreich eine Übergangszeit von 4 Jahren zugestanden. In einer

⁶⁾ Verordnungen sind direkt nationales Umweltrecht, sie erlangen unmittelbare Rechtswirksamkeit. Richtlinien erfordern eine rechtliche Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – Detailrichtlinien lassen keinen inhaltlichen Gestaltungsspielraum zu (Sperrwirkung), daneben gibt es Richtlinien mit explizitem nationalem Spielraum sowie solche in denen nur Mindeststandards festgelegt werden, die strengere Regelungen zulassen.

⁷⁾ Einen umfassenden Vergleich der Umweltschutzregelungen in der EU und in Österreich bietet z. B. *Österreichische Gesellschaft für Ökologie* (1991).

abfallrelevanten Frage beträgt die Übergangsfrist 2 Jahre. Daneben gelten einige Sonderregelungen.

Für die *Verhandlungspunkte mit einer Übergangsfrist von 4 Jahren* wurde folgendes vereinbart: Die EU erklärt sich bereit, ihre Regelungen im Einklang mit den EU-Verfahren zu überprüfen und alles daran zu setzen, dieses Prüfungsverfahren vor Ende der festgelegten Übergangszeit abzuschließen. Gemäß einer *gemeinsamen Erklärung*⁸⁾ der EU und der Beitrittsvererber treten nach Ablauf dieser Übergangsfrist die EU-Regelungen für die neuen Mitgliedstaaten unter den gleichen Voraussetzungen wie für die derzeitigen Mitgliedstaaten in Kraft, unabhängig davon, ob zu diesem Zeitpunkt das Prüfungsverfahren abgeschlossen ist. Abweichend davon geht Österreich in einer *einseitigen Erklärung* „davon aus, daß die in der Gemeinsamen Erklärung enthaltene Verpflichtung, sich um den Abschluß des Überprüfungsverfahrens zu bemühen, im Sinne einer entsprechenden Beschlußfassung innerhalb der Überprüfungsperiode zu verstehen ist. Für den Fall, daß das Überprüfungsverfahren dennoch zu keinem Ergebnis führt, geht Österreich davon aus, daß es die Möglichkeit haben wird, die Institutionen der Union mit der Frage der Verlängerung der Übergangsperiode zu befassen“⁹⁾

Die Interpretation der Situation für den Fall, daß die EU ihr Überprüfungsverfahren nach vier Jahren nicht abgeschlossen hat, ist also nicht ganz einheitlich.

Wird das Überprüfungsverfahren innerhalb der Übergangsfrist zwar abgeschlossen, kommt aber zu weniger strengen Umweltschutzregelungen als Österreich, so gilt dieses schwächere EU-Recht für Österreich wie für jedes Mitgliedsland. Österreich kann — wie jedes Mitgliedsland — versuchen, auf Grundlage der Ausnahmen gemäß Art. 100a Abs. 4 strengere Regelungen beizubehalten. Da es jedoch noch keine EuGH-Entscheidungen auf dieser Rechtsgrundlage gibt, ist nicht bekannt, als wie groß der Gestaltungsspielraum eines Landes hier einzuschätzen ist.

In einigen Fällen, in denen die EU bereits eine Verschärfung ihrer Regelungen plant, kann Österreich bis zu deren Inkrafttreten seine strengeren Vorschriften beibehalten (z. B. Schwefelgehalt von Dieselkraftstoff, Verbot von PCB, PCT).

Für die Verbringung von Abfällen¹⁰⁾ gilt eine Übergangsfrist von 2 Jahren, nach der der EU-Besitzstand auch für Österreich gilt: Diese Abfallverbringungsverordnung der EU regelt den grenzüberschreitenden Verkehr von gefährlichen Abfällen gemäß der Basler Konvention, sieht dar-

über hinaus aber auch für nicht gefährliche Abfälle bestimmte Möglichkeiten für Importverbote vor. Die Übergangsfrist wurde ausgehandelt, da die EU aufgrund ihrer Grünen Liste¹¹⁾ den Handel mit weniger Abfalltypen kontrolliert als Österreich. Innerhalb der zwei Jahre wird Österreich danach trachten, eine Einschränkung der Liste der EU zu initiieren. Ähnlich wird Österreich auch versuchen, bei der Erarbeitung des Katalogs gefährlicher Abfälle entsprechend einzuwirken, den die EU gemäß der Richtlinie über gefährliche Abfälle erstellen soll, der aber noch nicht vorliegt (Österreich hat einen solchen Abfallkatalog bereits)¹²⁾

Umweltaspekte in anderen Verhandlungsbereichen

Die vorliegende Analyse behandelt nur das Verhandlungsergebnis des expliziten Umweltbereichs, doch haben auch andere Verhandlungsbereiche Auswirkungen auf die Umwelt. Insbesondere trifft dies auf die Bereiche Verkehr—Transit und Landwirtschaft zu. Die Verhandlungslösung zum Transitverkehr läßt erwarten, daß im Jahre 2003 die Emissionsbelastung im selben Ausmaß wie ursprünglich im Transitvertrag vorgesehen reduziert sein wird. Allerdings ist fraglich, ob damit eine neuerliche Zunahme aufgrund der Straßenverkehrsmengenbelastung in den darauffolgenden Jahren ausgeschlossen werden kann.

Generell liefert der Wachstumseffekt eines EU-Beitritts *ce-teris paribus* auch Verkehrswachstumseffekte sowohl innerhalb Österreichs als auch zwischen Österreich und der EU, die weit über den Transitverkehr hinausreichen¹³⁾. Im Transitverkehr läßt sich dieses Wachstum für eine Übergangszeit beschränken. ab 2004 ist eventuell auch ein Anstieg des Transitverkehrs möglich. Die EU ist sich in den letzten Jahren zunehmend der umweltbelastenden Effekte des nicht zuletzt binnenmarktinduzierten Transportzuwachses bewußt geworden. Wie in vielen anderen Bereichen wird die Rechtsetzung der nächsten Jahre zeigen, ob z. B. die entsprechenden Pläne im 5. Aktionsprogramm und im Weißbuch für den Verkehr auch umgesetzt werden.

Im Bereich der Landwirtschaft sind aufgrund der Verhandlungsergebnisse unterschiedliche Umwelteffekte zu erwarten: Einerseits fördert die EU ökologische Landwirtschaft in höherem Ausmaß als Österreich. Auch die geplante Senkung der landwirtschaftlichen Produktion wird Umweltbelastungen z. B. des Wassers oder des Bodens verrin-

⁸⁾ *Beitrittsvertrag* (1994), AA-AFNS 6 Final, S. 7D: „Die Vertragsparteien . . . haben als Ausnahme für bestimmte Einzelfälle ein Verfahren zur Prüfung des gegenwärtigen gemeinschaftlichen Besitzstands vereinbart, an dem die neuen Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Beitrittsvertrags in vollem Umfang beteiligt sind. Ohne das Ergebnis des vereinbarten Prüfungsverfahrens vorwegnehmen zu wollen, verpflichten sich die Vertragsparteien, alles daran zu setzen, damit dieses Verfahren vor Ende der festgelegten Übergangszeit abgeschlossen wird. Nach Ablauf der Übergangszeit gilt der gesamte gemeinschaftliche Besitzstand für die neuen Mitgliedstaaten unter den gleichen Voraussetzungen wie für die derzeitigen Mitgliedstaaten der Union.“

⁹⁾ *Bericht der Bundesregierung* (1994), S. 12. Eine ähnliche „einseitige Erklärung“ hat z. B. Dänemark zur EEA abgegeben, in der es seine Interpretation des Art. 100a Abs. 4 als eindeutiger Schutzklausel betont. Solchen einseitigen Erklärungen kommt jedoch kein verbindlicher rechtlicher Charakter zu (Becker 1991 S. 115).

¹⁰⁾ Verordnung über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen (VO 259/93).

¹¹⁾ Die Grüne Liste der EU wurde im Einklang mit der OECD erstellt. Sie enthält all jene Abfälle, die keiner Kontrolle im grenzüberschreitenden Verkehr unterliegen.

¹²⁾ Zugleich erklärt Österreich, daß es auch eine solche künftige EU-Liste der Abfälle als „nicht erschöpfend“ ansieht. Über diese Ansicht besteht Einvernehmen in der EU. Gemäß dem Vorschlag für eine Richtlinie „über gefährliche Abfälle“ wird der künftigen Liste nur „deklarative Bedeutung“ zugemessen (93/C271/06).

¹³⁾ Der betroffene Lkw-Transitverkehr macht nur einen geringen Prozentsatz des gesamten Lkw-Verkehrs in Österreich aus. Viel mehr Tonnenkilometer werden im sonstigen grenzüberschreitenden Verkehr (österreichischer Export oder Import) sowie im Inlandsverkehr geleistet.

gern Weiters können Förderungen der EU unter dem Titel „Umweltschutz“ in Anspruch genommen werden Andererseits könnte eine gewisse Intensivierung der österreichischen Landwirtschaft in Teilbereichen, etwa in der Tierhaltung (Bestandszahlen, Pharmakaeinsatz) eintreten Weiters dürfte die — freiwillige und nicht unmittelbar mit dem EU-Beitritt zusammenhängende — Abschaffung der österreichischen Düngemittelabgabe den zuletzt beobachteten Rückgang des Düngemittelsatzes in Österreich bremsen

Positive Auswirkungen auf das österreichische Umweltschutzniveau wären aus der Förderungspolitik zu erwarten: Da Umweltschutz neben Regionalpolitik und Technologiepolitik in der EU zu den erlaubten Fördergründen zählt, ist hier eine Verlagerung der Mittel zu umweltförderlichen Investitionen möglich

Ökologische Auswirkungen der Wachstums- und Struktureffekte

Das WIFO untersuchte in einer umfangreichen Analyse die ökologischen Auswirkungen einer EU-Integration Österreichs (*Breuss et al.*, 1994). Ein wesentlicher Teil dieser Studie bestand in der Quantifizierung der mit dem EU-Beitritt verbundenen Emissionswirkungen, die durch Wachstums- und Struktureffekte hervorgerufen werden In Übereinstimmung mit den makroökonomischen Ergebnissen waren somit die daraus resultierenden Emissionseffekte zu schätzen, wobei als zusätzliche Informationsquelle die Verschiebungen der Wirtschaftsstruktur durch die Integration berücksichtigt wurden Die sektoralen Effekte der Integration wurden einer Untersuchung der Bundeswirtschaftskammer mit deren *mittelfristigem Input-Output-Modell* (AUSTRIA IV) entnommen Hier werden nun erstmals auf der Grundlage der Verhandlungsergebnisse zwischen Österreich und der EU die Effekte eines EU-Beitritts für die einzelnen Sektoren im Vergleich zu einem Basisszenario „EWR“ mit dem *mittelfristigen Input-Output-Modell des WIFO* quantifiziert (*Breuss — Kratena — Schebeck*, in diesem Heft)

Die Ergebnisse der ersten Studie, die den EU-Beitritt mit der EWR-Teilnahme und einem Basisszenario ohne jede Integration vergleicht, lassen sich so zusammenfassen:

- Der Brutto-Produktionswert (Output) aller Güter und Leistungen wäre im Jahr 2000 bei einem EU-Beitritt um 1,5% höher als im EWR-Status und um 4,1% höher als ohne Integration.
- Die Emissionen in Luft und Wasser sowie von festem Abfall wären jedoch nur unterproportional höher, sodaß ein ökologisch positiver Struktureffekt auftritt Für die statistisch am besten gesicherten Emissionsarten lauten die Ergebnisse im Detail: Die Emissionen von SO₂ wären bei einem EU-Beitritt um nur 0,6% höher als im

EWR-Status, jene von CO₂ um 0,8% und jene von festem Abfall um 1%; die Abweichungen bleiben somit durchwegs unter der für den Output erwarteten Steigerungsrate von 1,5%

Ein zentraler Schwachpunkt der Analyse liegt zweifellos darin, daß nur der Wachstums- und Struktureffekt, nicht jedoch der für die Emissionen entscheidende Aspekt des technischen Wandels in die Betrachtung einbezogen wurde Die Ergebnisse der Luftemissionen reagieren besonders stark auf Änderungen des spezifischen Energieinputs, wie Sensitivitätsanalysen zeigen Extrapoliert man den technischen Wandel im Energieeinsatz in den achtziger Jahren bis zum Jahr 2000 und nimmt man zusätzlich an, daß Österreich im Szenario „EU-Beitritt“ eine Energie-CO₂-Steuer einführt, deren Effekt darin bestünde, die Energieproduktivität bis zum Jahr 2000 zusätzlich um 2,5% zu erhöhen, dann lägen die CO₂-Emissionen im EU-Szenario unter jenen ohne EU-Integration Forcierter technischer Wandel und der positive ökologische Struktureffekt zusammen könnten dann den Wachstumseffekt kompensieren Die entscheidende Frage liegt daher darin, ob mit oder ohne EU-Integration die Verfolgung umweltpolitischer Ziele durch Österreich leichterfällt Dabei ist die Einschränkung des umweltpolitischen Handlungsspielraums durch die Übernahme von EU-Recht abzuwägen gegen die Möglichkeit, wettbewerbsneutrale umweltpolitische Lösungen — also Umweltpolitik zu geringeren ökonomischen und politischen Kosten — zu finden

Im Jahr 1995 ist der gesamte Brutto-Produktionswert aller Sektoren im EU-Szenario um 0,8%, im Jahr 2000 um 3,3% höher als im Basisszenario „EWR“ Die Übersichten 1 und 2 zeigen die daraus resultierenden Emissionen, wenn *kein technischer Wandel* unterstellt wird (Emissionskoeffizienten von 1988) Wie in *Breuss et al.* (1994) bleibt die Abweichung für die Emissionen fast durchgehend unter jener des Outputs, wenngleich der ökologisch positive Strukturwandel schwächer ausfällt¹⁴⁾

Durch einen EU-Beitritt sind im Jahr 1995 die SO₂-Emissionen um 0,33%, die CO₂-Emissionen um 0,48% und die Abfallemissionen um 0,48%, im Jahr 2000 um 2,24%, 2,67% bzw. 3,28% höher als im EWR-Szenario Am stärksten wirkt der Struktureffekt (wie in *Breuss et al.*, 1994) für SO₂ vor CO₂ und Abfall

Neben den hier erfaßten Struktureffekten wirken andere, die sich jedoch nicht umfassend quantifizieren lassen Die in den EU-Verhandlungen festgelegte Zuckerquote etwa läßt die Wasseremissionen der Zuckerindustrie im Jahr 2000 von 266 t BSB¹⁵⁾ ohne Zuckerquote auf 191 t, also um 28% sinken Da die Zuckerindustrie aufgrund ihrer Energieintensität auch für einen großen Teil der Luftemissionen der Nahrungsmittelproduktion verantwortlich ist, ergibt sich auch daraus zusätzliche Umweltentlastung Die durch den EU-Beitritt forcierten Förderungen des ökologischen Landbaus könnten ebenfalls den Umwelt- und Ressourcenverbrauch sinken lassen In vielen Punkten ist das Ergebnis nicht determiniert, und es besteht Handlungs-

¹⁴⁾ Das liegt auch in methodischen Unterschieden zwischen dem ausgereiften Input-Output-Modell der Bundeswirtschaftskammer (AUSTRIA IV) und dem erst im Aufbau befindlichen Input-Output-Modell des WIFO begründet

¹⁵⁾ Biologischer Sauerstoffbedarf in fünf Tagen — ein Maß für die Schmutzfracht an organisch abbaubaren Stoffen in Gewässern

Emissionen in der Produktion 1995

Übersicht 2

	SO ₂		CO ₂		Abfall	
	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt
			1 000 t			
Land- und Forstwirtschaft	79	79	1 882,6	1 886,0		
Bergbau	10	10	266,7	266,7	241,0	241,0
Erzeugung von Nahrungsmitteln und Getränken						
Tabakverarbeitung	7,1	7,1	1 630,6	1 636,0	112,8	113,1
Erzeugung und Verarbeitung von Textilien und Leder	1,6	1,6	380,7	382,3	96,2	96,9
Be- und Verarbeitung von Holz	1,5	1,5	500,9	506,7	43,7	44,2
Papierindustrie, Druckerei, Verlagswesen	10,9	10,9	3 651,3	3 663,1	431,0	432,4
Chemische Industrie (ohne Erdöl)	5,5	5,5	1 677,4	1 686,2	287,3	288,8
Erdölindustrie	4,2	4,2	3 583,5	3 586,6	12,6	12,6
Erzeugung von Stein- und Glaswaren	16,0	16,1	6 559,3	6 618,0	629,8	635,5
Grundmetallindustrie	84,4	84,3	12 232,0	12 225,1	218,2	218,1
Metallverarbeitung	2,1	2,1	1 305,7	1 313,9	231,4	232,8
Energie- und Wasserversorgung	43,1	43,3	9 897,7	9 949,7	82,7	83,1
Bauwesen	1,7	1,7	882,3	896,2		
Groß- und Einzelhandel	2,0	2,0	1 176,4	1 188,5		
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	1,7	1,7	742,2	750,7		
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	6,7	6,8	3 686,2	3 731,3		
Vermögensverwaltung	0,2	0,2	192,5	194,0		
Sonstige Dienste (einschließlich öffentlicher Dienst)	5,6	5,7	1 567,2	1 583,1		
Insgesamt	202,9	203,6	51 815,1	52 064,5	2 386,6	2 398,2
Abweichungen vom Basisszenario „EWR-Teilnahme“ in %		+0,33		+0,48		+0,48

spielraum für die österreichische Umweltpolitik, der genutzt werden sollte.

Ein weiterer wesentlicher Punkt, der hier noch nicht empirisch analysiert werden kann, ist der durch den EU-Beitritt ausgelöste technische Wandel. Durch Regional- und Strukturpolitik der EU in Österreich, durch die Erhöhung der Standortattraktivität und durch die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Akzeleratorwirkung) sind im Jahr 2000 bei einem EU-Beitritt insgesamt um 9% höhere Brutto-Anlageinvestitionen zu erwarten als im Basisszenario „EWR“. Der sich daraus ergebende höhere Umschlag im Kapitalstock und forcierte Austausch alter durch neue Anlagengüter wird die Produktionstechniken sehr wahrscheinlich einschneidend verändern. Dieser technische Wandel wirkt nach allen Erfahrungen der Vergangenheit

umweltentlastend sein. Tempo wird durch die Preise natürlicher Ressourcen und durch umweltpolitische Maßnahmen beeinflusst.

Es wird an der österreichischen Umweltpolitik liegen, einerseits über die Einflußmöglichkeiten innerhalb der EU und andererseits durch Ausnützung ihres nationalen Handlungsspielraums den ressourcensparenden und umweltentlastenden technischen Wandel zu forcieren.

Zusammenfassende Bemerkungen

Das Umweltpaket hat ein neues Element in das Ergebnis Beitrittsverhandlungen gebracht: Die EU anerkennt im Beitrittsvertrag explizit die hohen Umweltschutzstandards

Emissionen in der Produktion 2000

Übersicht 3

	SO ₂		CO ₂		Abfall	
	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt	Basisszenario „EWR“	Simulationslösung EU-Beitritt
			1 000 t			
Land- und Forstwirtschaft	8,1	8,2	1 931,9	1 949,2		
Bergbau	1,0	1,1	273,9	281,6	247,5	254,5
Erzeugung von Nahrungsmitteln und Getränken						
Tabakverarbeitung	7,5	7,6	1 740,2	1 746,6	120,3	120,8
Erzeugung und Verarbeitung von Textilien und Leder	1,7	1,8	400,5	420,0	101,2	106,0
Be- und Verarbeitung von Holz	1,8	1,9	603,9	628,2	52,7	54,8
Papierindustrie, Druckerei, Verlagswesen	12,5	12,7	4 197,6	4 263,3	495,4	503,2
Chemische Industrie (ohne Erdöl)	6,0	6,3	1 823,1	1 917,6	312,2	328,5
Erdölindustrie	4,2	4,3	3 559,5	3 643,8	12,5	12,8
Erzeugung von Stein- und Glaswaren	18,4	19,2	7 563,2	7 893,1	726,2	757,9
Grundmetallindustrie	93,9	95,2	13 616,1	13 800,4	242,9	246,2
Metallverarbeitung	2,3	2,4	1 444,1	1 505,5	255,9	266,8
Energie- und Wasserversorgung	46,4	47,8	10 670,3	10 963,0	89,1	91,6
Bauwesen	1,9	2,0	1 006,2	1 074,2		
Groß- und Einzelhandel	2,3	2,4	1 339,9	1 387,9		
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	1,8	1,9	814,8	841,3		
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	7,8	8,1	4 317,7	4 467,4		
Vermögensverwaltung	0,2	0,2	208,6	215,4		
Sonstige Dienste (einschließlich öffentlicher Dienst)	6,1	6,3	1 712,2	1 750,8		
Insgesamt	224,0	229,1	57 223,6	58 749,2	2 656,1	2 743,1
Abweichungen vom Basisszenario „EWR-Teilnahme“ in %		+2,24		+2,67		+3,28

der Beitrittswerber und deren Wunsch, diese im Falle eines Beitritts beizubehalten. Sie hat daher einem Prüfungsverfahren ihrer eigenen (niedrigeren) Umweltstandards — allerdings als Ausnahme und nur in bestimmten Einzelfällen — zugestimmt. In diesen Punkten besteht jedoch weder die Verpflichtung zum Abschluß der Überprüfung innerhalb der Frist (allenfalls eine Verpflichtung, „sich um einen Abschluß zu bemühen“) noch zu einer tatsächlichen Angleichung an das höhere Schutzniveau. Österreich hat nach der Übergangsfrist keinen Rechtsanspruch auf eine Abweichung nach oben, es müßte mit triftigen Gründen die Erforderlichkeit der strengeren Umweltmaßnahme begründen. In anderen Bereichen, in denen das höhere Schutzniveau in der EU bereits in Aussicht genommen wurde, kann Österreich bis zu diesem Zeitpunkt sein höheres Schutzniveau beibehalten.

Abgesehen vom Handlungsspielraum der nationalen Umweltpolitik eines Mitgliedslandes würde Österreich als EU-Mitglied auch Einfluß auf die Gestaltung der Umweltpolitik der EU nehmen. Letztlich wird es in der Ausnutzung des nationalen Gestaltungsspielraums ebenso wie in der Einflußnahme auf die EU-Umweltpolitik vom politischen Gestaltungswillen und Österreichs abhängen, wie sehr mit dem erhofften höheren Wirtschaftswachstum auch eine Verbesserung der Umweltsituation einhergeht.

Literaturhinweise

- Becker U.** „Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr“. Schriftenreihe Europäisches Recht. Politik und Wirtschaft 1991 (145)
- Beitrittsvertrag:** Verhandlungen über den Beitritt Österreichs, Finnlands, Norwegens und Schwedens zur Europäischen Union. Brüssel 1994
- Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.** Wien 1994 (mimeo)
- Binder-Pesendorfer Ch.** Umweltpolitik der EG — Institutionen und Rechtsgrundlagen. Österreichische Gesellschaft für Ökologie. Wien 1991
- Breuss F.** (Koordination), Köppl A., Kratena K., Puwein W. Die ökologischen Auswirkungen des Binnenmarktes auf Österreich. WIFO Wien 1994 (erscheint demnächst)
- EG-Kommission.** Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (5 Aktionsprogramm). Ein Programm der europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Luxemburg 1993
- Österreichische Gesellschaft für Ökologie.** Umwelt EG—Österreich. Vergleich — Auswirkungen. Wien 1991
- Rat der EG.** Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs, Schwedens, Finnlands und Norwegens zur Europäischen Union. SN 1838/94 Rev2. Brüssel 1994
- Raschauer B.** „Die Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die österreichische Umweltschutzpolitik“, in Breuss F. (Koordination) Die ökologischen Auswirkungen des Binnenmarktes auf Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie. Wien 1994

Ueberreuter Offsetdruck

*Wo Service
kein Fremdwort
ist!*

AKTIEN
BROSCHUREN
BUCHER
FLUGBLÄTTER
GESCHÄFTSBERICHTE
GESCHÄFTSDRUCKSORTEN
KALENDER
KATALOGE
PROSPEKTE
WERTPAPIERE
ZEITSCHRIFTEN

2100 KORNEUBURG, INDUSTRIESTRASSE 1

0 22 62/55 55-0