

Der Umweltbeitrag der Beitrittsländern der EU

Ein Tropfen auf den heißen Stein?

Mehrere EU-Programme sollen die Beitrittsländer auf die Übernahme der EU-Politik und -Gesetzgebung vorbereiten. Die Landwirtschaft, der Transportsektor und auch die Umweltpolitik nehmen dabei eine prominente Stellung ein. Nach drei Jahren lässt sich eine Zwischenbilanz ziehen. Ungeachtet einiger Schwierigkeiten im Detail werden die verfügbaren Instrumente erfolgreich genutzt.

Die europäischen Regierungschefs haben sich auf dem Kopenhagener Gipfel für den Beitritt von zehn weiteren Mitgliedern zur Europäischen Union zum 1. Mai 2004 ausgesprochen. Damit wurden die vierjährigen Beitrittsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen. Große Anstrengungen seitens der Beitrittsländer haben zu diesem positiven Ergebnis beigetragen, doch bleibt die Eingliederung in die Gemeinschaftsstrukturen und -programme nach wie vor eine Herausforderung. Daher hat die Kommission in der Agenda 2000 dem Rat eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die das Ziel hatten, die Beitrittskandidaten mit den Prozeduren und der Politik der Union vertraut zu machen. Zusätzlich wurden Finanzmittel bereitgestellt, um den Kandidatenländern die Erfüllung der Gemeinschaftsgesetzgebung zu erleichtern.

Die jährlichen Haushaltsmittel zur Vorbeitrittsilfe betragen in den Jahren 2000 bis 2006 jährlich insgesamt 3.120 Millionen Euro (in Preisen des Jahres 1999). Davon entfallen pro Jahr 520 Millionen auf das Programm SAPARD, 1.040 Millionen auf ISPA und 1.560 Millionen Euro auf Phare (Näheres zu den Programmen siehe unten). Das Gesamtvolumen addiert sich somit über die gesamte Laufzeit auf 21.840 Millionen Euro.

Bis zum Beitritt bleiben Estland, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei und Slowenien Begünstigte der Vorbeitrittsinstrumente. Die für die Jahre 2004 bis 2006 bereits zugesagten Mittel in ISPA und SAPARD werden auf den Kohäsionsfonds bzw. den Landwirtschaftsfonds (EAGFL) übertragen, während die Phare-Mittel des Jahres 2003 in den Jahren 2004 und 2005 abgewickelt werden. Zudem kommen die beitretenden Länder ab 2004 in den Genuss der strukturpolitischen Instrumente und des Kohäsionsfonds.

► Stellenwert der Umwelt in den Vorbeitrittsinstrumenten

Aus der Sicht einer aktiven Umweltpolitik ist vor allem das ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) von überragendem Interesse. Phare verfolgt die Ziele der Konsolidierung und Stärkung staatlicher Institutionen, der Teilnahme in Gemeinschaftsprogrammen, der regionalen und sozialen Entwicklung, der industriellen Anpassung und der Förderung von kleiner und mittlerer Betriebe. Auch aus dem Phare Programm können Umweltmaßnahmen als Teil von integrierten Programmen zur Umstrukturierung der Industrie oder zur regionalen Entwicklung finanziert werden.

SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) dient der gemeinschaftlichen Förderung von Maßnahmen in der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raumes. Für den Umweltschutz von Interesse sind Maßnahmen der Verbesserung von Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen, der Lebensmittelqualität und des Verbraucherschutzes sowie die Unterstützung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren, die dem Umweltschutz und der Landschaftspflege dienen.

Wie man sieht, haben Umweltmaßnahmen in Phare und SAPARD nur eine Randstellung. ISPA dagegen setzt gemäß der Ratsverordnung 50 Prozent der verfügbaren Mittel für Maßnahmen im Umweltbereich ein, die andere Hälfte dient der Erstellung transeuropäischer Verkehrsnetze. Maßnahmen im Umweltbereich müssen dazu beitragen, die begünstigten Länder in die Lage zu versetzen, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Standards im Umweltbereich zu erfüllen. Der Kommission vorliegende Schätzungen deuten darauf hin, dass die Erfüllung der Gemeinschaftsvorschriften im Umweltschutz einen Investitionsbedarf von rund 120 Milliarden Euro erfordert. Angesichts dieser Summe ist der Beitrag von ISPA, rund 3,86 Milliarden in Preisen des Jahres 2003, im

wahrsten Sinne des Wortes ein Tropfen auf den heißen Stein. Wenn Mittel und Bedarf derart auseinander klaffen, kommt es darauf an, klare Leitlinien vorzugeben und Prioritäten zu setzen.

► Setzung von Prioritäten

Die begünstigten Länder wurden daher angewiesen, Verwaltungs- und Investitionsstrategien zur Umsetzung der als am teuersten und kompliziertesten angesehenen relevanten Gemeinschaftsrichtlinien zu entwerfen. Diese betreffen Investitionen im Bereich der Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und -reinigung, der Abfallwirtschaft und der Luftqualität. Die Länder wurden darauf hingewiesen, dass Maßnahmen zur industriellen Altlastenbeseitigung, zur Rehabilitierung von unkontrollierten Müllhalden, zur Sanierung von Abraumbalden und zur Verbesserung der Hochwasserkontrolle nicht in den Rechtsstand der Gemeinschaft aufgenommen sind. Gleichwohl hat die Kommission angedeutet, dass sie sich einer Finanzierung in den Fällen nicht verschließen wird, in denen eine Verbindung zu relevanten Umwelttrichtlinien aufgezeigt werden kann. Im Rahmen der industriellen Anpassung kann die Altlastensanierung durch Phare gefördert werden.

Zur Erstellung ihrer Umweltstrategien zur Steuerung der ISPA-Beihilfe konnten alle Länderverwaltungen auf Dokumente zurückgreifen, die im Rahmen der Erweiterungsverhandlungen des Umweltkapitels erstellt wurden. Die Länder sind angehalten, jährliche Berichte über den Stand der Umwelt zu erstellen. Die Kommission hat für alle Länder 1997 und 1998 eine Beurteilung der vorhandenen Lücken vorgelegt. Desweiteren haben die Kandidaten damit begonnen, nationale Entwicklungspläne für die Vorbereitung der Strukturfonds zu erarbeiten. Auch wurde erwartet, dass die für ISPA definierten Schwerpunkte in das entsprechende Umweltkapitel eingearbeitet werden. Die Kommission wird bei der Vergabe der Mittel von einem Verwaltungsausschuss unterstützt, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht. So wurden auch die nationalen Strategien vom Ausschuss begutachtet.

Diese sorgfältige Planung und strategische Vorausschau ermöglichte die notwendige Prioritätensetzung. Angesichts der hohen Zuschüsse zu den Projektkosten sorgte die Erstellung von Länderstrategien auch für die gebotene Transparenz der Planung.

► Vergabekriterien

Die Finanzmittel wurden von der Kommission nach einem in der ISPA-Verordnung definierten Schlüssel zugeteilt, der die Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, gemessen in Kaufkraft-Paritäten, sowie Landesfläche einbezieht (siehe Tabelle 1).

Bildung von Projektgruppen, wobei die Kommission allerdings auf einem inhaltlichen und umweltorientierten Zusammenhang der Einzelprojekte, beispielsweise ein Wassereinzugsgebiet oder ein regionaler Entsorgungsplan, besteht. Projektgruppen dieser Art sind in allen kleineren Ländern in Vorbereitung.

Die förderfähigen Gesamtkosten werden auf 8,7 Milliarden Euro geschätzt, und aus dem Haushalt der Gemeinschaft wurden 5,6 Milliarden Euro zugesagt. Damit ist das Instrument nach drei Jahren Laufzeit bereits zu 73 Prozent abgewickelt. Von den 249 Maßnahmen entfallen 152 Projekte mit einem Gesamtumfang von 2,57 Milliarden Euro auf den Bereich der Umwelt und 87 Projekte (Gesamtumfang: 3,01 Milliarden Euro) auf transeuropäische Transportnetze (vgl. Tabelle 1). Die Tabelle zeigt deutlich, dass die einzelnen Umweltprojekte wesentlich kleinere Summen – durchschnittlich ca. 17 Millionen Euro – umfassen. Die verbleibenden 10 Maßnahmen dienen zur Schulung der nationalen Verwaltungen.

Die Umweltprojekte konzentrieren sich finanziell zu über 80 Prozent auf die Wasserver- und -entsorgung. Der Rest fällt auf die Abfallentsorgung und ca. drei Prozent auf technische Hilfe zur Vorbereitung neuer Projekte. Das starke Übergewicht von Vorhaben der Wasserwirtschaft war von der Kommission aufgrund der Erfahrungen mit dem Kohäsionsfonds erwartet worden. Da die Probleme der Luftverschmutzung überwiegend an Produktionsprozesse gebunden sind, konnte aus wettbewerbsrechtlichen und verordnungsimmanenten Gründen noch kein Luftprojekt aufgelegt werden. Die Kommission erwartet, dass die entsprechenden Maßnahmen zügig unter den Strukturfonds verwirklicht werden, sobald die neuen Mitglieder die notwendige Beihilfegesetzgebung für industrielle Vorhaben erlassen haben.

Bei den großen Transportvorhaben kann die Kommission auf einen besonderen Erfolg verweisen. In enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden ist es bisher gelungen, die Mittel etwa hälftig zwischen Schiene und Straße zu verteilen. Aus der Tatsache, dass die Mittel für Transportprojekte die Zusagen für den Umweltsektor bislang übersteigen, darf nicht geschlossen werden, die Kommission vernachlässige die 50 zu 50 Aufteilung. Während einige der Beitrittsländer die Transportquote fast ausgefüllt haben, bleibt somit im Umweltbereich noch einiges zu tun.

Tabelle 1: Zuteilungsschlüssel, Anzahl und Umfang der ISPA-Projekte nach Ländern und Sektoren

	BIP pro Kopf Durchschnitt = 100	Zuteilungsschlüssel -in Prozent-	Umwelt		Transport	
			Anzahl der Projekte	EG-Zuschüsse insgesamt €	Anzahl der Projekte	EG-Zuschüsse insgesamt €
Bulgarien	67	8,0 – 12,0	11	276.507.818	5	249.335.500
Tschechische Rep.	166	5,5 – 8,0	10	172.270.564	8	176.118.788
Estland	90	2,0 – 3,5	13	66.065.549	7	54.763.021
Ungarn	124	7,0 – 10,0	19	228.629.204	10	317.953.976
Lettland	67	3,5 – 5,5	10	112.573.561	10	163.935.581
Litauen	76	4,0 – 6,0	15	109.490.594	9	142.407.109
Polen	91	30,0 – 37,0	33	931.252.909	20	1.120.191.499
Rumänien	84	20,0 – 26,0	21	527.860.178	9	642.630.465
Slowakei	116	3,5 – 5,5	12	105.704.876	5	172.539.200
Slowenien	175	1,0 – 2,0	8	40.949.399	4	28.828.665
insgesamt	100	100	152	2.571.304.652	87	3.068.703.804

Stand Ende 2002, Mittelzusagen 2000 bis 2006

Die Höhe des Gemeinschaftszuschusses beträgt bis zu 75 Prozent der anerkannten öffentlichen – oder diesen gleichgestellten – Ausgaben. Die Kommission kann jedoch ausnahmsweise eine Finanzierung bis zu 85 Prozent vorschlagen. In der Regel hat die Kommission diese Obergrenzen nicht ausgeschöpft, da bei den meisten der geförderten Maßnahmen bei den Projektbetreibern Erträge aus Gebühren (Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung) anfallen. Deren Gegenwartswert wurde bei der Fixierung der Zuschüsse in Anschlag gebracht. Auf diese Weise trug die Kommission dazu bei, das Verursacherprinzip in der Finanzierung zu verankern, wobei jedoch in allen Fällen sozialen Aspekten und voraussehbaren Vermeidungsstrategien der Bevölkerung Rechnung getragen wurde. Projekte müssen groß genug angelegt sein, um sich in nachhaltiger Weise auf den Umweltschutz oder die Verbesserung der transeuropäischen Netze im Bereich der Verkehrsinfrastruktur auszuwirken. Die Gesamtkosten einer Maßnahme dürfen im Prinzip nicht weniger als fünf Millionen Euro betragen. In begründeten Fällen und unter Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Gegebenheiten kann die Kommission von dieser Regel abweichen. Diese Kostenschwelle bereitet bei Transportprojekten keine Probleme. Bei den kleineren Ländern hat es sich jedoch schnell gezeigt, und dies war nicht überraschend, dass sich der Fundus an Fünf-Millionen-Projekten schnell erschöpft. Als natürlicher Ausweg erweist sich die

► Einhaltung der EU-Gesetzgebung

Selbstverständlich müssen alle geförderten Projekte den gültigen Gemeinschaftsvorschriften und Qualitätsnormen im Umweltbereich entsprechen. Bei allen Maßnahmen im Umwelt- wie Verkehrsbereich besteht die Kommission darauf, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen – und auch öffentliche Auftragsvergabefahren – durchgeführt werden, die den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts genügen. Diese Forderung hört sich leichter an als sie zu erfüllen ist, denn vor dem Beitritt greift das Gemeinschaftsrecht in den Ländern außerhalb der Union nicht. Die vorgeschriebenen öffentlichen Anhörungen sind nachzuweisen und potenziellen Natura-2000 Gebieten kommt besondere Beachtung zu. Die Kommission hat im übrigen die Länder dazu aufgefordert, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Planungen von Strategien und Projekten einzubeziehen. Ein Dialog zwischen Verwaltungsebenen und NGOs ist in allen begünstigten Ländern inzwischen institutionalisiert. Die Kommission ihrerseits unterrichtet in jährlichen Treffen interessierte NGOs aus den künftigen und gegenwärtigen Mitgliedstaaten über den Fortschritt von ISPA.

► Zwischenbilanz

Am Ende des dritten Jahres von ISPA hat die Kommission insgesamt 249 Maßnahmen beschlossen.

Der Autor

Friedemann Allgayer ist Referatsleiter in der Generaldirektion Regionalpolitik der EG Kommission, Direktion F, Referat 1: ISPA, Vorbereitung von Kohäsions- und Strukturfonds, zuständig für die Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen und die Tschechische Republik.
Kontakt: Tel. 0032-2-29-94389, Fax -65184,
 E-Mail: friedemann.allgayer@cec.eu.int

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.