Europäische Meeresschutzstrategie: Rückzug aus der europäischen Verantwortung?

M. Salomon

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Thematische Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der europäischen Meere stellt zweifelsohne einen wichtigen Schritt in Richtung eines europäischen Meeresschutzkonzeptes dar. Die Bedeutung dieser Strategie für den zukünftigen Schutz unserer heimischen Meere kann nicht oft genug betont werden. Es ist zu erwarten, dass sich sämtliche zukünftige Aktivitäten in diesem Bereich an dieser europäischen Vorgabe orientieren werden.

Das ganz wesentliche Ziel der Kommission ist es, mit einer integrierten Politik zum Schutz der europäischen Meere die Umweltsäule der zukünftigen Europäischen Meerespolitik zu gestalten. Dieser prinzipielle Ansatz wird vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) ausdrücklich begrüßt. Allerdings kommt der SRU in seinem Kommentar zur Umweltpolitik, in dem er einen kritischen Blick auf den Vorschlag der Kommission wirft, zu dem Ergebnis, dass die vorgelegte Strategie erhebliche Schwächen aufweist und für die Gewährleistung eines langfristigen Schutzes der Europäischen Meere dringend der Nachbesserung bedarf.

Die Thematische Strategie

In der Veröffentlichung zur Thematischen Strategie wird im Wesentlichen auf das eigentliche Konzept, was mit der Strategie verfolgt wird, eingegangen und auf die Meeresstrategie-Richtlinie als der eigentliche Handlungsansatz verwiesen.

Bereits dieses Konzept zeigt eine wesentliche Schwäche der Strategie, in der die Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung des Meeresschutzes ausschließlich in die Hände der Mitgliedstaaten gelegt wird. Dieser durchaus als „Renationalisierung“ zu bezeichnender Ansatz ist angesichts der bereits heute existierenden starken Internationalisierung und Europäisierung einer Vielzahl den Meeresumweltschutz betreffenden Sachbereiche unverständlich. Die Europäische Kommission begründet dies mit dem Hinweis auf die Vielfalt der Bedingungen und Bedürfnisse der Meeresumwelt der EU. Wenngleich derartige Unterschiede auf regionaler bzw. nationaler Ebene zweifellos gegeben sind, so zeigen doch allein die Arbeiten der internationalen Konventionen, dass es trotz dieser Unterschiede möglich ist, auch auf internationaler Ebene Ziele und Strategien festzusetzen.

Mit der Beschränkung des Handlungskonzeptes auf die nationalen Ebenen werden wesentliche Politiken bzw. Sektoren, die Einfluss auf die Meere haben,

ausgeklammert. Insbesondere die Sektoren Landwirtschaft und Fischerei sind für schwerwiegende Belastungen der Meere verantwortlich. Sowohl Landwirtschafts- als auch Fischereipolitik werden in erster Linie durch europäische Vorgaben bestimmt. Auf nationaler Ebene kann in diesen Politikfeldern kein wesentlicher Fortschritt erzielt werden. Nach Auffassung der Europäischen Kommission sollen die kürzlich umgesetzten Reformen innerhalb dieser Politiken ausreichend sein, um zur Herstellung eines Guten Umweltstatus der Meere beizutragen. Diese Einschätzung ist angesichts des weiterhin bestehenden Missmanagements in der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP), in dem die wissenschaftlichen Empfehlungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände und zum Schutz der Ökosysteme immer noch weitgehend ignoriert werden, nicht nachvollziehbar. Ähnliches gilt auch für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die bisher nicht zu deutlichen Verminderungen der Nitrateinträge in die Küstenmeere beitragen konnte und dies obwohl dieser Sektor inzwischen als Hauptverursacher gilt. Es ist jetzt schon absehbar, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ohne Änderung EU-rechtlicher Vorgaben wenig Substanzielles erreichen werden können.

Trotz der begrenzten Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten in vielen die Meere betreffenden Politiken sind nationale Meeresschutzstrategien als Bestandteil eines Gesamtkonzepts für eine Europäische Meeresschutzstrategie begrüßenswert. Zweifelsohne ist aber in den Sektoren Fischerei, Landwirtschaft und Seeschifffahrt die Europäische Kommission aufgefordert, ein Schutzkonzept mit klaren Zielvorgaben zu entwickeln. Durch die fehlende Einbeziehung europäischer Politiken in den Strategievorschlag versäumt die EU-Kommission die große Chance, einen integrierenden Ansatz zum Schutz der Meere vorzulegen.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Strategie ist die fehlende Anknüpfung an bestehendes den Meeresschutz betreffendes Europäisches Umweltrecht. Dies betrifft insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie und die Nitratrichtlinie, die beide zum Schutz des Inland-Süßwassers konzipiert wurden. Da diese Richtlinien aber die Besonderheit der Meere u. a. als letzte Senke nicht berücksichtigen, wären hier Anpassungen erforderlich. Die Europäische Kommission selbst weist auf die mangelnde Konsistenz von Maßnahmen, Programmen und Zielvorgaben, die den Meeresschutz betreffen, hin, ohne aber daraus entsprechende Konsequenzen in der praktischen Umsetzung zu ziehen.

In ähnlicher Weise lässt die Europäische Meeresschutzstrategie eine explizite Anknüpfung an die existierenden internationalen Meeresschutzkonventionen vermissen. Das Europarecht kann aufgrund seiner Rechtsverbindlichkeit und Sanktionsbewehrung einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele und Maßnahmen internationaler Meeresschutzabkommen liefern. In dem Strategievorschlag bleibt es aber weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, welchen

Stellenwert sie den verbindlichen Vorgaben der Meeresschutzkonventionen einräumen und dies, obwohl auch die Europäische Gemeinschaft Vertragspartner wichtiger internationaler Übereinkommen zum Schutz der Meeresregionen, wie zum Beispiel der OSPAR sowie der Helsinki-Konvention, ist. Somit gelingt es mit dem Kommissionsvorschlag nicht, einen besseren Vollzug der internationalen Konventionen zu realisieren.

Die Meeresstrategie-Richtlinie

Das eigentliche Handlungskonzept innerhalb der Meeresschutzstrategie stellt die Meeresstrategie-Richtlinie dar, mit der rechtlich verbindliche Maßnahmen zum Schutz der Meere und Ozeane festgelegt werden. Dabei setzt die Richtlinie den Rahmen zur Entwicklung von nationalen Meeresschutzstrategien. Ziel der Richtlinie ist es, bis zum Jahr 2021 einen Guten Umweltstatus in den europäischen Meeren zu erzielen.

Dieses Ziel ist als durchaus ambitioniert zu bewerten, wobei dies selbstverständlich davon abhängt, wie der Gute Umweltstatus in den verschiedenen Meeresgebieten definiert wird. Die Definition des Guten Umweltstatus als der Zustand in den Meeresgewässern, der in Zukunft angestrebt werden soll, ist von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg der Meeresstrategie-Richtlinie. Problematisch ist hierbei, dass wiederum die Definition des Guten Umweltstatus alleine den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Hier besteht das Risiko, dass einige Mitgliedstaaten entweder sehr vage oder sehr schwache Ziele definieren. Ob die innerhalb der Richtlinie geforderte Kooperation zwischen den Anrainerstaaten und die von der Europäischen Kommission zu setzenden Standards und Kriterien dies verhindern können, bleibt fraglich. Um derartig Entwicklungen von Anfang an zu verhindern, sollte die Richtlinie um einen möglichst konkreten Rahmen für die anzustrebenden Ziele ergänzt werden. Die Ausdifferenzierung des Guten Umweltstatus für die verschiedenen Meeresregionen sollte dann von den Mitgliedstaaten geleistet werden.

Die Mitgliedstaaten werden innerhalb der Richtlinie verpflichtet, nach folgendem Zeitplan eigene Meeresschutzstrategien zu entwickeln:

- Innerhalb von 4 Jahren muss der derzeitigen Umweltstatus des Meeresgewässers und die bestehenden anthropogenen Eingriffe bewertet sowie der Gute Umweltstatus definiert werden.
- Für die Festlegung des Guten Umweltstatus sind 5 Jahre vorgesehen.
- 6 Jahre Zeit bleiben für die Implementierung eines Monitoringprogramms zur Überwachung des Umweltzustandes und zur Überprüfung der Zielerreichung.
- Bis zum Jahr 2016 soll ein Maßnahmenprogramm entwickelt werden,

- welches dann bis spätestens 2018 operationalisiert werden muss.

Eine Schwäche des Richtlinienvorschlags ist die Inkonsistenz dieses Zeitplans. So bleibt den Mitgliedstaaten noch Zeit bis 2016, um Maßnahmenprogramme zu entwickeln und bis 2018 um diese dann umzusetzen. Konsequenterweise ist in den ersten zehn Jahren nach In-Kraft-Treten (soweit die RL 2008 verabschiedet wird) der Richtlinie mit keinerlei Fortschritten für die Erhaltung der Meeresumwelt zu rechnen. Anschließend verbleiben dann nur noch drei Jahre, um einen Guten Umweltstatus in den Gewässern zu erzielen. Unter der Voraussetzung, dass ambitionierte Ziele für die Meeresgewässer festgesetzt werden, ist eine Zielerreichung in dieser kurzen Zeitspanne unrealistisch.

Bedenklich ist des Weiteren die Vorgabe in der Richtlinie, die Maßnahmen vor ihrer Umsetzung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Es bestehen zum Teil erhebliche Schwierigkeiten, den Nutzen einer Maßnahme zum Schutz der Ökosysteme zu quantifizieren. Außerdem ist in diesem Fall nicht eine Kosten-Nutzen-Analyse sondern eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse das richtige Instrument, da das Ziel – nämlich bis zum Jahr 2021 einen Guten Umweltstatus zu erreichen – ja bereits in der Richtlinie festgelegt wurde. Aber auch dieses Instrument darf nicht dazu beitragen, die Umsetzung der Maßnahmenprogramme hinauszuzögern.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der vorgelegte Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie nicht einem so dringend geforderten sektorenübergreifenden, integrierenden Ansatz entspricht.

Aus diesem Grunde empfiehlt der SRU dringend Nachbesserungen an der Strategie, insbesondere in folgenden Punkten:

- eine deutlich stärkere Integration des Meeresschutzes in die relevanten gemeinschaftlichen Sektorpolitiken insb. GAP, GFP und die Verkehrspolitik,
- eine Anpassung des bestehenden EU-Umweltrechts an die Erfordernisse des Meeresumweltschutzes,
- eine explizitere Integration der bereits vereinbarten Ziele und Maßnahmen der internationalen Konventionen und der dort erarbeiteten Programme in die Europäische Meeresschutzstrategie und
- die Erarbeitung eines realistischen Zeitplans mit dem es gelingt, bis 2021 einen Guten Umweltstatus in den europäischen Meeren zu erreichen.

Literatur

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2006): Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der europäischen Verantwortung? Kommentar zur Umweltpolitik.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_nr5.pdf