

# Die Umweltpolitik Bulgariens im Licht der EU-Osterweiterung

Anpassung an die EU-Standards

von Neli Dimitrova

## I. Einführung

Bulgarien wird erst mit der nächsten Erweiterungswelle 2007 Mitglied der Europäischen Union (EU) werden. Damit wird nur das bestätigt, was ohnehin seit Jahren bekannt ist: Das Land hat es nach dem Zerfall der Sowjetunion und des Ostblocks nicht geschafft, den Modernisierungs- und Transformationsprozess in dem Tempo zu gehen, um schon am 1. Mai 2004 Mitglied der EU werden zu können.

Im Umweltbereich sind im Juli 2001 Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aufgenommen worden. Bereits am 30. Juni 2003 – anderthalb Jahre früher als geplant – wurde das Kapitel „Umwelt“ in Brüssel abgeschlossen. Dies sollte man als positiven Fortschritt und große Leistung seitens Bulgariens in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen bezeichnen.<sup>1</sup>

Die Osterweiterung der EU stellt die Umweltpolitik sowohl der Beitrittskandidaten als auch der EU vor große Herausforderungen. Die tiefgreifenden ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozesse in den Staaten Mitteleuropas eröffnen die einmalige Chance, die Umweltqualität in Gesamteuropa nachhaltig zu verbessern.

Der Beitrag setzt sich mit den Herausforderungen auseinander, die Bulgariens Weg in die EU darstellen, insbesondere die Anpassung der bulgarischen Umweltpolitik an die EU-Standards. Wie organisiert sich jetzt Bulgarien, um seine Beitrittsstrategie im Umweltbereich durchzuführen? Welche sind die Instrumente und Programme dafür seitens der EU und seitens Bulgariens? Welche sind die Fortschritte und die Defizite dieser Stra-

<sup>1</sup> Vgl. das Interview mit Dolores *Arsenova*, Umweltministerin Bulgariens, in: *Trud* (Sofia), 2.7.2003.

tegie? Auf diese Fragen versucht der Beitrag durch die Analyse des aktuellen Standes der Verhandlungen mit Bulgarien sowie der Situation im Land eine Antwort zu finden. Die Analyse basiert auf Literatur- und Internetquellen sowie auf Interviews, die von „Ecologic“ Berlin und von der Verfasserin mit Vertretern der bulgarischen Ministerien und Organisationen durchgeführt worden sind.<sup>2</sup>

## II. EU-Recht: „Motor“ oder „Bremse“ für die bulgarische Umweltpolitik und Entwicklung?

Die europäische Umweltpolitik wird im Kontext des Beitritts darüber hinaus von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament als „Motor der Modernisierung von Staat und Wirtschaft in den Beitrittsstaaten“<sup>3</sup> begriffen. Die Forderung nach Übernahme und Umsetzung des umweltrechtlichen Teils des „*acquis communautaire*“ leistet allem Anschein nach einen Beitrag zum Aufbau moderner Verwaltungsstrukturen in den Beitrittsstaaten. Die Umweltpolitik ist eines der wenigen Politikfelder, das mit Blick auf den Beitritt gleichzeitig die Übernahme umfangreicher rechtlicher Regelungen und – für die Sektoren Gewässerschutz, Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung – hohe öffentliche und private Investitionen erfordert.<sup>4</sup>

Der Rat und die Europäische Kommission betonen, dass die Umsetzung des gesamten rechtlichen Besitzstands der EU unabdingbare Voraussetzung für einen Beitritt der MOE-Länder sei. In den Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen geht die Kommission davon aus, dass kein Bewerberland „dem *Acquis communautaire* im Umweltbereich in naher Zukunft in vollem

<sup>2</sup> Die Interviews wurden zum Teil von „Ecologic“ Berlin übernommen und zum Teil von der Verfasserin selbst zwischen Januar 2002 und Dezember 2004 geführt.

<sup>3</sup> Zitiert nach Alexander *Carius*, Christine *Krüger*, Ingmar *Homeyer*, Umweltpolitik und Umweltrecht in Bulgarien: Eine Zwischenbilanz des Beitrittsprozesses, Berlin 2001, S. 3; vgl. auch <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28057.htm>>.

<sup>4</sup> Vgl. *Carius, Krüger, Homeyer*; a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

Maße entspricht“.<sup>5</sup> Dies erfordert im Umweltbereich sowohl die rechtsförmliche Anpassung und Umsetzung von mehr als 200 Rechtsakten als auch deren praktische Umsetzung und Durchsetzung. Ein Beitritt ohne die Gewährung von einer großen Zahl von Übergangsfristen und Regelungen im Umweltbereich könnte kaum durchgeführt werden.<sup>6</sup> Detailliert analysiert werden der Stand der rechtsförmlichen Anpassung und die Bereitstellung entsprechender finanzieller, institutioneller und personeller Ressourcen seitens der EU, die effektive Implementierung und den Vollzug im Umweltrecht gewährleistet.

In Bulgarien existieren neben unberührten Naturflächen industrielle und urbane Ballungsgebiete mit hohen Umweltbelastungen. Die Umweltpolitik ist wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen, strukturellen Defiziten und unzureichenden konkreten Maßnahmen nicht ausreichend durchsetzbar. Die bulgarische Regierung, insbesondere das Ministerium für Umwelt und Gewässer, sowie die Umweltgruppen sehen in dem angestrebten Beitritt Bulgariens zur EU eine Chance zu Verbesserungen im Umweltschutz und zur Durchsetzung umweltpolitischer Interessen gegenüber anderen Ressortabwägungen.

In diesem Zusammenhang sollte man die Übernahme des EU-Umweltrechts seitens Bulgariens eher als „Motor“ statt als „Bremse“ bezeichnen. Allerdings sind die Erfordernisse der Anpassung an das EU-Recht sehr streng, besonders, was die Fristen sowie die finanzielle Mittel und die notwendigen Verwaltungskapazitäten angeht.

### III. Die Umweltpolitik Bulgariens

Bulgarien hat eine Fläche von 110 900 Quadratkilometer und 8,2 Millionen Einwohner. Das Land ist einerseits durch ursprüngliche, naturbelassene Wälder, durch Gebirge wie die

<sup>5</sup> Europäische Kommission, Agenda 2000, Brüssel, KOM (97), 15.7.1997, S. 67.

<sup>6</sup> Vgl. Ingmar *Homeyer et al.*, Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa. Analyse der EU-Osterweiterung, Berlin 2001, S. 304.

östliche Rodopy, Rila und Pirin sowie durch die Küstenregionen des Schwarzen Meeres geprägt, die von hohem ökologischem Wert sind.<sup>7</sup> Andererseits verursachte die forcierte Industrialisierung<sup>8</sup> nach dem Zweiten Weltkrieg kombiniert mit der Intensivierung der Landwirtschaft unter dem Einfluss der staatlichen Planwirtschaft hohe Umweltbelastungen. Die Förderung des Energiesektors und des Bergbaus bewirkten eine hohe Akkumulation von Schadstoffen. Ökologische „Hot Spots“ entstanden, die durch einen sehr hohen Grad an Luft-, Boden- und Wasserverschmutzungen gekennzeichnet sind. Es bestehen gerade in den „Hot Spots“<sup>9</sup> ernsthafte Umweltprobleme: Luftverschmutzung, Energiesektor, Gewässerqualität, Abfallwirtschaft, Naturschutz und Bodenqualität.

In Bulgarien wurde der Umweltschutz mit der Gründung des Umweltministeriums im Jahr 1990, mit der Festlegung von Umweltschutz als Staatsziel in der Verfassung ein Jahr darauf und mit der Verabschiedung des Umweltrahmengesetzes von 1991 verankert. Die vor 1989 existierenden Gesetze zum Umweltschutz waren nicht Bestandteil einer staatlichen Umweltpolitik.

Mitte der neunziger Jahre erhielt die Umweltpolitik jedoch wieder höhere Priorität, was sich unter anderem in der Aufnahme umweltpolitischer Ziele im Regierungsprogramm 1997–2001 widerspiegelte. Die Regierung unter Premierminister Ivan *Kostov* strebte danach, ein Konzept zur nachhaltigen Entwicklung aufzustellen sowie die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder voranzutreiben. Der Grund für das gewachsene Interesse an Umweltschutz war im Wesentlichen der angestrebte Beitritt Bulgariens zur EU. Aus diesem Grund wird auch der Gesetzgebungsprozess nicht nur

<sup>7</sup> Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD Environmental Performance Reviews: Bulgaria, Paris 1996, S. 17.

<sup>8</sup> Die industrielle Wachstumsrate in Bulgarien war eine der höchsten der sozialistischen Länder.

<sup>9</sup> Es gibt 14 „Hot Spots“ in Bulgarien.

im Bezug auf die Umwelt, sondern auch in allen anderen Bereichen beschleunigt.<sup>10</sup>

Wie wichtig es ist, dass die Beitrittsländer hohe Umweltstandards erfüllen, wurde Anfang 2000 unterstrichen, als die Verhandlungen aufgenommen wurden, um allen 13 Beitrittsländern zu ermöglichen, bei der Europäischen Umweltagentur (EUA) mitzuarbeiten. Die EUA bietet aktuelle, zuverlässige und gezielte Informationen, die den Kandidatenländern dabei helfen sollen, die Umweltvorschriften der EU umzusetzen, wirksame Überwachungssysteme einzurichten und zuverlässige Netze für die Erfassung von Daten aufzubauen.<sup>11</sup>

#### 1. Beteiligte Institutionen und Akteure

Die wichtigsten administrativen Ebenen im Hinblick auf den Umweltschutz in Bulgarien sind das Umweltministerium,<sup>12</sup> die ihm unterstehenden 15 regionalen Umweltbehörden und die Kommunalverwaltungen. Umweltpolitische Entscheidungen werden direkt von der Regierung getroffen. Kompetenzen besitzen auch das Parlament und der Ministerrat. Auf parlamentarischer Ebene gibt es ständige Ausschüsse,<sup>13</sup> die sowohl zu umweltpolitischen als auch zu Fragen der Rechtsangleichung im Umweltbereich eingerichtet wurden. Die Ausschüsse unterstützen den Gesetzgebungsprozess und spielen eine wichtige Rolle bei der Harmonisierung der bulgarischen Umweltgesetzgebung. Hier ist besonders der interministerielle Ausschuss für

<sup>10</sup> Vgl. Government of the Republic of Bulgaria 1997, Priorities in the National Politics for Environmental Protection Implementing the Government's Programme 1997-2001, <<http://www.moew.government.bg/mission/priorities.htm>>; <<http://www2.moew.government.bg/international/conventions.htm>>.

<sup>11</sup> Vgl. Europäische Umweltagentur, Bulgarien, <<http://local.bg.eea.eu.int.htm>>.

<sup>12</sup> Vgl. Umweltministerium Bulgarien, Struktur und Funktionen des bulgarischen Ministeriums für Umweltschutz und Gewässer, <[http://www2.moew.government.bg/about\\_us/structure.htm](http://www2.moew.government.bg/about_us/structure.htm)>.

<sup>13</sup> Es gibt parlamentarische Ausschüsse für Umweltschutz und Wasserressourcen, für Energie und Energieressourcen sowie für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und die Agrarreformen.

Europäische Integration zu nennen, der für die Entwicklung aller Politiken und für die Koordinierung von PHARE und anderen Projekten zuständig ist.

Die unterschiedlichen Ebenen des Gesetzgebungsprozesses erschweren die Entwicklung einer kohärenten Politik. Es ist bislang nicht gelungen, eine Koordinierung auf geeigneter Ebene sicherzustellen.<sup>14</sup> Das Konzept der Nachhaltigkeit ist in den anderen Ministerien weitgehend unbekannt.<sup>15</sup>

## 2. Zentrale Gesetze

Der Umweltschutz wurde 1991 als Ziel in die Verfassung<sup>16</sup> aufgenommen. Erstmals wurden umweltpolitische Belange in den dreißiger und erneut in den sechziger Jahren rechtlich verankert.<sup>17</sup> In der Zeit vor 1989 wurden zum Teil strenge Umweltstandards verabschiedet, die jedoch meist aufgrund unzureichender administrativer Kapazitäten, fehlender Sanktionsmöglichkeiten und des planwirtschaftlichen Systems nicht umgesetzt wurden.

Die in der Verfassung verankerten Regelungen wurden durch das Umweltrahmengesetz von 1991 konkretisiert, das 1997 überarbeitet wurde. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurde bereits eine Reihe von sektoralen Gesetzen verabschiedet oder vorbereitet, die den umweltrechtlichen Rahmen in Überein-

<sup>14</sup> Vgl. Umweltministerium Bulgarien, Interviews, Sofia, 25.1.2000, „Ecologic“ Berlin.

<sup>15</sup> Vgl. Delegation of the European Commission to Bulgaria, Interviews, Sofia, 26.1.2000, „Ecologic“ Berlin.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 15 der bulgarischen Verfassung; ergänzt durch „das Recht auf eine gesunde Umwelt und die Verpflichtung jedes Bürgers, die Umwelt zu schützen“ – Art. 55 der bulgarischen Verfassung.

<sup>17</sup> Vgl. Kristalina *Georgieva*, Judith *Moore*, Bulgaria, in: Jürg *Klarer*; Bedrich *Moldan* (Hrsg.), *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, Chichester et al. 1997, S. 67–106. Beispielsweise wurden 1967 das schon seit 1936 bestehende Umweltschutzgesetz durch das Naturschutzgesetz erweitert und auch sektorale Umweltgesetze verabschiedet.

stimmung mit dem Acquis festlegen sollen. Mehr als 30 internationale Konventionen wurden unterzeichnet.

Am 25. September 2002 wurde das neue Umweltschutzgesetz<sup>18</sup> verabschiedet. Es bildet die erforderliche Rechtsgrundlage für weitere Fortschritte im Bereich von Umweltverträglichkeitsprüfungen, des Zugangs zur Information und der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. Außerdem bestehen 34 bilaterale Abkommen, wie das Übereinkommen über die Kooperation im Umweltbereich zwischen Bulgarien und Deutschland. Bulgarien nimmt auch an zahlreichen internationalen Programmen teil, unter anderem im Rahmen des Prozesses „Umwelt für Europa“.

#### IV. Die Anpassungsstrategie Bulgariens: Fortschritte und Defizite

Der Anpassungsprozess in Bulgarien wird durch folgende Staatsorgane unterstützt: Ministerrat, ein interministerieller Rat, die Abteilung für europäische Integration im Außenministerium sowie Expertengruppen. Sie koordinieren die Entwicklung und Implementierung der Anpassungsstrategien. Eine Sonderstellung bezüglich des rechtlichen Anpassungsprozesses nimmt das Justizministerium ein.<sup>19</sup> Auch wenn bereits Institutionen und Strategien entwickelt wurden, bedarf der Beitrittsprozess auch einer erfolgreichen rechtförmlichen Anpassung und der praktischen Um- und Durchsetzung der Gesetze.

Im Vergleich mit dem Grad der Harmonisierung der bulgarischen Umweltgesetzgebung früherer Jahre stellte die EU-Kommission in ihrem Fortschrittsbericht von 2003 fest, dass

<sup>18</sup> Vgl. *Darzaven Vestnik (DV)*, Nr. 91, 25.9.2002.

<sup>19</sup> Die Umbenennung des bulgarischen Justizministeriums 1999 durch den Zusatz „rechtliche europäische Integration“ spiegelt die gestiegene Relevanz des Anpassungsprozesses in Bulgarien wider (früher nur „Justizministerium“ genannt).

Bulgarien erhebliche Fortschritte bei der Rechtsangleichung im Umweltbereich erzielt hat.<sup>20</sup>

Als Fortschritte sollte man die Schaffung der oben genannten zentralen Institutionen und Akteuren, die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen, Strategien und Normen sowie die Teilnahme an zahlreichen internationalen Programmen und bilateralen Abkommen seitens Bulgariens bezeichnen. Doch trotz der Fortschritte bleibt die Realisierung von Umweltschutzmaßnahmen in Bulgarien weit hinter den Ansprüchen zurück. Gründe dafür sind große Mängel sowohl im organisatorischen Bereich als auch hinsichtlich des Informationszuges und der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure.<sup>21</sup> Die Koordination zwischen den Ministerien auf höchster Ebene ist völlig unzureichend.<sup>22</sup> Probleme entstehen durch Zuständigkeits- und Kompetenzstreitigkeiten.

Die Kapazitäten zur Gesetzgebung und zur praktischen Umsetzung der Rechtsvorschriften sind schwach ausgebildet. Aus diesem Grund müssten effiziente institutionelle Kapazitäten neu geschaffen oder verbessert und modernisiert werden.<sup>23</sup> Es bestehen immer noch große Schwierigkeiten im Umweltbereich beim Ausbau der Verwaltungskapazitäten und bei den Kosten der Rechtsangleichung.

<sup>20</sup> Vgl. Europäische Kommission, Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und regelmäßiger Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Kapitel 22 „Umwelt“, Brüssel, 9.10.2002, S. 117-120, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/>>.

<sup>21</sup> Vgl. Europäische Kommission, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Kapitel 22 „Umwelt“, Brüssel, KOM 2004, S. 125-129, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/index.htm)>.

<sup>22</sup> Vgl. Meglena *Plugtschieva*, Botschafterin der Republik Bulgarien in der Bundesrepublik Deutschland und ehemalige Stellvertretende Ministerin für die Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Forst, Interview, Berlin, 10. und 15.12.2004.

<sup>23</sup> Vgl. Umweltministerium Bulgarien, Interview, Sofia, 15.1.2002.

## 1. Stand der praktischen Implementierung

Um die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes zu gewährleisten, sind in Bulgarien vor allem eine Stärkung und Reformierung der Verwaltungsstrukturen erforderlich. Dafür wiederum sind personelle und finanzielle Aufstockungen und eine Verbesserung des technischen Standards der Überwachungssysteme notwendig.

Die niedrige Zahl des Verwaltungspersonals wird nicht nur von der EU-Kommission, sondern auch von den Verwaltungsstellen selbst kritisiert. Dies gilt vor allem für die regionalen Umweltbehörden.<sup>24</sup> Auch das personelle Defizit des Umweltministeriums ist trotz der neu gebildeten Kapazitäten problematisch.<sup>25</sup> Das liegt auch an der geringeren Bezahlung, die für erfahrene Experten nicht attraktiv genug ist. Zudem sind Positionen oftmals nach politischen Gesichtspunkten besetzt.

Zwar hat sich nach der Einschätzung der EU-Kommission die Arbeitsweise der Institutionen verbessert, aber die Koordination unter den Mitarbeitern der einzelnen Ministerien ist immer noch mangelhaft. Sinnvoll wäre eine bessere Identifizierung und Aufteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen Organen.<sup>26</sup> Auch die Kompetenzverteilung zwischen den nationalen und lokalen Ebenen sowie zwischen den verschiedenen Institutionen ist problematisch, wobei auf lokaler Ebene fehlende Kompetenzen und die Furcht vor Korruption eine Rolle spielen.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Delegation of the European Commission to Bulgaria, Sofia, Interview, 20.1.2002.

<sup>25</sup> Beispielsweise besteht die Abteilung für Europäische Integration aus vier Personen, die nicht nur für die Inhalte des Screening-Prozesses und der Positionspapiere verantwortlich sind, sondern auch Gesetze entwerfen und die Übereinstimmung anderer Gesetze im Umweltbereich mit dem Acquis überprüfen.

<sup>26</sup> Vgl. *Carius, Krüger, Homeyer*, a.a.O. (Anm. 4), S. 41.

<sup>27</sup> Vgl. *Kristalina Georgieva*, "Environmental Policy in a Transition Economy: The Bulgarian Example", in: *Anna Vari, Pal Tamas* (Hrsg.), *Environment and Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*, Dordrecht 1993, S. 75.

Es besteht die Notwendigkeit, umfangreiche Trainingsmaßnahmen zu schaffen. Diese sollten sowohl der Vermittlung von allgemeinen Kenntnissen über die europäische Umweltgesetzgebung und über rechtliche, formelle und institutionelle Anforderungen zu ihrer Umsetzung dienen als auch umweltspezifische Informationen beinhalten. Dadurch könnte der Erfolg von Umweltschutzmaßnahmen gewährleistet und die Durchsetzung der Gesetze verbessert werden.<sup>28</sup> Eines der größten Probleme besteht hinsichtlich der Planung und des Einsatzes langfristiger Investitionen für die Anpassung im Umweltbereich.<sup>29</sup>

Die Europäische Union hat Bulgarien im Rahmen des im Januar 2000 eingerichteten strukturpolitischen Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA), das ähnlich wie der Kohäsionsfonds die Bereiche Umwelt und Verkehr abdeckt, und der Strukturförderung für den ländlichen Raum (SAPARD) zahlreiche finanzielle Mittel jährlich zugesichert.<sup>30</sup>

Im Rahmen zahlreicher Projekte anderer Regierungen und Institutionen wie der Weltbank, der dänischen Regierung und der Global Environment Facility werden weitere finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Ein großer Teil davon ist für den Ausbau und die Stärkung der Verwaltung im Umweltbereich vorgesehen.

In der Praxis entstehen bei der Anwendung der nationalen rechtlichen Vorgaben viele Probleme, die nicht nur mit der Transposition des Acquis in nationale Gesetzgebung verbun-

<sup>28</sup> Vgl. Delegation of the European Commission to Bulgaria, a.a.O. (Anm. 15).

<sup>29</sup> Die Abschätzung der Kosten basiert auf der gegenwärtigen Situation und beinhaltet demnach also nicht ausschließlich Kosten, die durch die Übernahme des Acquis entstehen, sondern auch solche, die allein bei der Umsetzung der bestehenden bulgarischen Gesetzgebung anfallen würden.

<sup>30</sup> Vgl. Umweltministerium Bulgarien, Möglichkeiten für finanzielle Unterstützung der umweltbezogenen Projekte (seitens der EU und seitens des bulgarischen Staates), <<http://www2.moew.government.bg/europe/sectors/horizontal.htm>>.

den sind, sondern auch mit der zentralistischen Arbeitsweise des Umweltministeriums. Es ist schon abzusehen, dass sich die Notwendigkeit einer Reihe von Übergangsfristen ergeben wird. Laut Screening-Berichten<sup>31</sup> wurden für den Umweltbereich 17 Bereiche genannt. Das Umweltministerium erwartet, dass eine wesentlich höhere als die derzeit diskutierte Anzahl an Richtlinien einer Übergangsregelung bedarf.

## 2. Stand der Anpassung in den einzelnen Umweltsektoren<sup>32</sup>

### Umweltverträglichkeitsprüfung

Im Bezug auf der Umsetzung des Acquis im Bereich der horizontalen Gesetzgebung wurden in Bulgarien bereits Fortschritte erreicht. Diese betreffen vor allem die rechtlichen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung.<sup>33</sup>

Vorschriften zu Umweltverträglichkeitsprüfungen von Vorhaben wurden in Bulgarien schon 1991 im allgemeinen Umweltrahmengesetz verankert. Sie orientierten sich im Wesentlichen am amerikanischen Modell. Besser an die Vorhaben der europäischen Gesetzgebung angepasst ist die bulgarische Verordnung (VO) über die fakultative Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von 1998, die im Dezember 1999 aktualisiert wurde. Die Verordnung entsprach aber nicht vollständig den Gemeinschaftsvorschriften. Die EU-Kommission vertritt die Ansicht, dass die bestehenden nationalen Regelungen der EU-Richtlinie (RL) nicht vollständig entsprechen, und übt Kritik wegen mangelhafter Vorhaben zur praktischen Umsetzung. Von der EU-Kommission wurden auch die bestehenden institutionellen und administrativen Defizite kritisiert.

<sup>31</sup> Vgl. Europäische Kommission, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens ..., KOM 2002, a.a.O. (Anm. 20), S. 117-120; KOM 2003, S. 104-108, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm)>; KOM 2004, a.a.O. (Anm. 21), S. 125-129.

<sup>32</sup> Die Darstellung beschränkt sich nur auf einige Umweltsektoren, die sich auf die wichtigsten Richtlinien und umweltbezogenen Informationen beziehen und nach der Meinung der Verfasserin als Beispiele für die genannten Defizite gelten können.

<sup>33</sup> Vgl. RL über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EGW, geändert 87/11/EG).

Durch die Verabschiedung der „Richtlinie zur Feststellung der staatlichen Verantwortlichkeiten bezüglich früherer Umweltverschmutzungen“ und der „Richtlinie zur Bewertung früherer Umweltverschmutzungen“ erhält die Umweltverträglichkeitsprüfung erhöhte Relevanz.

#### Zugang zur Information

Als weitere Lücken sind unzureichende rechtliche Regelungen über den freien Zugang zu Informationen zu nennen. Das Recht auf freien Zugang zu Informationen basierte zunächst auf Art. 41 der bulgarischen Verfassung und auf Kapitel 2 des Umweltrahmengesetzes von 1991. Nach der Verabschiedung des Umweltgesetzes von September 2002 findet sich das Recht auf freien Zugang zur umweltbezogenen Informationen wieder in Kapitel 2 des Gesetzes.<sup>34</sup> Als positiver Fortschritt ist das in Art. 3 des Umweltgesetzes von 2002 gewährleistete Recht auf Zugang zum Rechtsschutz bei den Fragen, die den Umweltbereich betreffen, zu verzeichnen. Auf der Grundlage der RL 90 / 313 / EGW wurde das Gesetz über den freien Zugang zu öffentlicher Information verabschiedet.<sup>35</sup>

Der Zugang zu umweltbezogenen Informationen betrifft alle Umweltbereiche und betont den Vorsorgecharakter des Umweltschutzes. Eine solche Informationssammlung kann die öffentliche Wahrnehmung und die Unterstützung von Umweltpolitik erhöhen und die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO) erleichtern. Dies gibt der Öffentlichkeit das Recht, einen Großteil der behördlichen umweltbezogenen Informationen einzusetzen und über Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt informiert zu werden.

#### Abfallwirtschaft

Im Bereich der Abfallwirtschaft wurden Fortschritte bei der Transposition der europäischen Abfallrahmenrichtlinie durch

<sup>34</sup> Vgl. *DV*, Nr. 91, 25.9.2002, Art. 17 bis 31.

<sup>35</sup> Vgl. *DV*, Nr. 55, 7.7.2002.

das bulgarische Abfallrahmengesetz von 1997 und durch die Richtlinie zu Sonderabfall erzielt.<sup>36</sup> Nach Auskunft der EU stellt das Abfallrahmengesetz im Zusammenhang mit verschiedenen unterzeichneten internationalen Abkommen im Abfallsektor eine gute Basis dar für eine kohärente nationale Abfallwirtschaft und trägt zum Erreichen europäischer Standards bei.

Doch sind die Bestimmungen zu einzelnen Abfallarten, zum Beispiel zu radioaktiven Abfällen sowie zu Abfällen des Bergbaus, der Landwirtschaft und von Schlachthöfen, noch immer unvollständig. Das Umweltministerium plant, die Vorschriften hierzu im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung zu erlassen.

Die praktische Umsetzung im Bereich der Abfallwirtschaft konnte insbesondere bei der Anwendung der Rechtsvorschriften auf lokaler Ebene verbessert werden, obwohl weiterhin Defizite bestehen. Aus diesem Grund wurde im März 1998 das Nationale Programm für die Abfallwirtschaft verabschiedet, das einen Aktionsplan und ein Investitionsprogramm umfasst.

So wurden verschiedene VO erlassen, darunter jene über die Auflagen für die Standorte von Abfallentsorgungsanlagen, für die Abfallbeseitigung und die Berichterstattung über Abfallbehandlung. Es bestehen aber weitere Lücken in den bulgarischen Rechtsvorschriften bei der Definition der Begriffe „Abfall“, „Abfallhierarchie“ und „Abfallbeseitigung“ sowie bei deren korrekter Übertragung und Umsetzung in nationales Recht.

Wasserwirtschaft und Gewässerschutz

Die Gesetzgebung zur Wasserwirtschaft basierte bis 1999 im Wesentlichen auf dem Wassergesetz von 1969 und dem Wasser- und Bodenschutzgesetz von 1973. Nach der Verab-

<sup>36</sup> Vgl. RL 91 / 156 / EWG.

scheidung des neuen Wassergesetzes im Juli 1999<sup>37</sup> wurden die Bestimmungen der geplanten Wasserrahmenrichtlinie<sup>38</sup> in Teilen in bulgarisches Recht umgesetzt und dadurch Fortschritte bei der förmlichen Anpassung an den Acquis erzielt.<sup>39</sup> Dieses Gesetz ist im Januar 2000 in Kraft getreten. Es orientiert sich an den Regelungsinhalten der zukünftigen europäischen Wasserrahmenrichtlinie und verfolgt den Ansatz der Flussgebietsbewirtschaftung. Neben der Wasserrahmenrichtlinie wurde die europäische Kommunalabwasserrichtlinie<sup>40</sup> durch das nationale Gesetz zum Schutz des Wassers und des Bodens und durch die Vorschriften zur Qualität der Oberflächengewässer und des Bodens in nationales Recht umgesetzt. Die förmliche Anpassung im Gewässerschutz wurde bis Ende 2000 abgeschlossen. In Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie besteht eine schwierige Übergangssituation zwischen dem zeitlich noch ungewissen Inkrafttreten der RL und der rechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung.

Im März 1999 hat Bulgarien das Donauschutzübereinkommen ratifiziert. Die EU-RL zu den verschiedenen Arten von Gewässern müssen jedoch noch umgesetzt werden.

Es bestehen außerdem noch Defizite bei der praktischen Umsetzung der nationalen Gesetzgebung und der unterzeichneten internationalen Konventionen, insbesondere im Bezug auf die Übergangsfristen und kostenintensiven Investitionen sowie bei der Kompetenzverteilung.

Es gibt keine Gesamtstrategie für die Anpassung an den Acquis im Bereich der Wasserwirtschaft, sondern nur sektorbezoge-

<sup>37</sup> Vgl. *DV*, Nr. 67, 27.7.1999.

<sup>38</sup> Vgl. RL 80 / 778 / EWG.

<sup>39</sup> Vgl. Europäische Kommission, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens..., KOM 2002, a.a.O. (Anm. 20), S. 117-120; KOM 2003, a.a.O. (Anm. 31), S. 104-108; KOM 2004, a.a.O. (Anm. 21), S. 125-129.

<sup>40</sup> Vgl. RL über die Behandlung von kommunalen Abwasser (91 / 271 / EWG).

ne Strategien.<sup>41</sup> Es wurde ein nationales Programm für den Bau von Kläranlagen für Siedlungen vorgelegt, das nach dem Bericht der EU-Kommission von 1999<sup>42</sup> allerdings nur sehr ungenaue Verfahren zu seiner Umsetzung enthält. Durch verschiedene Projekte sind der Aufbau eines effizienten Kostenmanagements und die zunehmende Wettbewerbsorientierung zu erwarten. In diesen Bereichen umfassen die Projekte sowohl Bau- und Modernisierungsmaßnahmen als auch Schulungen und Strategien zum Wassermanagement.<sup>43</sup>

### 3. Zwischenergebnis

Obwohl die bulgarische Anpassungsstrategie deutlich verbessert und mit dem nationalen Anpassungsprogramm an den Acquis aktualisiert wurde, bestehen noch immer Defizite bei rechtsförmlicher Anpassung und Bedarf an administrativen Kapazitäten.

Das Umweltministerium hat die Relevanz und das Potenzial geeigneter Rahmengesetze bei der Verwaltungsreform und der Kompetenzzflechtung erkannt. Aber die Schwerpunktsetzung bei der Feststellung kurz- und mittelfristiger Maßnahmen ist nicht klar. Trotz dieser Defizite ist erkennbar, dass der Acquis Bestandteil des nationalen Entscheidungsprozesses geworden ist und sich die Gesetzgebung der einzelnen Umweltbereiche bereits am Acquis orientiert.

Die praktische Um- und Durchsetzung der Gesetze wird seitens der EU-Kommission und des bulgarischen Umweltministeriums als problematisch angesehen. Die EU-Kommission

<sup>41</sup> Z. B. die Strategie zur Umsetzung der Konvention zum Schutz des Schwarzen Meeres.

<sup>42</sup> Vgl. Europäische Kommission, Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Kapitel 22 „Umwelt“, Brüssel, KOM 1999, S. 51–53, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/)>.

<sup>43</sup> Vgl. Aquapress, Bulgarien setzt neue Initiativen für die Umwelt, Wien 1998, <[http://www.aquapress.co.at/inhalte/ausgaben/06\\_98/26.htm](http://www.aquapress.co.at/inhalte/ausgaben/06_98/26.htm)>.

kritisiert, dass strategische Pläne für die Durchsetzung noch nicht in die Praxis umgesetzt worden sind.<sup>44</sup>

Weitere Reformen der Verwaltung sowie der Gerichtsbarkeit sind notwendig, um eine Übernahme des Acquis voranzubringen und um die praktische Um- und Durchsetzung der Gesetze zu gewährleisten. Im NPAA werden kurz- und mittelfristige Ziele, wie die institutionelle Stärkung zur Verbesserung des Abfallmanagements und die Einrichtung von Verwaltungen genannt. Darüber hinaus sollte vor allem eine Stärkung der Abteilung für Europäische Integration innerhalb des Umweltministeriums erreicht werden. Es besteht auch der Bedarf für Zusammenarbeit mit den anderen Ministerien und Abstimmung bei dem Gesetzgebungsprozess.

Das Umweltministerium kritisiert die Defizite bei der Zuweisung finanzieller Mittel. Die Umweltsituation in Bulgarien sollte durch Gesetze sowie administrative und institutionelle Strukturen verbessert werden, die an die politische und kulturelle Situation Bulgariens angepasst sind und sich an der Praxis der Mitgliedstaaten orientieren.

Die vollständige Umsetzung des EU-Rechts bleibt jedoch problematisch, solange die Verwaltungskapazitäten zwar etwas größer, aber noch nicht ausreichend handlungsfähig geworden sind. Besonders die regionalen Aufsichtsbehörden und Kommunalverwaltungen müssen weiter ausgebaut werden. Die personelle Ausstattung ist unzureichend, und der Kenntnisstand über die EG-Umweltschutzbestimmungen sollte dringend erhöht werden. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen erforderlich, insbesondere zur Verbesserung der Personalqualifikation.

<sup>44</sup> Beispielsweise sei auf die Erstellung eines Aktionsplans im Rahmen des nationalen Abfallmanagement-Programms hingewiesen, dessen Implementierung sich trotz bereits ausgewiesener finanzieller Quellen stark verzögert. Dies ist vor allem auf Durchsetzungsprobleme des Umweltministeriums gegenüber den Kommunen zurückzuführen.

Die Umweltpolitik wirkt als Querschnittsaufgabe auch in andere Politikbereiche hinein. Dabei ergeben sich in der Praxis häufiger Konflikte beispielsweise zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielen oder auch zwischen Belangen des Umweltschutzes und der Landwirtschaft oder Tourismusförderung.<sup>45</sup>

Soweit umweltschutzrechtliche Vorschriften binnenmarktrelevant sind, zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ihre Politik auf der Ebene der Gemeinschaft zu betreiben. Die Ziele des Binnenmarktes und Umweltschutzes und die Mechanismen dynamischer Anpassung an zwingende Standards des EU-Rechts, aber auch die verfassungsrechtlich verbürgte Grundlagen und Normen des ökologisch qualifizierten Binnenmarktes gewährleisten, dass der Binnenmarkt für das Umweltrecht zwar ein Umdenken notwendig macht, nicht aber ein effektives Handeln für den Umweltschutz erschwert. Die Ausdehnung der hohen EU-Umweltstandards und die strengen Normen (z.B. für Kernkraftwerke) erhöhen die Sicherheit in Europa insgesamt und stärken sein Gewicht bei internationalen Verhandlungen über Umweltstandards.

Obwohl das Kapitel Umwelt im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien schon geschlossen wurde, sollten die bis jetzt vorgesehenen Maßnahmen weiter durchgeführt werden. Die Durchführung dringlicher Verbesserungen ist mit dem Wunsch Bulgariens nach dem Beitritt in die EU verbunden. Seitens des Umweltministeriums wird der Druck zur Übernahme des *Acquis communautaire* daher als große Chance angesehen, um einen gesteigerten Handlungsspielraum und eine Kompetenzverweiterung im Umweltbereich zu erlangen. In der Praxis aber sind die gewünschten Fortschritte langsamer zu erreichen.

<sup>45</sup> Es gab immer wieder Rechtsunsicherheiten, z.B. im Hinblick auf die Besteuerung von Plastikflaschen oder die Einführung eines Pfands auf Aluminium-Dosen unter Verweis auf das EU-Recht und angebliche negative Auswirkungen für das Funktionieren des Binnenmarkts.

## V. Schlussfolgerung

Der Wunsch Bulgariens, der EU beizutreten, bleibt immer noch eine große Herausforderung für die bulgarische Politik und Gesellschaft. Am Anfang stand die Attraktivität der Idee, mit allen Vorteilen der westlichen Ordnung und Sicherheit Teil der europäischen Familie zu werden. Danach kam das Bewusstsein der Verantwortung, da die gleichen Rechte im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft gleichen Pflichten entsprechen. Die notwendigen Gesetzgebungsänderungen sind zu erlassen und diesbezüglich die Strukturen zu ihrer Anwendung und Durchführung zu schaffen. In diesem Sinne führt Bulgarien eine Anpassung an die Normen und Standards durch, die in den EU-Ländern schon gelten.

Es bestehen noch erhebliche Defizite im Bereich des Umweltschutzes, obwohl die Beitrittsverhandlungen in diesem Kapitel im Juni 2003 abgeschlossen wurden. Der Prozess der Anpassung an die europäischen Normen und Standards benötigt nicht nur den Willen aller Beteiligten, sondern auch langfristige Bemühungen seitens Bulgariens und viel Geduld seitens der EU, damit der nächste Beitritt zur EU tatsächlich 2007 stattfinden wird.

### *Entnommen aus:*

Cyrus Salimi-Asl, Eric Wrasse und Gereon Schuch (Hrsg.), Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa, Redaktion: Tilmann Chladek und Cyrus Salimi-Asl, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Programm Mitteleuropa, Berlin 2005, Digitale Ausgabe, ISBN 39810553-1-4 (Druckfassung: ISBN 3-9810553-0-6), S. 185–202.