EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.4.2019
COM(2019) 149 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2019: Ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger schützt und ihre Lebensqualität verbessert

{SWD(2019) 111 final} - {SWD(2019) 112 final} - {SWD(2019) 113 final} -
{SWD(2019) 114 final} - {SWD(2019) 115 final} - {SWD(2019) 116 final} -
{SWD(2019) 117 final} - {SWD(2019) 118 final} - {SWD(2019) 119 final} -
{SWD(2019) 120 final} - {SWD(2019) 121 final} - {SWD(2019) 122 final} -
{SWD(2019) 123 final} - {SWD(2019) 124 final} - {SWD(2019) 125 final} -
{SWD(2019) 126 final} - {SWD(2019) 127 final} - {SWD(2019) 128 final} -
{SWD(2019) 129 final} - {SWD(2019) 130 final} - {SWD(2019) 131 final} -
{SWD(2019) 132 final} - {SWD(2019) 133 final} - {SWD(2019) 134 final} -
{SWD(2019) 135 final} - {SWD(2019) 136 final} - {SWD(2019) 137 final} -
{SWD(2019) 138 final} - {SWD(2019) 139 final}

1. Lückenhafte Umsetzung der Umweltpolitik kostet die Europäer jährlich rund 55 Mrd. EUR

Die Umsetzung der EU-Umweltpolitik und des EU-Umweltrechts ist Grundvoraussetzung für eine gesunde Umwelt. Damit für die Bürger gute Ergebnisse im Umweltbereich erreicht werden, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsakteure erhalten bleiben und Chancen für soziale und technische Innovationen und wirtschaftliche Entwicklung entstehen, ist es unabdingbar, dass die Lücke zwischen dem, was beschlossen wurde, und dem, was tatsächlich umgesetzt wird, geschlossen wird. Einer neuen Studie zufolge liegen die Gesamtkosten, die der Gesellschaft durch die derzeitigen Lücken bei der Umsetzung der Umweltpolitik entstehen, in der Größenordnung von jährlich rund 55 Mrd. EUR.[1]

Mit der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik soll eine bessere Umsetzung der EU-Umweltpolitik und des EU-Umweltrechts dadurch erreicht werden, dass die Ursachen für Lücken bei der Umsetzung bestimmt und systembedingte Hindernisse beseitigt werden, die einer politikfeldübergreifenden Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche entgegenstehen. Dazu werden die wichtigsten Herausforderungen für die einzelnen Mitgliedstaaten sowie bewährte Verfahrensweisen und erzielte Erfolge dargestellt.

Das erste Paket zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik wurde im Februar 2017 verabschiedet.[2] Seitdem haben zahlreiche Mitgliedstaaten nationale Dialoge zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik organisiert, bei denen die in den Länderberichten ermittelten vorrangigen Themen erörtert werden. Regionale und lokale Behörden und wichtige Interessenträger sind oftmals in diesen Dialog eingebunden. Darüber hinaus wurden mehrere sektorspezifische Dialoge eingerichtet. Kurz nach der Annahme des ersten Pakets erfolgte die Einführung des Instruments TAIEX-EIR Peer2Peer, mit dem das Peer-Learning zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen unterstützt werden soll, um Verbesserungen bei den Umsetzungsverfahren zu erreichen.[3]

Neben der vorliegenden Mitteilung umfasst das Paket einen Anhang mit den wichtigsten vorrangigen Maßnahmen, ein Hintergrundpapier und 28 Länderberichte, in denen der Stand der Umsetzung bei den zentralen Bereichen und Zielen des Umweltregelwerks der EU sowie die wesentlichen Probleme der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Möglichkeiten für die Lösung dieser Probleme dargestellt werden.

Vertragsverletzungsverfahren bleiben weiter ein wichtiges Instrument, um die ordnungsgemäße Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen zu gewährleisten,[4] die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission gemäß den EU-Verträgen unter der Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union[5] bleiben hiervon unbenommen. Die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik schafft die Voraussetzungen für eine zuverlässigere Einhaltung des EU-Umweltrechts, indem sie die Hauptursachen für eine unzureichende Umsetzung aufzeigt und seine wirksamere Anwendung fördert, sofern die Mitgliedstaaten zumindest die vorrangigen Maßnahmen zügig und entschieden angehen.

Mit dem Paket, das den Stand der Umsetzung der Umweltpolitik im Januar 2019 veranschaulicht, soll die Zusammenarbeit von Behörden und Interessenträgern gefördert werden, damit auf den jeweiligen Bedarf abgestimmte Lösungen gefunden werden können, mit denen sich Umsetzungslücken wirksamer beseitigen lassen. Zudem gehen die Länderberichte 2019 gegenüber dem Jahr 2017 auf mehrere neue Themen ein, die insbesondere in den Rückmeldungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und

[1] COWI und Eunomia, „Costs of not implementing EU environmental law“, 2019.
[2] COM(2017) 63.
[3] TAIEX-EIR Peer2Peer
[4] COM(2016) 316.
[5] Die Feststellungen zu einzelnen Mitgliedstaaten in dieser Mitteilung und dem beigefügten Anhang beruhen auf den Informationen, die der Kommission vor dem Zeitpunkt ihrer Annahme vorliegen, und lassen die etwaigen rechtlichen Maßnahmen, die die Kommission nach diesem Datum treffen könnte, unberührt.

verschiedener Akteure aus der ersten Runde angesprochen wurden: Klimawandel, invasive gebietsfremde Arten, Industrieemissionen und Chemikalien sowie neue Informationen. Die Gliederung ist jedoch ähnlich wie bei den Berichten zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik von 2017.

2. Der aktuelle Stand: Die wichtigsten Prioritäten

2.1. Die EU zu einer umweltfreundlichen, ressourcenschonenden, CO2-armen und gleichzeitig wettbewerbsfähigen Kreislaufwirtschaft machen

Durch den Übergang von einer linearen Wirtschaft hin zu einer Kreislaufwirtschaft bietet sich die Gelegenheit, unsere Wirtschaftssysteme umzugestalten und sie nachhaltiger zu machen und dabei auf ein Modell umzustellen, bei dem Produkte, Stoffe und Ressourcen so lange wie möglich erhalten und genutzt werden. Funktionierende Abfallvermeidung und Abfallbewirtschaftung sind wesentliche Bausteine der Kreislaufwirtschaft, denn sie tragen dazu bei, negative Auswirkungen von Abfällen auf Umwelt und Gesundheit zu vermeiden, und sorgen dafür, dass Abfälle einer effizienten Nutzung zugeführt werden.



Die Kommission arbeitet seit 2017 an der weiteren Umsetzung ihres Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft[6] – unter anderem mit der Veröffentlichung der europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft als Teil des Pakets zur Kreislaufwirtschaft[7] 2018 und der Annahme der Änderungen des Abfallrechts durch die gesetzgebenden Organe[8]. Auch verabschiedete die Kommission mit dem Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft[9] ein neues Instrument, das es politischen Entscheidungsträgern ermöglicht, bewährte Verfahren zu ermitteln und vorrangige Bereiche zu bestimmen, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind. Im Oktober 2018 wurde eine neue Mitteilung über eine nachhaltige Bioökonomie für Europa[10] vorgelegt, durch die die Verbindungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gestärkt werden sollen. Der Vorschlag von 2018 zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt[11] verdeutlicht die gemeinsamen Anstrengungen, die in der EU unternommen werden, um Umweltprobleme im Zusammenhang mit der Gestaltung, Herstellung und Entsorgung von Kunststoffprodukten wirksamer zu bekämpfen; die Umsetzung dieses Vorschlags soll in den folgenden Runden der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik bewertet werden.

Außerdem hat die Kommission vor Kurzem einen Vorschlag mit mehreren Anforderungen unterbreitet, die dazu beitragen werden, die Lebensdauer von Produkten zu verlängern.[12] Die Verbraucherschutzbehörden richten ihr Augenmerk zunehmend auf das Problem der vorzeitigen Obsoleszenz von Produkten. Die Kommission wird die Entwicklungen im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbraucherschutz weiter verfolgen.[13]

Fortschritte waren bei der Einhaltung der Anforderungen der EU in Bezug auf die Abfallbewirtschaftung zu verzeichnen. Auf EU-Ebene sind die Recyclingquoten von 43,7 % im Jahr 2014 auf 46,4 % im Jahr 2017 gestiegen, das Aufkommen an deponierten Siedlungsabfällen ging

[6] COM(2015) 614.
[7] COM(2018) 028.
[8] Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Abfallpaket (Amtsblatt der Europäischen Union, L 150 vom 14.6.2018).
[9] Europäische Kommission, Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft.
[10] COM(2018) 673.
[11] Vorläufige interinstitutionelle Vereinbarung vom 19. Dezember 2018.
[12] Unter anderem Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Produkten im Sinne einer besseren Reparierbarkeit, Bereitstellung nützlicher Reparaturinformationen und von Ersatzteilen.
[13] Hierzu führte die Kommission im Oktober 2018 einen Workshop mit den Verbraucherschutzbehörden der Mitgliedstaaten zum Thema geplante/vorzeitige Obsoleszenz durch.

zwischen 2013 und 2017 um 20,6 % zurück.[14] Allerdings stellt sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich dar. Nach wie vor werden die Abfallbehandlungspflichten nicht vollständig eingehalten; innerhalb der EU bestehen hier erhebliche Unterschiede.

Die Kommission hat für die Länder, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung/das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2020 nicht einhalten können, Frühwarnberichte[15] mit länderspezifischen Maßnahmen vorgelegt, die es ermöglichen sollen, den Rückstand im Hinblick auf das EU-Abfallrecht aufzuholen.

Politische Erkenntnisse

- *Insgesamt gesehen konnte der politische Rahmen für die Kreislaufwirtschaft seit 2017 gestärkt werden. Allerdings sollten mehrere Mitgliedstaaten[16] die Prinzipien der Kreislaufwirtschaft in unterschiedlichen Bereichen besser umsetzen, beispielsweise im Hinblick auf Wasser- und Energieeinsparungen, Abfallvermeidung, Rückführung von Rohstoffen, die Förderung von Wiederverwendung und Reparatur und die Verwendung von Sekundärrohstoffen.*

- *Einige Mitgliedstaaten[17] sollten weitere Anreize für Maßnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz setzen, ihre Öko-Innovationsleistung verbessern, die Bekanntheit und die Verwendung von freiwilligen Instrumenten wie dem EU-Umweltzeichen und dem EU-System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung fördern, Recycling- und Kreislaufwirtschaftsmaßnahmen im KMU-Sektor aufstocken und/oder Umweltinvestitionen fördern und den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten erleichtern.*

- *Abfallvermeidung bleibt in allen Mitgliedstaaten eine wichtige Aufgabe – auch in den Ländern mit hohen Recyclingquoten. In sechs Mitgliedstaaten fallen mindestens doppelt so viel Siedlungsabfälle pro Einwohner an wie im Mitgliedstaat mit dem geringsten Abfallaufkommen.[18] Zudem ist die durchschnittliche Menge an Siedlungsabfällen in der EU seit 2014 gestiegen: Nur neun Mitgliedstaaten ist es gelungen, ihren Pro-Kopf-Wert zwischen 2014 und 2016 zu verringern.[19]*

- *Nach den Daten, die der Kommission vorliegen, haben einige wenige Mitgliedstaaten die Zielvorgabe für das Recycling von Siedlungsabfällen von 50 % bis 2020 bereits erreicht,[20] hingegen besteht bei mehreren Mitgliedstaaten die Gefahr, dass sie das Ziel verfehlen[21]. Die Möglichkeiten für die Einführung oder Verbesserung politischer Maßnahmen (darunter wirtschaftliche Instrumente wie Deponieabgaben, die erweiterte Herstellerverantwortung und Pay-As-You-Throw-Systeme), um die Abfallhierarchie weiter umzusetzen und Wiederverwendung und Recycling wirtschaftlich attraktiver zu machen, sind noch keineswegs ausgeschöpft.*

[14] Europäische Kommission, Recyclingquote von Siedlungsabfällen.
[15] COM(2018) 656.
[16] Österreich, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Spanien.
[17] Österreich, Zypern, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta, Niederlande, Rumänien und Slowakei.
[18] Europäische Kommission, Siedlungsabfälle nach Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen. Österreich, Zypern, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Malta.
[19] Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Ungarn, Niederlande und Spanien.
[20] Österreich, Belgien, Deutschland, die Niederlande und Slowenien.
[21] Von der Kommission wurden Frühwarnberichte vorgelegt für Bulgarien, Kroatien, Zypern, Estland, Finnland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Spanien. Siehe COM(2018) 656.

- *In zahlreichen Mitgliedstaaten[22] muss die Getrenntsammlung von Abfällen effizienter gestaltet werden, damit die Voraussetzungen für die Steigerung von Quantität und Qualität ihrer Wiederverwertung gegeben sind. Ein weiteres Problem ist die Deponierung oder Verbrennung von recycelbaren Abfällen. Fast allen Mitgliedstaaten wird nahegelegt, neue Maßnahmen einzuführen, mit denen erreicht werden soll, dass wiederverwendbare und recycelbare Abfällen nicht mehr verbrannt werden, und ihre Systeme für die Getrenntsammlung von Abfällen zu verbessern und auszuweiten. Die Zahl der Deponien, die den Anforderungen der Richtlinie über Abfalldeponien[23] nicht entsprechen, gibt weiter Anlass zur Besorgnis.*

Bewährte Verfahren:

Slowenien bietet ein Beispiel dafür, dass sich eine Kreislaufwirtschaftspolitik und Verbesserungen bei der Abfallbewirtschaftung binnen kurzer Zeit realisieren lassen. Mit einer umfassenden Strategie für die Kreislaufwirtschaft wurden mit Unterstützung durch EU-Mittel Anreize für Mülltrennung und Recycling geschaffen.

Dänemark ist ein gutes Beispiel für eine offene Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungsketten und für Innovationen, mit denen die Kreislaufwirtschaft gefördert wird. Der Anteil der KMU, die grüne Produkte und Dienstleistungen im Angebot haben, ist in Dänemark deutlich höher als im EU-Durchschnitt.

Frankreich entwickelte 2018 einen ambitionierten Fahrplan für die Kreislaufwirtschaft[24], der zum Ziel hat, den Ressourcenverbrauch bis 2030 um 30 % zu verringern. Frankreich hat das ehrgeizige Ziel ausgegeben, bis 2025 bei Kunststoffen eine Recyclingquote von 100 % zu erreichen; dadurch sollen rund 300 000 „grüne Arbeitsplätze“ zusätzlich entstehen.

2.2.Klimawandel und Umwelt

Bei vielen Ökosystemen und bei einigen der Dienstleistungen, die sie erbringen, sind durch die globale Erwärmung bereits Veränderungen eingetreten[25], und durch die sich verändernden klimatischen Bedingungen sind sie weiteren Risiken ausgesetzt.

Viele Umweltthemen wie Luftverschmutzung, Biodiversität, Wasser oder invasive Arten lassen sich nur durch klimapolitisches Handeln angehen. Hingegen kann sich in vielen Umweltbereichen entschiedenes Handeln unmittelbar positiv auf das Klima auswirken, z. B. in den Bereichen Landwirtschaft und Landnutzung, Abfall oder Luftverschmutzung. Die Kommission bekräftigt mit ihrer strategischen, langfristigen Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft[26] das Engagement Europas, beim globalen Klimaschutz voranzugehen, und stellt eine Vision vor, mit der es gelingen kann, bis zum Jahr 2050 die Netto-Treibhausgasemissionen auf null zu reduzieren.

Die EU erließ im Jahr 2018 Rechtsvorschriften, mit denen sie bis 2030 ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 reduzieren will.[27] Der von der EU vorgegebene Rahmen schließt erstmals sowohl Emissionen als auch den Abbau von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft ein. Auch die Ambitionen in Bezug auf

[22] Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Spanien und Vereinigtes Königreich.
[23] Richtlinie 1999/31/EG.
[24] Ministère de la Transition écologique et solidaire (Ministerium für den ökologischen und solidarischen Übergang), Roadmap for the Circular Economy, 2018.
[25] The Intergovernmental Panel on Climate Change, Special report on a Global Warming of 1.5°C.
[26] COM(2018) 773.
[27] Richtlinie (EU) 2018/410.

erneuerbare Energien und Energieeffizienz wurden damit erhöht. Nach der vollständigen Umsetzung der vereinbarten EU-Rechtsvorschriften dürften Schätzungen zufolge die Emissionsminderungen der EU im Jahr 2030 bei etwa 45 % liegen.

Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, bis zum Jahresende 2018 Entwürfe ihrer Energie- und Klimapläne vorzulegen und Entwürfe für ihre nationalen Luftreinhalteprogramme sowie für ihre Pläne für die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft auszuarbeiten. Diese Pläne dürften zu mehr Kohärenz der Politik in den Bereichen Klimaschutz, Luftreinhaltung und Energie beitragen und könnten damit ein gutes Beispiel dafür abgeben, wie sich sektorspezifische politische Maßnahmen, etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Natur und Wasser oder Verkehr, Luft und Gesundheit verknüpfen lassen, um sektorübergreifende Probleme zu bewältigen.

Mit ihrem Konzept zur Anpassung an den Klimawandel will die Kommission durch bessere Vorbereitung und die Stärkung der Fähigkeit, auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie auf EU-Ebene auf die Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren, dazu beitragen, die Klimaresilienz Europas zu erhöhen. In ihrer Bewertung der EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel von 2013 nennt die Kommission Bereiche, in denen mehr unternommen werden muss, damit gefährdete Regionen und Sektoren vorbereitet sind.[28] Um künftige Schäden zu verhindern, sind Synergieeffekte zwischen Anpassung, nachhaltiger Entwicklung, Biodiversität und Katastrophenvorsorge notwendig.

Insgesamt gesehen haben die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung nationaler Anpassungsstrategien und/oder -pläne gute Fortschritte erzielt. Diese Fortschritte lassen den Schluss zu, dass die Ausgangsbasis im Hinblick auf die Politikgestaltung zur Vorbereitung und Anpassung gegenüber 2013 deutlich besser geworden ist. Im Rahmen des Governance-Systems für die Energieunion und für den Klimaschutz[29] müssen Anpassungsziele auch in die nationalen Energie- und Klimapläne aufgenommen werden.

Politische Erkenntnisse:

- *Die Umsetzung der Klimavorschriften ist EU-weit insgesamt auf einem guten Stand, und die Zielvorgaben für 2020 werden damit voraussichtlich erreicht.*
- *Alle Mitgliedstaaten kamen im Zeitraum 2013-2015 ihren Verpflichtungen gemäß der Lastenteilungsentscheidung nach. Einzelne Mitgliedstaaten[30] müssen die in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Flexibilitätsmechanismen nutzen, um ihren aktuellen Verpflichtungen nachzukommen.*
- *Das EU-Emissionshandelssystem (EU EHS) verzeichnet eine sehr hohe Einhaltungsquote: Die Anlagen decken jedes Jahr rund 99 % ihrer Emissionen durch die vorgeschriebene Anzahl von Emissionszertifikaten ab.*
- *Bis Oktober 2018 hatten bereits 25 Mitgliedstaaten[31] nationale Anpassungsstrategien entwickelt, die übrigen drei Mitgliedstaaten arbeiteten noch an der Fertigstellung ihrer Strategien.*
- *In den einzelnen Mitgliedstaaten wie auf EU-Ebene müssen verstärkte Anstrengungen zur Anpassung an den Klimawandel unternommen werden, denn geeignete Maßnahmen, mit denen sich Schäden, die durch den Klimawandel entstehen können, verhindern und/oder minimieren lassen, sind mit beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen verbunden.*

[28] COM(2018) 738.
[29] Verordnung (EU) 2018/1999.
[30] 2016 verzeichneten Belgien, Finnland, Deutschland, Irland, Malta und Polen höhere Emissionen als nach ihren jährlichen Emissionszuweisungen zulässig. Nach vorläufigen Daten verzeichneten 2017 Österreich, Bulgarien, Zypern, Estland, Finnland, Deutschland, Irland, Litauen, Malta und Polen höhere Emissionen als nach ihren jährlichen Emissionszuweisungen zulässig.
[31] Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Bulgarien, Kroatien und Lettland.

Bewährte Verfahren:

Schweden schöpfte seine Gesamtzuweisung im Rahmen der Entscheidung zur Lastenverteilung nicht aus und annullierte die überschüssigen Emissionszuweisungen, um die Umweltintegrität des Systems als Ganzes zu verbessern.

Die EU-Strategie für den Donauraum, bei der die Anpassung an extreme Wetterereignisse besonders im Blickpunkt steht, bietet eine wichtige Plattform, mit der die Zusammenarbeit zwischen **Österreich, Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Deutschland, Ungarn, Rumänien und der Slowakei** bei der gemeinsamen Überwachung und dem gemeinsamen Hochwassermanagement gefördert wird.[32]

Darüber hinaus existieren internationale Konventionen für den Alpenraum[33] und für die Karpaten[34]. Zudem besteht eine grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Drittländern zu Fragen der Biodiversität und der Anpassung an den Klimawandel in Nordeuropa. Die Initiative „Fennoscandia Green Belt" unterstützt eine gemeinsame Zusammenarbeit im Naturschutzbereich, an der sich **Finnland**, Norwegen und Russland beteiligen und bei der unter anderem die vom Klimawandel ausgehenden Gefahren für Ökosystemdienstleistungen im Blickpunkt stehen.

2.3.Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals

Die einzigartige und vielfältige Natur Europas besitzt einen Eigenwert und ist eine Quelle wertvoller Ressourcen und Vorteile für Menschen und Wirtschaft. Die EU hat ein umfassendes Regelwerk zum Schutz von Natur, Biodiversität, Bodenflächen und Gewässern erarbeitet, das die Voraussetzungen dafür bietet, das Oberziel der Biodiversitätsstrategie für 2020[35] zu erreichen, welches darin besteht, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen aufzuhalten und diese weitestmöglich wiederherzustellen.

Das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands geschützter Arten und Lebensräume setzt voraus, dass die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie[36] vollständig umgesetzt werden. Der Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft[37] hat zum Ziel, die praktische Durchführung der genannten Naturschutzrichtlinien rasch zu verbessern und das Ziel der EU für 2020 voranzutreiben, den Verlust an Biodiversität und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen aufzuhalten und umzukehren[38]. Die Mitgliedstaaten erstatten alle sechs Jahre über ihre diesbezüglichen Fortschritte Bericht, daher liegen für diese Berichtsrunde keine neuen Angaben vor. Der Bericht „State of the Nature 2020" der Kommission wird Angaben aus den im Laufe des Jahres 2019 vorzulegenden Berichten enthalten.

Insgesamt betrachtet bestehen zwar noch erheblich Lücken, doch wächst das Natura-2000-Netz in Meeresgebieten weiter, und die EU hat das Aichi-Ziel, dass bis 2020 10 % ihrer Küsten- und Meeresgebiete unter Schutz gestellt sein sollen, bereits erreicht. Fortschritte sind auch beim Erlass der notwendigen Schutzmaßnahmen wie Bewirtschaftungspläne für die Schutzgebiete zu verzeichnen, wenngleich diese gegenwärtig nur 70 % der Natura-2000-Schutzgebiete abdecken. Für die Umsetzung, einschließlich der Finanzierung, derartiger Maßnahmen vor Ort und das Erreichen der zugehörigen Erhaltungsziele sind noch große Anstrengungen erforderlich. Dies gilt auch für Maßnahmen in einigen Regionen in äußerster Randlage und in den überseeischen Ländern und Gebieten.

[32] Europäische Kommission, Makroregionale Strategien.
[33] Alpenkonvention, Website.
[34] Karpatenkonvention, Website.
[35] KOM(2011) 244.
[36] Richtlinie 92/43/EWG und Richtlinie 2009/147/EG.
[37] COM(2017) 198.
[38] KOM(2011) 244.

Die Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten stellt für die Biodiversität in Europa eine wachsende Bedrohung dar. Die Verordnung über invasive gebietsfremde Arten sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die in der gesamten EU gegen Arten zu treffen sind, welche in der Liste der Arten von unionsweiter Bedeutung (Unionsliste) aufgeführt sind.[39]

Wie aus den verfügbaren Informationen hervorgeht, sind terrestrische und Meeresökosysteme ebenso wie die Böden unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt, darunter ungeeignete landwirtschaftliche Methoden, Flächenstilllegung, Klimawandel, Infrastrukturausbau, Zersiedelung, Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung und zunehmender Druck durch invasive gebietsfremde Arten. Damit gegen ein solch breites Spektrum an Belastungen vorgegangen werden kann, müssen unter anderem Biodiversitätsziele wirksam in andere politische Maßnahmen, insbesondere in Maßnahmen zur Finanzierung, einbezogen und der Dialog zwischen den Akteuren gefördert werden.

Politische Erkenntnisse:

- *Erhebliche Defizite bei der Umsetzung, Durchsetzung und Finanzierung sowie der Einbeziehung in andere politische Maßnahmen wirken sich nachteilig auf die Bemühungen zum Schutz der Ökosysteme in Europa aus. Ungeachtet gewisser Fortschritte auf lokaler Ebene schreitet der Rückgang der Biodiversität in der EU weiter voran.*
- *Trotz einiger Fortschritte, die seit 2017 bei der Vollendung und dem Management der Natura-2000-Netze verzeichnet werden konnten, muss die Mehrzahl der Mitgliedstaaten[40] ihre Anstrengungen zur Vollendung ihrer Netze insbesondere mit Blick auf die Meeresumwelt verstärkt vorantreiben und die Ausweisung von besonderen Schutzgebieten zum Abschluss bringen sowie gleichzeitig wirksamere Maßnahmen zur Erhaltung entwickeln und umsetzen. Verschiedene Mitgliedstaaten[41] sollten zudem intelligentere und einfachere Konzepte für die Umsetzung entwickeln, damit die Einhaltung der Vorschriften gesichert ist. Damit eine Verschlechterung verhindert und ein sachgemäßes Management der Natura-2000-Gebiete gewährleistet werden kann, müssen die Kapazitäten der nationalen Verwaltungen verbessert und angemessene Mittel bereitgestellt werden.[42]*
- *Die Kartierung von Ökosystemen und deren Dienstleistungen ist gegenüber 2017 grundsätzlich besser geworden, einige Mitgliedstaaten[43] sind hier jedoch noch immer im Rückstand.*
- *Mehrere Mitgliedstaaten[44] sollten durch Anreize für Land- und Forstwirte entsprechend der EU-Forststrategie von 2013[45] den Schutz von Wald- und Graslandlebensräumen verbessern. Nachhaltige Forstwirtschaft und die effiziente Nutzung von Biomasse sind für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen von zentraler Bedeutung.*
- *In einigen Mitgliedstaaten[46] wurden noch keine nationalen Rechtsvorschriften zur Einhaltung der Verordnung über invasive gebietsfremde Arten erlassen, und/oder Maßnahmen zu deren Beseitigung wurden der Kommission nicht fristgerecht notifiziert[47].*
- *Die Bewertung von Schutzmaßnahmen für Meeresgebiete wird durch fehlende Daten sowie unzureichende Überwachung und Berichterstattung beeinträchtigt. Einige Länder[48] versäumten*

[39] Verordnung (EU) Nr. 1143/2014.
[40] Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Slowakei, Slowenien, Schweden und Vereinigtes Königreich.
[41] Bulgarien, Zypern, Estland, Griechenland, Ungarn, Italien, Litauen, Portugal, Rumänien und Slowenien.
[42] Bulgarien, Kroatien, Estland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Spanien.
[43] Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Ungarn, Portugal, Slowakei und Schweden.
[44] Finnland, Litauen, Lettland, Polen, Slowakei und Schweden.
[45] COM(2013) 659.
[46] Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich.
[47] Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Ungarn, Portugal und Spanien.
[48] Kroatien, Dänemark, Estland, Griechenland, Litauen, Rumänien und Slowenien.

es, ihre Berichte fristgerecht zu übermitteln[49]*, zahlreiche weitere Länder*[50] *müssen ihre Kooperations- und Überwachungsprogramme verbessern.*

Bewährte Verfahren:

In **Rumänien** wird mit dem LIFE-Projekt „Connect Carpathians“[51] versucht, den Verbund der Landschaft innerhalb ökologischer Korridore in Natura-2000-Gebieten im Westen Rumäniens zu verbessern. Dabei handelt es sich um Schutzgebiete, in denen sich wichtige Arten wie Bären und Wölfe frei bewegen können, ohne dass die Gefahr besteht, dass sie bejagt oder unabsichtlich getötet werden. Das Projekt wird durch verschiedene Maßnahmen ergänzt, die dazu dienen, die Kapazitäten der Verwaltung zu verbessern, lokale Interessenträger einzubeziehen und Land zu erwerben, um Verbindungskorridore zu schaffen.

Zypern zählt zu den Ländern, in denen die Umsetzung der EU-Holzverordnung bereits weit fortgeschritten ist. Ungeachtet seiner geringen Größe wurden in dem Land mehr Kontrollen von in- und ausländischen Marktteilnehmern der Holzwirtschaft durchgeführt als in jedem anderen Mitgliedstaat. 100 % der inländischen Marktteilnehmer absolvierten Schulungen über ihre rechtlichen Pflichten, und die Geldstrafen für Verstöße gegen die Verordnung zählen EU-weit mit zu den höchsten.

2.4. Sicherung der Gesundheit und der Lebensqualität der Bürger

Luftqualität und Lärm

Dank der gemeinsamen Anstrengungen der EU und der nationalen, regionalen und lokalen Behörden ist die Luftqualität in Europa in den letzten Jahrzehnten besser geworden.[52] Seit dem Jahr 2000 ist das Bruttoinlandsprodukt der EU um 32 % gestiegen, zugleich konnten bei den wichtigsten Luftschadstoffen Rückgänge zwischen 10 % und 70 % erreicht werden. Auch die gemessenen Schadstoffkonzentrationen in der Luft sind für die meisten Luftschadstoffe in den letzten Jahren gesunken. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird jedoch die Lebensqualität der Bürger weiter dadurch beeinträchtigt, dass die Konzentration bestimmter Luftschadstoffe die für die EU geltenden Luftqualitätsgrenzwerte übersteigt. Hiervon sind insbesondere die städtischen Gebiete betroffen, in denen die Mehrzahl der Europäer lebt.

In ihrer 2018 vorgelegten Mitteilung *„Ein Europa, das schützt: Saubere Luft für alle“* führt die Kommission Maßnahmen an, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung unterstützt und mit denen auf nationaler Ebene weitere „Dialoge über saubere Luft“ mit hochrangiger Beteiligung in Gang gesetzt werden sollen.[53] Derzeit findet eine Eignungsprüfung der EU-Luftqualitätsrichtlinien statt, in deren Rahmen die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und der EU-Mehrwert dieser Rechtsvorschriften bewertet wird.[54] Die Mitgliedstaaten haben damit begonnen, nationale Luftreinhalteprogramme zu erstellen, die 2019 vorgelegt werden müssen. Außerdem wurden Initiativen für Forschung und Innovation aufgelegt, die nationalen und lokalen Behörden bei der Ursachenforschung und der Bekämpfung der Luftverschmutzung Hilfestellung geben sollen.[55]

[49] Gemäß der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/56/EG).
[50] Belgien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich.
[51] LIFE Connect Carpathians, Website.
[52] Europäische Kommission, Emissionen von Luftschadstoffen, EU-28, 1990-2016.
[53] COM(2018) 330.
[54] Europäische Kommission, Eignungsprüfung der EU-Luftqualitätsrichtlinien.
[55] Ein Beispiel hierfür ist der „Horizon Prize on Engine Retrofit for Clean Air“ im Bereich der Nachrüstung von Motoren zur Verbesserung der Luftqualität, der für ein leistungsfähiges innovatives System zur Nachrüstung von Diesel-Pkw mit überhöhten Stickstoffoxidemissionen

Im Rahmen ihrer Lärmschutzpolitik hat die EU ein gemeinsames Konzept festgelegt, um schädliche Auswirkungen durch Umgebungslärm zu mindern. Dazu gehören die Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm anhand von Lärmkarten nach gemeinsamen Bewertungsmethoden, die Information der Öffentlichkeit und die Verabschiedung und Durchführung von spezifischen Aktionsplänen auf lokaler Ebene.

Politische Erkenntnisse:

- *Es besteht die Gefahr, dass die Luftverschmutzung zuweilen unterschätzt wird, weil sie möglicherweise nicht immer an den richtigen Stellen überwacht wird.*[56] *Messstellen müssen sowohl in Bereichen eingerichtet werden, „in denen die höchsten Konzentrationen auftreten", als auch in anderen Bereichen, „die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind", damit die Luftqualität auch in der Nähe großer Industriestandorte oder entlang der städtischen Hauptverkehrswege gemessen wird.*
- *Wenngleich sich die Situation in einigen der Länder gebessert hat, müssen immer noch 18 Mitgliedstaaten*[57] *die Verringerung der Stickstoffoxid- (NO_x-)Emissionen und der Stickstoffdioxid- (NO_2-)Konzentrationen beschleunigt vorantreiben und dazu die Emissionen durch den Verkehr, insbesondere in städtischen Gebieten, weiter reduzieren. Hierzu können auch angemessene und gezielte Zufahrtsbeschränkungen für Fahrzeuge in städtischen Gebieten und/oder steuerliche Anreize notwendig sein. Bei anhaltenden Überschreitungen hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und auch bereits mehrere Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagt.*
- *In 15 EU-Mitgliedstaaten*[58] *muss die Reduzierung der Feinstaubwerte ($PM_{2,5}$ und PM_{10}) vorangetrieben werden, unter anderem dadurch, dass eine umweltverträglichere Energieerzeugung und effiziente und saubere Fernheizungsanlagen gefördert werden. Hierzu sind derzeit mehrere Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Einige der betroffenen Mitgliedstaaten wurden wegen anhaltend hoher Feinstaubwerte (PM_{10}) vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagt; in zwei Fällen hat der Gerichtshof bereits entschieden.*
- *Zur Verringerung der Ammoniak- (NH_3-)Emissionen müssen in sechs Mitgliedstaaten*[59] *die Emissionen aus der Landwirtschaft reduziert werden. Dies lässt sich durch die Einführung von emissionsarmen Verfahren in der Landwirtschaft, unter anderem in der Viehhaltung, bei der Dungausbringung und in der Düngerwirtschaft, erreichen.*
- *Aktionspläne zur Lärmbekämpfung müssen noch in 13 Mitgliedstaaten*[60] *aufgestellt werden, und in sieben Ländern*[61] *wurden die vorgeschriebenen Lärmkarten noch nicht erstellt.*

Bewährte Verfahren:

Seit 2017 erörtern die Mitgliedstaaten und die Kommission in einer Dialogrunde Fragen der Luftqualität. Bis Ende 2018 waren sechs „Dialoge über saubere Luft" geführt worden, bei denen spezifische Probleme in der **Tschechischen Republik, Ungarn, Irland, Luxemburg, der Slowakei und Spanien** erörtert wurden. Diese Bemühungen wurden durch thematische Workshops ergänzt, deren Ausrichtung mittels des Instruments TAIEX-EIR Peer2Peer der Europäischen Kommission

vergeben wurde. Siehe Europäische Kommission, Engine retrofit for clean air PrizeEngine retrofit for clean air Prize – Evaluation of NOx emissions, Horizon Prize.

[56] Zu dieser Feststellung gelangte auch der Europäische Rechnungshof (Sonderbericht 23/2018).

[57] Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Ungarn, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Vereinigtes Königreich.

[58] Österreich, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Ungarn, Italien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien und Schweden.

[59] Österreich, Kroatien, Dänemark, Deutschland, Irland und Spanien.

[60] Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Schweden und Spanien.

[61] Belgien, Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien, Slowakei und Spanien.

unterstützt wurde.

In **Polen** leistet das LIFE-Projekt „Małopolska Region“[62] Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung von Maßnahmen, mit denen die starke Luftverschmutzung in der Region bekämpft wird.

Industrieemissionen

Die Industrie erwirtschaftet 24 % des Bruttoinlandsprodukts der EU und beschäftigt 50 Millionen Menschen; damit leistet sie einen erheblichen Beitrag zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur Entwicklung unseres Kontinents.[63] Allerdings kann die Verschmutzung durch Industrietätigkeiten negative Auswirkungen auf Menschen und Umwelt haben. Eine saubere Industrie ist daher von entscheidender Bedeutung. Ziel der EU ist es, durch einen umfassenden Ansatz – an dessen Spitze die Richtlinie über Industrieemissionen[64] steht – ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu gewährleisten.

Derzeit stößt die Industrie 40 % der Luftschadstoffe und 20 % der Wasserschadstoffe aus.[65] Um diese Emissionen zu verringern, schreibt die Richtlinie über Industrieemissionen vor, dass die Auswirkungen der 50 000 größten Industrieanlagen auf die Umwelt überwacht werden müssen, außerdem sind in der Richtlinie Emissionsgrenzwerte für mehr als 80 Luft- und Wasserschadstoffe festgesetzt. Zudem werden die Umweltauswirkungen der Industrietätigkeit durch Leistungsnormen begrenzt. Die Richtlinie legt die wichtigsten Grundsätze für die Genehmigung und Überwachung von Anlagen fest, basierend auf einem integrierten Konzept und der Anwendung der besten verfügbaren Techniken (BVT), d. h. der effektivsten Techniken für die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen. Viele bahnbrechende Technologien, mit denen sich – häufig in Kombination mit Technologien der Kreislaufwirtschaft – die Treibhausgas- und Schadstoffemissionen deutlich reduzieren lassen, werden bereits eingesetzt.

Politische Erkenntnisse:

- *Alle EU-Mitgliedstaaten müssen die erteilten Genehmigungen im Hinblick auf die Einhaltung neu festgelegter BVT-Schlussfolgerungen überprüfen und Kontrollen und Durchsetzung vor Ort stärken.*
- *Luft- und/oder Wasserverschmutzung durch Emissionen aus Anlagen des Energiesektors bilden in elf EU-Mitgliedstaaten[66] die Hauptverschmutzungsursache. Bei sieben Ländern[67] entfällt der größte Anteil der Emissionen auf den Sektor der Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel und Schweinen. Darüber hinaus gibt in zwei Mitgliedstaaten[68], wo die aktuelle Situation in Bezug auf Emissionen von Luftschadstoffen aus Anlagen der Eisen- und Stahlindustrie zu ernsten Bedenken Anlass gibt. Die Emissionen aus Abfallbehandlungstätigkeiten geben in drei Mitgliedstaaten[69] weiter Anlass zur Besorgnis.*

Wasserqualität, Management von Hochwasserrisiken und Wasserbewirtschaftung

Der Schutz der Wasserressourcen, Süßwasser- und Meerwasserökosysteme, von Trinkwasser und Badegewässern bildet eine wichtige Komponente des Umweltschutzes in Europa. Mit den EU-Gewässerschutzvorschriften[70] wurde ein Rahmen für die Bewirtschaftung von Süßwasser und Meeresgewässern geschaffen, in dem auch auf spezifische Verunreinigungsquellen eingegangen wird.

[62] Europäische Kommission, LIFE Małopolska Region.
[63] Europäische Kommission, Sauberere Industrie: Was haben Sie davon?, 2018, S. 2.
[64] Richtlinie 2010/75/EU.
[65] Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Sauberere Industrie: Was haben Sie davon?, 2018, S. 2.
[66] Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich.
[67] Zypern, Estland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Niederlande und Spanien.
[68] Italien und Luxemburg.
[69] Estland, Lettland und Spanien.
[70] Hierzu zählen die Badegewässerrichtlinie (2006/7/EG), die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG), die Trinkwasserrichtlinie (98/83/EG), die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), die Nitratrichtlinie (91/676/EWG) und die Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG).

Mit der Gemeinsamen Fischereipolitik wird das Ziel verfolgt, die Auswirkungen von Fischereitätigkeiten auf ein Niveau zu begrenzen, mit dem eine dem Produktionspotenzial der Bestände angepasste nachhaltige Befischung erreicht wird, und gleichzeitig die Auswirkungen auf das Ökosystem zu begrenzen.

Die Gewässer in Europa sind in zunehmendem Maße vom Klimawandel betroffen. Durch vorbeugende Maßnahmen gegen häufigere Dürreperioden und Überschwemmungen trägt die Einhaltung der EU-Gewässerschutzvorschriften bereits dazu bei, die Auswirkungen der Klimaveränderungen einzudämmen. Die EU-Wasserpolitik bietet ein beträchtliches Potenzial für den Klimaschutz, sofern jetzt wirksam gehandelt wird. Darüber hinaus leistet die EU-Wasserpolitik einen Beitrag dazu, dass in der EU ein weltweit führender Wassersektor entstanden ist, der 9000 kleine und mittlere Unternehmen mit fast einer halben Million Vollzeitbeschäftigten umfasst.[71]

Bei ihrer Bewertung der zweiten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete, die von den Mitgliedstaaten gemäß der Wasserrahmenrichtlinie vorgelegt wurden, gelangte die Kommission zu dem Fazit, dass der Wissensstand über die Wasserrahmenrichtlinie und die zugehörige Berichterstattung deutlich besser geworden sind. Nach ihrer Bewertung der ersten von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne für das Hochwasserrisikomanagement gemäß der Hochwasserrichtlinie gelangte die Kommission zu der Feststellung, dass wichtige Schritte unternommen wurden, auch wenn hinsichtlich des Umfangs der praktischen Ausarbeitung Unterschiede festzustellen sind. Die Kommission hat die Ergebnisse der EU-Wasserkonferenz 2018 in Wien[72] zur Kenntnis genommen, die einer Vielzahl unterschiedlicher Interessenträger und Mitgliedstaaten Gelegenheit bot, sich zur Umsetzung der EU-Gewässerschutzvorschriften zu äußern, und die ein gemischtes Bild zeichneten.

Politische Erkenntnisse:

- *Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten zweiten Generation der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete[73] hat die Kommission eine Bewertung vorgenommen, inwieweit die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erfüllt werden, und ist dabei zu dem Schluss gelangt, dass die Einhaltung der Anforderungen schrittweise zunimmt. Die vollständige Konformität mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie bis zum Jahr 2027 erscheint derzeit noch sehr fraglich, danach bestehen allerdings nur noch begrenzte Möglichkeiten zur Gewährung von Ausnahmen.*

- *Bis die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der anderen, damit zusammenhängenden Richtlinien vollständig erfüllt sind, bleibt noch viel zu tun. Höhere Investitionen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der Ziele. Die Mitgliedstaaten werden davon profitieren, wenn sich alle einschlägigen Akteure des Marktes und der Zivilgesellschaft daran beteiligen, eine bessere Durchsetzung des Verursacherprinzips sicherzustellen. Die Anstrengungen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften werden weiter mit EU-Mitteln unterstützt.*

- *Wenngleich eine Reihe von Mitgliedstaaten bereits sinnvolle politische Maßnahmen, darunter auch Investitionen, ergriffen hat, wird es bei vielen Einzugsgebieten noch einige Zeit dauern, bis sich die Wasserqualität verbessert.*

- *Während sich der Großteil der Grundwasserkörper in einem guten Zustand befindet, trifft dies nur auf weniger als die Hälfte der Oberflächenwasserkörper zu. Unabhängig davon sind bei mehreren der zugrunde liegenden individuellen Qualitätskomponenten positivere Entwicklungen zu verzeichnen.*

- *Wenn das Ziel der Hochwasserrichtlinie erreicht werden soll, mögliche nachteilige Folgen signifikanter Hochwasser zu verringern, dann müssen die Mitgliedstaaten in den anstehenden Runden weitere Anstrengungen unternehmen.*

[71] Europäische Kommission, Water reuse: background and policy context.
[72] Europäische Kommission, EU-Wasserkonferenz 2018, 20. und 21. September 2018.
[73] EU-Bericht über die Wasserrahmenrichtlinie und die Hochwasserrichtlinie (Januar 2019).

- *Kommunale Abwässer werden in vielen Mitgliedstaaten[74] immer noch nicht in der vorgeschriebenen Weise behandelt, daher drohen den meisten dieser Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren, und gegen einige wenige Länder wurden bereits Geldstrafen verhängt. Ob Fortschritte erzielt werden, hängt davon ab, ob die Mitgliedstaaten Investitionen in kommunale Abwasserbehandlungsanlagen zur Priorität erklären und dafür gegebenenfalls auch von den Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Kohäsionspolitik sowie von Krediten der Europäischen Investitionsbank effizienten Gebrauch machen.*
- *Die durch intensive landwirtschaftliche Praktiken verursachte Verunreinigung der Gewässer durch Nitrate ist in Europa in den letzten beiden Jahrzehnten zurückgegangen. Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung verursachen Verunreinigungen durch Nitrate und Eutrophierung in vielen Mitgliedstaaten[75] weiterhin Probleme, und auch die Beeinträchtigung der Wasserqualität durch die Landwirtschaft nimmt in einigen Gebieten weiter zu. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Anstrengungen zur Bekämpfung diffuser Einträge von Nitraten und Phosphaten verstärken.*

Bewährte Verfahren:

In **Belgien** werden im Rahmen des Plans SIGMA II für das Schelde-Becken Investitionen in eine grüne Infrastruktur finanziert.

Luxemburg und **Portugal** haben trotz Schwierigkeiten in der Vergangenheit in jüngster Zeit ein zufriedenstellendes Niveau bei der Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erreicht. Diese Beispiele veranschaulichen, wie sich durch entschiedene öffentliche Investitionen zur Beseitigung von Konformitätsproblemen Umweltrisiken verringern lassen und die Bürger in ihrem Alltag geschützt werden können.

Chemikalien

Der Hauptschwerpunkt der EU-Chemikaliengesetzgebung liegt auf dem umweltverträglichen Umgang mit Chemikalien und deren sicherer Verwendung im Binnenmarkt. Die wichtigsten Rechtsvorschriften dieser Gruppe sind die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)[76] und die Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP)[77]. Für spezifische Produktgruppen wie Biozide, Pestizide, Pharmazeutika oder Kosmetika[78] liegen jedoch eigene Rechtsvorschriften vor.

Die unmittelbar geltenden Rechtsvorschriften gewährleisten den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt und fördern gleichzeitig Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Im Juni 2018 endete die Frist zur Registrierung bereits vorhandener chemischer Stoffe nach der REACH-Verordnung, d. h. Stoffe, die in einer Menge von mindestens 1 Tonne pro Jahr hergestellt oder eingeführt werden. Dies hatte zur Folge, dass die REACH-Verordnung erst 2018 voll in Kraft getreten ist; der erste Bericht, der ein vollständiges Bild vom Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten vermittelt, wird für 2021 erwartet.

Um zu erreichen, dass die Registrierungsdossiers die Informationsanforderungen erfüllen, führt die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) regelmäßig gezielte Prüfungen auf Erfüllung der Anforderungen durch. Allerdings zeigte der Gesamtbericht der Kommission über die Anwendung der REACH-Verordnung[79] gewisse Mängel auf, und die ECHA wurde aufgefordert, die Effizienz ihrer

[74] Bulgarien, Kroatien, Zypern, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Spanien.
[75] Insbesondere Österreich, Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Deutschland, Griechenland, Finnland, Frankreich, Italien, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich.
[76] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.
[77] Verordnung (EG) Nr. 1272/2008.
[78] Europäische Kommission, Chemikaliengesetzgebung.
[79] COM(2018) 116, S. 6 und S. 9.

Bewertungsverfahren bis 2019 durch verschiedene Maßnahmen wesentlich zu steigern.

Zwar liegen Angaben über die Eigenschaften der Stoffe auf EU-Ebene vor, doch gelangt die Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung auch zu dem Schluss: „Die Durchsetzung der Verpflichtungen sämtlicher Akteure – einschließlich Registranten, nachgeschalteter Anwender und insbesondere Einführer – muss verbessert werden.“ Bei der Koordinierung und Bewertung harmonisierter Durchsetzungsprojekte und gemeinsamer Inspektionen arbeiten die Mitgliedstaaten im Forum für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung zusammen, das nach der REACH-Verordnung eingesetzt wurde. Eine wichtige Aufgabe für die Zukunft wird darin bestehen, eine bessere Integration der Grenzkontrollen durch die Zollbehörden zu erreichen, damit verhindert wird, dass verbotene Stoffe als solche oder in Erzeugnissen in den Binnenmarkt gelangen.

Bei den nächsten Runden der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik sollen mehr Angaben über die Einhaltung der Rechtsvorschriften auf Ebene der Mitgliedstaaten aufgenommen werden, unter anderem zu Themen wie Anzahl und Qualität der Zollkontrollen durch die nationalen Behörden und Kapazität der nationalen Inspektionsstellen.

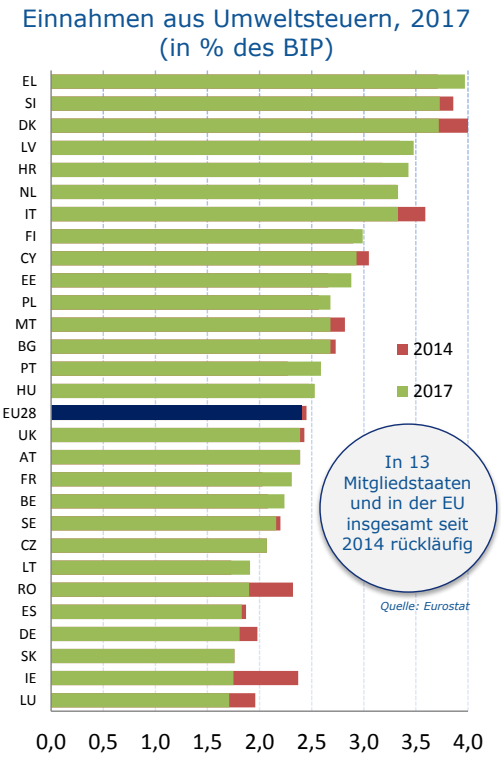
Bewährte Verfahren:

Italien nutzt das von der Kommission eingerichtete Enterprise Europe Network dazu, Unternehmen besser über ihre Rollen und Pflichten im Rahmen von REACH zu informieren – angesichts der großen Zahl von Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen im Chemiesektor in dem Land eine besondere Herausforderung.

Die **niederländische** Regierung arbeitet derzeit an einer nationalen Innovationsagenda für sichere Chemikalien (SCIA) – eine Initiative, mit der sichere Materialien und Produkte gefördert werden sollen, die gefährliche Chemikalien ersetzen können. Diese Forschungsagenda soll als Orientierung für die FuE-Politik auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU dienen.[80]

2.5. Umweltsteuern, umweltorientierte Auftragsvergabe und Finanzierung von Umweltmaßnahmen

Finanzielle Anreize und ökonomische Instrumente bilden eine wirkungsvolle und effiziente Möglichkeit, umweltpolitische Ziele zu verwirklichen. In den Länderberichten werden Umweltsteuern, die schrittweise Abschaffung umweltschädlicher Subventionen und umweltorientierte öffentliche Auftragsvergabe näher beleuchtet. Die Kommission berät im weiter gefassten Rahmen des Europäischen Semesters über den Einsatz derartiger ökonomischer Instrumente, daher werden an dieser Stelle keine konkreten neuen vorrangigen Maßnahmen aufgeführt.



[80] Regierung der Niederlande, Workshop towards a Safe Chemicals Innovation Agenda from Substitution to Safe-by-design.

Umweltziele lassen sich oftmals nur durch eine zweckgebundene Finanzierung erreichen. Die Gelder dafür können aus öffentlichen Mitteln der EU und der Mitgliedstaaten sowie aus Darlehen der EIB und der nationalen Banken stammen, die die notwendigen privaten Investitionen ergänzen. Bei der Analyse in den Länderberichten wird versucht, auf die unterschiedlichen Quellen für öffentliche Investitionen einzugehen und sie im Kontext darzustellen, beispielsweise durch Angabe ihres prozentualen Anteils am BIP.[81]

Politische Erkenntnisse:

- *Der Anteil der Umweltsteuern am BIP liegt zwischen 1,7 % und 4 %. Mehrere Mitgliedstaaten haben im Jahr 2017 umweltbezogene Steuern eingeführt und unter anderem die Kosten für Dieselkraftstoff erhöht[82] oder umweltschädliche Subventionen abgebaut. Fortschritte bei der Bekämpfung von Verkehrsüberlastung und Luftverschmutzung werden allerdings in mehreren Mitgliedstaaten durch die noch immer geltenden steuerlichen Vorteile für die private Nutzung von Firmenfahrzeugen behindert.[83]*
- *Bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sind in zwölf Mitgliedstaaten[84] die höchsten Mittelzuweisungen im Zeitraum 2014-2020 für das Ziel „Umweltschutz und Ressourceneffizienz" bestimmt. Darüber hinaus waren im Zeitraum 2014-2018 in elf Mitgliedstaaten[85] die von der EU für den Umweltschutz bereitgestellten Mittel höher als die Umweltausgaben der nationalen Regierungen.*
- *In zahlreichen Mitgliedstaaten[86] besteht das Hauptproblem bei der Finanzierung von Umweltmaßnahmen darin sicherzustellen, dass Finanzmittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. In einigen Mitgliedstaaten[87] gibt es Probleme beim wirkungsvollen Einsatz von EU-Mitteln, die zum Teil durch unzureichende Verwaltungskapazitäten hervorgerufen werden. Durch Umwidmung dieser Mittel zugunsten nicht umweltbezogener Vorhaben lässt sich möglicherweise vermeiden, dass Gelder ungenutzt bleiben, doch können dadurch Zeitverzögerungen bei der Umsetzung der umweltpolitischer Maßnahmen entstehen.*

Bewährte Verfahren:

Die Deponiesteuer im **Vereinigten Königreich** zeigt mittlerweile deutliche Wirkung im Sinne einer Verringerung der Deponierung von Abfällen. Durch die Erhöhung der Deponiesteuer, die derzeit zu den höchsten in Europa gehört, konnte die Abfallbeseitigung wirksam verringert und somit eine maximale Wiederverwertung von trockenen Materialien und Lebensmittelabfällen erreicht werden.

In **Österreich** wurde eine Plattform mit zugehörigem Helpdesk eingerichtet, die den Erfahrungsaustausch unter Bediensteten, die auf unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen Verwaltung mit der umweltorientierten Auftragsvergabe befasst sind, erleichtert.

In **Polen** fließen die Einnahmen aus einer Abwassergebühr in Investitionen zum Schutz der Umwelt. Durch die in **Schweden** eingeführten NO_x- und SO_2-Steuern konnten die Emissionen dieser Luftschadstoffe verringert werden; 2018 wurden Steuern auf Chemikalien und auf Flugreisen sowie ein Indexierungssystem für Umweltsteuern eingeführt. **Kroatien** hat eine Gebühr eingeführt, mit der Unternehmen dazu verpflichtet werden, sich finanziell an der Bewirtschaftung der Wälder zu beteiligen. In Baden-Württemberg (**Deutschland**) erhalten Landwirte eine Vergütung für die Erhaltung von Blumenwiesen.

[81] Europäische Kommission, Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, 2017.
[82] Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Rumänien, Schweden und Vereinigtes Königreich. Europäische Kommission, Taxation Trends in the European Union, Ausgabe 2018.
[83] Belgien, Tschechische Republik, Frankreich, Ungarn, Irland, Polen, Portugal und Slowakei.
[84] Österreich, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta und Schweden.
[85] Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Slowenien.
[86] Österreich, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich.
[87] Kroatien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Schweden.

2.6. Unterstützung multilateraler Maßnahmen

Die EU tritt mit Nachdruck dafür ein, dass Umweltgesetze und deren Umsetzung weltweit gestärkt werden – unter anderem, indem sie den Prozess für einen Globalen Pakt für den Umweltschutz unterstützt, der im Mai 2018 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) angestoßen wurde. Das in Paris geschlossene Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen ist ebenfalls von wesentlicher Bedeutung, und sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten engagieren sich für die vollständige Umsetzung des Übereinkommens. Darüber hinaus setzt sich die EU im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen und angesichts des globalen Charakters der Probleme und Chancen im Umweltbereich mit ihrem Instrumentarium für die internationale Zusammenarbeit und Entwicklung dafür ein, den Umweltschutz in ihren Partnerländern voranzubringen.

Die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik ist eines der Instrumente, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten mit gutem Beispiel vorangehen und die europäische Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung sowie internationale Umweltübereinkommen respektieren, daher werden der Stand der Ratifizierung und die Umsetzung internationaler Übereinkommen im Rahmen der Überprüfung weiter überwacht.

Für die neuen Länderberichte wurden auch die Verwaltungssysteme für die Beaufsichtigung des internationalen Handels mit Tropenholz, den Zugang zu genetischen Ressourcen und den internationalen Handel mit Wildtieren untersucht. Ein Beispiel für die konkrete Unterstützung, die die Europäischen Kommission leistet, ist die EU-Holzverordnung: 2018 fanden im Rahmen des Instruments TAIEX-EIR Peer2Peer zwei Mehrländer-Workshops unter Beteiligung von zwölf Mitgliedstaaten statt, in denen darüber diskutiert wurde, wie die Umsetzung der Verordnung verbessert werden kann.

Eine gute Umsetzung der Umweltpolitik innerhalb der EU ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die im Jahr 2015 vereinbarten Ziele für nachhaltige Entwicklung vollständig umgesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere die Ziele in den Bereichen Schutz der Wasserökosysteme vor Verunreinigung und nachhaltige Verwendung von Wasser (Nachhaltigkeitsziel 6), nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion (Nachhaltigkeitsziel 12), Maßnahmen zum Klimaschutz (Nachhaltigkeitsziel 13), Schutz der Meeresökosysteme (Nachhaltigkeitsziel 14) und Verringerung des Belastungen für die natürlichen Ressourcen Europas (Nachhaltigkeitsziel 15). Damit Lücken bei der Umsetzung der Umweltpolitik geschlossen werden können, sind effektive Institutionen und Verwaltungsstrukturen (Nachhaltigkeitsziel 16) unerlässlich, außerdem muss die Politikkohärenz verbessert und die Zusammenarbeit in Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Akteuren gefördert werden (Nachhaltigkeitsziel 17). Die Nachhaltigkeitsziele liefern auch Anregungen für die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche, denn sie binden umwelt-, sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen in einen kohärenten Rahmen ein.

Politische Erkenntnisse:

- *In zahlreichen Mitgliedstaaten*[88] *steht die Unterzeichnung oder Ratifizierung mindestens eines oder auch mehrerer multilateraler Übereinkommen für den Umweltschutz noch aus.*
- *Einzelne Mitgliedstaaten sollten die Umsetzung der EU-Vorschriften für die Nutzung genetischer Ressourcen verbessern, und die Vorschriften für Tropenholz werden von mehreren Ländern noch nicht vollständig umgesetzt.*

[88] Österreich, Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Spanien.

Bewährte Verfahren:

Die horizontale Abstimmung von Maßnahmen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele in Europa nimmt Fahrt auf. In **Spanien** wurde ein Hoher Kommissar für die Agenda 2030 berufen, der dem Regierungspräsidenten direkt unterstellt ist. In **Frankreich** wurde eine interministerielle Delegation für nachhaltige Entwicklung (délégation au développement durable) eingesetzt, die dem Premierminister unterstellt ist.

3. Stärkung der Governance im Umweltbereich

3.1. Governance im Umweltbereich

Die Qualität der öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten hat einen beträchtlichen Einfluss auf die Ergebnisse der politischen Maßnahmen der EU. Wie aus einer Studie von 2018[89] hervorgeht, besteht eine Wechselbeziehung zwischen der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen eines Landes und dem Maß an Vertrauen, das der Verwaltung entgegengebracht wird, der Wirtschaftsfreundlichkeit und dem gesellschaftlichen Wohlstand.

Bei der im Jahr 2017 durchgeführten Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik wurde eine Reihe gemeinsamer Ursachen für Umsetzungslücken im Bereich der Governance festgestellt[90], jedoch zeigte sich, dass hier noch eine systematischere Analyse erforderlich ist. Als ein erster Schritt zu gegenseitigem Lernen und zur Ermittlung auf den jeweiligen Bedarf abgestimmter Lösungen wurde eine Bewertung der Governance-Leistung im Umweltbereich der Mitgliedstaaten eingeleitet.[91] Die Kommission wird im Rahmen des Forums für den Vollzug des Umweltrechts und der Umweltordnungspolitik (Environmental Compliance and Governance Forum)[92] und in der Expertengruppe für die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik[93] darüber beraten, wie die Ergebnisse und die Daten, die im Rahmen des Projekts gesammelt wurden, aufbereitet und aktualisiert werden können, damit sie als Grundlage für künftige Überprüfungsrunden dienen können.

Was die seit 2017 erzielten Fortschritte anbelangt, so wurden die im Übereinkommen von Aarhus[94] festgelegten wichtigen Standards für Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten EU-weit noch nicht vollständig umgesetzt. Von weiteren Anstrengungen auf diesen Gebieten würden Bürger, Unternehmen und Verwaltungen profitieren. Das Recht von Betroffenen, Entscheidungen vor nationalen Gerichten anzufechten – nicht selten gestützt auf Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union –, findet zunehmend Eingang in das allgemeine Bewusstsein. Um natürlichen und juristischen Personen den Gang vor Gericht zu erleichtern, wurde 2017 eine erläuternde Mitteilung über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorgelegt.[95]

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass aus dem zu Jahresbeginn 2018 verabschiedeten Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts[96] bewährte Verfahren und Orientierungshilfen für die Bearbeitung von Beschwerden, die Bekämpfung von Umweltkriminalität und die Sicherung des Vollzugs des Umweltrechts in ländlichen Gebieten hervorgehen und zudem ein breiterer Rahmen erstellt wird, mit dem sich bewerten lässt, inwieweit die Mitgliedstaaten das Umweltrecht vollziehen.

[89] Europäische Kommission, A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28.
[90] Unwirksame Koordinierung zwischen den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, fehlende Verwaltungskapazitäten und unzureichende Finanzausstattung, Mangel an Wissen und Daten, unzureichende Mechanismen zur Compliance-Sicherung sowie mangelnde Integration und Kohärenz der Politik. (siehe COM(2017) 63).
[91] Europäische Kommission, Studienprojekt „Development of an assessment framework on environmental governance in EU Member States“ (siehe Projektbibliothek).
[92] Environmental Compliance and Governance Forum, Website.
[93] Europäische Kommission, Expert Group Greening the European Semester/EIR.
[94] Europäische Kommission, The Aarhus Convention.
[95] C(2017) 2616.
[96] COM(2018) 10.

Die im Dezember 2018 in Kraft getretene Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz[97] wird vor allem durch die darin verankerte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nationale Energie- und Klimapläne zu erstellen, die Integration von Energie-, Klima- und Umweltpolitik deutlich stärken.

Die Notwendigkeit, Umweltkriminalität und insbesondere den illegalen Artenhandel und die illegale Abfallverbringung zu bekämpfen, wurde als eine der Prioritäten der EU-Politik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Zeitraum 2018–2021 hervorgehoben.[98] Daraufhin wurden unter Federführung der Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten mit Unterstützung von Europol und finanzieller Unterstützung durch die EU in der gesamten EU zahlreiche konkrete Maßnahmen gegen unterschiedliche Arten von Umweltstraftaten durchgeführt.

Nicht zuletzt spielen die Expertennetze (z. B. IMPEL[99]) eine wichtige Rolle, daher beabsichtigt die Kommission, deren Befugnisse weiter zu stärken. Digitalisierung und elektronische Behördendienste können ebenfalls dazu beitragen, die für die Durchsetzung des Umweltrechts zuständigen Verwaltungsstellen effektiver zu machen und besser zu integrieren. Bei diesen Bemühungen werden die Mitgliedstaaten von der EU durch mehrere Initiativen[100] unterstützt.

Politische Erkenntnisse:

- *Durch die Stärkung der Governance im Umweltbereich wird eine bessere Umsetzung der Umweltpolitik erreicht. Insgesamt gesehen sind in den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung der Governance im Umweltbereich noch nicht ausgeschöpft.*
- *Mehr Transparenz wirkt sich eindeutig vorteilhaft auf die Umsetzung aus. Durch mehr Transparenz werden der Wissensstand, das Verantwortungsbewusstsein, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Unterstützung durch die Öffentlichkeit verbessert. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten, die die digitalen Technologien zur Verbesserung der Transparenz bieten, nutzen und die Öffentlichkeit besser über den tatsächlichen Zustand der Umwelt auf lokaler/regionaler Ebene informieren und dadurch Verhaltensänderungen anregen.*
- *Trotz allgemeiner Fortschritte müssen die Mitgliedstaaten den Zugang zu Umweltinformationen, insbesondere zu Geodaten und -diensten, noch verbessern, damit diese Informationen problemlos und unentgeltlich weiterverwendet werden können (im Einklang mit den Richtlinien zu INSPIRE[101], über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors[102]).*
- *Mehrere Mitgliedstaaten[103] sollten dafür sorgen, dass im Umweltbereich tätige NRO rechtlich in der Lage sind, rechtliche Schritte in Umweltfragen einzuleiten, und dass in Umweltverfahren den Klägern keine Hürden mehr in den Weg gelegt werden, wie beispielsweise unüberwindlich hohe Kosten.*
- *Sechsundzwanzig Mitgliedstaaten[104] sollten die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in einem oder mehreren der folgenden Bereiche verbessern: Deckungsvorsorge, Anwendungsleitlinien sowie Erfassung und Veröffentlichung von Informationen über Umweltschäden.*

---

[97] Verordnung (EU) 2018/1999.

[98] Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018–2021.

[99] EU-Netz für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts.

[100] Unter anderem eGovernment-Aktionsplan, Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik und Instrumentarium („Toolbox") für die Qualität der öffentlichen Verwaltung.

[101] INSPIRE: Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft.

[102] Richtlinie 2007/2/EG, Richtlinie 2003/4/EG, Richtlinie 2013/37/EU. Im Rahmen eines eigenen Projekts werden derzeit nationale Umweltinformationssysteme eingehender analysiert und ein Leitfaden für bewährte Verfahren erarbeitet. Europäische Kommission, EIS Data.

[103] Bulgarien, Kroatien, Zypern, Finnland, Ungarn, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen und Rumänien.

[104] Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Schweden und Vereinigtes Königreich.

3.2. Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche

Ob Umwelt- und Klimaziele erreicht werden können, hängt nicht nur von der Umsetzung der Umweltschutzgesetze ab, sondern setzt – wie in den Umweltaktionsprogrammen der Kommission[105] mehrfach hervorgehoben wird – auch voraus, dass Umweltbelange auch in andere Politikbereiche einbezogen werden. Dies lässt sich gut am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) veranschaulichen, denn landwirtschaftliche Flächen machen mehr als die Hälfte der Gesamtfläche der EU aus. Die Gemeinsame Agrarpolitik kann wesentlich zum Erreichen der Umwelt- und Klimaziele beitragen, indem unter anderem der Verlust der Biodiversität eingedämmt, der Verschlechterung der Böden Einhalt geboten, die Wasserqualität sichergestellt, die Ammoniakemissionen reduziert und die Treibhausgasemissionen eingedämmt und verringert werden. Durch die jüngsten Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik haben sich die politischen Rahmenbedingungen in vielversprechender Weise verändert, indem die Kohärenz mit den Umwelt- und Klimazielen verbessert wurde. Die Gesetzgebungsvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 werden diese Kohärenz weiter stärken. Auch die Aktualisierung der Bioökonomie-Strategie[106] soll dazu beitragen, die Ziele in den Bereichen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft politikübergreifend und schlüssig miteinander zu verbinden.

Politik und Gesetze, die von unterschiedlichen Stellen in unterschiedlichen Bereichen verantwortet werden, sollten kohärent gestaltet sein und auf einer gemeinsamen Logik und wissenschaftlichen Belegen basieren und die zur Verfügung stehenden Technologien sinnvoll nutzen. Dies wird auch in Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hervorgehoben. Die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche setzt eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen voraus; in der Realität hingegen ist die Arbeit in unterschiedlichen Ministerien und Behörden auf subnationaler Ebene meist eher von „Silodenken“ geprägt. Ungenügende Kohärenz auf politischer und institutioneller Ebene zählt zu den Hauptursachen für Umsetzungslücken bei der Erfüllung der Zielsetzungen von EU-Umweltpolitik und -gesetzgebung.

Die Kohärenz auf politischer und institutioneller Ebene zu fördern, stellt eine ständige Herausforderung dar. Wie aus den Länderberichten hervorgeht, besteht in vielen Mitgliedstaaten ein enger Zusammenhang zwischen Umweltbelastungen und einzelnen Wirtschaftszweigen (unter anderem Landwirtschaft, Verkehr, Industrie, Lebensmittelherstellung oder Energieerzeugung). Ein Beispiel hierfür ist die Abhängigkeit der Kreislaufwirtschaft von Produktinnovationen, wirksamer Abfallbewirtschaftung und Anreizen durch die nachhaltigkeitsorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge. Auf EU-Ebene wurde durch eine Analyse der Zusammenhänge an der Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Wasser aufgezeigt, dass ein stärker integrierter Ansatz möglich ist.[107] In vielen Fällen könnte sich ein kooperativer Ansatz, bei dem unterschiedliche Interessen respektiert werden, als geeigneter erweisen als der Erlass neuer Vorschriften.

Darüber hinaus eröffnen fachgebietsübergreifende Zusammenkünfte auf politischer Ebene (z. B. gemeinsame Tagungen unterschiedlicher Ratsformationen) und projektbezogene gemeinsame Expertenteams die Möglichkeit, zur ermitteln und zu analysieren, an welchen Stellen die Integration von Umweltthemen zu wünschen übrig lässt, und dafür Lösungen zu finden.



[105] Siebtes Umweltaktionsprogramm 2014-2020.
[106] COM(2015) 614.
[107] Europäische Kommission, Agriculture and Sustainable Water Management in the EU, 2017.

Gegenseitiges Lernen („Peer-to-Peer Learning“) hat sich als ein wichtiges Instrument erwiesen, mit dem sich die Umsetzung der Umweltpolitik verbessern lässt. Das bei der ersten Runde der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik eingeführte Instrument TAIEX-EIR Peer2Peer fand bei den Umweltbehörden große Akzeptanz. 2018, im ersten Jahr seiner Anwendung, nahmen fast alle Mitgliedstaaten an mindestens einer Veranstaltung teil, und über die Hälfte der Veranstaltungen wurden als Mehrländer-Workshops ausgerichtet. Bei den 19 Projekten, die 2018 durchgeführt wurden, wurde das Instrument hauptsächlich von den Umweltbehörden eingesetzt, doch legen die politischen Erkenntnisse nahe, dass sich eine bessere Integration erreichen ließe, wenn weitere einschlägige Stellen einbezogen werden.

Politische Erkenntnisse:

- *Bei allen Mitgliedstaaten sind die Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung ihrer Governance im Umweltbereich noch nicht ausgeschöpft. In mehreren Mitgliedstaaten sind die Umweltbehörden personell deutlich unterbesetzt und durch diesen Mangel an Kapazitäten und Ressourcen in ihrer Fähigkeit beeinträchtigt, Vorschriften um- und durchzusetzen. Strukturen für die bereichsübergreifende Koordinierung der Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen existieren zwar in fast allen Mitgliedstaaten, doch mit gewissen Unterschieden in ihrer Wirksamkeit. Drei Mitgliedstaaten[108] wird dringend nahegelegt, bessere Koordinierungsmechanismen für den Umweltbereich zu entwickeln, um regionaler und lokaler Fragmentierung entgegenzuwirken.*
- *Zwei Mitgliedstaaten[109] haben die Umsetzung der geänderten Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in nationales Recht noch nicht abgeschlossen. In der gesamten EU müssen die Verfahren für die Umweltprüfung vereinfacht und eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit sichergestellt werden.*
- *Der „Peer-to-Peer“-Austausch wird bislang vor allem für themenbezogene Fragen genutzt, es besteht aber auch die Möglichkeit, das Instrument für den Austausch über die Hauptursachen für die mangelhafte Umsetzung auf dem Gebiet der Mechanismen für die Qualität der öffentlichen Verwaltung und der Governance einzusetzen.*

Bewährte Verfahren:

Bulgarien hat Schritte unternommen, um Umweltprüfungen zu vereinfachen, und dazu die entsprechende Prüfung im Rahmen der Habitat-Richtlinie, des Genehmigungsverfahrens der Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) und des „Seveso“-Verfahrens für Chemikaliensicherheit in seine UVP-Verfahren einbezogen. Vereinfachung trägt dazu bei, den Verwaltungsaufwand zu verringern, sorgt für mehr Kohärenz und beschleunigt die Entscheidungsprozesse, daher sollte der angemessenen Umsetzung dieser Bestimmungen vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

4. Das weitere Vorgehen

Bei der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik wurden einige wenige Hauptursachen festgestellt, denen in den kommenden Jahren besonderes Augenmerk gewidmet werden sollte, und wichtige Behörden wurden ebenso wie die Bürger verstärkt auf Lücken bei der Umsetzung der Umweltpolitik in ihren Ländern aufmerksam gemacht.

Die **Einbeziehung von Umweltzielen** in andere legitime politische Ziele ist häufig unzureichend – mit nachteiligen Folgen für die Umsetzung. Eine bessere Einbeziehung aller dieser Ziele in den Phasen der Politikplanung und -umsetzung ist für den Erfolg in jedem einzelnen der einschlägigen

[108] Griechenland, Italien und Spanien.
[109] Deutschland und Litauen.

Politikbereiche und letztlich für unsere Gesellschaften unverzichtbar. Der jüngste Bericht über den Zustand der Umwelt[110] und der Bericht über Umweltindikatoren für das Jahr 2018[111] zeichnen ein eher düsteres Bild der Zukunftsaussichten, und die vollständige Umsetzung der geltenden EU-Umweltschutzgesetze ist in der Tat lediglich ein Ausgangspunkt für eine Trendwende.

Die Fortschritte bei der konkreten Umsetzung vollziehen sich derzeit zu langsam; die bessere Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche kann hier jedoch neue Impulse setzen. Eine Verbesserung der Situation lässt sich nur dann herbeiführen, wenn bei der Gestaltung und Ausführung von politischen Maßnahmen mit erheblichen Umweltauswirkungen, etwa in den Bereichen Energie, Verkehr und Landwirtschaft, die Umweltbelange mit berücksichtigt werden. Hilfreich wäre, den „Nexus-Ansatz“[112] als Leitprinzip stärker in den Vordergrund zu rücken: Dabei geht es darum, Probleme im Vorfeld systematisch mit Blick darauf zu untersuchen, dass vermehrt nach integrierten Lösungen für die beteiligten Bereiche gesucht wird und Investitionen mit Umweltbezug auf EU-Ebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unterstützt werden.

Die Qualität der einschlägigen Governance-Systeme ist ein entscheidender Katalysator für die vollständige Umsetzung. Wie aus den Länderberichten hervorgeht, sind Ineffizienz und Ineffektivität auf Ebene der öffentlichen Verwaltungen als weitere wesentliche Ursachen mangelhafter Umsetzung zu nennen. Die Kommission befasst sich bereits im Rahmen des Europäischen Semesters, im Wege der Struktur- und Investitionsfonds, des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen und mittels spezifischer Ausrichtungsinstrumente mit der Qualität der öffentlichen Verwaltung und der Governance.[113] Insbesondere ist klar, dass sich zwar die Erfordernisse von System zu System unterscheiden, dass Verbesserungen jedoch erst dann zu erwarten sind, wenn dafür gesorgt ist, dass die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die zuständigen Verwaltungen zur Verfügung stehen.

Die Umsetzung der Umweltpolitik als ein Querschnittsthema ist abhängig vom aktiven Engagement eines breiten Spektrums von Akteuren aus dem öffentlichen wie aus dem privaten Bereich, von politischen Entscheidungsträgern bis hin zu Bürgern, Unternehmen und Industrie. Eine solche Vielzahl unterschiedlicher Interessenträger kann nur dann mobilisiert werden, wenn es gelingt, die relevanten Informationen auf effektive Weise für sie zugänglich zu machen. **Transparenz umweltrelevanter Informationen** geht weit über die Erfüllung der rechtlichen Pflichten hinaus: sie ist Voraussetzung für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Umweltpolitik. Wenn es an Transparenz mangelt, schwindet das Vertrauen, und eine erfolgreiche Mobilisierung der Interessenträger kann nicht gelingen.

Die Umsetzungslücken zu schließen, erfordert eine solide Beweislage, damit der „Abstand zum Ziel“, die zugrunde liegenden Schwierigkeiten und die verfügbaren Optionen ermittelt werden können und anschließend die Wirksamkeit der gewählten Lösungen überwacht werden kann. Die Kommission ruft daher die Mitgliedstaaten dazu auf, bei der Umsetzung von EU-Vorschriften und -Politiken auf Transparenz zu achten und dafür das offene Datenportal der EU[114] zu nutzen und für Kommunikation, Datenübermittlung und Information moderne Informationstechnologien einzusetzen. Damit ist die Kommission auch in der Lage, ihre Unterstützung den jeweiligen spezifischen Gegebenheiten anzupassen.

Die Kommission ist entschlossen, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Umsetzung der Umweltpolitik zu unterstützen. Bei der Einschätzung der Probleme, dem Austausch bewährter Verfahren und dem Peer-Learning setzt sie auf die thematischen Dialoge im Rahmen der Überprüfung

[110] Europäische Umweltagentur, Report on the State of the Environment, 2015.
[111] Europäische Umweltagentur Environmental Indicator Report 2018.
[112] Bei dem in der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft. Europäische Nachhaltigkeitspolitik“, COM(2016) 739, beschriebenen „Nexus-Ansatz“ werden die wechselseitigen Zusammenhänge und Abhängigkeiten unterschiedlicher Problemstellungen untersucht.
[113] Z. B. „Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners“ und die Studie „Public administration characteristics and performance in EU28“.
[114] Europäische Kommission, Offenes Datenportal der EU.

der Umsetzung der Umweltpolitik und das eigens eingeführte Instrument TAIEX-EIR Peer2Peer. Unabhängig davon hängt der Erfolg der Länderdialoge vom **aktiven Engagement der regionalen und lokalen Behörden und anderer Interessenträger** ab. Die themenbezogenen Diskussionen auf und zwischen allen Verwaltungsebenen müssen intensiviert werden, und sie sollten in operationelle Schlussfolgerungen münden, an die sich konkrete Maßnahmen anschließen. Im Rahmen dieser Diskussionen sollte geprüft werden, inwieweit eine weitere Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche möglich ist. Die Kommission hat verschiedene Dokumente vorgelegt, die hier als Ausgangspunkt dienen können, darunter die Mitteilung über saubere Luft (2018)[115], ein Arbeitsdokument über Umwelt und Wasser (2017)[116], der Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft[117] und die Frühwarnberichte über die Wiederverwendung/das Recycling von Abfallstoffen[118].

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Ergebnisse der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik aufzugreifen und die Länderberichte als Grundlage für die weitere Diskussion zu nutzen. Außerdem wird angeregt, dass die Mitgliedstaaten weiter an der Umsetzung der geltenden Umweltvorschriften arbeiten, um für die Bürger bessere Umweltbedingungen zu schaffen und ihre Gesundheit zu schützen und um die Umweltbelastungen, die für unsere Gesellschaften und Volkswirtschaften mit hohen Kosten verbunden sind, abzumildern und zu auszugleichen.

Eine saubere Umwelt kommt allen Menschen in der EU – der heutigen wie künftigen Generationen gleichermaßen – zugute, und sie bildet eine entscheidende Grundlage für alle übrigen sozialen und wirtschaftlichen Tätigkeiten. Die EU verfügt über eine umfassende Umweltgesetzgebung, die darauf ausgerichtet ist, dafür zu sorgen, dass uns saubere Luft zum Atmen zur Verfügung steht, dass wir Wasser ohne Bedenken verwenden können, dass unsere Lebensmittel gesund sind, dass wir die Produkte, mit denen wir im Alltag zu tun haben, ohne Sicherheitsbedenken nutzen können und dass die Umweltverschmutzung eingedämmt wird. Diese Standards sind immer nur so gut wie ihre Umsetzung. Ihre Umsetzung liegt in unserer Hand – unabhängig davon, ob wir als öffentliche Personen oder als Privatpersonen handeln.

[115] COM(2018) 330.
[116] SWD(2017) 153.
[117] COM(2017) 198 und SWD(2017) 139.
[118] Europäische Kommission, Report on the implementation of waste legislation, including the early warning report.