

014733/EU XXIV.GP
Eingelangt am 24/06/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.6.2009
KOM(2009) 304 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Überprüfung der Umweltpolitik 2008

{SEK(2009)842}

ÜBERPRÜFUNG DER UMWELTPOLITIK 2008

Einleitung

Schwankende Waren-, Nahrungsmittel- und Energiepreise, zunehmende Umweltbelastungen und eine nie dagewesene Wirtschaftskrise stellen die EU vor immer größere Herausforderungen. Letztere verdeutlichen, dass Europa alle Chancen nutzen muss, um schneller zu einer ressourceneffizienten, kohlenstoffarmen Wirtschaft überzugehen. In dieser letzten Überprüfung der Umweltpolitik der noch amtierenden Kommission wird auf die Erfolge verwiesen, die im Jahr 2008 erzielt wurden und die auf diese Veränderung vorbereiten. Sie zeigt wichtige laufende politische Initiativen auf und geht dabei auf die Herausforderungen ein, die mehr Einsatz verlangen.

Neue Chancen und Herausforderungen im Jahr 2008 und den Jahren danach

Umweltpolitik an der Spitze der politischen Agenda

Die Umweltpolitik spielt keine Nebenrolle mehr und ist heute einer der wichtigsten Politikbereiche. 96 % der Europäer halten Umweltschutz für wichtig¹ und hegen große Befürchtungen in Bezug auf Klimawandel und Umweltverschmutzung.

Umweltpolitische Erwägungen stehen zunehmend auch im Mittelpunkt der Verkehrs-, Energie-, Agrar-, Kohäsions-, Industrie- sowie der Forschungs- und Entwicklungspolitik. In der Energiepolitik wird u. a. auch eine kohlenstoffarme Wirtschaft angestrebt. Fragen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung bilden die Grundlage für Entscheidungen über die Verwendung von Strukturfondsmitteln. Die Agrarpolitik fördert in zunehmendem Maße eine nachhaltige Flächen- und Ressourcenbewirtschaftung. Beim „Gesundheitscheck“ der Gemeinsamen Agrarpolitik² von November 2008 wurde eine weitere Umwidmung von EU-Mitteln – weg von Direktzahlungen – für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgeschlagen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Gemeinschaftsmittel zur Bewältigung u.a. der Herausforderungen des Schutzes von Biodiversität und Naturschutz, der erneuerbaren Energien, der Abfall- und Wasserbewirtschaftung, eines sauberen Verkehrs und des Klimawandels einzusetzen.

Dennoch lassen sich viele nachteilige Umweltentwicklungen nicht umkehren, und der für den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft erforderliche Einsatz und Investitionsaufwand wird beträchtlich sein.

Die Krise als Chance zur Ökologisierung der Wirtschaft

Die Schockwellen der jüngsten Wirtschaftskrise gehen um die Welt und machen sich in sämtlichen Bereichen unseres Wirtschaftssystems bemerkbar. In der EU haben nationale Regierungen, die Europäische Zentralbank und die Kommission eng zusammengearbeitet, um

¹ Spezielle Eurobarometer-Umfrage Nr. 295 (2008).

² Verordnung (EG) Nr. 72/2009, (EG) Nr. 73/2009 und (EG) Nr. 74/2009 des Rates.

das Vertrauen wiederherzustellen, Sparguthaben zu schützen, die Verfügbarkeit erschwinglicher Kredite zu sichern und das politische Handeln zu verbessern.

Die Krise bietet die außerordentliche Chance, unsere Wirtschaft umweltfreundlicher zu machen und das Fundament für ein kohlenstoffarmes und ressourceneffizientes Wachstum zu legen. Da der wirtschaftliche Abschwung auch die Politik beeinflusst, kann eine stärkere Umweltpolitik die Neubelebung der Wirtschaft fördern und der EU eine nachhaltige Wettbewerbsposition sichern. Das von der Kommission im November 2008 verabschiedete Europäische Konjunkturprogramm³ sieht Maßnahmen und Instrumente zur Verbesserung der Energieeffizienz, zur Ankurbelung des Verkaufs umweltfreundlicher Produkte, zur Entwicklung der IKT-Breitbandinfrastruktur und sauberer Technologien für Personenkraftwagen und den Bausektor vor.

Klimawandel — eine der größten Bedrohungen unseres Planeten

Mit steigendem Meeresspiegel und immer häufiger auftretenden Wetterextremen machen sich die Folgen des Klimawandels schon heute bemerkbar. Nach dem Vierten Evaluierungsbericht⁴ des Weltklimarates ist damit zu rechnen, dass die globalen durchschnittlichen Oberflächentemperaturen in diesem Jahrhundert um 1,8 bis 4,0°C steigen und, wenn diese Entwicklung nicht unter Kontrolle gebracht wird, die Schwelle erreichen, an der ein Katastrophenszenario kaum noch zu vermeiden wäre. Der Stern-Report⁵ über die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels hat gezeigt, dass die Kosten des *Nichthandelns* die Kosten des *Handelns* zur Bewältigung des Klimawandels bei weitem überwiegen.

Nach dem Jahresbericht⁶ von Oktober 2008 über die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto halten die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten den Zeitplan für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen weitgehend ein. So wird prognostiziert, dass die EU-15 ihr Ziel (-8 %) mit existierenden Maßnahmen, durch den Ankauf von Emissionsgutschriften aus Drittländern und durch Kohlenstoff absorbierende forstwirtschaftliche Tätigkeiten erreichen wird. Maßnahmen, die zurzeit noch erörtert werden, könnten weitere Emissionsverringerungen ermöglichen.

Dennoch ist die EU Verursacher von rund 10,5 % der globalen Emissionen⁷, und ihre Bemühungen werden nicht ausreichen, um die Klimaänderung aufzuhalten, es sei denn, es wird weltweit mehr getan. Zur Zeit laufen internationale Verhandlungen für ein globales Klimaschutzübereinkommen, das für die Zeit nach 2012, wenn der Kyoto-Verpflichtungszeitraum abläuft, wirksame Maßnahmen vorsieht, die alle Großemittenten involvieren müssen: die USA, China, Indien und andere große Entwicklungsländer, für die das Kyoto-Protokoll bisher keine Reduktionsziele vorsieht.

Auf der Klima-Konferenz von Poznan (Dezember 2008) wurden die Fortschritte, die mit dem auf der Bali-Konferenz von 2007 vereinbarten Fahrplan erzielt wurden, bewertet und weitere politische Empfehlungen für die Verhandlungen für die Zeit nach Kyoto (ab 2012)

³ KOM(2008) 800.

⁴ <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm

⁶ KOM(2008) 651.

⁷ Quelle: EUA-Bericht Nr. 5/2008. Dieser Prozentwert basiert auf dem gemeinschaftlichen Treibhausgasinventar für Europa (5,2 GT) und dem globalen Schätzwert für alle Quellen und Gase (49 GT) aus dem letzten Evaluierungsbericht des Weltklimarates (IPCC). Werden nur CO₂-Emissionen aus dem Energiesektor berücksichtigt, so beträgt der Anteil der EU ungefähr 14 %.

ausgesprochen. Ferner wurden der UNFCCC⁸-Anpassungsfonds und das Poznan-Programm für Technologietransfer lanciert, und die Lösung einiger technischer Fragen (Verringerung der Emissionen aus der Entwaldung und Verschlechterung des Zustands der Wälder) rückte ein Stück näher. In erster Linie wurde in Poznan jedoch ein Verhandlungsplan aufgestellt, um auf der UN-Klimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen zu einem Vertragsabschluss zu gelangen. Angesichts der Führungsrolle der EU werden die auf dieser Konferenz getroffenen Entscheidungen ab 2010 weitere Legislativmaßnahmen und Initiativen in verschiedenen Bereichen erfordern.

Das Klima- und Energiepaket der EU

Die Vorschläge der Kommission für eine integrierte Klimaschutz- und Energiepolitik wurden im März 2007 vom Rat befürwortet⁹. Die EU ist entschlossen, ihre Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2020 gemessen an den Werten von 1990 um 30 % zu verringern, wenn andere Industrieländer vergleichbare Reduktionen zusagen, bzw. um mindestens 20 %, wenn dies nicht der Fall sein wird.

Im Januar 2008 hat die Kommission diesen Entschluss in konkrete Maßnahmen umgesetzt und ein Klimaschutz- und Energiepaket¹⁰ verabschiedet, das Vorschläge zur Verbesserung des Emissionshandelssystems der EU (EHS) dahingehend enthält, dass weitere Treibhausgase und Sektoren einbezogen und EU-weit strengere Emissionsobergrenzen und Emissionsreduktionsziele für bisher nicht unter des EHS fallende Sektoren wie Straßenverkehr, Bauwesen, Dienstleistungen und Landwirtschaft festgesetzt werden.

2008 haben sich der Rat und das Europäische Parlament geeinigt, den Luftverkehr in das EU-EHS einzubeziehen¹¹. THG-Emissionen aus dem Flugverkehr in die, aus der und innerhalb der EU werden ab 2012 unter das EHS fallen.

Das Paket beinhaltet auch einen Vorschlag für eine Richtlinie mit rechtsverbindlichen Zielen für die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien bis 2020 um 20 %, davon 10 % im Verkehrssektor, sowie eine Rahmenregelung für die sichere und zuverlässige Anwendung von Technologien für die CO₂-Abscheidung und -Speicherung in geologischen Formationen. Das Paket wurde von Parlament und Rat im Dezember 2008 angenommen¹².

Andere Klimaschutzmaßnahmen in der EU und weltweit

Im Dezember 2008 haben sich Parlament und Rat auf künftige Ziele für CO₂-Emissionen aus Personenkraftwagen geeinigt und einen durchschnittlichen Emissionsgrenzwert von 130 g/km festgesetzt, der im Jahr 2012 65 % aller Neuwagen betrifft und ab 2015 schrittweise auf alle Personenkraftwagen angewendet werden soll¹³. Für 2020 ist außerdem ein durchschnittlicher Emissionswert für Neuwagen von 95 g CO₂/km vorgesehen.

⁸ Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen.

⁹ Ratsdokument 7224/1/07 REV 1.

¹⁰ KOM(2008) 30.

¹¹ Richtlinie 2008/101/EG.

¹² Richtlinien 2009/28/EG, 2009/29/EG und 2009/31/EG und Entschließung des Europäischen Parlaments von Dezember 2008 zum Dokument KOM(2008) 17.

¹³ Entschließung des Europäischen Parlaments von Dezember 2008 im Zusammenhang mit Dok. KOM(2007) 856.

Es wurde ferner eine überarbeitete Richtlinie zur Kraftstoffqualität¹⁴ angenommen, die für Kraftstoffe während ihres Lebenszyklus eine THG-Emissionsreduktion bis 2020 von 6 % vorsieht. Eine weitere Reduktion in Höhe von 4 % bis 2020 soll 2012 überprüft werden. Die Richtlinie enthält auch Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe, die dazu beitragen sollen, dieses Ziel zu erreichen.

CO₂-Emissionen aus der Schifffahrt, die 2-3 % der globalen Emissionen ausmachen, nehmen jährlich um 3-4 % zu. Die Kommission plant Rechtsvorschriften, um diese Emissionen zu verringern.

Im November 2008 hat die Kommission ihre Zweite Überprüfung der Energiestrategie¹⁵ vorgeschlagen, die die Klimaschutz- und Energieziele für 2020 untermauert und die europäische Energiesicherheit erhöht, und Vorschläge zur beschleunigten Verbesserung der Energieeffizienz in Schlüsselbereichen wie Bauwesen und Produktion sowie einen Plan zur Sicherung einer nachhaltigen Energieversorgung vorgelegt.

Um Entwicklungs- und Schwellenländer einzubinden, hat die EU im März 2008 im Rahmen des Thematischen Programms Umwelt und natürliche Ressourcen (*Environment and Natural Resources Thematic Programme*, ENRTP) den Globalen Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien (*Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund*, GEEREF) eingerichtet. Dieser öffentlich-private Investitionsfonds wird Risikokapital für Regionalfonds bereitstellen, die in kleinere Projekte investieren. Die Kommission hat 80 Mio. EUR vorgesehen; mit weiteren öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen wird gerechnet. Die ersten Investitionen erhielten im Dezember 2008 den vorläufigen Zuschlag.

Zur Bewältigung der unvermeidbaren Folgen des Klimawandels sind Anpassungsmaßnahmen unerlässlich. In Europa ist damit zu rechnen, dass bestimmte Regionen, Sektoren und Gesellschaftsschichten stärker von Wetterextremen betroffen sein werden. 2009 hat die Kommission ein Weißbuch¹⁶ mit Rahmenvorschriften für den Zeitraum 2009-2012 zur Stärkung der Widerstandskraft der EU gegen die Klimaauswirkungen vorgelegt. Diese Rahmenvorschriften sollen die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ergänzen und entsprechende Bemühungen von Nachbar- und Entwicklungsländern unterstützen. Mit der Initiative Globale Allianz für den Klimaschutz im Rahmen des ENRTP hilft die EU insbesondere am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselstaaten.

Bewältigung von Umwelt- und anderen Katastrophen

Das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz ist zu einem wichtigen Instrument zur Bewältigung größerer Katastrophen geworden. Wurde es 2002 erst drei Mal in Anspruch genommen, so war dies 2008 bereits 20 Mal der Fall; die Hilfsmaßnahmen galten auch den Opfern des Erdbebens in China und Opfern von Überschwemmungen, Waldbränden und Erdbeben in Europa.

Da Katastrophen (z. B. Wetterextreme) infolge des Klimawandels in Mitgliedstaaten und Drittländern immer häufiger vorkommen und ihre Intensität zunimmt, hat die Kommission im März einen integrierten Ansatz für das Katastrophenmanagement vorgeschlagen, der von

¹⁴ Richtlinie 2009/30/EG.

¹⁵ KOM(2008) 781.

¹⁶ KOM(2009) 147.

Prävention bis Bewältigung reicht¹⁷. Dabei wird geprüft, welche Aspekte des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz verstärkt werden müssen und wie die Verfügbarkeit von Ressourcen für Katastropheninterventionen gesichert werden kann. Im Jahr 2008 hat die Kommission Kooperationstätigkeiten mit Bewerberländern, potenziellen Bewerberländern, anderen Nachbarländern und AKP¹⁸-Ländern aufgenommen. 2009 hat sie eine Mitteilung über Katastrophenvorsorge¹⁹ vorgelegt und wird Vorschläge zur Verbesserung der Schulung im Bereich der Katastrophenbewältigung erarbeiten.

Schutz der biologischen Vielfalt: moralische Pflicht und für die Wirtschaft unentbehrlich

Der Verlust der biologischen Vielfalt sowohl in Europa als auch weltweit wird durch den Klimawandel noch verschlimmert und beeinträchtigt unsere Lebensqualität, unsere Umwelt und unsere Wirtschaft. Die Natur ist schon als solche wichtig, für sein materielles Überleben ist der Mensch jedoch auch auf die Güter und Dienstleistungen angewiesen, die von den Ökosystemen bereitgestellt werden. Betreiben wir weiterhin *Business-as-usual*, so sind schwere wirtschaftliche Verluste unvermeidlich. Die ersten Ergebnisse der Studie *The Economics of Ecosystems & Biodiversity*²⁰, die auf der Neunten Konferenz des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Mai 2008 veröffentlicht wurde, haben gezeigt, dass der Jahreswert des globalen Verlustes an Ökosystemdienstleistungen bei schätzungsweise 50 Milliarden Euro liegt. Steigende Temperaturen und die Versauerung der Ozeane bedeuten, dass 60 % der Korallenriffe bis 2030 verschwinden werden. Global werden bis 2050 rund 11 % der Naturgebiete nicht mehr existieren, hauptsächlich aufgrund der Umstellung auf die Landwirtschaft, der Ausdehnung von Infrastrukturen und des Klimawandels. Die kumulierten Wohlfahrtsverluste könnten 7 % des BIP erreichen.

Im Jahr 2001 haben sich die Regierungen darauf geeinigt, den Verlust der Biodiversität in der EU bis 2010 zu stoppen und Lebensräume wiederherzustellen. Sie zeigten sich auch entschlossen, den weltweiten Verlust der Biodiversität bis 2010 spürbar einzudämmen. Die EU-Regierungen haben entsprechende Politiken erarbeitet und Vorschriften erlassen, um die biologische Vielfalt zu schützen.

Die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie bilden eine solide Rechtsgrundlage für den Schutz wichtiger Arten und Lebensräume, vor allem im Rahmen von Natura 2000. Dieses EU-weite Netz von Schutzgebieten erstreckt sich über 17 % der Fläche der EU und wird derzeit auf Meeresgebiete ausgedehnt. Im LIFE+-Finanzierungsprogramm sind mindestens 50 % der Mittel EU-Projekten zur Erhaltung der biologischen Vielfalt gewidmet. Der EU-Aktionsplan zum Schutz der biologischen Vielfalt gibt einen strategischen Rahmen vor. Aufeinander folgende Reformen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik haben es zunehmend ermöglicht, die biologische Vielfalt zu erhalten. Gemäß der Wasserrahmenrichtlinie (WRR) muss bis 2015 ein guter ökologischer Zustand von Seen, Bächen, Flüssen, Mündungen und Küstengewässern erreicht werden. Und schließlich hat die EU Vorschriften zur Begrenzung der Flächen erlassen, auf denen Biokraftstoffkulturen angebaut werden dürfen, um das Risiko negativer Auswirkungen für die biologische Vielfalt zu verhindern. Im Jahr 2008 wurde das Natura-2000-Netz um rund 115 000 Quadratkilometer erweitert, darunter auch Schutzgebiete

¹⁷ KOM(2008) 130.

¹⁸ Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Raum.

¹⁹ KOM(2009) 82.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics>.

in Bulgarien und Rumänien. Die Kommission hat Optionen zur Bekämpfung schädlicher invasiver Arten vorgelegt, einschließlich eines europaweiten Frühwarnsystems zur Meldung neuer und sich ausbreitender Arten²¹.

Die biologische Vielfalt in der EU geht jedoch weiter zurück. Bei einer Halbzeitbewertung (2008) des Aktionsplans zum Schutz der biologischen Vielfalt²² wurde festgestellt, dass trotz aller erzielten Fortschritte kaum damit zu rechnen ist, dass das Ziel der Eindämmung des Artenverlustes bis 2010 mit den geltenden Maßnahmen erreicht wird.

Intensivierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der globalen Entwaldung

Global gesehen ist der Verlust der biologischen Vielfalt noch beunruhigender. Der Schutz der noch verbleibenden Wälder stellt die dringlichste Herausforderung dar. 13 Millionen Hektar Tropenholz – annähernd die Fläche Griechenlands – werden jährlich eingeschlagen. Dadurch wird nicht nur annähernd 1,6 Milliarden Armen die Lebensgrundlage entzogen, die diese Tropenwälder bilden, der Holzeinschlag leistet auch Artenverlust und Klimawandel Vorschub. Annähernd 20 % der globalen THG-Emissionen, was mehr ist als alle EU-Emissionen zusammengerechnet, gehen auf die Entwaldung zurück.

Im Jahr 2008 hat die Kommission zwei Initiativen zum weltweiten Schutz der Wälder lanciert: eine Verordnung²³, die Holz- und Holzzeugnishändler verpflichtet, Garantien für die Legalität des Holzeinschlags im Ursprungsland einzuholen, sowie eine Mitteilung²⁴, in der vorgeschlagen wird, die Abholzung tropischer Wälder bis 2020 zu halbieren und den globalen Waldverlust bis 2030 zu stoppen. Neben den Ausgaben, die im Jahr 2008 für gezielte Aktionen bereits getätigt wurden, werden weitere EU-Mittel erforderlich sein, die zum Teil über die Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS finanziert werden könnten. Darüber hinaus prüft die Kommission zurzeit auch die Möglichkeit, Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse festzulegen, die auch ein Anreiz für die Einstellung des Holzeinschlags sein könnten.

Im Rahmen der FLEGT-Initiative der EU (für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor), die darauf abzielt, den illegalen Holzeinschlag zu stoppen, wurde ein Abkommen mit Ghana²⁵ geschlossen, wonach in der EU Holzzeugnisse mit Ursprung in Ghana nur mit einer Lizenz verkauft werden dürfen, die die Legalität der Erzeugnisse bestätigt. Verhandlungen mit anderen Holz exportierenden Staaten in Afrika und Asien laufen noch.

²¹ KOM(2008) 789.

²² KOM(2008) 864.

²³ KOM(2008) 644.

²⁴ KOM(2008) 645.

²⁵ Freiwilliges „FLEGT“-Partnerschaftsabkommen.

Eindämmung des Verlustes an biologischer Vielfalt weltweit

Auf der Tagung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt²⁶ sind 191 Länder übereingekommen, weitreichende Aktionen durchzuführen, um den derzeitigen beispiellosen weltweiten Verlust an biologischer Vielfalt einzudämmen. Es wurde vereinbart, den Weg für eine nachhaltige Biokraftstoffproduktion zu ebnen und endgültig eine internationale Regelung für den Zugang zu genetischen Ressourcen und den diesbezüglichen Vorteilsausgleich zu verabschieden. Ferner wurde beschlossen, einen besseren Schutz der biologischen Vielfalt in Tiefseegebieten anzustreben und sicherzustellen, dass Biodiversität und Wälder in laufende Verhandlungen auf dem Gebiet des Klimawandels einbezogen werden.

Im Jahr 2008 hat sich der Rat geeinigt, auf der Juni-Tagung der Internationalen Walfang-Kommission (IWC) den Schutz der Wale energisch zu unterstützen²⁷. Im Juli hat die Kommission Rechtsvorschriften vorgeschlagen²⁸, die verhindern sollen, dass Produkte von Robben, die unter unnötigen Schmerzen getötet und gehäutet wurden, auf den europäischen Markt gelangen. Der Handel wäre nur zulässig, wenn garantiert werden kann, dass bei der Robbenjagd strikte Tierschutznormen eingehalten werden.

Bahnbrechende Chemikaliengesetzgebung endlich operativ

Nach jahrelanger Vorbereitung wurde die REACH-Verordnung – über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe²⁹ – im Juni endlich operativ. Bis Dezember haben Unternehmen bei der Chemikalienagentur über zwei Millionen vorläufige Informationsdossiers für über 100 000 chemische Stoffe eingereicht – 15 Mal mehr Dossiers als erwartet. Die REACH-Verordnung ersetzt 40 Rechtstexte und schafft ein EU-weites System zum Management von Chemikalien, die in der EU hergestellt oder in die EU eingeführt werden. Nach der neuen Regelung muss die Industrie nachweisen, dass Chemikalien sicher sind. Das neue System empfiehlt bzw. schreibt mitunter vor, bestimmte Stoffe durch unbedenklichere Alternativen zu ersetzen. Neue Chemikalien müssen registriert werden, bevor sie hergestellt bzw. vermarktet werden können. Bei vorhandenen Stoffen können Hersteller zeitlich gestaffelt Fristen in Anspruch nehmen, sofern die Stoffe im Jahr 2008 vorab registriert wurden.

Sonstige Chemikalienvorschriften wurden mittlerweile bereits erlassen bzw. werden zurzeit erarbeitet. Eine Verordnung³⁰ dient der Einführung eines neuen Systems für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe. Mit einer weiteren Verordnung³¹ sollen ab 2011 sämtliche Quecksilberexporte verboten werden. Im Dezember wurde über die Rahmenrichtlinie für die nachhaltige Nutzung von Pestiziden endgültig Einigung erzielt³². Die Mitgliedstaaten sind künftig verpflichtet, Geräte für die Pestizidausbringung regelmäßig zu inspizieren und das Sprühen aus der Luft zu verbieten. 2009 wird die Kommission die Biozid-Richtlinie überprüfen, unter anderem, um sie mit der REACH-Verordnung in Einklang zu bringen.

²⁶ <http://www.cbd.int/cop9>

²⁷ Ratsdokument Nr. 9818/08.

²⁸ KOM(2008) 469.

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008.

³¹ Verordnung (EG) Nr. 1102/2008.

³² Entschließung des Europäischen Parlaments von Januar 2009, P6_TA(2009)0010.

Neue Initiativen im Bereich Luftverschmutzung

Saubere Luft ist für die Bürger Europas wichtig, und die EU war auf diesem Gebiet sehr aktiv.

Die Richtlinie über Luftqualität und sauberere Luft, eine Schlüsselmaßnahme der Thematischen Strategie von 2005, ist im Juni in Kraft getreten. Sie zeigt die Entschlossenheit der EU, die Luftqualität zu verbessern, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Emissionen von Feinstaubpartikeln (PM_{2,5}) in Stadtgebieten bis 2020 (gemessen an den Werten von 2010) um durchschnittlich 20 % zu senken. 2007 traten auch neue Fahrzeugemissionsnormen (Euro 5 und 6) in Kraft, die ab 2009 Feinstaubemissionen und ab 2014 NO_x-Emissionen stark begrenzen. Euro 5 dient der Einführung von Partikelfiltern für Dieselfahrzeuge. Im Juli 2008 hat die Kommission zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Verkehrs Initiativen zur „Ökologisierung des Verkehrs“³³ lanciert. Die Mitteilung sieht beispielsweise eine Strategie vor, wonach die Preise für Verkehrsträger die tatsächlichen Kosten für die Gesellschaft reflektieren sollten, sowie einen Vorschlag, der es den Mitgliedstaaten gestattet, diese Kosten besser in eine LKW-Maut einzubeziehen. Es bleibt jedoch weiterhin viel zu tun, nicht zuletzt bei den Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge.

Im Zuge der Thematischen Strategie von 2005 über die Luftqualität haben Kommission und Mitgliedstaaten dazu beigetragen, dass Anhang VI des MARPOL³⁴-Übereinkommens geändert wird, wodurch die SO_x- sowie die damit zusammenhängenden PM-Emissionen aus dem internationalen Seeverkehr spürbar zurückgehen werden.

Im Jahr 2008 wurde auch der Kommissionsvorschlag für eine neue Regelung für Industrieemissionen angenommen³⁵: Emissionsgrenzwerte für Industriesektoren werden verschärft, es werden Normen für Umweltkontrollen eingeführt, und die Kontrollen werden künftig auch mittelgroße Verbrennungsanlagen erfassen. Diesbezüglich hat die Kommission begonnen, die Möglichkeit zur Entwicklung EU-weiter Vorschriften zu prüfen, damit auf geeigneter geografischer Ebene künftig mit NO_x- und SO₂-Emissionen gehandelt werden kann.

Umfassend EU-rechtlich geschützter Wasserkreislauf

Im Jahr 2008 hat der Rat eine Richtlinie über Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer³⁶ angenommen. Das Instrument sieht für über 30 Schadstoffe wie Pestizide, Schwermetalle und Biozide Konzentrationsschwellen vor und ist das letzte wichtige Rechtsinstrument zur Unterstützung der Wasserrahmenrichtlinie (WRR). Die Rahmenregelung für die Wasserbewirtschaftung beruht auf Flusseinzugsgebieten und nicht auf Verwaltungsgrenzen und zielt darauf ab, bis 2015 für alle EU-Gewässer eine gute Wasserqualität zu gewährleisten.

Nächster Schritt ist die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete, die für 2009 vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten müssen bis 2010 Wasserpreise eingeführt haben, die die tatsächlichen Kosten reflektieren. Die Wasserpreisfestlegung wird kostenwirksame Investitionen in effiziente Wassernutzungsprojekte fördern, die in Regionen mit

³³ KOM(2008) 433.

³⁴ Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe.

³⁵ KOM(2007) 843.

³⁶ Richtlinie 2008/105/EG.

Wasserknappheit zunehmend erforderlich sind. Eine Studie hat gezeigt, dass Wasser in der EU mit Technologie allein um nahezu 40 % effizienter genutzt werden könnte.³⁷

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie³⁸ ergänzt die Palette der Rechtsinstrumente für den Wasserkreislauf. Wie der WRR liegt auch ihr ein „ökosystembasierter Ansatz“ zugrunde. Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten „Meeresstrategien“ mit den Maßnahmen entwickeln, die erforderlich sind, um für die Meeresgewässer der EU bis 2020 einen guten Umweltzustand zu erreichen bzw. einen vorhandenen guten Zustand zu erhalten. Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie ist der Umweltpfeiler der Integrierten Meerespolitik der EU³⁹ und wird bei ordnungsgemäßer Umsetzung dazu beitragen, dass Umweltbelange in Sektoren wie Fischerei, Schifffahrt und Fremdenverkehr künftig stärker berücksichtigt werden.

Mit weniger Einsatz mehr erreichen: Nachhaltigkeit in Verbrauch und Produktion

Es reicht nicht aus, Umweltverschmutzungen zu vermeiden und Schäden zu beheben. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum erfordert eine Anpassung unserer Verbrauchs- und Produktionsmuster. Die Umweltleistung während des gesamten Lebenszyklus von Produkten muss besser werden, die Nachfrage nach grüneren Produkten muss angeregt werden, und der Verbraucher muss informierte Entscheidungen treffen können.

Im Juli 2008 hat die Kommission einen Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik⁴⁰ angenommen. Im Mittelpunkt dieses Plans steht die Schaffung einer dynamischen Legislativstruktur zur kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung von Produkten und zur Anregung der Verbrauchernachfrage nach diesen Produkten. Für die Umweltleistung so genannter energieverbrauchsrelevanter Produkte können im Rahmen der Richtlinie für umweltgerechte Gestaltung⁴¹ Mindestanforderungen und freiwillige, fortschrittliche Referenzwerte festgelegt werden. Mit der im November vorgeschlagenen überarbeiteten Richtlinie zur Energieverbrauchsangabe⁴² sollen verbindliche Etikettierungsvorschriften und harmonisierte Mindestleistungsmerkmale für öffentliche Beschaffungsaufträge und Anreizregelungen festgelegt werden. Im März 2009 hat der Rat eine Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge⁴³ angenommen, die vorsieht, dass beim Kauf öffentlicher Straßenverkehrsmittel die Energie- und Umweltauswirkungen der Fahrzeuge während ihrer gesamten Lebensdauer berücksichtigt werden müssen. Produkte und Dienstleistungen mit der besten Umweltleistung können mit einem überarbeiteten Umweltzeichen⁴⁴ gekennzeichnet werden, während Initiativen im Bereich Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen⁴⁵ und Pilotmärkte die Vermarktung grüner Produkte und Dienstleistungen vorantreiben und auf diese Weise Bedingungen schaffen werden, die die Innovationstätigkeit

³⁷ EU-Wassereinsparungspotenzial,
http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water_saving_1.pdf.

³⁸ Richtlinie 2008/56/EG.

³⁹ KOM(2007) 575.

⁴⁰ KOM(2008) 397.

⁴¹ KOM(2008) 399.

⁴² KOM(2008) 778.

⁴³ Ratsdokument Nr. 7534/09.

⁴⁴ KOM(2008) 401.

⁴⁵ KOM(2008) 400.

fördern. Die Zusammenarbeit mit dem europäischen Einzelhandel soll ebenfalls verbessert werden.

Das freiwillige Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)⁴⁶, das Unternehmen hilft, ihre Produktionsabläufe zu optimieren, wurde überarbeitet, und ein für 2009 vorgesehenes freiwilliges System zur Überprüfung von Umwelttechnologien zielt darauf ab, das Vertrauen der Käufer in die Leistung neuer Umwelttechnologien zu stärken. Die Kommission wird außerdem weitere Anreizregelungen für grüne Produkte und Dienstleistungen vorschlagen und sich dabei insbesondere auf Pilotmarkt-Initiativen stützen.

Hin zu einer Verwertungsgesellschaft

Die Abfallbewirtschaftungspolitik der EU hat zum Ziel, abfallbedingte Umwelt- und Gesundheitsschäden zu minimieren und die europäische Ressourceneffizienz zu verbessern. Die Politik beruht auf dem Prinzip der „Abfallhierarchie“ - erstens Abfallvermeidung, zweitens Wiederverwendung, Verwertung und andere Formen der Rückgewinnung, und drittens Abfallentsorgung. Langfristige Ziele wurden in der Thematische Strategie für Abfälle (2005) festgelegt, die eine ressourceneffiziente Verwertungsgesellschaft fordert, in der Abfälle möglichst vermieden oder aber, wenn Abfälle zwangsläufig anfallen, als Ressource verwertet werden. Die Strategie enthält auch Leitlinien für neue politische Initiativen (Aktualisierung von Rechtsvorschriften, Verringerung des Verwaltungsaufwands und Förderung der Abfallverwertung).

Mit der im November verabschiedeten überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie⁴⁷ wird die fünfstufige Abfallhierarchie gesetzlich verankert. Die Richtlinie beruht auf dem Prinzip der Abfallvermeidung, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, nationale Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen, und setzt Ziele für die Verwertung von Abfällen aus Privathaushalten und ähnlichen Abfallströmen (50 % bis 2020) sowie von Bauschutt und Abbruchabfällen (70 % bis 2020).

Als Teil ihres Aktionsplans für eine integrierte Meerespolitik hat die Kommission im November eine EU-Strategie zur Verbesserung der Abwrackung von Schiffen⁴⁸ vorgeschlagen. Zahlreiche europäische Schiffe enden zwecks Ausbeute ihres wertvollen Metallschrotts an südasiatischen Stränden, wo mangelnder Umweltschutz und mangelnde Sicherheitsvorkehrungen Unfällen, Gesundheitsrisiken und Umweltverschmutzung Vorschub leisten. Die Strategie sieht Maßnahmen zur Umsetzung des vorgesehenen internationalen Übereinkommens über sicheres Schiffsrecycling und zur besseren Durchsetzung der europäischen Abfallverbringungsrichtlinien vor.

Im Dezember hat die Kommission überarbeitete Richtlinien für Elektro- und Elektronik-Altgeräte⁴⁹ und zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten⁵⁰ vorgeschlagen. Mit diesen Instrumenten sollen die Umweltvorteile und die Kostenwirksamkeit der geltenden politischen Maßnahmen verbessert und Durchsetzungsprobleme gelöst werden. Sie setzen neue nationale Sammelziele und

⁴⁶ KOM(2008) 402.

⁴⁷ Richtlinie 2008/98/EG.

⁴⁸ KOM(2008) 767.

⁴⁹ KOM(2008) 810/4.

⁵⁰ KOM(2008) 809/4.

ehrgeizigere Rückgewinnungs- und Verwertungsziele und verschärfen die Haftpflicht der Hersteller.

Die Kommission hat ferner ein Grünbuch über die Bewirtschaftung von Bioabfall⁵¹ angenommen, in dem Optionen für die Zukunft erforscht und Interessenträger aufgefordert werden, zu dieser Frage und dem Erfordernis eines diesbezüglichen Legislativvorschlags Stellung zu nehmen.

Bessere Recht- und Umsetzung

Für alle wichtigen Kommissionsvorschläge für Rechtsvorschriften werden Folgenabschätzungen erstellt, um die beste politische Option herauszuarbeiten. Um wirksame Maßnahmen mit möglichst geringem Kostenaufwand durchführen zu können, sind in immer höherem Maße Untersuchungen und eine breitere Konsultation der Interessenträger erforderlich. Die Vereinfachung existierender Vorschriften verbessert die Umsetzung, und das Jahr 2008 war unter dem Gesichtspunkt der Zusammenfassung, Rationalisierung und Präzisierung einiger der vorgenannten Rechtsakte durchaus erfolgreich. Die proportionale Analyse des mit politischen Maßnahmen verbundenen Verwaltungsaufwands ist heute gängiger Bestandteil der umweltpolitischen Beschlussfassung, und im Jahr 2008 wurden fünf bestehende Politiken eingehend geprüft. Das Ergebnis zeigt, dass der mit der europäischen Umweltpolitik einhergehende Verwaltungsaufwand gemessen an anderen Politikbereichen eher gering ist⁵².

Im November hat die Kommission Pläne zur Verbesserung der Umsetzung der europäischen Umweltvorschriften⁵³ aufgestellt. Eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ist ausschlaggebend, weil dadurch sichergestellt wird, dass nationale Durchführungsvorschriften fristgerecht erlassen und ordnungsgemäß umgesetzt werden. Zur Verbesserung ihrer Durchsetzungsarbeiten wird sich die Kommission künftig auf grundlegende oder systematische Verstöße (wie größere Mängel nationaler Durchführungsvorschriften), das Tolerieren illegaler Abfalldeponien, fehlende Betriebsgenehmigungen und die Nichtausweisung wesentlicher Naturschutzgebiete konzentrieren.

Es sollen ständige Umsetzungsnetze aus Bediensteten der Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten eingerichtet werden. Die für bestimmte neue Mitgliedstaaten noch geltenden Übergangsfristen für die Umsetzung bestimmter wesentlicher Umweltvorschriften laufen demnächst ab und erfordern weitere Entscheidungen. Dieser neue Um- und Durchsetzungsansatz soll mithilfe einer breiten Palette von Instrumenten (z. B. durch den gezielten Einsatz von EU-Mitteln und bessere Heranführungshilfen für Bewerberländer) Gesetzesverstöße verhindern.

Schlussfolgerungen

2009 ist das letzte Mandatsjahr der amtierenden Kommission und des amtierenden Parlaments. In den letzten fünf Jahren hat die EU wichtige Schritte unternommen, um unsere

⁵¹ KOM(2008) 811.

⁵² Ergebnisse von Mitte 2009 abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority_environment_en.htm

⁵³ KOM(2008) 773/4.

Umwelt und die Lebensqualität der Bürger Europas zu verbessern. Sie hat im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel die Vorreiterrolle übernommen, für 2020 neue Ziele für THG und erneuerbare Energien gesetzt und rechtsverbindliche Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele vereinbart. Es wurden wichtige politische Maßnahmen eingeführt, darunter die REACH-Verordnung und die Richtlinie über die Luftqualität, und das Natura-2000-Netz von Naturschutzgebieten wurde erweitert. Die Kommission ist sich jedoch durchaus darüber im Klaren, dass mehr getan werden muss, nicht zuletzt, um die Umsetzung des EU-Rechts zu verbessern und über Umweltprobleme zu informieren.

2009 ist ein ausschlaggebendes Jahr für die Klimaschutzpolitik, und die erste Priorität besteht darin, auf der Kopenhagener Konferenz Einigung zu erzielen. Die Umsetzung und Verschärfung der Klimaschutzvorschriften wird unerlässlich sein, wenn die EU ihren Verpflichtungen für die Zeit nach 2012 nachkommen soll. Eine weitere Priorität für die EU ist es, den Verlust der biologischen Vielfalt in der EU einzudämmen und in der restlichen Welt spürbar zu verringern. Die Regelung dieser Frage ist von zunehmender Bedeutung, und Ergebnisse können nur durch weitere Maßnahmen erzielt werden. Die EU muss ihre Kapazität zur Bewältigung der schädlichen Auswirkungen des Klimawandels durch neue Anpassungsmaßnahmen verbessern. Auch braucht die EU eine kohlenstoffarme und ressourceneffiziente Wirtschaft. Die Wirtschaftskrise bietet eine historische Chance, die Ökologisierung unserer Wirtschaftssysteme voranzutreiben. Staatliche Investitionen sollten sich auf umweltverträgliche Infrastrukturen, Energie- und Ressourceneffizienz und Ökoinnovation konzentrieren.

Die EU hat bei der internationalen Zusammenarbeit in Umweltfragen eine zunehmend wichtige Rolle übernommen. Sie hat auch weiterhin Bewerberländer und potenzielle Bewerberländer in Umweltfragen und insbesondere bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an das EU-Recht unterstützt. Die internationale Zusammenarbeit muss verbessert werden, ebenso wie der politische Dialog mit Partnerländern, denn viele der sich stellenden Herausforderungen sind von globaler Tragweite. Die Umwelt hat auch in den Außenbeziehungen einen immer höheren politischen Stellenwert. So stellen sich Umweltfragen beim Handel mit Umweltgütern und Umweltdienstleistungen, beim Zugang zu Agrarprodukten und natürlichen Ressourcen, bei Biokraftstoffen und bei der internationalen Energieversorgung, beim Migrationsdruck und bei der Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Unsere heutige Weltpolitik und Weltwirtschaft zeigen, dass sich die globale Umweltpolitik und der Umweltzustand unseres Planeten verbessern müssen.