



Brüssel, den 6. Februar 2017
(OR. en)

5967/17

ENV 103
ECOFIN 70
SOC 68
COMPET 74
POLGEN 9
CONSOM 37

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Februar 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 63 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2017) 63 final**.

Anl.: **COM(2017) 63 final**



Brüssel, den 3.2.2017
COM(2017) 63 final

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

**über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame
Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

1. NOTWENDIGKEIT VON FORTSCHRITTEN

Mehr als 75 % der europäischen Bürgerinnen und Bürger vertreten die Ansicht, dass die EU-Umweltvorschriften für den Schutz der Umwelt in ihren Ländern erforderlich sind, und fast 80 % sind der Meinung, dass die Organe der EU befugt sein sollten, die ordnungsgemäße Umsetzung der Umweltvorschriften in ihren Ländern zu kontrollieren¹.

Die Umweltpolitik und das Umweltrecht der EU bieten unbestreitbare Vorteile: Sie gewährleisten den Schutz, die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt für gegenwärtige und künftige Generationen und die Wahrung der Lebensqualität der Bürger in der Union. Eine mangelhafte Umsetzung verursacht hohe gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Kosten und schafft ungleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen. Welche Bedeutung der korrekten Umsetzung des EU-Besitzstands im Umweltbereich beizumessen ist, wird auch im Siebten Umweltaktionsprogramm² hervorgehoben.

Hier sind einige Beispiele dafür, was erreichbar wäre, wenn die Umwelтанforderungen der EU vollständig umgesetzt würden:

- Eine vollständige Einhaltung des EU-Abfallrechts bis 2020 könnte weitere 400 000 Arbeitsplätze schaffen und der Abfallbewirtschaftungs- und -recyclingindustrie einen zusätzlichen Jahresumsatz in Höhe von 42 Mrd. EUR sichern³;
- bei vollständiger Einhaltung der geltenden EU-Wassergesetzgebung und vorbehaltlich des Erreichens eines „guten“ Zustands für alle Gewässer ließe sich ein kombinierter Jahresgewinn von mindestens 2,8 Mrd. EUR erwirtschaften⁴;
- das Natura-2000-Netz erzielt EU-weit Gewinne in Höhe von schätzungsweise 200 bis 300 Mrd. EUR pro Jahr und durch seine vollständige Umsetzung würden zusätzlich 174 000 Arbeitsplätze geschaffen⁵.

Im Mai 2016 leitete die Kommission eine Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts (Environmental Implementation Review - EIR) in Form eines zweijährigen Analyse- und Dialogzyklus ein, um die Umsetzung der Umweltpolitik und des geltenden Umweltrechts der EU zu verbessern⁶. Diese EIR ergänzt laufende Umsetzungsbestrebungen wie Compliance-Sicherung und Vertragsverletzungsverfahren. Sie bietet einen kohärenten Rahmen für die Lösung gemeinsamer Umsetzungsprobleme und leistet einen Beitrag zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

Dieser Mitteilung sind ein Anhang und 28 länderspezifische EIR-Berichte beigelegt. Darin werden - auf der Grundlage der noch bestehenden Diskrepanzen zwischen den Verpflichtungen aus dem EU-Recht und aus den politischen Vereinbarungen und den realen Verhältnissen vor Ort - die wichtigsten Umsetzungsprobleme der einzelnen Mitgliedstaaten⁷ und Möglichkeiten für deren Lösung aufgezeigt. Die in den Berichten enthaltenen faktischen Informationen wurden mit den Mitgliedstaaten überprüft.

¹ Europäische Kommission (2014): Eurobarometer Spezial 416, S. 26.

² ABl. L 354/171.

³ Europäische Kommission, 2011. *Implementing EU legislation for Green Growth (Umsetzung der EU-Vorschriften für grünes Wachstum)*.

⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2015. Wasserrecht: Bericht über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln.

⁵ Europäische Kommission, 2013. [The Economic benefits of the Natura 2000 Network](#).

⁶ COM (2016) 316 final.

⁷ Klimawandel, Industrieemissionen und Chemikalien waren nicht Gegenstand dieses ersten EIR-Zyklus.

Diese Mitteilung nennt auch gemeinsame Herausforderungen, die von mehreren Mitgliedstaaten angegangen werden müssen, und liefert erste Erkenntnisse zu möglichen Ursachen für die Umsetzungslücken. Die Bewältigung dieser Herausforderungen wird auch zur Beseitigung von Umsetzungshindernissen, zur gezielteren Ausrichtung von Investitionen, zur Verringerung der Zahl der Rechtsverfahren gegen die Mitgliedstaaten, zur Schaffung „grüner“ Arbeitsplätze und vor allem zu einer besseren Lebensqualität beitragen.

Die Lösung struktureller Probleme erfordert ein ganzheitliches, sektorübergreifendes Konzept, das über die Umweltpolitik hinausreicht und technische Zusammenarbeit, aber auch politisches Engagement voraussetzt. Der EIR-Prozess bietet eine neue Gelegenheit, alle wichtigen nationalen und lokalen Akteure sowie den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss für die verbleibenden Umsetzungslücken zu sensibilisieren.

2. STAND DER UMSETZUNG: GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN, GEMEINSAME MÖGLICHKEITEN UND ERFOLGE

Die Länderberichte⁸ machen deutlich, dass innerhalb der EU die größten Probleme und die wichtigsten Umsetzungslücken in den Politikbereichen Abfallwirtschaft, Naturschutz und Biodiversität, Luftqualität, Lärmschutz sowie Wasserqualität und -bewirtschaftung bestehen.

Kreislaufwirtschaft und Abfallbewirtschaftung

Die Abfallbewirtschaftung kann nicht losgelöst vom Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft betrachtet werden, die nicht nur eine ökologische Zielsetzung ist, sondern auch Einfluss nimmt auf die Art und Weise, wie wir produzieren, arbeiten, einkaufen und leben. Die Kommission setzt derzeit den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft 2015⁹ um und drängt auf eine rasche Annahme der Vorschläge zur Überarbeitung des Abfallrechts durch das Europäische Parlament und den Rat. Alle Mitgliedstaaten haben entsprechende Arbeiten in Angriff genommen; dabei sind einige besonders zügig vorangeschritten und haben bereits mehrere nationale oder regionale Pläne für die Kreislaufwirtschaft angenommen (z. B. die Niederlande und Belgien) oder in andere Politikbereiche einbezogen (z. B. Deutschland und Frankreich). Etwa 20 Mitgliedstaaten haben Konzepte angenommen, die die Nachhaltigkeit der von ihnen (im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe) erworbenen Waren und Dienstleistungen steigern sollen. Solche Maßnahmen sind ausschlaggebend, um „den Kreis zu schließen“ und über die Abfallbewirtschaftung hinaus den gesamten Lebenszyklus eines Produktes abzudecken.

Im Rahmen der „Abfallhierarchie“ der EU wird der Abfallvermeidung oberste Priorität eingeräumt, gefolgt von der (Vorbereitung zur) Wiederverwendung, dem Recycling, der Verwertung und der Entsorgung als der am wenigsten bevorzugten Option (dazu gehören die Deponierung von Abfällen und die Verbrennung ohne energetische Verwertung). Die wichtigsten Indikatoren, an denen die Einhaltung der EU-Anforderungen an die Abfallentsorgung gemessen wird, sind die verbindlichen Zielvorgaben für Deponien und Recycling sowie aktuelle Abfallvermeidungs- und -bewirtschaftungspläne.

Diese erste Ausgabe der EIR Länderberichte konzentriert sich auf die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen, für die im EU-Recht Recyclingziele für das Jahr 2020 festgelegt wurden.

⁸ Die EIR stützt sich in erster Linie auf die Informationen in den jüngsten Berichten, die von den nationalen Behörden übermittelt wurden. Letzteren können auch neuere Daten vorliegen. Dies wurde in den Berichten nach Möglichkeit berücksichtigt.

⁹ COM (2015) 614 final.

Die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen ist von grundlegender Bedeutung für unsere Gesundheit und unser Wohlbefinden, bereitet aber in vielen Mitgliedstaaten Probleme.

Politische Erkenntnisse:

- *Die Abfallvermeidung ist nach wie vor eine erhebliche Herausforderung für alle Mitgliedstaaten, auch für jene mit hohen Recyclingquoten. In acht Mitgliedstaaten fallen mindestens doppelt so viel Siedlungsabfälle pro Einwohner an wie in einem Mitgliedstaat mit niedrigstem Abfallaufkommen. Ein wichtiges Ziel im umfassenderen Kontext der Agenda für die Kreislaufwirtschaft ist daher die Entkopplung der Abfallerzeugung vom Wirtschaftswachstum.*
- *Nach den jüngsten Daten von Eurostat haben sechs Mitgliedstaaten das Recyclingziel von 50 % für Siedlungsabfälle bereits erreicht, während neun Länder ihre Anstrengungen noch erheblich verstärken müssen, um diesen Zielwert bis 2020 zu verwirklichen. Die Kommission beabsichtigt, 2018 in einem „Frühwarnbericht“ den Stand der Verwirklichung der Ziele für 2020 darzulegen. In sechs Mitgliedstaaten konnte die Deponierung von biologisch abbaubaren Siedlungsabfällen nicht verringert werden (50 % bis 2009).*
- *Die Abfallrahmenrichtlinie sieht die Ausarbeitung einzelstaatlicher Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme vor. Dies ist auch eine Voraussetzung für die Bereitstellung von finanziellen Mitteln der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen bereits über Programme zur Abfallvermeidung; in zwei Mitgliedstaaten fehlen sie jedoch. Ein Mitgliedstaat hat noch keinen nationalen Abfallbewirtschaftungsplan aufgestellt und in fünf Mitgliedstaaten fehlen zumindest die regionalen Pläne.*
- *In rund 50 % der Mitgliedstaaten muss die Getrenntsammlung von Abfällen effizienter werden, um die Voraussetzung für die Steigerung von Quantität und Qualität ihrer Wiederverwertung zu schaffen. Ein weiteres Problem ist die unangemessene Gestaltung der Preise für die Behandlung des Restabfalls (mechanische und biologische Abfallbehandlung, Deponierung und Verbrennung), die keine ausreichenden Anreize dafür bieten, die Abfallbewirtschaftung hin zu den oberen Stufen der Abfallhierarchie zu orientieren. Hinzu kommt die unzureichende Nutzung von anderen marktbasierenden Instrumenten wie die erweiterte Herstellerverantwortung oder das „Pay-As-You-Throw“-Prinzip. Auch eine konsequentere Anwendung der Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen könnte zu kostengünstigeren Lösungen führen.*
- *In fünf Mitgliedstaaten wurden mangelnde Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und fragmentierte Governance in Umweltfragen als Ursachen für die unzureichende Umsetzung ermittelt. Allerdings bestehen noch weitere Governance-Probleme (mangelnde Rechtsdurchsetzung, unzureichende Kapazitäten für die Verwaltung großer Investitionsvorhaben, unzuverlässiges Datenmaterial oder unzureichende Kontrolle und Überwachung), die offensichtlich für die Umsetzungslücke bei den Abfallvorschriften mitverantwortlich sind.*

Bewährte Verfahren:

Slowenien ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine effizientere Abfallbewirtschaftung in einem relativ kurzen Zeitraum erreicht werden kann. Ljubljana belegt in Bezug auf Erfassung und Effizienz der Getrenntsammlung von Abfällen den Spitzenplatz unter den EU-Hauptstädten. Innerhalb von 10 Jahren hat die slowenische Hauptstadt mit finanzieller Unterstützung der EU die Deponierung von Siedlungsabfällen um 59 % und das gesamte Aufkommen an Siedlungsabfällen um 15 % gesenkt¹⁰.

Auch Irland ist ein besonders lehrreiches Beispiel. Das Land hat seinen Abfallsektor umfassend reformiert, illegale Mülldeponien geschlossen und Mittel für umfangreiche Säuberungs- und Sanierungsarbeiten bereitgestellt. Durch Reformen, die in enger Zusammenarbeit mit der Kommission durchgeführt wurden, ist ein Bewirtschaftungssystem geschaffen worden, das in hohem Maß den EU-Vorschriften entspricht.

Natur und Biodiversität

Biodiversität ist die außergewöhnliche Vielfalt an Ökosystemen, Lebensräumen und Arten, die uns umgibt. Sie gewährt Nahrung, Trinkwasser und saubere Luft, Unterschlupf und Arzneimittel, schützt vor Naturkatastrophen, Schädlingsbefall und Krankheiten und trägt zur Klimaregulierung bei. Die Biodiversität ist unser Naturkapital, das die Ökosystemdienstleistungen bereitstellt, die die Grundlage unserer Wirtschaft bilden. Ziel der Biodiversitätsstrategie der EU¹¹ ist es, bis zum Jahr 2020 den Verlust an biologischer Vielfalt und Ökosystemleistungen zu stoppen und diese so weit wie möglich wiederherzustellen.

Gemäß der Habitatrichtlinie und der Vogelschutzrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, besondere Schutzgebiete im Rahmen des Natura-2000-Netzes auszuweisen, um Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung zu schützen. Dieses Netz ist ein wichtiges Instrument, um das Ziel eines „günstigen Erhaltungszustandes“ zu erreichen. Im Zuge eines sorgfältigen Fitness-Checks¹² gelangte die Kommission im Dezember 2016 zu dem Schluss, dass die Richtlinien zwar ihren Zweck erfüllen, ihre Ziele aber nur vollständig erreicht werden können, wenn ihre Umsetzung maßgeblich verbessert wird. Diese Schlussfolgerung wird durch die nachstehenden politischen Erkenntnisse untermauert.

Die am häufigsten gemeldeten Belastungen und Bedrohungen für die biologische Vielfalt terrestrischer Ökosysteme gehen auf nicht nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren, Veränderungen der natürlichen Bedingungen und Verschmutzung zurück. Die biologische Vielfalt der Meere wird vor allem belastet durch nicht nachhaltige Fischerei und die Entnahme aquatischer Ressourcen, Änderungen der natürlichen Bedingungen, den Klimawandel und die Versauerung der Meere, die Verschmutzung durch Chemikalien und Kunststoffe sowie durch Lärm.

Politische Erkenntnisse:

- *Die Bewertung der 28 EIR-Länderberichte entspricht den Ergebnissen des Berichts „State of the Nature 2015“ der Europäischen Umweltagentur¹³, d. h. sie bestätigt, dass sich die Gesamtsituation geschützter Arten und Lebensräume in den letzten sechs Jahren nicht*

¹⁰ Studie von BiPRO, *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU*, November 2015.

¹¹ COM (2011) 244 final.

¹² SWD(2016) 472 final.

¹³ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

wesentlich verbessert hat. EU-weit wird der Erhaltungszustand von drei Viertel der Lebensräume als ungünstig eingestuft; bei einem Großteil verschlechtert er sich noch weiter. Bei Wildtieren (außer Vögeln) haben 60 % der Bewertungen auf EU-Ebene einen ungünstigen Erhaltungszustand ergeben. 15 % aller Wildvogelarten gelten als potenziell gefährdet, rückläufig oder ausgerottet; weitere 17 % werden als bedroht eingestuft.

- Trotz der Fortschritte in vielen Bereichen und einiger lokale Erfolge bestehen weiterhin erhebliche Mängel bei der Umsetzung, Finanzierung und politischen Integration. Werden die Anstrengungen nicht verstärkt, wird der Verlust an biologischer Vielfalt in der EU voranschreiten, mit dramatischen Folgen für die Fähigkeit der natürlichen Ökosysteme, den menschlichen Bedarf in der Zukunft zu decken.
- Lediglich sieben Mitgliedstaaten¹⁴ haben die Ausweisung von „Schutzgebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung“ im Sinne der Habitat-Richtlinie (nahezu) abgeschlossen. 17 Mitgliedstaaten haben die meisten terrestrischen Schutzgebiete ausgewiesen, es gibt jedoch Mängel bei der Ausweisung mariner Schutzgebiete. Bei den übrigen vier Mitgliedstaaten bestehen Mängel, sowohl was terrestrische Schutzgebiete als auch was Meeresschutzgebiete anbetrifft.
- Als systemische Probleme, die eine mangelhafte Umsetzung der Naturschutzrichtlinien zur Folge haben, wurden fehlende Managementpläne für Natura 2000-Gebiete und deren unzureichende Bewirtschaftung ermittelt. Die Länderberichte zeigen, dass fünf der Mitgliedstaaten nachweislich nicht in der Lage sind, geeignete Verfahren zur Bewertung der Auswirkungen neuer Projekte auf Natura-2000-Gebiete anzuwenden.
- Außerdem wurde festgestellt, dass in den meisten Mitgliedstaaten fehlende Kenntnisse über Arten, Lebensräume und Schutzgebiete, vor allem, was marine Ökosysteme anbetrifft, das größte Hindernis für eine wirksame Umsetzung darstellen.
- Weitere Probleme sind unzureichende finanzielle Mittel, fehlende Humanressourcen und eine zu geringe Einbeziehung und Beteiligung der lokalen Bevölkerung und der Interessenvertreter wie Landeigentümer und -nutzer.

Bewährte Verfahren

Frankreich hat einen wirksamen partizipativen Ansatz für die Bewirtschaftung seines Natura-2000-Netzes entwickelt und damit gleichzeitig mehrere hundert Arbeitsplätze geschaffen. Das französische Projekt für Grünflächen und Wasserwege (*Trame verte et bleue*)¹⁵ wird auf regionaler und lokaler Ebene als Planungsgrundlage für den Aufbau kohärenter ökologischer Netze genutzt.

Aufgrund der breiten Palette von Renaturierungsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete, die seit 2003 im Rahmen von sechs koordinierten LIFE-Projekten zur Erhaltung mehrerer tausend Hektar Torfmoore und Feuchtgebiete in den belgischen Ardennen durchgeführt werden¹⁶, konnten die belgischen Behörden im Jahr 2013 erhebliche positive Entwicklungen in Bezug auf den Erhaltungszustand von einem Dutzend verschiedener Lebensraumtypen und der dort vorkommenden Arten melden, die durch die Habitatrichtlinie geschützt sind¹⁷.

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat40_de.pdf

¹⁵ <http://www.trameverteetbleue.fr/>.

¹⁶ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778>.

¹⁷ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>

Estland hat einen der umfassendsten, vollständig integrierten Planungsrahmen für die Finanzierung von Natura-2000-Gebieten aus verschiedenen EU-Fonds vorgelegt. Dazu gehört ein vollständiger prioritärer Aktionsrahmen¹⁸, der neben einer eingehenden Analyse der Finanzierungsmöglichkeiten auch Erhaltungsprioritäten sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Erhaltungszustands der geschützten Lebensräume und Arten (einschließlich Finanzbedarf) umfasst.

Die Niederlande sind führend auf dem Gebiet der Bilanzierung des Naturkapitals. Sie haben ein weitreichendes Programm zur Förderung des Naturkapitals¹⁹ ausgearbeitet, das deutlich macht, wie die Konzepte Naturkapital und Ökosystemdienstleistungen in Entscheidungsverfahren in verschiedenen Bereichen wie Landwirtschaft, Hochwasserschutz und internationaler Handel einbezogen werden können. Die Niederlande haben außerdem Ökosystemkonten auf lokaler Ebene getestet. NRO, Unternehmen und Regierungsorganisationen haben zugestimmt, bei der Bewertung des Natur- und Sozialkapitals zusammenzuarbeiten.

Luftqualität und Lärm

Die EU hat ein Paket von Rechtsvorschriften²⁰ zur Luftqualität angenommen und regelmäßig aktualisiert, die darauf abzielen, durch Festsetzung von verbindlichen Normen und Zielvorgaben für bestimmte Schadstoffe²¹ die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen. Infolgedessen werden der Öffentlichkeit regelmäßig aktuelle Informationen zur Luftqualität zur Verfügung gestellt, und einer übermäßigen Luftverschmutzung wird mit Luftqualitätsplänen entgegengewirkt, die praktische Maßnahmen enthalten. Darüber hinaus sieht die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge Emissionsminderungen auf nationaler Ebene vor, damit die Bevölkerung nicht unter schlechter Luftqualität aufgrund der Emissionen aus den benachbarten Mitgliedstaaten zu leiden hat.

Angesichts der schädlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit (Schätzungen der gesundheitlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung zufolge waren die NO₂-, O₃- und PM_{2,5}-Konzentrationen in der EU-28 im Jahr 2013 für 68 000, 16 000 bzw. 436 000 vorzeitige Todesfälle verantwortlich)²² ist die Kommission weiterhin über das Tempo besorgt, in dem die im EU-Recht festgelegten Grenzwerte in den Mitgliedstaaten erreicht werden.

Politische Erkenntnisse:

- *Die Luftqualität in der EU hat sich in den letzten Jahrzehnten hinsichtlich mehrerer Schadstoffe verbessert, während bei PM₁₀ und NO₂ noch mehr getan werden muss. Fünf Mitgliedstaaten haben keine Grenzwertüberschreitungen zu verzeichnen, und die Luftqualität ist den Berichten zufolge mit einigen Ausnahmen im Allgemeinen gut. Allerdings wurden gegen 16 Mitgliedstaaten wegen Überschreitung der*

¹⁸ Die prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 sind wichtige Instrumente zur stärkeren Berücksichtigung von Natura 2000 bei der Nutzung der einschlägigen Finanzierungsinstrumente der EU.

¹⁹ <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/en/home>

²⁰ Europäische Kommission, 2016. *Air Quality Standards*, <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

²¹ Wichtige durch menschliche Tätigkeiten erzeugte Primärschadstoffe sind PM₁₀, ein Gemisch aus feinen (festen und flüssigen) Aerosolpartikeln unterschiedlichster Größe, die aus zahlreichen anthropogenen Quellen, einschließlich Verbrennung, emittiert werden, sowie chemische Verbindungen und NO_x, das während der Verfeuerung von Brennstoffen emittiert wird (z. B. aus Industrieanlagen und im Straßenverkehr). NO_x ist eine Gruppe von Gasen, die unter anderem Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO₂) umfasst.

²² EUA, 2016. *Air quality in Europe 2016 report*.

PM₁₀-Grenzwerte und gegen 12 Mitgliedstaaten wegen Überschreitung der NO₂-Grenzwerte sowie wegen des Fehlens wirksamer Maßnahmen auf nationaler Ebene rechtliche Schritte eingeleitet.

- *Die hohe PM₁₀-Belastung kann aus einer Vielzahl von Quellen stammen (z. B. privater Hausbrand, Industrieemissionen, Landwirtschaft, Verkehr). Zur Verringerung der PM-Emissionen durch Hausbrand müssen in 18 Mitgliedstaaten Maßnahmen bezüglich der Verfeuerung fester Brennstoffe durchgeführt werden. Diese Praxis ist in einigen Städten, die unter starker Luftverschmutzung leiden, bereits verboten. Bei industriellen Quellen sollte mit Genehmigungen gearbeitet werden, die Auflagen enthalten könnten, die über die besten verfügbaren Techniken hinausgehen. Das Verbrennen landwirtschaftlicher Abfälle führt ebenfalls in manchen Gebieten zu einer hohen Feinstaubbelastung und erfordert entsprechende Maßnahmen.*
- *Die Maßnahmen zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte müssen insbesondere auf Dieselfahrzeuge abzielen (z. B. Einführung immer strikterer Umweltzonen in Innenstädten oder schrittweise Abschaffung der steuerlichen Vorzugsbehandlung). Auf die Verkehrserfordernisse sollte generell mit der Umsetzung strategischer Pläne für städtische Mobilität eingegangen werden.*
- *Übermäßiger Lärm ist nach der Feinstaubbelastung die zweitwichtigste Umweltursache von Gesundheitsproblemen.²³ Der Besitzstand der EU enthält mehrere Auflagen, u. a. die Bewertung der Lärmexposition durch Lärmkarten und die Erstellung von Aktionsplänen zur Bekämpfung von Lärmursachen. Für den laufenden fünfjährigen Berichtszeitraum fehlen mehr als 30 % der vorgeschriebenen Lärmkarten und etwa 60 % der Aktionspläne.*

Bewährte Verfahren:

Viele europäische Städten haben Umweltzonen eingeführt, in denen für bestimmte Kategorien von Fahrzeugen je nach ihrem Emissionspotenzial Beschränkungen gelten. Diese Zonen haben sich in vielen Fällen als erfolgreich erwiesen²⁴: So wurden nach Schätzungen im „Luftreinhalteplan für Berlin 2011-2017“ die verkehrsbedingten Emissionen durch die Einführung einer Niedrigemissionszone im Jahr 2008 erheblich gemindert, und infolgedessen konnte im Jahr 2010 die Überschreitung des Tagesgrenzwerts für PM₁₀ an zehn Tagen vermieden werden. Außerdem wurde den Schätzungen zufolge die NO₂-Belastung für dasselbe Jahr um rund 5 % und die Belastung durch verkehrsbedingte Rußpartikel entlang von Straßen um mehr als die Hälfte verringert.²⁵

Wasserqualität und Wasserbewirtschaftung

Hauptziel der Wasserpolitik und Wassergesetzgebung²⁶ der EU ist es, für die Öffentlichkeit, für wirtschaftliche Tätigkeiten und für die Natur Wasser in ausreichender Menge und von guter Qualität bereitzustellen, wobei Verschmutzungsquellen (z. B. Landwirtschaft, städtische

²³ EUA, [Noise in Europe 2014](#), WHO-Zitat S. 6.

²⁴ Damit Umweltzonen ihr volles Potenzial entfalten können, müssen sie auf die wesentlichen Luftverschmutzungsquellen abzielen, Zugangsbeschränkungen für alle Fahrzeuge mit Ausnahme von emissionsarmen Fahrzeugen vorsehen und aktualisiert werden, um Entwicklungen bei den Emissionsnormen Rechnung zu tragen.

²⁵ [Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin / Air Quality Plan for Berlin 2011-2017](#).

²⁶ Unter anderem die [Richtlinie über Badegewässer \(2006/7/EG\)](#), 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 \(2007/60/EG\)](#).

Gebiete und industrielle Tätigkeiten), physische und hydrologische Veränderungen von Wasserkörpern und der Hochwasserschutz wichtige Handlungsbereiche sind.

Gemäß dem Besitzstand müssen die Mitgliedstaaten Bewirtschaftungspläne für die Flusseinzugsgebiete (RBMP) verabschieden, um auf kohärente Weise den Schutz, die Verbesserung und die nachhaltige Nutzung der Gewässer in der EU zu gewährleisten. Zu den konkreteren Verpflichtungen zählen die Sammlung und Behandlung von Abwässern vor der Ableitung, die Annahme von Plänen zum Schutz der Wasserqualität durch Verhinderung der Belastung von Grund- und Oberflächenwasser durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen, die Annahme von Hochwasserrisikomanagementplänen sowie die Annahme von Meeresstrategien zur Erreichung eines guten Umweltzustands der Meeresgewässer bis 2020.

Die verbreitetste Belastung der Wasserqualität ist die Verschmutzung durch landwirtschaftliche Tätigkeiten, gefolgt von unzureichender Strömungsregulierung und morphologischen Veränderungen, unzureichender Flussbewirtschaftung und illegaler oder übermäßiger Wasserentnahme.

Politische Erkenntnisse:

- *In einem Drittel der Mitgliedstaaten weisen mehr als 50 % aller natürlichen Oberflächenwasserkörper einen guten oder sehr guten ökologischen Zustand auf. In fünf Mitgliedstaaten ist jedoch bei weniger als 20 % der Wasserkörper ein guter ökologischer Zustand zu verzeichnen. Die Grundwasserkörper weisen in 13 Mitgliedstaaten einen guten mengenmäßigen Zustand auf. In zehn Mitgliedstaaten weisen 70 bis 90 % der Grundwasserkörper einen guten mengenmäßigen Zustand auf; in fünf Ländern ist dies bei 20 bis 70 % der Fall.*
- *Alle Bewirtschaftungspläne der ersten Generation weisen einige bzw. erhebliche Mängel auf, die vor allem die Überwachung und die Methoden für die Bewertung und Einstufung des Zustands der Wasserkörper betreffen. Alle Mitgliedstaaten machen von Ausnahmen Gebrauch, die eine Verlängerung von Fristen gestatten, und viele genehmigen neue Vorhaben, die dem Erreichen eines guten Zustands dieser Wasserkörper abträglich sind, ohne dies immer hinreichend zu begründen. Die Kommission hat Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abgegeben, damit in den Bewirtschaftungsplänen der zweiten Generation diese Mängel behoben und die Lücken geschlossen werden können. Diese Empfehlungen wurden in Aktionspläne zur Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt von Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) für Investitionen in die Wasserinfrastruktur aufgenommen.*
- *Fünf Mitgliedstaaten haben noch keinen ihrer bis Ende 2015 fälligen Bewirtschaftungspläne der zweiten Generation angenommen; in drei Mitgliedstaaten ist die Annahme noch nicht abgeschlossen.²⁷*
- *Die Ursachen hierfür sind unzureichende Kontrollmaßnahmen, mangelnde Koordinierung zwischen den Wasserbehörden auf unterschiedlicher regionaler und lokaler Ebenen, der Mangel an Zusammenarbeit zwischen Wasser- und Naturschutzbehörden, aber auch mit den für andere Bereiche zuständigen Behörden, sowie der fehlende Zugang zu Daten. Ein weiteres gemeinsames Problem im Wassersektor sind Mängel bei der Festlegung von Wasserpreisen.*

²⁷ In den Länderberichten zur Überprüfung der Umsetzung konnten die in den neuen Bewirtschaftungsplänen erzielten Fortschritte nicht aufgezeigt werden, da die Pläne derzeit noch geprüft werden.

- *Obwohl die Durchführung der Nitratrichtlinie zu einigen Verbesserungen geführt hat, stellen die Nitratkonzentrationen und das Ausmaß der Eutrophierung in nahezu allen Mitgliedstaaten weiterhin ein schwerwiegendes Problem dar. Die Eutrophierung der Ostsee, die vor allem auf intensive landwirtschaftliche Praktiken zurückgeht, ist besonders problematisch.*
- *Bei der Trinkwasserqualität verzeichnen fast alle Mitgliedstaaten einen sehr hohen Konformitätsgrad. Nur in drei Mitgliedstaaten gibt es lokale Qualitätsprobleme, und in bestimmten Gebieten fehlt eine angemessene Infrastruktur.*
- *96 % aller Badegewässer entsprechen den Mindestanforderungen der Badegewässerrichtlinie der EU (d. h. sie sind von „ausreichender Qualität“). Viele Mitgliedstaaten erzielen höhere Qualitätsstandards: In acht Mitgliedstaaten waren im Jahr 2015 über 90 % aller Badegewässer von ausgezeichneter Qualität. In elf Mitgliedstaaten liegt der Anteil der Badegewässer mit ausgezeichneter Qualität über dem EU-Durchschnitt von 84,4 %.*
- *Sechs Länder verzeichnen ausgezeichnete Konformitätsraten bei der Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser, doch haben die meisten Mitgliedstaaten Probleme bei der vollständigen Umsetzung, und gegen bislang 13 wurden rechtliche Schritte auf EU-Ebene eingeleitet. Die Schließung der Umsetzungslücke durch Aufbau der erforderlichen Infrastruktur erfordert gute Governance-Strukturen, eine richtige Planung und Koordinierung zur Finanzierungssicherung (es wurden umfangreiche EU-Mittel zur Verfügung gestellt).*
- *Ungeachtet der geltenden Frist von 2015 haben bis Ende November 2016 nur 18 Mitgliedstaaten Informationen über ihre Hochwasserrisikomanagementpläne von 2015 übermittelt.*
- *In allen Mitgliedstaaten mit Meeresgewässern bestehen noch Lücken bei der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, angefangen bei der Beschreibung des guten Umweltzustands. Die Überwachungsprogramme der meisten Mitgliedstaaten werden erst 2018 oder sogar erst 2020 voll operationell sein, was zu Informationslücken bei der nächsten Bewertung ihrer Meeresgewässer im Jahr 2018 führen dürfte. Die Mitgliedstaaten mussten bis März 2016 Maßnahmenprogramme mit Aktionen verabschieden, durch die ein guter Umweltzustand ihrer Meeresgewässer erreicht werden soll. Zehn Mitgliedstaaten haben dies aber noch nicht getan.*

Bewährte Verfahren:

Ein bewährtes Verfahren beispielsweise in Zypern betrifft die Gewässeraufsicht im Rahmen des Durchsetzungsprogramms für Wasserentnahmen in der Landwirtschaft, bei der auf Satellitenbilder und Inspektionen vor Ort zurückgegriffen wird.²⁸ Dies wird als ein Modell für etwaige künftige Durchsetzungsmaßnahmen zur Kenntnis genommen.

Finnland führt ein großmaßstäbliches, mehrere Sektoren betreffendes integriertes Demonstrationsprojekt im Rahmen von LIFE durch (FRESHABIT)²⁹ durch, um neue Methoden und Indikatoren für die Bewertung des Erhaltungszustands von Süßwasserlebensräumen zu entwickeln und den Umweltzustand, die Bewirtschaftung und die

²⁸ [Comparative study of pressures and measures in the major River Basin Management Plans](#), 2012.

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437.

nachhaltige Nutzung von Natura-2000-Süßwassergebieten zu verbessern. Mit dem Projekt werden der Aufbau von Kapazitäten verstärkt (u. a. durch Errichtung von Koordinierungsstrukturen) und neue Musterrahmen geschaffen, um dauerhafte Ergebnisse zu erleichtern.

Instrumente

Marktbasierte Instrumente und Investitionen

Steuerliche Maßnahmen wie Umweltsteuern und die schrittweise Abschaffung umweltschädlicher Subventionen sind ein wirksames und effizientes Mittel zur Erreichung umweltpolitischer Ziele. Jeder Mitgliedstaat ist zwar selbst für die Schaffung seines Steuersystems zuständig, die Kommission hat aber im Rahmen des Europäischen Semesters das Potenzial von Umweltsteuern für jedes Land untersucht.

Die sinnvolle Verwendung von EU-Fördermitteln ist ebenfalls wichtig für die Verwirklichung von Umweltzielen und eine bessere Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche. Auf der Grundlage der Analyse in den Länderberichten soll weiter untersucht werden, wie die richtigen Voraussetzungen für die Gewährleistung einer angemessenen Finanzierung geschaffen und Umweltexternalitäten durch ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen und andere marktbasierte Instrumente und Investitionsmöglichkeiten der EU korrigiert werden können.

Politische Erkenntnisse:

- *Die Länderberichte zeigen, dass der Anteil der Einnahmen aus Umweltsteuern an den Gesamteinnahmen zwischen 10,61 % und 4,57 % schwankt; der EU-Durchschnitt liegt bei 6,35 %. Die Mitgliedstaaten müssen das volle Potenzial einer Umweltbesteuerung (auch von Abfalldeponien, Wasserentnahmen und Kraftstoffeffizienz) ausloten, um ökologische, wirtschaftliche und soziale Vorteile (Beschäftigung) zu erzielen.*
- *In vielen Ländern bestehen weiterhin bestimmte umweltschädliche Subventionen, etwa die steuerliche Vorzugsbehandlung bestimmter Kraftstoffe und Steuervergünstigungen für privat genutzte Firmenwagen, die die Bekämpfung von Verkehrsüberlastung und Luftverschmutzung erschweren und schrittweise abgeschafft werden müssen.*
- *Im Rahmen der ESIF werden im Zeitraum 2014-2020 in zwölf Mitgliedstaaten die meisten Mittel dem Bereich „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“ zugewiesen, doch sollten die Mitgliedstaaten die verfügbaren EU-Finanzierungsmöglichkeiten zur Verwirklichung von Umweltzielen unverzüglich in Anspruch nehmen.*

Bewährte Verfahren:

Seit den 1990er Jahren haben mehrere Mitgliedstaaten Umweltsteuerausschüsse errichtet, um über mögliche Optionen für eine Steuerverlagerung zu beraten. Dies ist ein erster, aber wesentlicher Schritt, um das Potenzial für solche Reformen im nationalen Rahmen zu erkunden. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist Portugal, wo das Parlament einige Empfehlungen der Kommission für „grüne Steuerreform“ verabschiedet hat.

Spanien, Italien und Polen haben Netzwerke von Verwaltungsbehörden für die Kohäsionspolitik errichtet, um Umweltaspekte stärker in die Verwendung der EU-Fördermittel einzubeziehen.

Wirksame Governance und Kapazitäten zur Anwendung der Vorschriften

Eine wirksame Anwendung der EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen im Umweltbereich erfordert einen geeigneten institutionellen Rahmen, Kohärenz und Koordinierung der Politik, die Anwendung rechtlich bindender und außerrechtlicher Instrumente, die Einbindung nichtstaatlicher Akteure, die über angemessene Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, sowie strategische Pläne.

Kohärenz der Politik umfasst auch die Ratifizierung internationaler Umweltübereinkommen, die von der Union geschlossen werden, um grenzüberschreitenden und globalen Herausforderungen zu begegnen. Verzögerungen bei der Ratifizierung durch einige Mitgliedstaaten beeinträchtigen die Umsetzung des Umweltrechts, die Verhandlungsposition der Union bei den entsprechenden Verhandlungen und ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie Drittländer zum Handeln bewegen will.

Damit gewährleistet ist, dass die auf EU-Recht basierenden Umweltvorschriften von Wirtschaftsteilnehmern, Versorgungsunternehmen und Einzelpersonen eingehalten werden, ist das wirksame Handeln verschiedener Behörden (Umweltaufsichtsbehörden, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaften und Prüfstellen) erforderlich, von denen mehrere im Rahmen gesamteuropäischer Netzwerke von Fachleuten³⁰ Wissen und Praktiken austauschen. Bewährte Praxis ist mittlerweile ein risikobasierter Ansatz mit einem auf die gravierendsten Konformitätsprobleme ausgerichteten optimalen Mix von Überwachung, Förderung und Durchsetzung. Die Kohäsionspolitik bietet zudem ein breites Spektrum von Instrumenten zum Aufbau von Kapazitäten, darunter das PEER 2 PEER-Tool für den Austausch von Fachwissen zwischen Behörden.³¹

Das Umweltrecht der EU verleiht den Bürgern eine Reihe von materiellen Rechten und Verfahrensrechten, die von den nationalen Gerichten auf der Grundlage des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten beachtet werden müssen. Das reibungslose Funktionieren der nationalen Justizsysteme ist für die Verwirklichung der Ziele des EU-Rechts, einschließlich im Umweltbereich, von entscheidender Bedeutung.³²

Die elektronische Übermittlung von Daten zwischen Behörden gemäß der INSPIRE-Richtlinie³³ gestattet den Mitgliedstaaten eine effizientere Umweltberichterstattung und erleichtert komplexe Durchführungsaufgaben (z. B. Hochwasserschutz), die von der richtigen Nutzung topografischer, hydrologischer, meteorologischer und sonstiger Informationen abhängen.

Politische Erkenntnisse:

- *In vielen Mitgliedstaaten gibt es - auch auf regionaler Ebene - Strategien für nachhaltige Entwicklung, die aber in einigen Fällen nicht aktualisiert werden. Umfassende nationale oder regionale umweltpolitische Pläne sind weniger verbreitet.*
- *Die meisten Mitgliedstaaten haben Koordinierungsmechanismen geschaffen, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zu verbessern. In einigen Mitgliedstaaten wurden eine unwirksame Durchsetzung und die Zersplitterung*

³⁰ Netz der Europäischen Union zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL), Europäisches Netz der in Umweltsachen tätigen Staatsanwälte, Netzwerk spezialisierter Polizeibeamte zur Bekämpfung der Umweltkriminalität, Europäisches Forum „Richter für die Umwelt“ und Europäisches Netzwerk von Umwelt- und Verwaltungsbehörden.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p

³² Die Wirksamkeit der nationalen Justizsysteme ist Gegenstand des EU-Justizbarometers und des Europäischen Semesters (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf).

³³ Richtlinie 2007/2/EG.

der Zuständigkeiten im Umweltbereich auf regionaler Ebene festgestellt, und in anderen stellt die fehlerhafte Umsetzung von EU-Recht auf regionaler Ebene weiterhin ein Problem dar. In vielen Mitgliedstaaten gibt es eine Gesetzesfolgenabschätzung, und einige haben die Verfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung in Fällen, in denen mehr als eine EU-Richtlinie betroffen ist, gestrafft.³⁴

- Die Beteiligung an vorhandenen Netzwerken von Fachleuten ist nach wie vor sehr uneinheitlich. Die Informationen darüber, wie die Mitgliedstaaten die Einhaltung des Umweltschutzes gewährleisten, sind unvollständig, insbesondere was Gewässerverunreinigung aus diffusen Quellen, Luftverschmutzung in städtischen Gebieten, bedrohte Lebensräume und Arten sowie fehlende bzw. mangelhafte Kläranlagen und Kanalisationssysteme anbelangt. Es werden mehr Informationen darüber benötigt, wie auf nationaler und auf EU-Ebene die Einhaltung der Vorschriften gewährleistet wird.
- In einigen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Hindernisse für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (hohe Verfahrenskosten, restriktive Vorschriften darüber, wer zur Einlegung von Rechtsmitteln befugt ist).
- In den meisten Mitgliedstaaten ist die gemeinsame Nutzung von Daten nicht so weit vorangeschritten wie in der INSPIRE-Richtlinie vorgesehen, und die Mitgliedstaaten müssen ihre Bemühungen verstärken, wenn sie das Potenzial der Richtlinie voll ausschöpfen wollen.

Bewährte Verfahren:

Die irische Umweltschutzagentur hat ein Genehmigungs-, Überwachungs- und Bewertungssystem (LEMA) eingeführt, damit ihre Beamten die Daten, die sie bei den Inhabern von Betriebsgenehmigungen und mittels Inspektionen erheben, elektronisch verwalten, analysieren, weitergeben und nutzen können (auch für die Planung künftiger Tätigkeiten).³⁵ Darüber hinaus koordiniert die Agentur ein nationales Netz für die Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften³⁶, das ein hohes Maß an Kohärenz bei den Tätigkeiten zur Compliance-Sicherung in mehr als dreißig lokalen Behörden sicherstellen soll.

Nordrhein-Westfalen (Deutschland) hat zur Compliance-Sicherung ein risikobasiertes Verfahren für die Planung von Inspektionen und anderen Tätigkeiten entwickelt, das dank der Tätigkeit von IMPEL, des Gemeinschaftsnetzes für die Anwendung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltschutzes, von mehreren Mitgliedstaaten übernommen wurde.

Die flämische Region in Belgien³⁷ und die spanische Umweltstaatsanwaltschaft³⁸ erstellen jährliche Berichte und Analysen von Umweltinspektionen und strafrechtlichen Verfolgungen im Umweltbereich, um die Öffentlichkeit zu informieren und Statistiken für die Bewertung

³⁴ Für die UVP- und die FFH-Richtlinie ist eine solche Straffung vorgeschrieben; in Bezug auf die UVP und sonstige Umweltprüfungen legt die Kommission den Mitgliedstaaten nahe, von den verfügbaren Optionen zur Vereinfachung der Verfahren Gebrauch zu machen. Siehe Leitlinien der Kommission (ABl. C 273 vom 27.7.2016).

³⁵ <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>.

³⁶ Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement - NIECE.

³⁷ <http://www.vhrm.be/english>.

³⁸ https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/.

der Tätigkeiten zur Compliance-Sicherung bereitzustellen.

Das schottische Umwelt-Web³⁹ und die nationale Infrastruktur für Geodaten in den Niederlanden (PDOK)⁴⁰ stellen der Öffentlichkeit im Einklang mit der INSPIRE-Richtlinie in beispielhafter Weise unentgeltlich Geodaten zur Verfügung.

3. GEMEINSAME URSACHEN: ERSTE ERGEBNISSE

Zur Schließung von Umsetzungslücken im Umweltbereich reicht eine Prüfung der Einhaltung der EU-Politik und des EU-Rechts nicht aus. Die EIR bietet den nationalen Behörden und der Kommission eine neue Gelegenheit, die eigentlichen Ursachen für die unzureichende Umsetzung genauer zu betrachten. Die Länderberichte zeigen, dass es Ursachen gibt, die auf mehrere Mitgliedstaaten zutreffen.⁴¹

Diese erste EIR-Runde enthält nur eine vorläufige Bewertung dieser Ursachen. Für länderspezifische Lösungen sind detailliertere Informationen erforderlich. Zur Verbesserung des Wissensstands in den nächsten EIR-Berichten benötigt die Kommission Rückmeldungen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der nationalen Dialoge, die nach der Veröffentlichung der Länderberichte stattfinden werden.

Politische Erkenntnisse zu den wichtigsten bisher ermittelten gemeinsamen Ursachen:

- ***Unwirksame Koordinierung zwischen den lokalen, regionalen und nationalen Behörden:*** Dies kann ein Hindernis bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten darstellen. Die Zuständigkeiten für die Überwachung der Wasserqualität beispielsweise sind häufig auf verschiedene Behörden verteilt, ohne dass eine ausreichende Koordinierung erfolgt.

³⁹ <http://www.environment.scotland.gov.uk/>.

⁴⁰ <https://www.pdok.nl/en/about-pdok>.

⁴¹ Die ermittelten Probleme decken sich mit den Feststellungen zu strukturellen Governance-Problemen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, in den OECD-Umweltprüfberichten und in einer jüngsten IMPEL-Untersuchung identifiziert wurden: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>.

Drei Beispiele von Politikbereichen, die eine starke Integration erfordern:

Luftqualität – Mobilität: Aufgrund der Auswirkungen des Verkehrs auf die Luftqualität und der damit verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten (einschließlich Gesundheit) müssen Umweltbehörden, Mobilitätsplaner, Stadtplaner und Wirtschaftssektoren gemeinsam auf ein nachhaltigeres Mobilitätskonzept hinarbeiten, einschließlich saubererer Fahrzeuge, besserer Verteilung zwischen den Verkehrsträgern und Bekämpfung der Verkehrsüberlastung.

Wasser – Natur – Lebensmittel: Die Art und Weise, wie Lebensmittel erzeugt und verbraucht werden, wirkt sich auf die Wasserqualität und die Wasserwirtschaft, die damit verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten sowie auf die Natur und die biologische Vielfalt aus. Daher ist ein nachhaltiges System zur Produktion von Lebensmitteln erforderlich. Gleichzeitig benötigt die Landwirtschaft Wasser von guter Qualität und in ausreichender Menge, um ihre Zwecke zu erfüllen.

Natur – Flächennutzung im ländlichen Raum – Verstädterung: Durch Flächennutzung sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten wird Druck auf die Natur und die biologische Vielfalt ausgeübt. Andererseits bleiben ländliche Gebiete dank der Natur und der biologischen Vielfalt für verschiedene Arten der Flächennutzung wie Tourismus und Freizeittätigkeiten attraktiv, was letztlich der Wirtschaft und dem Wohlergehen der Bürger zugutekommt.

- ***Fehlen von Verwaltungskapazitäten und unzureichende Finanzausstattung:*** In einigen Ländern stellt das Fehlen von finanziellen und personellen Ressourcen ein Umsetzungshindernis dar, da die Behörden keine Investitionsvorhaben ausarbeiten und durchführen können. Selbst wenn Finanzierungsmittel vorhanden sind, fehlt es den lokalen Behörden in manchen Fällen an Humanressourcen und/oder Know-how für die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Überwachung der Qualität der erbrachten Leistungen. Im Bereich des Naturschutzes beispielsweise hat der Mangel an Kapazitäten dazu geführt, dass die erforderlichen Bewirtschaftungs- und Erhaltungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden können.
- ***Mangel an Wissen und Daten:*** Mangel an (bzw. fehlender Zugang zu) Daten sowie unzuverlässige Daten führen in vielen Mitgliedstaaten zu Problemen mit der Umsetzung. So behindert der Mangel an Wissen und Daten über Arten und Lebensräume deren wirksamen Schutz.
- ***Unzureichende Mechanismen zur Compliance-Sicherung:*** Die Analyse zeigt, dass es häufig Probleme bei der Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung der Vorschriften, auch durch wirksame und verhältnismäßige Sanktionen, gibt.
- ***Mangelnde Integration und Kohärenz der Politik:*** Die Analyse hat ergeben, dass die fehlende Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche eine Ursache für die unzureichende Umsetzung ist, wie oben anhand der Schnittstelle Luftqualität/Mobilität aufgezeigt wurde.

4. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Länderberichte, die vorliegende Mitteilung und die Leitlinien im Anhang sollen eine Grundlage bilden, auf der die Mitgliedstaaten gemeinsame Probleme bei der Umsetzung in Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Behörden, Interessenträgern und anderen Mitgliedstaaten in Angriff nehmen können.

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Umsetzungslücken zu schließen, und die Kommission wird diese Bemühungen unterstützen und begleiten. In der Tabelle im Anhang sind die Maßnahmen zusammengefasst, die die Kommission den Mitgliedstaaten in den Länderberichten vorschlägt, um die Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU zu verbessern. In den Länderberichten wurden diese Vorschläge in einen breiteren Kontext gestellt und, wo erforderlich, näher erläutert.

Die Kommission wird die **laufenden Bemühungen** zur Verbesserung der Umsetzung durch gezielte Durchsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene und zur Kofinanzierung von Umweltinvestitionen unter Verwendung von EU-Fördermitteln fortsetzen. Im Jahr 2017 wird die Kommission Leitlinien zur Förderung, Überwachung und Sicherstellung der Einhaltung des Umweltrechts vorlegen. Um die Einleitung gerichtlicher Schritte durch Bürger und im Umweltbereich tätigen NRO zu erleichtern, wird eine erläuternde Mitteilung über den Zugang zu den nationalen Gerichten in Umweltangelegenheiten vorgelegt, die die Wirksamkeit von Rechtsmitteln bei Nichtumsetzung der Vorschriften verbessern soll.

Darüber hinaus wird die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Umweltagentur untersuchen, wie die Kenntnis der Politik verbessert und besser auf die spezifischen Anforderungen des umweltrechtlichen Besitzstands der EU ausgerichtet werden kann. Zu diesem Zweck wird die Eignungsprüfung der Umweltüberwachung und -berichterstattung zur Entwicklung eines wirksameren und effizienteren Überwachungs- und Berichterstattungssystems beitragen. Außerdem wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Forschungs- und Innovationspolitik die Entwicklung neuer Instrumente und Geschäftsmodelle, einschließlich Indikatoren und Methoden zur Überwachung der Wirksamkeit, fördert.

In den Länderberichten wurde festgestellt, dass die Ineffizienz öffentlicher Verwaltungen eine wichtige Ursache für unzureichende Umsetzung ist, die besondere Beachtung verdient. Dieses Problem wird im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert und ist eine Investitionspriorität für die EU-Struktur- und -Investitionsfonds. Darüber hinaus hat die Kommission im Jahr 2015 eine „Toolbox“ für Praktiker veröffentlicht.⁴² Sie will gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weitere Kenntnisse über die Qualität und Governance der öffentlichen Verwaltung erlangen, soweit diese eine Ursache für die unzureichende Umsetzung des Umweltrechts ist.

Ergänzend zu diesen Initiativen und unbeschadet ihrer Durchsetzungsbefugnisse gemäß den EU-Verträgen bietet die Kommission an, die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch einen **neuen speziellen Rahmen** zu erleichtern:

Politikvorschläge

- 1. Einführung eines strukturierten Umsetzungsdialogs mit den einzelnen Mitgliedstaaten:***
Ziel ist es, darüber nachzudenken, wie auf die strukturellen Probleme und die Bedürfnisse des jeweiligen Mitgliedstaats eingegangen werden kann. Die Dialoge sollten sich auf

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7757>.

konkrete Maßnahmen konzentrieren. Transparenz und die breite Mitwirkung relevanter Interessenträger aus unterschiedlichen Sektoren und Verwaltungsebenen sind dabei unabdingbar.

- 2. Direkte maßgeschneiderte Unterstützung für Experten der Mitgliedstaaten durch Kollegen in anderen Mitgliedstaaten:** *Der Peer-Austausch ist ein wichtiges Instrument, um das gegenseitigen Lernen und den Austausch von Fachwissen zu verbessern und sicherzustellen, dass bewährte Lösungen weitergegeben werden. Die Kommission entwickelt derzeit im Rahmen der EIR ein entsprechendes Instrument für die Mitgliedstaaten.*
- 3. Erörterung gemeinsamer struktureller Probleme im Rat, um die Umsetzung der Umweltvorschriften der EU zu verbessern:** *Die wichtigsten Ergebnisse und Leitlinien der EIR sollten auf nationaler Ebene und EU-Ebene strategisch erörtert werden, um die Umsetzung der EU-Umweltvorschriften zu fördern und die Verwirklichung ihrer Ziele zu beschleunigen. Die Mitgliedstaaten sollten sich im Rat über gemeinsame Probleme austauschen können, insbesondere wenn sie mit grenzüberschreitenden Auswirkungen konfrontiert sind. Miteinander zusammenhängende Themen sollten als Ganzes untersucht werden, damit entsprechend dem im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung geförderten Übergang von sektorspezifischen Ansätzen hin zu ganzheitlichen Lösungen die besten Lösungen ermittelt werden, die den legitimen Interessen aller betroffenen Sektoren gerecht werden.⁴³ Umsetzungsprobleme aufgrund mangelnder Klarheit, Kohärenz oder Konsistenz der EU-Politik und des EU-Rechts könnten ebenfalls in diesem Kontext behandelt werden. Interessenträger wie NRO, Unternehmen und Forschung sowie das Europäische Parlament sollten beteiligt werden, wo dies angebracht ist.*

Nach den Länderdialogen im Jahr 2017 wird die Kommission die erste EIR-Runde bewerten und dabei die Bemerkungen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure berücksichtigen. Die gewonnenen Erfahrungen werden dann in die kommenden Runden einfließen.

⁴³ „Nexus-Ansatz“ gemäß der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft - Europäische Nachhaltigkeitspolitik“, [SWD\(2016\) 390 final](#).