

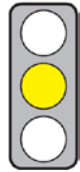
7. UMWELTAKTIONSPROGRAMM BIS 2020

cepAnalyse Nr. 25/2013 vom 24.06.2013

KERNPUNKTE

Ziel des Beschlusses: Das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) stellt die strategischen Vorstellungen der EU für die Umweltpolitik bis 2020 vor.

Betroffene: Alle Bürger, alle Unternehmen, öffentliche Hand.



Pro: (1) Das 7. UAP ermöglicht eine Gesamtschau auf die derzeitigen und zukünftigen umweltpolitischen Initiativen bis 2020 und bietet einen längerfristigen Orientierungsrahmen, dessen konkrete Ausgestaltung allerdings noch offen bleibt.

(2) Die Kommission kritisiert das große Umsetzungsdefizit im EU-Umweltrecht und schlägt Gegenmaßnahmen vor. Diese sind nötig, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt abzubauen und um die Verhandlungsposition der EU auf internationaler Ebene zu stärken.

Contra: Die Kommission plädiert zu Recht für den vermehrten Einsatz marktbasierter Instrumente, sollte dann allerdings auch eine Überprüfung der Wechselwirkungen innerhalb der bereits bestehenden Instrumente vornehmen und diese zudem auf ihre Marktbasiertheit überprüfen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 710 vom 29. November 2012 für einen **Beschluss** des Europäischen Parlaments und des Rates über ein allgemeines **Umweltaktionsprogramm der EU** für die Zeit **bis 2020** – „Gut Leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“

Kurzdarstellung

Verweise (Seitenangaben, Randnummern) beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – auf den Beschlussvorschlag COM(2012) 710.

► Hintergrund und Ziele

- Umweltaktionsprogramme definieren die strategische Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik, indem sie Schwerpunktthemen formulieren, Ziele festlegen und Maßnahmen benennen.
- Das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) soll
 - den strategischen Rahmen für die EU-Umweltpolitik bis Ende 2020 vorgeben (Art. 1),
 - dazu beitragen, dass die bestehenden Umweltziele durch eine effektivere Umsetzung und Weiterentwicklung bestehender und die Entwicklung neuer Strategien und Maßnahmen erreicht werden.
- Die EU-Umweltpolitik bis 2020 und darüber hinaus soll sich an einer „Vision für 2050“ orientieren, wonach die EU-Bürger 2050 (Anhang, Rn. 10)
 - „gut innerhalb der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ leben,
 - „unser Wohlstand und der gute Zustand unserer Umwelt“ das Ergebnis einer „innovativen Kreislaufwirtschaft“ sind, bei der „nichts vergeudet wird“ und natürliche Ressourcen so bewirtschaftet werden, dass sich die „Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaft verbessert“,
 - CO₂-armes Wirtschaftswachstum „längst von der Ressourcennutzung abgekoppelt und somit Schrittmacher für eine nachhaltige Wirtschaft weltweit“ ist.
- Das 7. UAP legt insgesamt neun „prioritäre Ziele“ fest (Art. 2 Abs. 1):
 - Ziele 1–3: thematische Umweltziele (Anhang, Rn. 16–52),
 - Ziele 4–7: unterstützende Rahmenbedingungen (Anhang, Rn. 53–86) sowie
 - Ziele 8–9: urbane und globale Herausforderungen (Anhang, Rn. 87–100).

► Thematische Umweltziele

- **Ziel 1: Schutz der natürlichen Ressourcen („Naturkapital“)**
 - Der Verlust an Biodiversität und der Verfall von Ökosystemen sollen durch die effektive Umsetzung der Biodiversitätsstrategie [Mitteilung KOM(2011) 244] gestoppt werden.
 - Der Zustand von Binnengewässern und Meeren soll durch die effektive Umsetzung des Gewässerschutzrechts [u.a. Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, vgl. Mitteilung Schutz der europäischen Wasserressourcen COM(2012) 673, s. [cepAnalyse](#); Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG] sowie durch Vorgabe quantitativer Ziele insbesondere für Fischfang und Abfallmengen im Meer verbessert werden.
 - Die Luftverschmutzung soll durch die Einhaltung der Luftqualitätsvorschriften (u.a. Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG) reduziert werden. Für die Zeit nach 2020 soll eine neue Strategie entwickelt werden.
 - Die Qualität von Flächen und Böden sollen durch nachhaltige Raumplanungs- und Flächennutzungsbeschlüsse verbessert und geschützt werden.
 - Stickstoff- und Phosphoremissionen sollen durch verbesserte Abwasserbehandlung und Düngemittelanwendung reduziert werden.
 - Wälder sollen durch eine EU-Forststrategie besser geschützt werden.

– **Ziel 2: Übergang zu einem ressourceneffizienten und CO₂-armen Wirtschaftssystem**

Die EU hat sich im Rahmen ihrer Strategie „Europa 2020“ und der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ das Ziel gesetzt, bis 2020 zu einem CO₂-armen und ressourceneffizienten Wirtschaftssystem überzugehen [KOM(2010) 2020, S. 15 ff.; s. [cepAnalyse](#)].

- Die EU-Klima- und Energieziele 2020 (s. [cepKompass](#) EU-Energiepolitik, S. 10 f.) sollen durch die Umsetzung des Klima- und Energiepakets (u.a. Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG, s. [cepAnalyse](#); Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG, s. [cepAnalyse](#); Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG, s. [cepAnalyse](#); insgesamt s. [cepDossier](#), S. 5 ff.) erreicht werden. Für die Zeit nach 2020 soll eine neue Strategie entwickelt werden.
- Die Ressourceneffizienz in der Industrie soll durch Anwendung „bester verfügbarer Techniken“ (S. 22) (Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU, s. [cepAnalyse](#)) gesteigert werden.
- Die Umweltauswirkungen insbesondere von Verkehr, Nahrungsmittelanbau und -verbrauch sowie Wohngebäuden sollen durch die „Weiterentwicklung“ bestehender Vorschriften (u.a. Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG, s. [cepAnalyse](#)) und durch die Vorgabe von „Zielen“ für verbrauchsbedingte Umweltbelastungen verringert werden.
- Die Abfallbewirtschaftung soll durch effektive Anwendung des geltenden Rechts (u.a. Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG) und den Einsatz marktbasierter Instrumente sicherer und effizienter werden.
- Wasserressourcen sollen durch die Anwendung marktbasierter Instrumente (z. B. verbrauchsabhängiger Wassergebühren) effizienter genutzt werden.

– **Ziel 3: Schutz der Gesundheit und Lebensqualität**

- Die Luftqualität soll verbessert und die Lärmbelastung soll reduziert werden durch die Weiterentwicklung bestehender Vorschriften (u.a. Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU, s. [cepAnalyse](#); Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG).
- Die Trinkwasser- und die Badegewässerqualität sollen durch effektive Anwendung bestehenden Rechts (u.a. Trinkwasser-Richtlinie 98/83/EG und Badegewässer-Richtlinie 2006/7/EG) gesteigert werden.
- Die Gesundheits- und Umweltauswirkungen von Chemikalien sollen durch „eine Strategie für eine nichttoxische Umwelt“ (Anhang, Rn. 52) weiter reduziert werden.
- Eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel soll erarbeitet und umgesetzt werden.

► **Unterstützende Rahmenbedingungen**

Die Verwirklichung der thematischen Umweltziele soll durch die Schaffung „geeigneter Rahmenbedingungen“ (Anhang, Rn. 53) unterstützt werden.

– **Ziel 4: Verbesserte Anwendung bestehenden Umweltrechts**

Bestehendes Umweltrecht soll effektiver und transparenter angewendet und gleiche Bedingungen im Binnenmarkt gewährleistet werden. Außerdem soll der Rechtsschutz für Bürger verbessert und das Vertrauen ins Umweltrecht gestärkt werden. Dies will die Kommission u.a. erreichen durch

- den Aufbau von „Informations- und Monitoringsystemen“ für die Umsetzung der EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten,
- durch den Ausbau von Kapazitäten zur Bearbeitung von Rechtsverletzungen auf EU-Ebene.

– **Ziel 5: Verbesserte Wissensgrundlagen**

Die Vernetzung zwischen Politik und Wissenschaft soll erhöht und Wissenslücken sollen geschlossen werden. Dies will die Kommission u.a. erreichen durch

- die optimierte Erarbeitung, Bereitstellung und Anwendung von Wissensgrundlagen,
- die Bildung von koordinierten Forschungsinitiativen sowie
- ein Umweltrisikomanagement zur Bewertung neuer Technologien (z. B. neuer Energiequellen).

– **Ziel 6: Verbesserte Investitionsanreize für Umwelt- und Klimamaßnahmen**

Die Umwelt- und Klimaziele sollen effizient und mit geeigneten Finanzmitteln, einschließlich einer stärkeren Beteiligung des Privatsektors, verwirklicht werden. Dies will die Kommission u.a. erreichen durch

- die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen,
- die Einführung marktbasierter Instrumente, „z. B. Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen“ (Anhang, Rn. 74),
- die tatsächliche Inanspruchnahme dazu bestimmter EU-Haushaltsmittel durch die Mitgliedstaaten, z. B. 20% der für 2014–2020 geplanten Haushaltsmittel für klimarelevante Vorhaben (Anhang, Rn. 82),
- den erleichterten Zugang zu „innovativen Finanzierungsinstrumenten“ (Anhang, Rn. 82),
- den Einsatz von Monitoringsystemen für klima- und umweltrelevante Ausgaben sowie
- die Erarbeitung von Indikatorensystemen zur Überprüfung einer nachhaltigen Entwicklung, die ökonomische mit sozialen und ökologischen Indikatoren inklusive der „Bilanzierung des Naturkapitals“ koppeln (Anhang, Rn. 82).

– **Ziel 7: Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen**

Klima- und umweltpolitische Belange sollen verstärkt in die Ziele anderer Politikbereiche – z. B. in den Infrastrukturausbau – integriert werden. Dies will die Kommission u.a. erreichen durch

- die Prüfung und Weiterentwicklung bestehender und die Erarbeitung neuer politischer Strategien und Maßnahmen sowie
- die „Ex-ante-Bewertung“ (S. 36) der ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen von nationaler und EU-Politik, um deren Kohärenz zu gewährleisten.

► **Urbane und globale Herausforderungen**

– **Ziel 8: Nachhaltige Städteentwicklung**

- Eine „nachhaltige Stadtplanung und -gestaltung“ (Anhang, Rn. 91) soll dadurch erreicht werden, dass
- ein Kriterienkatalog für die Bewertung von Umweltauswirkungen städtischer Aktivitäten entwickelt wird
 - über Finanzierungsmöglichkeiten informiert wird.

– **Ziel 9: Erhöhung der Einflussmöglichkeiten auf internationaler Ebene**

- Die Zusagen der EU, die sie auf der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung im Juni 2012 („Rio+20“) gemacht hat, sollen erfüllt, Klima- und Umweltmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene effektiver unterstützt und die Umweltauswirkungen, die außerhalb der EU durch Konsum in der EU entstehen, reduziert werden. Dies will die Kommission u.a. erreichen durch
- die verstärkte Mitarbeit in Gremien auf internationaler Ebene und die Ratifizierung relevanter Umweltübereinkommen,
 - die Formulierung von Zielen, die eine nachhaltige Entwicklung in verschiedenen Bereichen – z. B. Energie, Wasser, Ozeane – gewährleisten und deren Erreichung mit Indikatoren bewertet werden, sowie
 - die Integration von Klima- und Umweltaspekten in die Handelspolitik.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission stellt allgemein fest, dass das 7. UAP „im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ... auf der jeweils geeigneten Ebene durchgeführt“ werden sollte (S. 2; vgl. auch Art. 3).

Politischer Kontext

Seit 1973 dienen Umweltaktionsprogramme der strategischen Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik. Das ab 2002 geltende 6. UAP (Beschluss Nr. 1600/2002/EG) ist im Juli 2012 abgelaufen und weist laut Kommission in der Umsetzung „bestimmte Defizite“ auf (Erwägungsgrund 5). So wurden allein 2009 aufgrund unzureichender Umsetzung des EU-Umweltrechts 451 Vertragsverletzungsverfahren durchgeführt (Anhang, Rn. 54). Der vorliegende Vorschlag für ein 7. UAP baut auf bestehenden EU-Strategien auf wie insbesondere der Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa als Teil der Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020, S. 15 ff.; s. [cepAnalyse](#)], dem Fahrplan CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 [Mitteilung KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#)], der Strategie zum Schutz der Biodiversität bis 2020 [Mitteilung KOM(2011) 244] und dem Fahrplan Ressourcenschonendes Europa [Mitteilung KOM(2011) 571, s. [cepAnalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

29.11.12	Annahme durch Kommission
07.12.12	Erörterung im Rat
20.03.13	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatte Gaston Franco (EVP-Fraktion, FR);
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 Abs. 3 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das 7. UAP ermöglicht als Strategiepapier eine Gesamtschau auf die derzeitigen und zukünftigen umweltpolitischen Initiativen bis 2020 und bietet Unternehmen und der interessierten Öffentlichkeit damit einen längerfristigen Orientierungsrahmen. Es enthält eine breite Palette von Vorstellungen über Ziele und Maßnahmen, deren konkrete Ausgestaltung und Umsetzung allerdings noch offen bleibt. Angesichts des langfristigen Zeithorizonts des UAP, bietet es damit – seiner Funktion als Strategiepapier entsprechend – einerseits Orientierung und andererseits hinreichende Flexibilität für die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen in der Zukunft. Eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Maßnahmen kann erst nach deren Konkretisierung erfolgen, weshalb zurzeit nur eine grundsätzliche Bewertung des 7. UAP möglich ist.

Die von der Kommission zu Recht kritisierte **mangelhafte Umsetzung des bestehenden EU-Umweltrechts** in den Mitgliedstaaten **verzerrt den Wettbewerb im Binnenmarkt** [SWD(2012) 398, S. 17] **und schadet** darüber hinaus **der Glaubwürdigkeit des europäischen Umweltrechts. Dies schwächt die Position der EU in internationalen Verhandlungen.**

Europäische Informations- und Monitoringsysteme können zu einer besseren Umsetzung des EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten beitragen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission plädiert zu Recht im Rahmen des 6. Ziels „Verbesserte Investitionsanreize für Umwelt- und Klimamaßnahmen“ für eine Abschaffung umweltschädlicher Subventionen und **für den vermehrten Einsatz marktbasierter Instrumente**, z. B. für den Einsatz von Wassergebühren. Denn sie lassen den Marktakteuren Entscheidungsfreiheit bei der Wahl der Mittel zur Erreichung von Umweltzielen und tragen damit zu deren kostengünstigeren Erreichung bei. Im Gegensatz zu marktbasierter Instrumenten schreiben Vorschriften, z.B. für Produkte und Produktionsprozesse, lediglich die Einhaltung von Mindeststandards vor und bieten keinerlei Anreize für deren Übererfüllung. Marktbasierete Instrumente hingegen können einigen Unternehmen solche Anreize bieten und innovative Lösungen befördern. **Allerdings** wirken Vorschriften für Produkte und Produktionsprozesse sowie marktbasierete Instrumente häufig überlappend auf Unternehmen, so dass Unternehmen mit unnötig hohen Kosten belastet werden. Daher **sollte die Kommission auch eine Überprüfung der Wechselwirkungen innerhalb der bereits bestehenden Instrumente vornehmen**, auch im Hinblick auf die von ihr propagierte verbesserte Politikkohärenz (7. Ziel), **und sie zudem auf ihre Marktbasiertheit überprüfen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Derzeit nicht absehbar. Zum einen zeigt das UAP Bereiche auf, in denen in den folgenden Jahren neue Maßnahmen ergriffen werden sollen, konkretisiert diese aber noch nicht. Zum anderen werden Maßnahmen zur Erreichung der neun prioritären Ziele regelmäßig in bestimmten Branchen zu negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten, in anderen Branchen dagegen zu positiven Wachstum und Beschäftigungseffekten führen. So führt z.B. die Reinigung von Abwässern für betroffene Unternehmen zu zusätzlichen Kosten, die daraus resultierende bessere Wasserqualität senkt jedoch die Produktionskosten für solche Unternehmen, die sauberes Wasser für ihre Produktion nutzen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Unilaterale Verpflichtungen im Umweltschutz erhöhen die Produktionskosten innerhalb der EU und wirken sich somit negativ auf die Standortqualität aus. Nicht zuletzt aus diesem Grund sollte die EU, wie von der Kommission geplant (9. Ziel), ihre Bemühungen um einen internationalen Konsens über den Umwelt- und Klimaschutz verstärken.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf im Bereich der Umweltpolitik „allgemeine Aktionsprogramme, in denen vorrangige Ziele festgelegt werden“, in Form von Beschlüssen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) erlassen (Art. 192 Abs. 3 Satz 1 AEUV). Die konkreten Maßnahmen zur Durchführung von Umweltaktionsprogrammen sind dann entweder auf die spezifisch umweltpolitischen Kompetenztitel (Art. 192 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV) oder auf anderweitig einschlägige Kompetenzgrundlagen des AEUV zu stützen.

Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar. Jede zukünftig auf Basis des 7. UAP ergehende Maßnahme ist gesondert auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) zu überprüfen.

Zusammenfassung der Bewertung

Das 7. UAP ermöglicht eine Gesamtschau auf die derzeitigen und zukünftigen umweltpolitischen Initiativen bis 2020 und bietet damit einen längerfristigen Orientierungsrahmen. Es enthält eine breite Palette von Vorstellungen über Ziele und Maßnahmen, deren konkrete Ausgestaltung allerdings noch offen bleibt. Die mangelhafte Umsetzung des bestehenden EU-Umweltrechts verzerrt den Wettbewerb im Binnenmarkt und schadet der Glaubwürdigkeit des europäischen Umweltrechts. Dies schwächt die Position der EU in internationalen Verhandlungen. Die Kommission plädiert zu Recht für den vermehrten Einsatz marktbasierter Instrumente, sollte dann allerdings auch eine Überprüfung der Wechselwirkungen innerhalb der bereits bestehenden Instrumente vornehmen und diese zudem auf ihre Marktbasiertheit überprüfen.