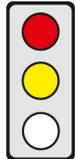


KERNPUNKTE

Hintergrund: Nach dem „europäischen Grünen Deal“ soll die Schadstoffbelastung von Luft, Wasser, Boden und Konsumgütern in der EU verhindert, reduziert, beseitigt und besser überwacht werden.

Ziel der Mitteilung: Der Schadstoffausstoß in der EU soll bis 2050 so verringert werden, dass er nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ist („Null-Schadstoff-Ziel“). Hierzu kündigt die Kommission zahlreiche Maßnahmen an, die Luft, Wasser und Boden sowie die Gestaltung und Herstellung von Produkten betreffen.

Betroffene: Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft.



Pro: Eine konsequente Um- und Durchsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften steigert die Wirksamkeit des EU-Umweltschutzes und minimiert Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt.

Contra: (1) Die Kommission sollte genauer zwischen dem nicht erreichbaren Ziel einer „schadstofffreien“ und dem Ziel einer „schadstoffarmen“ Umwelt differenzieren.

(2) Die gleichzeitige Reduzierung von Schadstoffen und Treibhausgasen für Produktionsprozesse nach der Industrieemissionen-Richtlinie führt zu einer Doppelregulierung und kann sowohl die Effizienz der Maßnahmen verringern als auch die administrative Belastung für die Unternehmen erhöhen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2021) 400 vom 12. Mai 2021: EU-Aktionsplan: „Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden“

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Umweltverschmutzung ist [S. 1 f.]
 - eine durch menschliche Tätigkeiten ausgelöste „direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden“, die der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt schadet [Art. 3 Abs. 2 Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU];
 - eine der häufigsten Ursachen für Krankheiten wie Krebs;
 - eine Hauptursache für den Verlust von Tier- und Pflanzenarten („Biodiversität“).
- Bis 2050 soll die Umweltverschmutzung so gering sein, dass sie „nicht mehr schädlich“ für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ist, sodass „eine schadstofffreie Umwelt“ entsteht [„Null-Schadstoff-Ziel“, S. 3 f.].
- Schadstoffe sind [„Null-Schadstoff-Hierarchie“, S. 5]
 - möglichst bereits an ihrer Quelle ganz zu vermeiden [„Ursprungs- und Vorsorgeprinzip“, Art. 191 Abs. 2 AEUV] oder aber
 - zumindest zu minimieren und
 - zu beseitigen sowie die hierdurch versachten Schäden zu sanieren.
- Zwischen 2000 und 2017 ist die EU-Wirtschaft um 32% gewachsen, während einzelne Luftschadstoffe zwischen 10% – z.B. Ammoniak – und 70% – z.B. Schwefeloxide – zurückgegangen sind [S. 2].
- Die Kommission kündigt für die kommenden Jahre zahlreiche bereichsspezifische und -übergreifende Maßnahmen zur Erreichung des Null-Schadstoff-Ziels an. Diese sollen auch dazu beitragen, [S. 3 f.]
 - die biologische Vielfalt zu schützen [Biodiversitätsstrategie 2030, Mitteilung COM(2020) 380; s. [cepAnalyse](#)];
 - eine Kreislaufwirtschaft zu schaffen [Aktionsplan Kreislaufwirtschaft, Mitteilung COM(2020) 98; s. [cepAnalyse 5/2020](#)];
 - die Klimaneutralität der EU bis 2050 zu erreichen [EU-Klimagesetz, Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 3/2020](#)].
- Die angekündigten Maßnahmen
 - betreffen Luft, Wasser, Boden sowie die Gestaltung und Herstellung von Produkten;
 - sollen die Umsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften verbessern;
 - sollen die Überwachung von Umweltverschmutzung verbessern, auch um künftige Entwicklungen vorherzusehen zu können.

► Luft

- Da Luftschadstoffe jährlich zu vorzeitigen Todesfällen in der EU führen, will die Kommission [S. 5 f.]
 - 2022 die EU-Luftqualitätsnormen „enger“ an die strengeren Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation WHO angleichen;
 - die Vorgaben zur Überwachung und Modellierung sowie zu Luftqualitätsplänen verschärfen.
- Der Ausstoß von Luftschadstoffen soll bereits an der Quelle verhindert werden durch Maßnahmen [S. 6 f.]
 - im Industriesektor [Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU; s. [cepAnalyse](#)];
 - im Agrarsektor [„Vom Hof auf den Tisch“-Strategie, Mitteilung COM(2020) 381; s. [cepAnalyse](#)];
 - im Verkehrssektor [Strategie für nachhaltige Mobilität, Mitteilung COM(2020) 789; s. [cepAnalyse 9/2021](#)];
 - im Gebäudesektor [Strategie für eine Renovierungswelle, Mitteilung COM(2020) 662; s. [cepAnalyse 4/2021](#)].

► Wasser

- Die Kommunalabwasser-Richtlinie [91/271/EWG] und die Klärschlamm-Richtlinie [86/278/EWG] sollen überprüft werden. Künftig sollen sie [S. 10 f.]
- auch neue Schadstoffarten erfassen, wie Mikroplastik oder Mikroverunreinigungen, die als Rückstände von Arzneimitteln, Pflanzenschutzmitteln oder anderen Chemikalien schon in geringer Konzentration der menschlichen Gesundheit und der Umwelt schaden können;
 - durch die Wiederaufbereitung von Wasser und Klärschlamm zur Schaffung einer Kreislaufwirtschaft in der Landwirtschaft beitragen.

► Boden

- Die Kommission kritisiert, dass ca. 2,8 Mio. Standorte („Flächen“) in der EU durch umweltbelastende Tätigkeiten potenziell mit Schadstoffen kontaminiert sind und ca. 390.000 „voraussichtlich saniert“ werden müssen. 2018 wurden ca. 65.500 Flächen saniert. [S. 11]
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, „klare Kriterien für eine Priorisierung der Dekontaminierung“ zu entwickeln. Zudem will die Kommission in ihrem geplanten Vorschlag für „rechtsverbindliche EU-Ziele für die Wiederherstellung der Natur“ auch die Wiederherstellung von Boden-Ökosystemen regeln [Biodiversitätsstrategie 2030; s. [cepAnalyse](#)]. [S. 11]

► Produktgestaltung und -herstellung

- Chemikalien, Materialien und Produkte sollen so konzipiert werden, dass ihre Gestaltung „so sicher und nachhaltig wie möglich“ ist, um einen „nichttoxischen“ Lebenszyklus der Produkte zu gewährleisten [s. Chemikalienstrategie, Mitteilung COM(2020) 667] [S. 14].
- Die Industrieemissionen-Richtlinie reguliert den Ausstoß von Luft-, Wasser- und Boden-Schadstoffen [S. 13 f.]
 - Die Betreiber von Industrieanlagen müssen Schadstoffemissionen bei Produktionsprozessen gemäß den „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) begrenzen. Hierzu erstellt die Kommission „BVT-Merkblätter“, deren Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen.
 - Die Kommission will die Industrieemissionen-Richtlinie überarbeiten, um weitere Sektoren zu regulieren und eine gleichzeitige Reduzierung von Schadstoffen und Treibhausgasen (THG) zu fördern.

► Anwendung des Verursacherprinzips

- Durch die Bestimmung des „richtigen Preises“ von Umweltverschmutzungen sollen die Kosten schädlicher wirtschaftlicher Aktivitäten aufgezeigt und so in die Entscheidungsfindung von Wirtschaftsakteuren integriert werden. Im Gegensatz dazu wird bisher – „trotz zahlreicher Aufrufe“ zur Anwendung des Verursacherprinzips – Umweltverschmutzung hauptsächlich über Regulierungen bekämpft. [S. 15]
- Um einen „nachhaltigen, effizienten Wasserverbrauch“ zu fördern, sollen allen Wassernutzern – wie Industrie, Landwirtschaft und Haushalten – die Wasserkosten gemäß dem Verursacherprinzip [Art. 191 Abs. 2 AEUV] „sozial gerecht in Rechnung“ gestellt werden [s. Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Art. 9] [S. 10].

► Umsetzung und Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften

- Durch eine konsequente Umsetzung und Durchsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften sollen „das Leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten“ sichergestellt und Schadstoffe an der Quelle verringert werden. Hierzu setzt die Kommission „Null-Schadstoff-Ziele für 2030“ [s. Null-Schadstoff-Aktionsplan Mitteilung COM(2021) 400, Annex 2].
- **Luftschadstoff-Ziel:** Die Mitgliedstaaten müssen die in ihren „nationalen Luftreinhalteprogrammen“ [Art. 5 NEC-Richtlinie (EU) 2016/2284; s. [cepAnalyse 24/2014](#)] angekündigten Maßnahmen zur Reduktion von Feinstaub und anderen Luftschadstoffen umsetzen, um durch Luftschadstoffe verursachte frühzeitigen Todesfälle um 55% bis 2030 im Vergleich zu 2005 zu vermindern.
 - **Biodiversitäts-Ziel:** Die Mitgliedstaaten müssen die in ihren nationalen Luftreinhalteprogrammen angekündigten Maßnahmen zusammen mit Initiativen im Rahmen der „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie [Mitteilung COM(2020) 381; s. [cepAnalyse](#)] und der „Biodiversitätsstrategie 2030“ [Mitteilung COM(2020) 380;

- s. [cepAnalyse](#)] umsetzen, um bis 2030 den Anteil an Ökosystemen, in denen die Biodiversität durch Luftschadstoffe gefährdet ist, um 25% im Vergleich zu 2005 zu verringern.
- **Pestizid-Ziel:** Die Mitgliedstaaten müssen die Pestizid-Richtlinie [2009/128/EG] zusammen mit Initiativen im Rahmen der „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie [Mitteilung COM(2020) 381; s. [cepAnalyse](#)] und der „Biodiversitätsstrategie 2030“ [Mitteilung COM(2020) 380; s. [cepAnalyse](#)] umsetzen, um bis 2030 die Nutzung chemischer Pestizide um 50% im Vergleich zum Zeitraum 2011–2017 zu verringern.
 - **Kunststoff-Ziel:** Die Mitgliedstaaten müssen die bestehenden EU-Rechtsvorschriften – wie die Abfallrahmenrichtlinie [2008/98/EG; s. [cepAnalyse 3/2016](#)] und die Einwegkunststoff-Richtlinie [(EU) 2019/904; s. [cepAnalyse 26/2018](#)] – umsetzen, sodass bis 2030 50% weniger Kunststoffabfälle ins Meer und 30% weniger Mikroplastik im Vergleich zu 2016 in die Umwelt gelangen.
- **Überwachung von Umweltverschmutzung**
- Die Kommission will einen „Null-Schadstoff-Überwachungs- und Prospektivrahmen“ entwickeln, um verschiedene Schadstoffarten und deren Einfluss auf die menschliche Gesundheit, Umwelt und Wirtschaft sowie deren soziale Auswirkungen zu überwachen [S. 25].
 - Der erste „Null-Schadstoff-Überwachungs- und Prospektivrahmen“ soll 2022 veröffentlicht werden. Hierdurch sollen [S. 25 f.]
 - Langzeitdaten über Luft-, Wasser- und Boden-Schadstoffe erhoben werden;
 - Synergien und Zielkonflikte zwischen verschiedenen EU-Strategien sowie frühzeitige Warnungen zu „zunehmend Besorgnis auslösenden“ Schadstoffen erarbeitet werden.

Politischer Kontext

Schadstoffemissionen wurden aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Dimension und den Auswirkungen auf den Binnenmarkt erstmals 1973 von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft reguliert. Laut Vorschlag der Kommission für das 8. EU-Umweltaktionsprogramm ist das Null-Schadstoff-Ziel „prioritär“ [COM(2020) 652, S. 13]. Der Null-Schadstoff-Aktionsplan soll im Rahmen des „europäischen Grünen Deals“ [COM(2019) 640, s. [cepAdhoc](#)] zusammen mit der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit [COM(2020) 667] das Null-Schadstoff-Ziel verwirklichen. Zudem soll er zur Umsetzung der „UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ beitragen. [S. 3]

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt (federführend)
 Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatte: N.N.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Saubere Luft, sauberes Wasser und nicht kontaminierte Böden sind existenziell für die menschliche Gesundheit und Umwelt. Die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen in ausreichender Menge und Qualität ist Voraussetzung für viele Produktionsprozesse in der Wirtschaft. Der Ausstoß von Schadstoffen kann zur Exposition von Menschen und Umwelt mit potenziellen gesundheits- oder umweltschädlichen Auswirkungen („negative externe Effekte“) führen. Marktprozesse allein können allerdings den Umweltschutz nicht gewährleisten. Denn Wirtschaftsakteure haben oft nur geringe Anreize, von sich aus auf Umweltbelastungen zu verzichten. Ohne hoheitliche Regelungen werden die Kosten dieser Schäden nicht von den sie verursachenden Wirtschaftsakteuren, sondern der Allgemeinheit getragen. Eine Verlagerung der negativen externen Effekte auf die Allgemeinheit kann durch die Anwendung des Verursacherprinzips begrenzt werden.

Eine vollkommen „schadstofffreie“ Umwelt ist weder technisch noch zu verhältnismäßigen Kosten erreichbar. Die Kommission selbst definiert daher auch das „Null-Schadstoff-Ziel“ letztlich nicht als absolute Schadstofffreiheit der Umwelt, sondern als ein Verschmutzungsniveau, das „nicht mehr schädlich“ für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sein soll. Folglich soll auch weiterhin ein – wenn auch unschädlicher – Schadstoffausstoß möglich sein („schadstoffarme Umwelt“). **Die Kommission sollte daher genauer zwischen dem nicht erreichbaren Ziel einer „schadstofffreien“ und dem Ziel einer „schadstoffarmen“ Umwelt differenzieren.**

Ein quellenbezogener Ansatz zur vorsorglichen Vermeidung von Umweltverschmutzung kann die Notwendigkeiten nachgelagerter Maßnahmen überflüssig machen oder zumindest verringern. Allerdings ist nicht jeder Schadstoff in derselben Menge schädlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Durch einen risikobasierten Ansatz – der die Gefahren, die von den jeweiligen Schadstoffen für Menschen und Umwelt ausgehen, miteinbezieht – können ökologische und ökonomische Aspekte besser miteinander vereinbart werden. Hierdurch kann ein Gleichgewicht zwischen Gesundheits- und Umweltschutz sowie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gewahrt bleiben.

Die angekündigte **gleichzeitige Reduzierung von Schadstoffen und Treibhausgasen (THG) für Produktionsprozesse nach der Industrieemissions-Richtlinie** birgt die Gefahr von Kostenbelastungen für die betreffenden Industrien: Wenn Schadstoffe durch Verbrennung unschädlich gemacht werden, entsteht CO₂. Umgekehrt wird der CO₂-Ausstoß verringert, aber der Schadstoffausstoß erhöht, wenn auf deren Verbrennung verzichtet wird. Daher ist eine gleichzeitige Reduzierung oftmals mit hohem technischem Aufwand und entsprechend mit hohen Kosten verbunden. Darüber hinaus wird der THG-Ausstoß bestimmter Industrieanlagen bereits über den EU-Emissionshandel [EU-EHS; s. [cepln-put 3/2018](#)] reguliert. Das EU-EHS begrenzt die Gesamtmenge der Emissionsrechte und folglich der CO₂-Emissionen und schöpft so das Potenzial für kostengünstigere CO₂-Reduktionsoptionen aus, da es den Wirtschaftsakteuren obliegt, wie die gewünschte THG-Reduzierung erreicht werden soll. Eine Regulierung des THG-Ausstoßes innerhalb der Industrieemissions-Richtlinie **führt somit zu einer Doppelregulierung und kann sowohl die Effizienz der Maßnahmen verringern als auch die administrative Belastung für die Unternehmen erhöhen.**

Die Anwendung des Verursacherprinzips zur Erreichung von Umweltzielen – wie der Verringerung von Umweltverschmutzungen und der Nutzung von natürlichen Ressourcen – ist sachgerecht. **Der Einsatz marktbasierter Instrumente lässt Wirtschaftsakteuren Entscheidungsfreiheit bei der Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele und trägt so zu deren kostengünstigerer Umsetzung bei.** Im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Vorgaben, die ökologisch schädliche Aktivitäten direkt beschränken oder untersagen, bieten marktbasierende Maßnahmen indirekte ökonomische Anreize für das gewünschte Verhalten und fördern so innovative und kostenminimale Lösungen. So kann die Festsetzung der Wassergebühren basierend auf dem Verursacherprinzip zu einem knappheitsgerechten Nachfrageverhalten und damit zur bestmöglichen Verwendung der Ressource Wasser führen.

Eine konsequente Um- und Durchsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften, die derzeit in einigen Mitgliedstaaten nur unzureichend erfolgt, **steigert die Wirksamkeit des EU-Umweltschutzes und minimiert Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt**, da Unternehmen in der EU hierdurch nicht unterschiedlichen Umweltauflagen unterliegen.

Der von der Kommission angestrebte „Null-Schadstoff-Überwachungs- und Prospektivrahmen“ kann Synergien schaffen und Zielkonflikte vermeiden sowie effiziente Entscheidungen ermöglichen. Bei dessen konkreter Umsetzung ist jedoch darauf zu achten, dass die administrative Belastung für Unternehmen und Behörden durch die Erhebung der Daten nicht zu hoch wird.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umwelt- und klimapolitische Maßnahmen erlassen [Art. 191 f. AEUV].

Subsidiarität

Die Freisetzung von Schadstoffen hat grenzüberschreitende Auswirkungen, zu deren Bekämpfung EU-weite Maßnahmen gerechtfertigt sind. Der Ausstoß von Treibhausgasen ist sogar nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Insgesamt ist daher EU-Handeln gerechtfertigt. Im Übrigen ist eine weitere Beurteilung erst nach Vorlage von Kommissionsvorschlägen für konkrete Rechtsvorschriften möglich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission sollte genauer zwischen dem nicht erreichbaren Ziel einer „schadstofffreien“ und dem Ziel einer „schadstoffarmen“ Umwelt differenzieren. Die gleichzeitige Reduzierung von Schadstoffen und Treibhausgasen für Produktionsprozesse nach der Industrieemissions-Richtlinie führt zu einer Doppelregulierung und kann sowohl die Effizienz der Maßnahmen verringern als auch die administrative Belastung für die Unternehmen erhöhen. Der Einsatz marktbasierter Instrumente lässt Wirtschaftsakteuren Entscheidungsfreiheit bei der Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele und trägt so zu deren kostengünstigerer Umsetzung bei. Eine konsequente Um- und Durchsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften steigert die Wirksamkeit des EU-Umweltschutzes und minimiert Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt.