



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag 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“**

{COM(2012) 710 final}

{SWD(2012) 398 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag 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“

Diese Folgenabschätzung ist Teil des Vorschlags der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU für die Zeit bis 2020. Bei der Ausarbeitung des Beschlusses hat die Kommission die Öffentlichkeit in einer breit angelegten Konsultation gehört und die Standpunkte der anderen Organe der Europäischen Union berücksichtigt.

Umweltaktionsprogramme lenken die Entwicklung der EU-Umweltpolitik seit den frühen 1970er Jahren. Das Recht der EU zu handeln ist in Artikel 192 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Das Sechste Umweltaktionsprogramm (6. UAP) ist im Juli 2012 ausgelaufen, und auf Wunsch von Interessenträgern, darunter auch der Rat und das Europäische Parlament, hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, ein Nachfolgeprogramm vorzulegen. Das neue Programm soll an den mit dem 6. UAP erzielten Mehrwert anknüpfen und zugleich dessen Defizite beheben.

Aus der Bewertung geht hervor, dass mit dem Vorschlag für die EU ein Mehrwert erzielt wird, indem

- ein strategischer Rahmens für die Umweltpolitik in der EU geschaffen wird;
- Komplementarität und Kohärenz gewährleistet werden;
- Vorhersehbarkeit und gleiche Ausgangsbedingungen gewährleistet werden;
- zu Maßnahmen auf allen Entscheidungsebenen angeregt wird.

Der Kontext, in dem dieses Programm ausgearbeitet wird, ist ein anderer als der zur Zeit des 6. UAP. Insbesondere hat die EU die Strategie Europa 2020, eine alle Bereiche der EU-Politik umfassende Strategie für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, verabschiedet. Und wenn gegenwärtig zahlreiche EU-Länder mit der Wirtschaftskrise zu kämpfen haben, so eröffnet die Notwendigkeit von strukturellen Reformen allen Ländern neue Chancen für den raschen Übergang zu einer integrativen „grünen“ Wirtschaft.

Die Umweltpolitik der EU leistet in dieser Hinsicht drei wesentliche, einander ergänzende Beiträge, indem sie gewährleistet, dass

1. das **Naturkapital** Europas hinreichend widerstandsfähig gegenüber Belastungen und Veränderungen ist;
2. die Wirtschaft Europas in hohem Maße **ressourceneffizient und CO₂-emissionsarm** ist;
3. **Gesundheit und Wohlergehen** der Bürger der EU weiterhin von einem hohen Umweltschutzniveau profitieren.

Der Schwerpunkt des neuen Umweltaktionsprogramms sollte darauf liegen, dass unter Zugrundelegung einer langfristigen Vision für die Umwelt im Jahr 2050 verstärkte Anstrengungen zur Erreichung dieser thematischen Kernziele bis 2020 unternommen werden.

Im Rahmen dieser Folgenabschätzung werden die wichtigsten Optionen für eine möglichst wirksame, effiziente und kohärente Verwirklichung dieser Ziele geprüft sowie die wesentlichen Herausforderungen, die damit verbunden sind.

Wenngleich mehrere wissenschaftliche Bewertungen eine Reihe positiver Tendenzen über die vergangenen zehn Jahre erkennen lassen, stehen vier Grundprobleme der Verwirklichung dieser wesentlichen Umweltziele entgegen (siehe Tabelle ES1):

- 1) unzulängliche **Umsetzung** des bestehenden Umwelt-Acquis und Lücken in diesem;
- 2) mangelnde **Kohärenz** beim Umgang mit immer stärker miteinander verknüpften Herausforderungen, die auch Anstrengungen in anderen Politikbereichen erfordern;
- 3) Probleme in Bezug auf Anreize für **Investitionen** in umweltbezogene Maßnahmen;
- 4) unzureichend koordinierte Umweltdaten und -informationen, Lücken in der **Wissensgrundlage**, neue Themen und Trends, auf die gegenwärtig nicht angemessen eingegangen wird.

Tabelle ES1: Indikative Tabelle des Ausmaßes der Grundprobleme

<i>Umweltthema</i>		<i>Grundprobleme</i>			
		<i>Umsetzung</i>	<i>Wissen</i>	<i>Investitionen</i>	<i>Kohärenz</i>
<i>Ökologische und Klimaresilienz</i>	<i>Belastung der Ökosysteme (durch Luftverschmutzung, Eutrophierung)</i>	++	+	+	+++
	<i>Erhaltungszustand (Schutz der wichtigsten Lebensräume und Tier- und Pflanzenarten in der EU)</i>	++	+	+++	++
	<i>Biodiversität (Arten und Lebensräume zu Lande und im Meer)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Bodendegradation (Bodenerosion)</i>	+	++	++	++
	<i>Wasserqualität (ökologischer und chemischer Zustand)</i>	++	+	+	++
	<i>Wasserverschmutzung (Verschmutzung aus Punktquellen, Qualität der Badegewässer)</i>	+++	+	++	+
<i>Nachhaltiges Wachstum mit geringem CO₂-Ausstoß</i>	<i>Weltweite Änderung der Durchschnittstemperatur</i>	++	+	+++	+++
	<i>Treibhausgasemissionen</i>	++	+	++	+++
	<i>Energieeffizienz</i>	++	++	+	++
	<i>Energie aus erneuerbaren Quellen</i>	+	++	+++	+
	<i>Entkopplung (des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung)</i>	+	++	+	+++
	<i>Abfallgenerierung</i>	++	++	+	+++
	<i>Abfallbewirtschaftung (Recycling)</i>	+++	++	+	++

	<i>Wasserstress (übermäßige Nutzung des Wasserdargebots)</i>	++	+	+	++
Gesundheit und Wohlergehen	<i>Grenzüberschreitende Luftverschmutzung (NO_x, NMVOC, SO₂, NH₃, Primärpartikel)</i>	+	+	+	++
	<i>Luftqualität in städtischen Gebieten (Feinstaub und Ozon)</i>	+++	+	+	++
	<i>Chemikalien</i>	++	+++	+	++

Das neue UAP wird auch die städtische und die globale Dimension der EU-Umweltpolitik verstärken, da diese räumlichen Ebenen besondere Probleme und Herausforderungen in Bezug auf Umwelt und Klimawandel aufweisen, die speziell gezielte Konzepte erfordern. Die substantziellen Verpflichtungen, die sich aus der UNCSD-Konferenz der Vereinten Nationen von 2012 zur nachhaltigen Entwicklung (Rio + 20) ergeben, sind ebenfalls in das Programm einbezogen.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen werden die **Politikoptionen** nach einem zweistufigen Ansatz geprüft.

In einem **ersten Schritt** werden drei Optionen für den politischen Inhalt geprüft:

- **Option 1: „Business as usual“.** Bei dieser Option würde weiter mit den bestehenden Rechtsvorschriften und dem derzeitigen Umsetzungsstand gearbeitet.
- **Option 2: intelligentere Umsetzung.** Bei dieser Option würden verstärkt Anstrengungen zur Bewältigung der Grundprobleme unternommen, die als Haupthindernisse für die Erreichung der in der derzeitigen Politik und den bestehenden Rechtsvorschriften festgelegten Ziele angesehen werden. Dabei geht es nicht nur um eine bessere, sondern auch um eine intelligentere Umsetzung, indem geeignete Investitionsanreize und die Kohärenz der Maßnahmen gewährleistet werden.
- **Option 3: intelligentere Umsetzung und Berücksichtigung neuer Erkenntnisse.** Diese Option umfasst neben den unter Option 2 genannten Anstrengungen zusätzliche Anstrengungen, mit denen auf Änderungen der Wissensgrundlage und neue Themen eingegangen wird.

In einem **zweiten Schritt** geht es um die Frage, welche Art von Umweltaktionsprogramm den effizientesten strategischen Rahmen für die Verwirklichung der drei spezifischen Ziele liefern würde (bzw. ob überhaupt eines aufgestellt werden sollte). Geprüft wurden drei Optionen:

- **Option A:** Aufgabe des politischen Konzepts der Umweltaktionsprogramme
- **Option B:** „Business as usual“ — ein neues UAP mit derselben Struktur wie das 6. UAP
- **Option C:** ein neues UAP, das den Schwerpunkt auf eine begrenzte Zahl prioritärer Ziele legt.

Tabelle ES2 gibt die Gesamtbewertung der Optionen anhand der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz wieder. Wie aus der Tabelle hervorgeht, ist die bevorzugte Option eine Kombination von Option 3 und Option C, da diese die besten Ergebnisse in Bezug auf

die drei Kriterien erbringt. Ein strategisches neues UAP, das sich auf die Grundsätze einer intelligenten Rechtsetzung stützt und die Kohärenz fördert, dürfte nicht nur zu Umweltverbesserungen führen, sondern auch (durch Steigerung der Ressourceneffizienz) die Wettbewerbsfähigkeit fördern. In Tabelle ES3 sind die Maßnahmen im Rahmen dieser Option dargestellt, die die spezifischen Ziele betreffen und darüber hinaus ergänzende Maßnahmen umfassen, mit denen auf die Ursachen eingegangen wird.

Tabelle ES2: Gesamtbewertung der Optionen

	Wirksamkeit	Effizienz	Kohärenz
<i>Schritt 1: Wahl von Maßnahmen</i>			
Option 1	0	0	0
Option 2	+	++	+
Option 3 (bevorzugte Option)	++	++	++
<i>Schritt 2: welche Art von UAP?</i>			
Option A	-	-	-
Option B	0	0	0
Option C (bevorzugte Option)	+	+	++

Tabelle ES3: Maßnahmen im Rahmen des 7. UAP und ihr Zusammenhang mit den spezifischen Zielen

Spezifisches Ziel	Maßnahmen, die in erster Linie ein einziges spezifisches Ziel betreffen	Ergänzende Maßnahmen, mit denen auf alle drei spezifischen Ziele eingegangen wird (Rahmenbedingungen)
<p>Gewährleistung, dass das Naturkapital Europas hinreichend widerstandsfähig gegenüber Belastungen und Veränderungen ist</p>	<p>Vollständige Umsetzung der EU-Strategie für den Schutz der Biodiversität bis 2020</p> <p>Entwicklung eines strategischeren Ansatzes für den Schutz und die Verbesserung der Wälder und der von ihnen erbrachten Dienstleistungen</p> <p>Stärkere Einbeziehung von Flächennutzungsaspekten in die Beschlussfassung, unter Umständen auch Festsetzung von Zielvorgaben für Böden und Flächen</p> <p>Weitere Schritte und Maßnahmen zur Beseitigung von für Eutrophierung verantwortlichen Emissionen aus kommunalem und industriellem Abwasser, aus dem Einsatz von Düngemitteln und von Emissionen in die Luft</p> <p>Vollständige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, einschließlich weiterer Schritte zur Verringerung der Auswirkungen auf das Süßwasser (u. a. Stickstoff und Phosphor)</p> <p>Vollständige Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, einschließlich Verringerung der Abfälle im Meer, möglicherweise auch Festsetzung von Zielvorgaben</p>	<p>Verbesserung der Umsetzung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ermöglichung von wirksameren Umweltinspektionen und einer wirksameren Umweltüberwachung - Gewährleistung des Zugangs zu den Gerichten - Förderung von besseren Mechanismen für Beschwerdebehandlung und Schlichtung auf nationaler Ebene - Errichtung von Informationssystemen auf nationaler Ebene zur aktiven Verbreitung ausreichender Informationen, die zeigen, dass das EU-Umweltrecht effektiv umgesetzt wird - Auslotung der praktischen Rolle, die partnerschaftlichen Vereinbarungen bei der Verbesserung der Umsetzung spezifischer Umweltvorschriften zukommen kann <p>Verbesserung der Wissenschafts- und Wissensgrundlage für die Umweltpolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der wissenschaftlich gesicherten Grundlage für die Umweltpolitik (einschließlich deren Zugänglichkeit) durch Vereinfachung, Rationalisierung und Modernisierung der Sammlung, Verwaltung und Weitergabe von Umweltdaten und -informationen - Entwicklung eines systematischen Ansatzes für die Vorwegnahme, die Bewertung und das Management von neuen Umweltrisiken - Schließen von bestehenden Wissenslücken <p>Sicherstellung von geeigneten Investitionsanreizen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung, dass für Umwelt- und Klimaziele angemessene Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, indem a) Umwelt- und Klimaprioritäten in den Partnerschaftsverträgen angemessen berücksichtigt werden, b) sichergestellt wird, dass mindestens 20 % der EU-Haushaltsmittel für den Zeitraum 2014-2020 für klimabezogene Maßnahmen bestimmt sind und die Inanspruchnahme der für Umweltmaßnahmen verfügbaren EU-Mittel gegenüber dem derzeitigen Stand/dem Stand von 2010 um mindestens 25 % gesteigert wird, und c) ein System für die Meldung und Verfolgung umweltbezogener Ausgaben errichtet und angewendet wird - Schrittweise Abschaffung umweltschädlich wirkender Subventionen, zunehmender Einsatz von marktbasierter Instrumenten, einschließlich steuerlicher Maßnahmen - Förderung und Steigerung privatwirtschaftlicher Finanzierungen für umwelt- und klimabezogene Ausgaben, insbesondere durch Erleichterung des Zugangs zu innovativen Finanzierungsinstrumenten - Verstärkte Bemühungen zur umfassenden Messung der Nachhaltigkeit unseres Fortschritts (über das BIP hinaus), einschließlich Bilanzierung des Naturkapitals - Einbeziehung von umwelt- und ressourceneffizienzbezogenen Erwägungen in das Europäische Semester <p>Verbesserung der Integration und Kohärenz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbeziehung von umwelt- und klimabezogenen Auflagenbindungen und Anreizen in politische Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, systematische Ex-ante-Bewertungen der ökologischen (sozialen und wirtschaftlichen) Auswirkungen von politischen Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten
<p>Gewährleistung, dass die Wirtschaft Europas in hohem Maße ressourceneffizient und CO₂-emissionsarm ist</p>	<p>Vollständige Umsetzung des Klima- und Energiepakets der EU bis 2020</p> <p>Vollständige Umsetzung des Abfallrechts der EU und Nutzung von Abfällen als Ressource, insbesondere indem die Anwendung der Abfallhierarchie und der effiziente Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten sichergestellt werden, einschließlich der praktisch vollständigen Beseitigung von Deponien und der Begrenzung der energetischen Verwertung</p> <p>Beseitigung von Hindernissen, denen umweltfreundliche Recyclingtätigkeiten in der EU auf dem Binnenmarkt ausgesetzt sind</p> <p>Verringerung der gesamten Umweltauswirkungen von Produktion und Verbrauch mit den Bereichen Nahrungsmittel, Wohnen und Mobilität als besonderen Schwerpunkten, unter Umständen auch Festsetzung von Zielvorgaben</p>	<p>Verbesserung der Integration und Kohärenz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbeziehung von umwelt- und klimabezogenen Auflagenbindungen und Anreizen in politische Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, systematische Ex-ante-Bewertungen der ökologischen (sozialen und wirtschaftlichen) Auswirkungen von politischen Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten
<p>Gewährleistung, dass Gesundheit und Wohlergehen der Bürger der EU weiterhin von einem</p>	<p>Aktualisierung der EU-Politik zur Luftreinhaltung unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, Identifizierung kostengünstiger Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung an</p>	<p>Verbesserung der Integration und Kohärenz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbeziehung von umwelt- und klimabezogenen Auflagenbindungen und Anreizen in politische Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, systematische Ex-ante-Bewertungen der ökologischen (sozialen und wirtschaftlichen) Auswirkungen von politischen Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten

Spezifisches Ziel	Maßnahmen, die in erster Linie ein einziges spezifisches Ziel betreffen	Ergänzende Maßnahmen, mit denen auf alle drei spezifischen Ziele eingegangen wird (Rahmenbedingungen)
hohen Umweltschutzniveau profitieren	der Quelle und Verstärkung der Anstrengungen, um die vollständige Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zur Luftreinhaltung zu erreichen	Verbesserung der Nachhaltigkeit von städtischen Gebieten <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützungsmaßnahmen, damit ein Großteil der Städte in der EU die Mindestnachhaltigkeitskriterien erreichen können Gewährleistung eines wirksamen internationalen Handelns <ul style="list-style-type: none"> - Fokussierung der Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern der EU auf die Förderung von bewährten Verfahren in der heimischen Umweltpolitik und im heimischen Umweltrecht und Annäherung bei multilateralen Umweltverhandlungen - Ratifizierung wichtiger noch nicht ratifizierter oder neuer internationaler Umweltübereinkommen weit vor 2020 und Gewährleistung einer wirksamen Beteiligung der EU an anderen internationalen Prozessen - Initiierung und Umsetzung von Maßnahmen zum weltweiten Schutz der Wälder - Fokussierung der Zusammenarbeit mit den unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallenden Ländern auf die schrittweise Annäherung an die wesentlichen umweltpolitischen Maßnahmen der EU - Proaktive Mitwirkung an einem internationalen Arbeitsplan zur Heraufsetzung der Klimaschutzziele durch Ermittlung und Förderung der konkreten Umsetzung von kostengünstigen Optionen für eine Reihe von Klimaschutzmaßnahmen, die die „Ambitionsücke“ bis 2020 schließen können - Vollständige Einbeziehung des substanziellen Ergebnisses der UNCSD-Konferenz von 2012 in unsere Maßnahmen auf europäischer, regionaler, internationaler und globaler Ebene
	Aktualisierung der EU-Politik zur Lärmbekämpfung unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, Identifizierung kostengünstiger Maßnahmen zur Reduzierung von Lärm an der Quelle	
	Verstärkung der Anstrengungen zur Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie (insbesondere für Kleinanbieter) und der neuen Badegewässerrichtlinie mit dem Ziel, bis 2020 einen Einhaltungsgrad von über 95 % zu erreichen	
	Ausarbeitung einer Strategie für eine nichttoxische Umwelt unter Berücksichtigung der Kombinationseffekte von Chemikalien und von Sicherheitsfragen in Bezug auf endokrine Disruptoren sowie Entwicklung eines umfassenden Konzepts zur Minimierung der Exposition gegenüber gefährlichen Stoffen. Berücksichtigung von Sicherheitsfragen in Bezug auf Nanowerkstoffe im Rahmen eines kohärenten Konzepts für die verschiedenen Rechtsvorschriften	
	Vereinbarung und Umsetzung einer EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich der Einbeziehung solcher Anpassungserwägungen in wichtige Initiativen und Bereiche der EU-Politik	
	Weitere Verringerung von Wasserstress in der EU	

Aufgrund des strategischen Charakters des Programms werden die Ergebnisse zum Teil von den jeweiligen Politikinstrumenten abhängen, die zur Umsetzung der festgelegten prioritären Ziele ausgewählt werden. Dies wird erst nach der Durchführung von Folgenabschätzungen bestimmt. Die Wahl der Instrumente wird die Kostenwirksamkeit und spezifische soziale und wirtschaftliche Auswirkungen, aber auch die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Umsetzung der auf EU-Ebene vereinbarten Strategien und Rechtsvorschriften beeinflussen.

Grünere und effizientere Technologien, verbesserte Produktivität und neue Beschäftigungsmöglichkeiten werden Wachstum und Beschäftigung fördern. Ein kohärenter und stärker integrierter politischer Rahmen zur Förderung von Ressourceneffizienz und grüneren Produkten wird auch KMU helfen, die sich um mehr Ressourceneffizienz bemühen, indem ihre Produktionskosten gesenkt werden und ihnen der Zugang zu neuen Märkten erleichtert wird. In der Zwischenzeit muss die Widerstandsfähigkeit unserer Ökosysteme, die das Wachstum fördern und die Gesundheit unserer Bürger schützen, unbedingt gestärkt werden, um die Nachhaltigkeit unseres wirtschaftlichen Fortschritts zu gewährleisten.

Die Kommission wird die Umsetzung des neuen UAP über den regulären Monitoringprozess der Strategie „Europa 2020“ überwachen. Da die meisten der in dieser Folgenabschätzung genannten Maßnahmen bestehende Politikbereiche betreffen, sind die derzeitigen Indikatoren für eine angemessene Überwachung der erzielten Fortschritte geeignet. Für neue Themen werden gegebenenfalls Indikatoren im Rahmen von Folgenabschätzungen festgelegt, die als Teil des Verfahrens zur Bestimmung der bestgeeigneten politischen Maßnahmen zur Behandlung dieser Themen durchgeführt werden. Das Programm wird vor 2020 einer umfassenden Bewertung unterzogen.