7. UMWELTAKTIONS-PROGRAMM

Beitrag der österreichischen Umweltverbände

Einleitung

Die EU-Kommission arbeitet derzeit an einem neuen EU-Umweltaktionsprogramm (UAP), nachdem sie sich erst im letzten September dazu durchringen konnte, ein solches überhaupt zu verfassen. Dieses Zögern führt dazu, dass es eine Lücke zwischen der Laufzeit des 6. und des 7. UAP geben wird, da das 6. UAP Ende Juli dieses Jahres enden wird

Die Frage ist nun, wie das 7. UAP aussehen soll. Um diese Frage zu beantworten, muss man sie zunächst aus zwei Perspektiven betrachten:

1. Vor welchen Herausforderungen steht die europäische Umweltpolitik?
2. Was ist die Funktion der Umweltaktionsprogramme, woraus beziehen sie ihren Mehrwert?

Aus der Synthese beider Anfangsfragen ergeben sich zentrale Handlungsfelder, Ziele und Maßnahmen sowie Fragen zur Laufzeit.

Im Folgenden wird zunächst auf die Herausforderungen, die sich der EU-Umweltpolitik in den nächsten Jahren stellen, eingegangen, ausgehend vom Ansatz der ökologischen Grenzen (Rockström et al. 2009). Anschließend wird auf die Funktion, die Umweltaktionsprogramme in der EU-Umweltpolitik einnehmen, eingegangen. Im dritten Teil werden unter Berücksichtigung der Resultate der ersten beiden Abschnitte konkrete Aktionsfelder, auf die im 7. UAP fokussiert werden sollte, herausgearbeitet.

Herausforderungen im 21. Jahrhundert

Die EU hat seit den Anfängen ihrer Umweltpolitik signifikante Fortschritte bei vielen Umweltproblemen erreicht und eine umfassende umweltpolitische Gesetzgebung aufgebaut. Luft- und Wasserverschmutzung sind zurückgegangen, es gibt eine Regulierung von Chemikalien und ein EU-weites Netzwerk von Schutzgebieten. Dennoch schreitet der Verlust an biologischer Vielfalt (Arten, Lebensräume, genetische Vielfalt) EU-weit und global nahezu ungehindert fort (GBO 3). Der „ökologische Fußabdruck" der EU ist untragbar groß und die geschätzten finanziellen Verluste („costs of inaction") liegen allein in der EU bei mindestens 50 Milliarden Euro pro Jahr.

Gleichzeitig sind die neuen Probleme, denen die Umweltpolitik sich gegenüber sieht, von einer anderen Qualität als die, die sie mit ihren bisherigen Maßnahmen und Instrumenten in den Griff bekommen hat. Die neuen Umweltprobleme haben globale, langfristige und systemische Dimensionen, da sie in der Übernutzung von Ressourcen und Ökosystemen begründet sind (EEA 2010). Die Antwort kann daher nicht (allein) eine sektorale Regulierung sein, es geht vielmehr um eine Transformation des gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems weg von einem fossilen und ressourcenintensiven System, hin zu einem ökologisch nachhaltigen.

Nachhaltige Entwicklung ist mehr als „Green Economy". Nichtsdestoweniger ist eine grünere Wirtschaft zentraler Bestandteil von Nachhaltiger Entwicklung. Es geht angesichts der globalen Krisen und Problemlagen

nicht um das Ob einer grüneren Wirtschaft, sondern um das Wie. Es gilt, eine klare Trennlinie zu ziehen gegenüber Versuchen, business as usual grün anzustreichen und so alten Wein in neuen Schläuchen zu verkaufen. Von einer grünen Wirtschaft, die diesen Namen verdient, sind wir weit entfernt. Eine wirklich grüne Wirtschaft ist mehr als nur neue Technologien und neue Geschäftsfelder. Sie muss die Grenzen des Wachstums auf einem begrenzten Planeten respektieren, und dafür brauchen wir eine „Große Transformation", die uns weg von der Wachstumsfixierung, hin zu nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen führt. Dass die Green Economy nicht ablenken darf vom Weg zu einer Gesellschaft, die nicht mehr auf Wachstum ausgerichtet und angewiesen ist, muss dabei immer mitgedacht werden.

In einzelnen Sektoren und Industrien ist dabei ein Schrumpfen oder Stagnieren der Wirtschaft schon jetzt notwendig – darunter die konventionelle Energieerzeugung, aber auch die primär energetische Nutzung von Biomasse durch sogenannte Energieernten.

Um diese Transformation auf EU-Ebene weiter voranzutreiben, müssen die Interdependenzen zwischen einzelnen Umweltproblemen besser adressiert werden. Der Fokus verschiebt sich weg von „klassischer" Umweltpolitik hin zur Ökologisierung relevanter Politikfelder wie Agrar-, Fischerei-, Finanz- und Energiepolitik. Hinzu kommen neue Probleme wie die Wirkung von Chemikaliencocktails und hormonähnlichen Stoffen, die wachsenden Ressourcenansprüche der Bioökonomiebranche und die Nanotechnologie.

Rockström et al. (2009) quantifizieren in ihrem Artikel auf der Basis naturwissenschaftlicher Befunde Grenzen („thresholds") für sechs globale ökologische Systeme, darunter Klima und Biodiversität. Innerhalb dieser konservativen und Unsicherheiten berücksichtigenden Grenzen liege der „sichere Handlungsrahmen" für menschliche Aktivität. Außerhalb der Grenzen drohe das globale Erdsystem außer Balance zu geraten mit fatalen Folgen für einen großen Teil der Menschheit. In drei Systemen haben wir laut Rockström et al. die definierten Grenzen bereits überschritten (Klima, Biodiversitätsverlust, menschlicher Einfluss auf den Stickstoffkreislauf), bei vier weiteren droht die Überschreitung der Tragfähigkeitsgrenzen.

Aus dem Konzept der ökologischen Grenzen lässt sich ableiten, dass EU-Politik eine Langfristperspektive einnehmen muss und nicht am Konzept der kurzfristigen Wirtschaftlichkeit orientiert sein darf. Es ist also sinnvoll, in einem 7. Umweltaktionsprogramm die 2050-Dimension, die in der Klima- und Energiepolitik sowie bei Biodiversität und Verkehr bereits eingenommen wurde, auf andere Schlüsselbereiche wie den Landverbrauch auszuweiten. Die österreichischen Umweltverbände können einen wichtigen Beitrag zu dieser Diskussion leisten. In diesem Papier sollen für einzelne Politikbereiche Langfristziele mit Zwischenzielen für 2030 vorgeschlagen oder es soll, wo dies zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich ist, die Debatte über Zwischenziele angestoßen werden. Damit wir 2030 Fortschritte gemacht haben, müssen diese Ziele jetzt verbindlich und messbar gemacht werden – es muss sich um konkrete Zwischenziele handeln, nicht um vage Meilensteine, wie wir sie aus den Langfristfahrplänen der Kommission kennen. Aus diesen konkreten Zielen müssen dann wirksame Maßnahmen folgern, die allerdings nicht im UAP festgelegt werden müssen.

Die Funktion des 7. UAP

Umweltaktionsprogramme setzen seit den 1970er-Jahren den strategischen Rahmen für die mittelfristige EU-Umweltpolitik. Da es in den letzten beiden Jahren aber eine Fülle von Strategien[1] mit umweltpolitischen Implikationen auf EU-Ebene gab, wurde die Frage nach dem Mehrwert durch das 7. UAP wiederholt gestellt.

Zunächst hat das 7. UAP durch seine Verabschiedung im Ordentlichen Verfahren (gleichberechtigte Beteiligung von Kommission, Rat und Parlament) eine höhere Verbindlichkeit und Legitimation als die übrigen Strategien.

Damit das 7. UAP aber auch politisch und strategisch einen Mehrwert bekommt, ist es wichtig, dass es ein Aktionsprogramm ist, kein einfaches Arbeitsprogramm. Das heißt, es muss die strategische Ausrichtung der EU-Umweltpolitik abstecken und daraus die zentralen Ziele ableiten. Auch muss es nicht detaillierte

Maßnahmen festlegen, sondern den strategischen Rahmen, aus dem sich dann die zu beschließenden Maßnahmen ableiten. Es darf nicht bloß die Richtlinienrevisionen auflisten, die ohnehin in den nächsten Jahren geplant sind.

In der aktuellen Situation bedeutet dies, dass das 7. UAP den Sprung zur langfristigen Neuordnung der Umweltpolitik als einen Treiber für die Transformation des Wirtschaftssystems hin zu einem ressourcenschonenden Wirtschaften im Rahmen einer gerechten Gesellschaft schaffen muss. Die nachhaltige, grüne Wirtschaft ist kein Selbstläufer, sondern bedarf politisch gesetzter sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen. Eine nachhaltige Wirtschaftsweise, ein Leben – in der EU und global – innerhalb der ökologischen Grenzen des Planeten, eine sozial gerechte Entwicklung, eine Reduzierung des enormen ökologischen Fußabdrucks des Durchschnittseuropäers – das liefert uns nicht der Markt, das bekommen wir nur durch eine Politik, die genau darauf abzielt.

Durch das Deutlichmachen der zentralen Rolle der Umwelt für die Wirtschaft kann auch das erklärte Ziel der dänischen Ratspräsidentschaft erreicht werden, dass sich nicht nur die EU-Umweltminister mit dem 7. UAP beschäftigen, sondern dass dieses auch auf die Agenda der Staats- und Regierungschefs kommt. So soll die Position des UAP gestärkt werden. Umweltpolitik ist tatsächlich eines der erfolgreichen Narrative der EU. Sie kann als wesentlicher Teil einer kohärenten Nachhaltigkeitsstrategie der EU zu einer neuen kraftvollen Positiv-Vision der sich in einer Identitätskrise befindenden EU beitragen.

Die öffentliche Akzeptanz für EU-Umwelt- und Klimapolitik ist hoch. Gleichzeitig gelten EU-Staaten (noch) als Vorreiter in grünen Technologien, während die gesamte geopolitische und wirtschaftliche Bedeutung der EU schrumpft. Europa als Vorreiter in einer Transformation zu CO_2-armem und umweltschonendem Wirtschaften und einer neuen Form von Wohlstand kann die Stimme der EU in internationalen Verhandlungen stärken. Zudem ist das Vertrauen der BürgerInnen in die EU stark angeschlagen. Eine neue EU-Politik, die von ökologischen Grenzen ausgeht und nicht mehr von der reinen Maßgabe des BIP-Wachstums, die Wohlstand neu definiert, „grünen" Fortschritt antreibt und die gesellschaftliche Transformation forciert, kann als neues sinnstiftendes Narrativ der EU fungieren. Es ist daher wichtig, die grundlegende Rolle zu betonen, die die Umwelt mit der Bereitstellung von Ressourcen und Ökosystemdienstleistungen für die darin jeweils eingebetteten sozialen und ökonomischen Systeme spielt (Polanyi).

Das 7. UAP kann dabei nicht die EU-Nachhaltigkeitsstrategie ersetzen – ebenso wenig wie Wirtschaftsstrategie EU 2020 das kann. Als Umweltprogramm ist es hingegen ein wichtiger Baustein für die Überprüfung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie, die Umweltverbände wiederholt und nachdrücklich einfordern. Hier ist unbedingt Kohärenz und Konsistenz zwischen den Zielsetzungen erforderlich.

Um das 7. UAP möglichst schlank und strategisch fokussiert zu halten, ist es nicht sinnvoll, alle anstehenden Revisionen der bestehenden EU-Regelungen (z.B. in den Bereichen Luft und Wasser) einzubeziehen. Auch Doppelungen mit bereits existierenden Strategien sollen weitestgehend vermieden werden. Ziele aus den „2050-Fahrplänen" (zu Ressourcen und Klima), die eher analytischen Charakters sind, müssen hingegen im 7. UAP konkretisiert und verbindlich gemacht werden.

Laufzeit

Da die EU-Kommission die Entwicklung des 7. UAP bis kurz vor Ende der Laufzeit des 6. UAP aufgeschoben hat, müssen jetzt die Verhandlungen über das neue UAP zügig begonnen und abgeschlossen werden. Es scheint daher sinnvoll, das 7. UAP mit einer Laufzeit von fünf Jahren als Interimsprogramm zu konzipieren. Gleichzeitig soll schon jetzt festgelegt werden, dass es ein 8. UAP geben wird, das ab 2018 verhandelt und im 7. UAP vorbereitet wird. Auf diese Weise wären Maßgaben aus dem 8. UAP dann den Verhandlungen zum übernächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) vorgeschaltet. Auch die Ergebnisse des 5. IPCC-Sachstandsberichts, der 2013/14 erscheint, könnten so rascher mit in die EU-Aktionspläne integriert werden.

Forderungen für die zentralen Aktionsfelder

Damit das 7. UAP seiner im 3. Abschnitt dargestellten Rolle als Aktionsprogramm gerecht wird, darf es kein „Bauchladenprogramm" mit lauter kleinteiligen Maßnahmen sein. Dennoch ist für Umweltverbände unverzichtbar, möglichst konkrete übergeordnete Ziele zu verabschieden. Diese sollten – wie im 2. Abschnitt dargestellt – von der Perspektive der ökologischen Grenzen ausgehen und eine langfristige Perspektive einnehmen. Das heißt, es sollen Diskussionen über 2050-Ziele in Bereichen außerhalb der Klima- und Biodiversitätspolitik, wo dies bereits geschehen ist, angestoßen werden. Die Meilensteine aus dem Ressourceneffizienzfahrplan können dabei eine Grundlage für die Langfristziele bieten. Sie müssen aber konkretisiert, quantifiziert und messbar gemacht werden. Als mittelfristige Perspektive für Ziele scheint 2030 sinnvoll. Integration ökologischer Belange in Budget, Vertrag und sektorale Politiken zu Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei sowie die Umsetzung von Umweltrecht sind dabei wichtige Querschnittsmaßnahmen. Bildungsmaßnahmen gekoppelt mit gestärkten Partizipationsmöglichkeiten müssen die Maßnahmen begleiten.

Klima

Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich schon im Oktober 2009 darauf geeinigt, bis 2050 die Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 Prozent zu verringern. Diese Zielmarke orientiert sich an den Aussagen des IPCC-Berichts, was getan werden müsste, um unter 2 Grad Erwärmung zu bleiben. Mit dem Fahrplan für eine CO_2-arme Wirtschaft bis 2050 hat die EU-Kommission eine Analyse vorgelegt, wie dieses Langfristziel kosteneffizient erreicht werden kann. Aus der Perspektive der Umweltverbände ist es sehr wichtig, dass die Bekämpfung des Klimawandels in die Umweltagenda eingebettet bleibt und nicht nur unter dem Aspekt der Treibhausgasreduktion gesehen wird. Dies bedeutet, Klima- und Umweltpolitik zusammenzudenken, etwa mit den Politikfeldern Biodiversität und Ressourcenschonung, um die Kohärenz sicherzustellen und negative Wechselwirkungen zu verhindern. Daher ist es unumgänglich, dass Klima eines der Schwerpunktthemen im 7. UAP wird.

Das 7. UAP muss:

- ein verbindliches Bekenntnis zum 2050-Dekarbonisierungsziel für die EU-Wirtschaft enthalten, das sich an den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Stabilisierung der globalen Erwärmung bei weniger als 2 Grad bzw. 1,5 Grad orientiert.
- die Kommission auffordern, bis Anfang 2014 ein neues Klima- und Energiepaket vorzuschlagen, in dem verbindliche Ziele zur Emissionsverringerung, für Erneuerbare Energien und zum Energiesparen für 2030 festgelegt werden. Die Basis dafür muss ein unilaterales Emissionsreduktionsziel der EU von mindestens 30 Prozent bis 2020 sein.
- sicherstellen, dass die Ziele so ehrgeizig formuliert werden, dass sie den Umbau zu einer CO_2-armen Wirtschaft in der EU unabhängig von den internationalen Klimaverhandlungen antreiben. Um diese Transformation zu erreichen, soll es sich bei den Emissionsreduktionen um europäische handeln, die nicht durch Offsets erreicht werden dürfen. Um ein Verlagern energieintensiver Produktion ins Ausland zu vermeiden, soll eine Lebenszyklusperspektive beim Errechnen des CO_2-Rucksacks von Produkten eingenommen werden.
- Schwellen- und Entwicklungsländern bei der Erreichung ihrer eigenen Low-Carbon-Entwicklungsziele unterstützen. Dortige Reduktionspotenziale sollen dort genutzt und gutgeschrieben werden.
- festschreiben, dass die Maßnahmen, die zum Erreichen der Emissionsreduktionsziele beschlossen werden, sich nicht negativ auf andere Umweltbereiche auswirken dürfen. Dabei muss insbesondere der zunehmende Druck auf Biodiversität und Fläche in der Ausformulierung der Maßnahmen berücksichtigt werden
- Die Energiewende mit der langfristigen Zielsetzung der Vollversorgung mit erneuerbaren Energieträgern weg von fossilen Energieträgern (Gas, Öl, Kohle) und Atom hin zu weitgehender Ausschöpfung von Potenzialen

der Energieeffizienz und ökologisch und sozial verträglich erschlossenen erneuerbaren Energieträgern auf europäischer Ebene einleiten und konsequent verfolgen.
- über den Rahmen der EU hinaus gemeinsame Strategien mit Industriestaaten, Schwellenländern und Entwicklungsländern zu Ressourcennutzung und Klimaschutz unter ökologisch und sozial verträglichen und ökonomisch gerechten Aspekten zu entwickeln.

Landnutzung und Biodiversität

Der Verlust an biologischer Vielfalt (Arten, Lebensräume, genetische Vielfalt) schreitet EU-weit und global nahezu ungehindert fort (GBO 3). Nachdem auch die EU ihr 2001 beschlossenes 2010-Ziel verfehlt hat, haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Gipfel im März 2010 ein neues, ambitionierteres 2020-Ziel beschlossen: bis 2020 den Verlust an biologischer Vielfalt zu stoppen, geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen und den „ökologischen Fußabdruck" der EU weltweit zu verringern. Doch der Druck auf die Ökosysteme wird durch die zunehmende Nutzung von Biomasse für Energie und Chemie sowie den Flächenverbrauch durch Solar- und Windparks neben der Beanspruchung für den Anbau von Futter- und Nahrungsmitteln ohne politisches Umlenken weiter steigen. Die zentralen Inhalte und Ziele der vollständigen Umsetzung des internationalen Abkommens zum Schutz der Biodiversität sowie der EU-Biodiversitätsstrategie sollten dabei in das 7. UAP integriert werden. Zudem müssen neue Entwicklungen, wie die Diskussion über das „habitat banking"[2], sehr kritisch begleitet werden. Es ist sicherzustellen, dass solche Ausgleichsmaßnahmen auch für Natura 2000 oder andere besonders geschützte Gebiete nicht möglich werden sollen, um nicht deren Erschließung und Zerstörung zu ermöglichen.

Das 7. UAP muss:

- sicherstellen, dass das von den Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im März 2010 beschlossene 2020-Ziel zum Schutz der biologischen Vielfalt sowie die 2050-Vision erreicht werden.
- sicherstellen, dass die zur Erreichung dieser Ziele beschlossene EU-Biodiversitätsstrategie vom Mai 2011 mit ihren 6 Hauptzielen und 20 Aktionsfeldern vollständig und zeitnah umgesetzt wird.
- verhindern, dass sogenanntes habitat banking in Natura-2000-Gebieten möglich wird.
- die Diskussion über 2050-Ziele für direkte und indirekte Landnutzungsänderung beginnen. Bis 2015 sollten 2050-Ziele für den globalen Landverbrauch verabschiedet werden, die an wissenschaftliche Erkenntnisse gebunden sind.
- auf Basis der 2050-Ziele Zwischenziele für 2030 definieren und die dafür notwendigen Maßnahmen unmittelbar auf den Weg bringen.
- bis 2015 den Beitrag des ökologischen Landbaus und anderer Solarenergie-basierter Landnutzungsformen für Bodenschutz und Biodiversität ermitteln und Politikinstrumente zur Förderung der für Bodenschutz und Biodiversität vorteilhaftesten Agrarwirtschaftsformen auf den Weg bringen.
- die direkten und indirekten Auswirkungen von Konsum und Produktion auf die weltweite Landnutzung für Bodenschutz und Biodiversität ermitteln und Verbesserungsmaßnahmen identifizieren.
- bis 2017 die Gemeinsame Agrarpolitik anhand der Kriterien Verbesserung der Biodiversität und Verbesserung des Bodenschutzes prüfen.
- bis 2015 die Auswirkungen des Beimischungsziels für Agrarkraftstoffe auf Biodiversität und Bodenschutz in der EU und in den Lieferländern für Pflanzenkraftstoffe prüfen und gegebenenfalls revidieren.
- einen Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung von Biomasse (Kaskadennutzung) vorsehen.
- Instrumente für einen schonenderen Umgang mit Böden und der Begrenzung der Neu-Versiegelung entwickeln.
- eine Strategie für den Umgang mit gebietsfremden invasiven Arten entwickeln und ggf. anpassen.

Rohstoffe und natürliche Ressourcen

Rohstoffe und Ressourcen sind im letzten Jahr in den Fokus der EU gerückt. Es ist wichtig, die Debatte nicht nur unter den Überschriften Rohstoffsicherheit und Effizienzsteigerung laufen zu lassen. Im 7. UAP muss Rohstoffpolitik erstens mit einem Fokus auf Schonung und Suffizienz, also die absolute Verringerung von Rohstoff- und Ressourcenverbrauch, neu gedacht werden. Zweitens müssen menschenrechtliche, soziale und ökologische Aspekte der Rohstoffförderung von der EU mitgedacht werden.

Das 7. UAP muss:

- die Meilensteine aus dem Ressourceneffizienzfahrplan bis 2013 konkretisieren und verbindlich machen.
- ein Bekenntnis zu Total Material Requirement (TMR) als Leitindikator und Land-, Wasser- und CO_2-Fußabdrücke als Begleitindikatoren enthalten.
- das Ziel enthalten, den Pro-Kopf-Materialverbrauch in der EU bis 2050 von aktuell 16 Tonnen auf höchstens 6 Tonnen (DMC, Domestic Material Consumption) zu senken. Ein Bekenntnis zum Ziel einer „Zero Waste Society" beinhalten und Maßnahmen im Rahmen der Revision der Abfallrahmenrichtlinie 2014 einleiten.
- ehrgeizige Ziele in der Produktpolitik vorgeben:
- bis 2015: Ausweitung der Gewährleistungsfristen, um geplanter Obsoleszenz entgegenzuwirken: Erhöhung von derzeit 2 auf 3 Jahre; Ausweitung der Frist, in der die Beweislast beim Verkäufer liegt, von derzeit 6 Monaten auf ein Jahr.
- fortwährend: Einführung und Weiterentwicklung eines ambitionierten Ressourcen-Top-Runner-Programms, bei dem die Top-Runner-Kriterien fortlaufend weiterentwickelt und an den ressourcenschonendsten Modellen ausgerichtet werden.
- Umweltverträglichkeitsprüfungen und Zertifizierungssysteme für den Abbau von Rohstoffen einführen. Bestimmte Gebiete wie UNESCO-Weltnaturerbegebiete, Nationalparks sowie Naturschutzgebiete und Natura-2000-Schutzgebiete müssen vom Abbau ausgeschlossen werden.
- das Ziel enthalten, dass nur noch Rohstoffe in die EU exportiert werden, bei deren Abbau zumindest die nationalen Gesetze zum Arbeitnehmerschutz oder die Normen der UN-Sonderorganisation zum Arbeitsschutz, zu umliegenden Gemeinden und zum Umweltschutz nachweislich eingehalten wurden.
- sich für verbindliche Transparenzstandards der Zahlungsströme im Rohstoffsektor einsetzen, wie sie derzeit auf europäischer Ebene diskutiert werden. Konkret sollte für in Europa eingeführte Rohstoffe offengelegt werden, wie viel die Unternehmen für den Zugang und den Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen gezahlt haben, länderbezogen (country-by-country) und projektbezogen (project-by-project).
- negative Wechselwirkungen mit Biodiversität auch bei der stofflichen Nutzung durch Biomasse diskutieren und berücksichtigen (siehe Energie).

Umwelt und Gesundheit

Die EU hat eine lange Tradition im Schutz der menschlichen Gesundheit durch umweltpolitische Gesetzgebung, z.B. in den Bereichen Wasserqualität, Luftverschmutzung, Lärm und Chemikalien. Die einzelnen anstehenden Richtlinienrevisionen sollen hier nicht separat aufgeführt werden, ihre vollständige Umsetzung wird vorausgesetzt. Es gibt aber neue Risiken, denen durch eine einfache Anpassung des bestehenden Acquis nicht beizukommen ist. Deshalb ist es aus Perspektive der Umweltverbände wichtig, dass auch Umwelt und Gesundheit ein Schwerpunktbereich des 7. UAP wird.

Das 7. UAP muss:

- die Verwendung von Nano-Materialien strengen Sicherheitsgesetzgebunden unterwerfen und insbesondere Risikotests fordern.

- Wege finden, um endokrin wirksame Chemikalien effektiv zu identifizieren und zu regulieren.
- Cocktaileffekte und Niedrigdosierungen im Chemikalienbereich angehen.
- bis 2015 eine ursachenorientierte Strategie gegen die Zunahme von Antibiotika-Resistenzen aus Intensivtierhaltungen auf den Weg bringen.
- Gesundheitskosten in Kosten-Nutzen-Berechnungen für alle Politikmaßnahmen einbeziehen, insbesondere im Klima- und Energiebereich.
- Bis 2015 eine ursachenorientierte Strategie gegen die Zunahme von Antibiotika-Resistenzen aus Intensivtierhaltungen auf den Weg bringen.

Ökologisierung sektoraler Politiken

Das 7. UAP muss dazu beitragen, Umweltbelange in alle Politikfelder zu integrieren. Das gilt besonders für die Bereiche mit den bisher größten negativen ökologischen Auswirkungen – Energie, Landwirtschaft, Verkehr und Fischerei, ebenso für die Finanzpolitik (siehe dazu 5.6 Greening the Budget). Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder ist schon lange ein Ziel der EU, kommt aber in der Politikformulierung dann doch immer wieder zu kurz. Es ist daher sinnvoll, im 7. UAP Umweltziele für diese Sektoren zu definieren.

Das 7. UAP muss:

<u>im Bereich Energie:</u>
- verbindliche Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie zum Energiesparen für 2030 diskutieren. Für die Erreichung des CO_2-Reduktionsziels von 80-95 Prozent in 2050 ist die Dekarbonisierung des Energiesystems notwendig. Verbindliche Zwischenziele müssen das langfristige Ziel einer Energieversorgung auf der Basis von 100 Prozent Erneuerbaren Energien bis 2050 berücksichtigen. Durch verbindliche mittel- und langfristige Ziele wird Planungssicherheit für die Energiewirtschaft erreicht.
- sicherstellen, dass der weitere notwendige Ausbau der Erneuerbaren nicht zu Lasten der Biodiversität geht, sondern naturverträglich und landschaftsgerecht gestaltet wird.

<u>im Bereich Verkehr:</u>
- verbindliche Ziele zur Verringerung der CO_2-Emissionen des Sektors um 60 Prozent bis 2050 mit einem Zwischenziel von 20 Prozent bis 2020, gemessen am Niveau von 1990 enthalten.
- verbindliche Ziele zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Schiffen um mindestens 40 Prozent bis 2050 setzen.
- die Verlagerung von 50 Prozent des Personen- und Güterverkehrs bis 2050 über mittlere Entfernungen zwischen Städten auf Eisenbahn und Schiffe verbindlich machen und das Ziel enthalten, dass 2050 keine Pkw mehr mit konventionellen Kraftstoffen in den Städten betrieben werden.
- die Ratifizierung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention fordern.

<u>im Bereich Landwirtschaft:</u>
- die Vergabe jeglicher Subventionen an ökologische Belange knüpfen. Land- und Forstwirtschaft müssen auch in Bezug auf die Biodiversität nachhaltig werden. Diese Maßgabe muss auch in den Fonds abgebildet sein (public money for public goods).
- dazu beitragen, umweltschädliche Subventionen einzustellen.
- ermitteln, welche der vielfältigen Landwirtschaftsformen in der EU dem Ziel der multifunktionalen Landwirtschaft am ehesten gerecht werden.
- Ziele für den Anteil an Low-Input- und solarbasierten Produktionsformen festlegen.
- überprüfen, ob die Agrarpolitik kohärent mit den Zielen des Klima-, Arten-, Wasser und Bodenschutzes ist.
- einen Beitrag leisten, Spekulationen auf Lebensmittel zu unterbinden.

im Bereich Fischerei:
eine Gemeinsame Fischereipolitik der EU forcieren, die die Ziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie unterstützt und den guten Umweltzustand der Meere und Fischereien wieder herstellt.

- ein verbindliches Bekenntnis enthalten, bis 2015 alle Fischbestände auf dem Niveau des nachhaltig zu erwirtschaftenden Ertrages (Maximum Sustainable Yield) zu fischen. Der MSY-Ansatz wird dabei als absoluter Minimalstandard angesehen, welcher nur ein Zwischenziel auf dem Weg zu einer ökologisch nachhaltigen Bewirtschaftung sein kann.
- dazu beitragen, Subventionen einzustellen, die intensive Fischerei, Überfischung und sektorale Flottenüberkapazitäten befördern.
- die Vergabe der Fischereiquoten streng an wissenschaftlichen Erkenntnissen ausrichten und für alle Bestände ökosystembasierte und regional abgestimmte Mehrjahrespläne aufstellen.
- ein messbares Ziel zur Verringerung des Beifangs bis 2015 festlegen.
- dazu beitragen selektive Fangtechniken zu entwickeln, die den Beifang von Seevögeln, Meeressäugern und anderen Meerestieren vermeiden, und sich für eine schnelle Verabschiedung und Umsetzung eines Planes zur Vermeidung unbeabsichtigter Verluste von Seevögeln (Seabird Action Plan) einsetzen.
- schädliche Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresnatur in ausgewiesenen Meeresschutzgebieten verhindern.

Greening the Budget

Die Funktionslogik der EU als ein „Multilevel-Governance"-Gebilde eröffnet die Möglichkeit, auf mehreren Ebenen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite ökologischer auszurichten.

Die Ausgabenseite der EU-Ebene und der Mitgliedstaaten:
Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (Multiannual Financial Framework - MFF) werden bei Veröffentlichung des Vorschlags für das 7.UAP im Herbst 2012 bereits weit gediehen sein. Jene zur Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik werden ebenfalls nur noch teilweise beeinflussbar sein. Daher kommt dem 7. UAP die besondere Rolle eines übergeordneten Koordinierungsinstruments der EU-Finanzen zu, das demnach auch mit einem Bewertungs- und Evaluierungsmechanismus ausgestattet werden soll.

Das 7. UAP muss:

- die jährliche Budgetplanung anhand ökologischer Kriterien überprüfen.
- alle Ausgaben im kommenden MFF auf ihre Umweltfolgen hin untersuchen. Nur solche Ausgaben dürfen getätigt werden, die zu keinerlei Gefährdung der vereinbarten Umweltziele führen.
- die Kommission und die Mitgliedstaaten zum Vorlegen von Zeitplänen für den vollständigen Abbau von umweltschädlichen Subventionen bis 2020 verpflichten. Eine Überprüfung und Sanktionierung muss über den Jahreswachstumsbericht und das Europäische Semester geschehen.
- die Nutzung der Kohäsionspolitik zur Transformation hin zu einer umweltschonenden Wirtschaft mit klar messbaren, positiven Wirkungen für Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität sicherstellen.
- dazu die mit Sanktionen belegte Maßgabe festlegen, dass Maßnahmen ab 2020 in der Strukturpolitik nur noch dann als förderungswürdig anerkannt werden dürfen, wenn sie eine positive oder neutrale Wirkung auf die Umwelt haben.
- die Finanzierung umweltschädlicher und fossiler Projekte durch die Europäische Investitionsbank stoppen, die ihre Mittel stattdessen für den Umbau des Energiesystems einsetzen sollte.
- eine ausreichende Finanzierung für Natura 2000 mit 6 Milliarden Euro aus den vorhandenen Fonds wie insbesondere Agrar-, Struktur- und Fischereifonds sicherstellen.
- eine ausreichende Finanzierung der Grünen Infrastruktur und der Biodiversität sicherstellen. Das ist besonders im Hinblick auf die Anpassung von Biodiversität und Ökosystemen an den Klimawandel und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant.

- das verbindliche Ziel enthalten, die öffentliche Beschaffung in EU und Mitgliedstaaten bis 2020 zu 100 Prozent an ökosozialen Kriterien auszurichten.

Die Einnahmenseite auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen der EU-Kommission muss die Einnahmenseite des Budgets der Mitgliedstaaten durch eine Verschiebung der Steuerlast weg vom Faktor Arbeit hin zum Faktor Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch ökologisiert werden. Gerade in Zeiten knapper staatlicher Haushalte und des dringenden Bedarfs nach einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung im Sinne eines Strukturwandels hin zur Green Economy sind marktwirtschaftliche Instrumente geeignet, um durch eine umwelt- und ressourcenschonende Umstellung der Wirtschaft neues Potenzial für Wohlstand und Beschäftigung auszuschöpfen. Gleichzeitig ermöglicht eine ökologische Finanzreform, die EU-Klimaziele, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, nicht nur zu erreichen, sondern eine Erhöhung auf mindestens 30 Prozent Emissionsverringerungen bis 2020 nachhaltig umzusetzen.

Das 7. UAP muss daher:

- das Bekenntnis zu einer Verschiebung der Steuerlast hin zum Faktor Umweltverschmutzung/ Ressourcenverbrauch um 10 Prozent bis 2020 sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bis 2014 Zeitpläne zur Umsetzung dieses Ziels vorzulegen, beinhalten. Auch hier muss eine Überprüfung und Sanktionierung über den Jahreswachstumsbericht und das Europäische Semester geschehen.
- für den Fall, dass die EU einmal Eigenmittel erheben und verwalten wird, diese an strenge Umweltkriterien binden und für umweltfreundliche Maßnahmen vorsehen.

Ökologisierung des EU-Vertrags

Der EU-Vertrag wird in den nächsten Jahren aufgrund der nötigen Änderungen im Währungsbereich neu aufgerollt werden. Das 7. UAP könnte ein Greening des Vertrages vorbereiten und Umweltschutz und Nachhaltigkeit (noch) stärker im Vertragswerk verankern. Die anvisierte Stärkung der politischen Union für die Wirtschafts- und Finanzpolitik muss mit einem gestärkten ökologischen Ordnungsrahmen flankiert werden.

Das 7. UAP muss deshalb:

- ein Bekenntnis zur Ausweitung der EU-Kompetenzen sowie zur Anwendung des Ordentlichen Verfahrens mit Gleichberechtigung von Rat und Parlament in den Bereichen Umwelt-, Ressourcen- und Energiesteuern, Landnutzungs- und Raumplanungsfragen,Waldpolitik und Energiepolitik enthalten.

Umsetzung von EU-Umweltrecht

In wohl keinem Rechtsbereich der Europäischen Union kommen die Mitgliedstaaten so nachlässig und zögerlich den von ihnen selbst beschlossenen Verpflichtungen nach wie im Umweltbereich. Dies gilt nicht nur für die absoluten „basics" eines vorsorgenden Umwelt- und Ressourcenschutzes wie die UVP-Richtlinie (1985) oder die EU-Richtlinien zur Umsetzung der Aarhus-Konvention (1998), sondern unter anderem auch für die Vogelschutzrichtlinie (1979) und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (1992). Ein zentrales Ziel des 7. UAP muss daher eine Verbesserung der Umsetzung von EU-Umweltrecht sein, zumal damit auch erhebliche Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden vermieden und viele neue Arbeitsplätze im Umweltbereich geschaffen werden können.

Das 7. UAP muss

- ein Bekenntnis zur Verabschiedung einer Richtlinie über die Einrichtung einer EU-Umweltinspektion bis Anfang 2014 enthalten. Die einzurichtende Inspektion soll die korrekte Umsetzung und Durchführung von sämtlichem EU-Umweltrecht prüfen und forcieren. Sie muss dazu über ein Auditing nationaler Inspektorate hinausgehen, um EU-weit eine Umsetzung von Umweltmaßnahmen auf hohem Niveau zu garantieren.
- den Zugang zum Rechtsweg für BürgerInnen und Nichtregierungsorganisationen verbessern und gleichzeitig die Beschwerdekapazitäten auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten ausbauen, damit BürgerInnen und NGOs ihrer Rolle als „Firebell-Ringers" gerecht werden können. Dazu muss im 7. UAP eine Richtlinie, die im Einklang mit der Aarhus-Konvention steht, vorbereitet werden.
- den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zu Best-Practice Beispielen im Umsetzungsbereich durch die Offene Methode der Koordinierung institutionalisieren.

[1] Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa bis 2050, Leitinitiative für ein ressourcenschonendes Europa, Weißbuch Verkehr 2050, Fahrplan für eine CO_2-arme Wirtschaft bis 2050, Energiefahrplan 2050, Biodiversitätsstrategie, Mitteilung zur Umsetzung von EU-Umweltrecht

[2] Dabei wird der Verlust von Biodiversität an einer Stelle durch Schaffung neuer Schutzgebiete an anderer Stelle kompensiert werden kann, bis hin zur finanziellen Kompensation, die dann für die Alternativschutzgebiete eingesetzt werden kann (Biodiversitäts Offsets). Dabei findet die Kompensation oft durch ganz andere Habitate statt, die nicht die gleiche ökologische Funktion und Bedeutung haben und die dauerhafte Pflege und Erhaltung neuer Schutzgebiete ist oft nicht gewährleistet. Bei Natura-2000-Gebieten ist dagegen immer eine Realkompensation erforderlich, die die Kohärenz des Natura-2000-Netzwerkes sicherstellt.

[3] Die OECD definiert umweltschädliche Subventionen als „the benefits and costs of all kinds of financial supports and regulations that are put in place to enhance the competitiveness of certain products, processes or regions, and that, together with the prevailing taxation regime, (unintentionally) discriminate against sound environmental practices". (S. 7) Sie kommt zum Schluss: „Support removal has been identified as a potential ´win-win´ policy in that it may benefit both the economy and the environment." (OECD 1998)

Literaturverzeichnis

EEA – European Environment Agency. 2010. The European Environment Report – State and Outlook. Copenhagen.

GBO 3 – Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2010. Global Biodiversity Outlook 3. Montréal.

IPCC. 2007. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland.

OECD. 1998. Improving the Environment Through Reducing Subsidies. Part I: Summary and Policy Conclusions. Paris: OECD: 7.

Polanyi - Quelle wird nachgereicht

Rockström et al. 2009. A Safe Operating Space for Humanity. Nature 461: 472-475

Mag.ª Veronika Haunold – EU-Umweltbüro

Mag. Michael Proschek-Hauptmann - Umweltdachverband

Mag. Thomas Alge - Ökobüro

Dr. Klaus Kastenhofer – Global 2000

Reinhard Dayer – Naturfreunde Österreich

Dr. Karl Frais – Naturfreunde Österreich

Dr. Reinhold Christian – Umweltmanagement Austria

Dr. Reinhold Christian – Forum Wissenschaft & Umwelt

Sepp Eisenriegler, MAS, MBA – RepaNet
Verein Reparaturnetzwerk Österreich, Verein zur Förderung der Ressourcenschonung und der Beschäftigung im Umweltbereich

Ing. Dr. Rudolf Pavuza – Verband Österreichischer Höhlenforscher

Berthold Schleich - ARGE Abfallvermeidung, Ressourcenschonung und nachhaltige Entwicklung GmbH

Wege ins Freie.

Dr. Christian Wadsack
OEAV Oesterreichischer Alpenverein