

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall“

(Sondierungsstellungnahme)

(2019/C 110/06)

Berichtersteller: **Arnaud SCHWARTZ**

Befassung	Europäisches Parlament, 3.5.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstellungnahme
Präsidiumsbeschluss	17.4.2018 (im Vorgriff auf die Befassung)
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	27.11.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	12.12.2018
Plenartagung Nr.	539
Ergebnis der Abstimmung	117/2/6
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Ziel der Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts (EIR-Initiative), einen Überblick über die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten zu geben, die maßgeblichen Lücken bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts aufzuzeigen, Abhilfemaßnahmen zu empfehlen und denjenigen Mitgliedstaaten, die bei der Umsetzung in Verzug sind, durch das neue Instrument einer gegenseitigen Unterstützung zwischen den Experten der Mitgliedstaaten Hilfestellung zu bieten.

1.2. Laut der einschlägigen Stellungnahme des EWSA⁽¹⁾ hat die EIR-Initiative klar ergeben, dass die unzureichende, fragmentierte und uneinheitliche Umsetzung des europäischen Umweltrechts ein ernsthaftes Problem in vielen Mitgliedstaaten der EU ist. Nach wie vor scheint eine Ursache der unzulänglichen Umsetzung laut EIR-Initiative der fehlende politische Wille vieler Regierungen in den Mitgliedstaaten zu sein, wesentliche Verbesserungen zu einer politischen Priorität zu machen und ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen (z. B. über den mehrjährigen Finanzrahmen — MFR). Der EWSA bekräftigt deshalb, dass die ordnungsgemäße Umsetzung des europäischen Umweltrechts im Interesse der EU-Bürger ist und einen echten wirtschaftlichen und sozialen Nutzen bringt.

1.3. Der EWSA bestätigt ebenfalls seine in der vorgenannten Stellungnahme⁽²⁾ vertretene Auffassung, dass eine wirksame Umsetzung der Umweltschutzmaßnahmen u. a. von der aktiven Mitwirkung der Zivilgesellschaft — Arbeitgeber, Arbeitnehmer und weiterer Vertreter der Gesellschaft — abhängt. In diesem Sinne wiederholt der EWSA seine Forderung nach einer umfangreicheren und strukturierten Einbeziehung der Zivilgesellschaft, um die EIR-Initiativen zu stärken. Nach Meinung des EWSA müssen die Organisationen der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene Gelegenheit haben, ihr Fachwissen und ihre Erkenntnisse in die Länderberichte einzubringen sowie zu den länderspezifischen strukturierten Dialogen und den Folgemaßnahmen beizutragen. Deshalb ist der EWSA weiterhin bereit, im Rahmen einer wirklich nachhaltigen und kreislauforientierten Wirtschaft eine Mittlerfunktion für den Dialog mit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene wahrzunehmen.

1.4. Im Hinblick auf die Verbesserung der Rechtskonformität und der Governance im Umweltbereich betont der EWSA im Einklang mit seiner Stellungnahme „Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik“⁽³⁾ erneut, dass die gegenwärtigen Missstände das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wirksamkeit des EU-Rechts untergraben, und fordert die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission nochmals auf, umfangreiche

⁽¹⁾ Stellungnahme „Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik“ (Abl. C 345 vom 13.10.2017, S. 114).

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽³⁾ Stellungnahme „Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik“ (Abl. C 283 vom 10.8.2018, S. 83).

Finanzmittel zu mobilisieren, um zusätzliches Personal zur Überwachung der Durchführung der Umweltordnungspolitik und des Umweltrechts einzustellen.

1.5. Der EWSA betont, dass in einigen Fällen auch Umwelteinvestitionen, eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit oder ein starker Durchsetzungsapparat erforderlich sind. Auch wenn es zwar bereits Umweltspektoren gibt, benötigen die EU und ihre Mitgliedstaaten außerdem Fachrichter und Fachstaatsanwälte.

1.6. Der EWSA weist ebenfalls aufs Neue⁽⁴⁾ darauf hin, dass neben Initiativen zur Information und Sensibilisierung der Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit im Hinblick auf die einzuhaltenden Vorschriften auch Maßnahmen zur Überwachung und Durchsetzung auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ ergriffen werden müssen. Im Aktionsplan⁽⁵⁾ nämlich wird den Gründen für Rechtsverstöße, beispielsweise Opportunismus oder fehlendem politischem Willen, nicht Rechnung getragen. Ungeachtet der notwendigen Unterstützung der Mitgliedstaaten kann dieser Aktionsplan wirklich nicht nur auf „weiche“ Maßnahmen setzen, um die Rechtskonformität im Umweltbereich zu verbessern.

1.7. Sowohl die EIR-Initiative als auch der genannte Aktionsplan erstrecken sich über zwei Jahre. Der EWSA macht deshalb geltend, dass er aktiv an der Begleitung und regelmäßigen Weiterentwicklung beider Initiativen mitwirken sollte, um der Zivilgesellschaft bei der fortwährenden Verbesserung der EU-Umweltpolitik Gehör zu verschaffen.

1.8. Aus verschiedenen Arbeiten der Europäischen Kommission wird deutlich, dass zahlreiche Umsetzungslücken auf eine mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den für die Umsetzung des Umweltrechts zuständigen (nationalen, regionalen, lokalen) Governance-Ebenen zurückzuführen sind. Der EWSA fordert die EU auf, die Zivilgesellschaft auch in die Begleitung und fortlaufende Bewertung dieser Umsetzung einzubeziehen.

1.9. Die Bürgerinnen und Bürger der EU messen dem Umweltschutz eine entscheidende Bedeutung bei, sind indes mehrheitlich der Auffassung, dass die EU und die nationalen Regierungen nicht genug für den Umweltschutz tun. Der Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission sollten daher mit Hilfe des EWSA enger zusammenarbeiten, um den Erwartungen der Bürger zu entsprechen. In diesem Sinn könnte der EWSA mit der Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme befasst werden, in der er untersuchen könnte, wie die Zivilgesellschaft stärker zur Erarbeitung und Umsetzung des EU-Umweltrechts beitragen könnte.

1.10. Auf kurze Sicht fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, die im Rahmen der EIR-Initiative erstellten Liste aller in den einzelnen Mitgliedstaaten festgestellten Lücken bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall anderen zugänglich zu machen. Diese Liste sollte auf bei ihr eingegangenen Meldungen sowie einer Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft basieren. Außerdem fordert er die Europäische Kommission auf, Abhilfemaßnahmen festzulegen und durchzuführen. Der EWSA ist bereit, entsprechend seiner Mittel und Fachkenntnis an der Festlegung der Abhilfemaßnahmen sowie an der Beurteilung ihrer künftigen Umsetzung mitzuwirken.

1.11. Nach Meinung des EWSA sollte die Europäische Kommission nicht nur Legislativvorschläge vorlegen, sondern auch die Anwendung der Gesetze erleichtern und unterstützen, die bestehenden Rechtsvorschriften besser aufeinander abstimmen und auch für ihre bessere Übereinstimmung mit dem wissenschaftlichen Fortschritt sowie mit den internationalen Vereinbarungen zum Schutz der Gesundheit und zur Wiederherstellung funktionierender Ökosysteme sorgen, die die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit sind. So ist die Durchführung der Umweltvorschriften insbesondere für die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG) und die Umsetzung von Klimaschutzübereinkommen von zentraler Bedeutung. In dieser Stellungnahme macht der EWSA die zuständigen Stellen daher auf verschiedene Beispiele aufmerksam, wie das Umweltrecht in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall verbessert werden kann.

1.12. Am Beispiel des vor Kurzem vorgelegten Richtlinienvorschlags über Einwegkunststoffartikel lässt sich veranschaulichen, dass die hohe Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen Informations- und Medienkampagnen über die Plastikvermüllung der Ozeane zu verdanken ist, die die Bürger stärker für dieses Problem sensibilisiert haben. Nach Auffassung des EWSA trifft dies auch auf zahlreiche andere Maßnahmen zu, die zum Ziel haben, den Bürgerinnen und Bürgern der EU ein Leben in Gesundheit zu ermöglichen, die Anpassung an den Klimawandel zu erleichtern und der Zerstörung der biologischen Vielfalt Einhalt zu gebieten. Der EWSA bekräftigt in diesem Sinn die Notwendigkeit einer aktiven Einbindung der Zivilgesellschaft im Bereich der Volksbildung sowie einer Ausweitung der Anstrengungen seitens der EU, der nationalen und der lokalen Behörden zur weiteren Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger sowie der öffentlichen und privaten Entscheidungsträger (insbesondere in KMU und KMI) und für diese großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, die das Europäische Parlament mit seinem Ersuchen um Erarbeitung der vorliegenden Sondierungsstellungnahme signalisiert, in der es um die Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall geht.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. Die Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall erstreckt sich auf Bereiche, die vor allem für den Schutz der Ökosysteme relevant sind, erschließt gleichzeitig aber auch neue wirtschaftliche Möglichkeiten und Entwicklungen, die der Gesundheit der EU-Bürger zuträglich sind. Dabei geht es nicht nur um die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht — nur eine erste Etappe —, sondern auch um die Einrichtung der notwendigen Behörden bzw. die Zurverfügungstellung von Humanressourcen, die Übertragung von Kompetenzen und Verantwortung sowie die Bereitstellung von Know-how und Finanzierung. In vielen Fällen sind (öffentliche und/oder private) Umweltinvestitionen erforderlich (bspw. für die Wasseraufbereitung und die Abfallbehandlung), in anderen Fällen müssen Tätigkeiten mit umweltschädlichen Auswirkungen reglementiert werden (bspw. zur Gewährleistung der Luftqualität).

2.3. Eine bessere Umsetzung des EU-Umweltrechts sollte in allen Mitgliedstaaten zu einer Priorität werden, und die zuständigen Behörden sollten verstärkt werden. Der EWSA hat bereits in zahlreichen Stellungnahmen einschlägige und allgemeine Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall ausgesprochen. Daher fordert er dazu auf, diese Stellungnahmen zu den Themen Luft⁽⁶⁾, Wasser⁽⁷⁾ und Abfall⁽⁸⁾ zur Kenntnis zu nehmen.

2.4. Abgesehen von diesen thematischen Stellungnahmen enthalten auch allgemeinere Stellungnahmen des EWSA Empfehlungen, die dem vorliegenden Ersuchen entsprechen, wie z. B. Stellungnahmen zum Zugang zu Gerichten⁽⁹⁾, zum Vollzug des Umweltrechts und zur Umweltordnungspolitik⁽¹⁰⁾ oder zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher⁽¹¹⁾, strategische Stellungnahmen⁽¹²⁾ oder auch Stellungnahmen mit Bezug auf einen über die Europäische Union hinausgehenden geografischen Raum, in denen es insbesondere um die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung⁽¹³⁾, Freihandelsabkommen⁽¹⁴⁾ oder Klimaschutz⁽¹⁵⁾ geht.

2.5. Abgesehen von der Anwendung des geltenden Rechts, die die Schaffung eines Binnenmarkts erleichtert, der einen freien und unverfälschten Wettbewerb begünstigt und des Vertrauens der Bürger, seien es Erzeuger oder Verbraucher, würdig ist, da es hohe Qualitäts- und Sicherheitsstandards beim Schutz der Bevölkerung und der Umwelt ermöglicht, sollten unbedingt die Lücken in den bestehenden Rechtsvorschriften geschlossen werden, wobei zugleich dafür zu sorgen ist, dass sich die Union im Rahmen bilateraler oder multilateraler Handelsverhandlungen systematisch die Gleichwertigkeit ihres Sozial- und Umweltrechts für importierte Produkte ausbedingt.

2.6. In diesem Zusammenhang dürfen die in dieser Sondierungsstellungnahme enthaltenen Bemerkungen, Empfehlungen und Schlussfolgerungen nicht unter Risikogesichtspunkten betrachtet werden, sondern müssen als Chance begriffen werden, unsere Tätigkeiten so auszurichten, dass durch Wettbewerb und Zusammenarbeit Vorteile generiert werden, die in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht richtungs- und zukunftsweisend sind.

2.7. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass — im Hinblick auf Luft, Wasser oder Abfall — eine uneinheitliche Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten vermieden werden muss, da es ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen oder ökologischen und sozialen Ungleichheiten kommt oder aber auch künstliche Grenzen entstehen, die die Verwaltung gemeinsamer und naturgemäß grenzüberschreitender Ressourcen erschweren. Daher müsste zur Stärkung aller gegenwärtigen und künftigen Maßnahmen auch für eine Harmonisierung der Steuern auf Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch gesorgt und die vorhandenen Instrumente besser auf die abzudeckenden

⁽⁶⁾ Stellungnahme „Ein Programm „Saubere Luft für Europa““ (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 134); Stellungnahme „Ein asbestfreies Europa“ (ABl. C 251 vom 31.7.2015, S. 13).

⁽⁷⁾ Stellungnahme „Ein Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft“ (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 90); Stellungnahme „Internationale Meerespolitik: Der Beitrag der EU zum verantwortungsvollen Umgang mit den Weltmeeren“ (ABl. C 209 vom 30.6.2017, S. 60); Stellungnahme „Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch“ (ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 107).

⁽⁸⁾ Stellungnahme „Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten“ (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 110); Stellungnahme „Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht“ (ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 56); Stellungnahme „Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ (einschl. „Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen“) (ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 61); Stellungnahme „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 102); Stellungnahme „Kreislaufwirtschaftspaket“ (ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98).

⁽⁹⁾ Stellungnahme „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65).

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnoten 1 und 3.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 66).

⁽¹²⁾ Stellungnahme „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 44); Stellungnahme „Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 57).

⁽¹³⁾ Stellungnahme vom 20. Oktober 2016 „Die Agenda 2030 — eine der globalen nachhaltigen Entwicklung verpflichtete Europäische Union“ (ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 58); Stellungnahme „Die zentrale Bedeutung von Handel und Investitionen für die Erreichung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele“ (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 27).

⁽¹⁴⁾ Stellungnahme „Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU“ (ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27).

⁽¹⁵⁾ Stellungnahme „Das Paris-Protokoll — Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020“ (ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 74); Stellungnahme „Klimagerechtigkeit“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 22).

externen Kosten abgestimmt werden. Umweltpolitische Maßnahmen dürfen nicht länger als Anpassungsvariable dienen, sondern müssen zu einem wichtigen Hebel für eine strategische Neuausrichtung der menschlichen, handwerklichen, landwirtschaftlichen und industriellen Aktivitäten in der Union werden und sich dank positiver Ausstrahlungseffekte auch in den Regionen ihrer politischen Partner und Handelspartner durchsetzen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Umsetzung des EU-Umweltrechts im Bereich der Luftqualität

Die meisten Verstöße gegen das EU-Umweltrecht betreffen neben der Abwasserbehandlung, der Abfallentsorgung und dem Naturschutz die Einhaltung der Luftqualitätsnormen. Im Mai 2018 verklagte die Europäische Kommission sechs Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Nichteinhaltung der vereinbarten Grenzwerte für die Luftqualität⁽¹⁶⁾. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Kommission eine Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien eingeleitet hat, um ihre Wirkung im Zeitraum 2008-2018 zu prüfen. Insbesondere würden Bemühungen um eine bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Luftqualität im Freien zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitsziel 11 (nachhaltige Städte) beitragen.

Hinsichtlich der Luftqualität sei außerdem darauf hingewiesen, dass sich die Luftverschmutzung in dreifacher Weise auswirkt:

1. auf die Gesundheit, und zwar so stark, dass die Belastung der Innenraumluft und die Luftverschmutzung im Freien in der Europäischen Union⁽¹⁷⁾ und anderswo nach wie vor ein großes Risiko darstellen. Hierbei handelt es sich sogar um das weltweit größte umweltbezogene Gesundheitsrisiko⁽¹⁸⁾, das zu 6,5 Mio. vorzeitigen Todesfällen pro Jahr führt und hohe Kosten für die Gesellschaft, die Gesundheitssysteme, die Wirtschaft und all diejenigen mit sich bringt, deren Gesundheit beeinträchtigt wird. In einem einschlägigen Bericht gelangt der Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Luftverschmutzung jährlich rund 400 000 vorzeitige Todesfälle in der EU verursacht, die Gesundheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger immer noch nicht hinreichend geschützt wird und die Maßnahmen der EU nicht die erwartete Wirkung gezeigt haben;
2. auf die biologische Vielfalt (Auswirkungen auf die Kulturen, Wälder usw.);
3. auf den Baubestand und natürlich auf die historischen Bauten, die wiederum eine Tourismusdimension aufweisen.

3.1.1. Innenraumluft

- a) Zur Verbesserung der Qualität der Innenraumluft sollten die Verbraucher mit Hilfe einer Kennzeichnung informiert werden, welche Emissionen die gekauften Produkte, beispielsweise Baumaterialien, Innenausstattung, Möbel oder Haushaltswaren, abgeben. Hierzu sollte die Union nach einem Vergleich der in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften auf der Grundlage aktueller bewährter Verfahren einen kohärenten Rahmen schaffen.
- b) Bei Gebäuden sollte nach der Phase des Baus und der Lieferung die Wartung und regelmäßige Überwachung der Lüftungsqualität vorgeschrieben werden. Diese Langzeitüberwachung würde sich natürlich positiv auf die Gesundheit auswirken, aber auch auf den Energieverbrauch.
- c) Um anfällige Personen zu schützen, deren Atemwege geschwächt oder noch in der Entwicklung sind und die sauberere Luft benötigen, sollten darüber hinaus entsprechende Aktionspläne für öffentliche Innenräume, bspw. Kindertagesstätten, umgesetzt werden.
- d) Schließlich wäre es sinnvoll, die Luftreinigungsverfahren zu vereinheitlichen. Die Union sollte Kriterien zur Messung ihrer Wirksamkeit und Unbedenklichkeit festlegen, insbesondere um jegliche kommerzielle Zweckentfremdung oder gar gesundheitliche Probleme infolge der gegenwärtigen relativen Unterregulierung zu vermeiden.

3.1.2. Luftqualität im Freien

- a) Zur Verbesserung der Luftqualität und zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die EU-Institutionen müssten nicht nur die geltenden Vorschriften strenger befolgt und ihre Nichteinhaltung schärfer sanktioniert werden, sondern auch endlich diejenigen fehlenden Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in die EU-Normen einfließen, die die Gesundheit der Bürger stärker schützen.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_de.htm.

⁽¹⁷⁾ Laut Angaben der Europäischen Umweltagentur.

⁽¹⁸⁾ Laut Angaben der WHO.

- b) Heutzutage werden nur die PM10- und die PM2,5-Werte (Mikrometermaßstab) überwacht. Einige der ultrafeinen Partikel wirken sich jedoch viel stärker auf die Gesundheit aus (Nanometermaßstab), da sie deutlich tiefer in den menschlichen Körper eindringen und sich in lebenswichtigen Organen ansammeln können. Daher sollte dieser Tatsache in den EU-Rechtsvorschriften Rechnung getragen werden, indem eine Überwachung dieser Partikel vorgesehen wird, sodass auch ihre Konzentration in der Luft schrittweise gesenkt werden kann.
- c) Auch bei den polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) und verschiedenen anderen noch nicht überwachten, insbesondere von Verbrennungsanlagen, Schiffen, Landfahrzeugen, Baufahrzeugen usw. abgegebenen Schadstoffen sollte so verfahren werden, zumal sich dank der stetig fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Fähigkeiten bereits jetzt ein besserer Schutz der Gesundheit und der Ökosysteme erreichen ließe.
- d) Mit Blick hierauf trägt die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen⁽¹⁹⁾ entscheidend zur Verringerung der Luftschadstoffemissionen durch die Mitgliedstaaten bei. Allerdings gibt sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip nur eine Richtschnur vor, damit Mitgliedstaaten den Verpflichtungen zur Emissionsenkung nachkommen können. Die bei der Umsetzung eingeräumte Flexibilität führt zur Verwässerung der Vorschriften.
- e) Des Weiteren ist diese Richtlinie insofern verbesserungswürdig, als sie keine Ziele für die Verringerung der Methanemissionen enthält, obwohl Methan als Ozonvorläufer und Gas mit ausgeprägter Treibhauswirkung eine wichtige Luftverschmutzungsquelle ist.
- f) Um die verschiedenen EU-Vorschriften zu vereinheitlichen, sollte die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) Ziele für die Luftverschmutzung durch Emissionen aus der Landwirtschaft einführen. So stammen mehr als 95 % der Ammoniakemissionen — Ammoniak ist ein Schadstoff, der unter die Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen fällt — aus der Landwirtschaft. Die GAP sollte geeignete Instrumente bieten, damit die Mitgliedstaaten ihre einschlägigen Emissionsreduktionsziele erreichen können.
- g) Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Schadstoffe derzeit anhand ihres Gewichts (in $\mu\text{g}/\text{m}^3$) quantifiziert werden, obwohl von Toxikologen seit Jahren auf wissenschaftlichen Tagungen darauf hingewiesen wird, dass vielmehr die Partikelzahl gemessen werden sollte. Ein solcher Ansatz ist mit Blick auf die eingeatmeten ultrafeinen Partikel⁽²⁰⁾ sinnvoller.

3.2. Umsetzung des EU-Umweltrechts im Bereich Wasser

Was das Thema Wasser anbelangt, so ist vorab festzustellen, dass die einschlägige Rahmenrichtlinie im Großen und Ganzen zufriedenstellend, ihre Umsetzung allerdings nach wie vor unzureichend ist und dass es den meisten Mitgliedstaaten nicht gelungen ist, wie vorgesehen bis 2015 einen guten Umweltzustand herbeizuführen. Dasselbe gilt für Natura 2000 infolge des generellen Scheiterns des Vertragsinstruments. Es gibt Raum für verschiedene Verbesserungen und Neuerungen, insbesondere im Zusammenhang mit den wissenschaftlichen Fortschritten im Bereich der Bodenfunktionen sowie der Verbreitung und Interaktion bestimmter Schadstoffe. Darauf wird an anderer Stelle noch näher eingegangen. Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf Wasser würden zur Verwirklichung einiger der mit Nachhaltigkeitsziel 6 (sauberes Wasser und Sanitärversorgung) verknüpften Ziele beitragen.

Einer der kritischsten Bereiche im Wasserrecht ist die Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, bei der es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten infolge von Governance- und Finanzierungsfragen gibt. Ungeachtet großer Bemühungen der derzeitigen Kommission gibt es in diesem Bereich immer noch großen Finanzierungsbedarf sowie ungelöste Governance-Fragen. Ausgehend von den Erfahrungen mit der Entsorgung fester Abfälle sollten neue Wege gefunden werden, um die Hersteller bei der Finanzierung einer zusätzlichen Abwasserbehandlung zur Entfernung neu entstehender Schadstoffe — wie etwa Medikamente und Mikroplastik — in die Pflicht zu nehmen.

3.2.1. Oberflächengewässer

- a) Um den Zustand der Oberflächengewässer zu verbessern und auch um Rückschritte beim Umweltrecht und bei der Umweltordnungspolitik zu vermeiden, sollten bestimmte Begriffe definiert werden, wie etwa „ökologische Kontinuität“, „Wasserlauf“ und „Feuchtgebiet“. Beispielsweise müssen unbedingt auf EU-Ebene Regeln für die Charakterisierung von Feuchtgebieten festgelegt werden, da ein ausschließlich schutzorientierter Ansatz zu vielschichtig ist, um — zumindest in einigen Mitgliedstaaten — rechtswirksam in nationales Recht umgesetzt werden zu können.
- b) Ebenso wäre ein einheitlicher Rahmen hilfreich, der es ermöglichen würde, klare und von allen an der Umsetzung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften beteiligten Akteuren gebilligte Bewertungen durchzuführen.

⁽¹⁹⁾ Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

- c) Sowohl bei den Nanopartikeln, beispielsweise aus der Textilindustrie und der Lebensmittelindustrie, als auch bei den endokrinen Disruptoren, wie etwa denjenigen aus der Pharmaindustrie und der Landwirtschaft, müssten angesichts ihrer Auswirkungen auf die Ökosysteme, insbesondere Nahrungsketten, die auch den Menschen umfassen, Emissionen bereits an der Quelle reduziert und absolute Grenzwerte für Oberflächengewässer und Grundwasser festgelegt werden. Zu diesem Zweck sollte endlich alles Erforderliche getan werden, um letztendlich auch Schwellenwerte für ein Zusammenwirken dieser Stoffe, der verschiedenen bereits überwachten Stoffe und ihrer Abbauprodukte festzulegen.

3.2.2. Grundwasser

- a) Hinsichtlich der Rechtsvorschriften zum Wasser sind die — in der Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik⁽²¹⁾ festgelegten — Bestimmungen über die Deckung der durch die verschiedenen Verbraucherkategorien verursachten Kosten, die Internalisierung der externen Kosten und eine kostendeckende Gebührengestaltung weder verbindlich noch genau genug, um eine ausreichende Wirkung zu entfalten.
- b) Aufgrund des Klimawandels kann es zu Problemen bei der Grundwasserneubildung kommen, da an bestimmten Orten die städtebaulichen oder landwirtschaftlichen Praktiken zu einer nicht wünschenswerten Unterbrechung des Wasserkreislaufs führen. Dies liegt daran, dass die Böden versiegelt sind oder eine zu geringe biologische Aktivität aufweisen, was dazu führt, dass das Wasser nicht einsickert und gereinigt und auf natürliche Weise gespeichert wird, sondern es zu Oberflächenabfluss, Erosion und Schlammfluss kommt. Um eine Verschlimmerung dieser Phänomene zu verhindern, sollte die Union endlich Vorschriften zur Förderung lebendiger Böden erlassen, die auch den Vorteil hätten, zugleich eine Lösung für Probleme mit der Qualität und der Menge des für die Ökosysteme, den menschlichen Konsum sowie landwirtschaftliche und industrielle Tätigkeiten verfügbaren Wassers zu bieten.
- c) Die Wälder und Hecken und in geringerem Maße auch Dauergrünland und ohne Bodenbearbeitung langfristig bestellter Ackerboden sollten aufgrund ihrer Bedeutung für die Niederschlagsbildung durch Evapotranspiration sowie bei der Filterung, Reinigung und Speicherung von Wasser im Boden und im Grundwasser größere Beachtung finden und möglichst überall in Europa verbreitet sein, zumal sie angesichts der zunehmenden Hitzewellen und Extremwetterlagen auch anderen Lebewesen, einschließlich der zahlreichen Nützlinge, von großem Vorteil sind.

3.2.3. Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Zur besseren Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sollte sie im Hinblick auf Aspekte geändert werden, die teilweise zuvor genannt wurden und Folgendes betreffen:

- a) In der Präambel sollte der Ausdruck „Wasser ist keine übliche Handelsware“ durch „Wasser ist keine Handelsware“ ersetzt werden.
- b) Das Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzip gebietet angesichts des Zustands der Gewässer in Europa die Streichung aller Ausnahmeregelungen, z. B. derjenigen in Artikel 4 Absatz 5 oder in Artikel 7 Absatz 4.
- c) Aufgrund des Gewässerzustands muss für alle Vorhaben, die das Wasser und die aquatische Umwelt belasten könnten, eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben werden. Daher sollte die „vereinfachte Bewertung“ (Artikel 16) gestrichen werden.
- d) Das Verursacherprinzip muss — insbesondere hinsichtlich seiner Anwendungsmodalitäten — stärker berücksichtigt werden, indem:
- Artikel 9 umformuliert wird: Anstatt „Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten“ sollte es „Die Mitgliedstaaten sorgen gemäß dem Verursacherprinzip dafür, dass die durch die Auswirkungen der menschlichen Aktivitäten auf das Wasser verursachten direkten und indirekten Kosten gedeckt werden“ heißen;
 - die Ausnahmen in Artikel 9, Absatz 4 gestrichen werden;
 - alle Bereiche (Landwirtschaft, Industrie, Haushalte) hinzugefügt werden, für die Mitgliedstaaten Regeln zur Abschaffung der Externalisierung der Kosten aufstellen. In einem Jahresbericht würde nach Bereichen aufgeschlüsselt festgelegt, wie dies zu erfolgen hat.
- e) Außerdem sollten alle Formulierungen wie „sorgen dafür“ durch eine tatsächliche Verpflichtung ersetzt werden (z. B. in Artikel 11, Absatz 5 oder in Artikel 14, Absatz 1).
- f) Ebenso erscheint es erforderlich, die Schwellenwerte für Schadstoffe zu senken, auch in Kombination mit anderen Richtlinien (wie derjenigen über Nitrate, Chemikalien usw.), und die prioritären Stoffe (beispielsweise durch Hinzufügung der perfluorierten Verbindungen, der Nanotechnologien usw.) auf den neuesten Stand zu bringen.

⁽²¹⁾ Wasserrahmenrichtlinie.

- g) Die Öffentlichkeit (Artikel 14) muss stärker einbezogen werden, in erster Linie bei der Planung. Ihre Beteiligung muss sich auf die Programme mit grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen sowie auf sämtliche vorherigen Verwaltungskontrollen erstrecken.
- h) Was Rechtsstreitigkeiten (Artikel 23) angeht, wäre zu ergänzen, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem Übereinkommen von Aarhus Regeln und Verfahren für den Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten in Wasserfragen einführen müssen.

3.3. Umsetzung des EU-Umweltrechts im Bereich Abfall

In der Folgenabschätzung in Verbindung mit den jüngst verabschiedeten Abfallrechtsvorschriften wurden verschiedene Umsetzungsprobleme im rechtlichen Bereich sowie im Zusammenhang mit Governancefragen und Sensibilisierungsmaßnahmen ermittelt. Lücken bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie sind häufig auf fehlende wirtschaftliche Instrumente wie bspw. Anreize für Recycling anstatt Deponierung zurückzuführen. Die Einführung wirtschaftlicher Instrumente dieser Art kann Kommunen jedoch vor Probleme stellen. Lokale Gebietskörperschaften haben häufig keine ausreichenden Kapazitäten, um EU-Maßnahmen und -Instrumente auf lokaler Ebene umzusetzen, was auf ein Governance-Problem hindeutet. In mehreren Mitgliedstaaten stellt auch die Durchsetzung ein großes Problem dar. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Kommission in den letzten Jahren mit Mitgliedstaaten zusammengearbeitet hat, um Umsetzungslücken zu beheben, und beispielsweise technische Unterstützung bereitgestellt und spezifische Leitlinien für die notwendigen Veränderungen im Rahmen der 2012 und 2015 durchgeführten Maßnahmen zur Förderung der Rechtskonformität aufgestellt hat.

Die kürzlich angenommenen Legislativvorlagen zum Thema Abfall dürften zur Lösung einiger Umsetzungsprobleme und zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitsziel 12 (nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster) beitragen, doch Governance- und Durchsetzungsprobleme müssen nach wie vor auf nationaler Ebene geregelt werden. Der EWSA hat gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft eingerichtet, die bereits wichtige Erfolge aufweisen kann und die Erfassung, den Austausch und die Verbreitung des Fachwissens und der bewährten Verfahren der verschiedenen Akteure unterstützt. Diese Plattform ist ein zentrales Instrument, das breitere Verwendung finden sollte, um die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu fördern.

3.3.1. Abfallvermeidung

- a) Die jüngste Überarbeitung der Abfallpolitik⁽²²⁾ bietet sich als Gelegenheit an, sich nachdrücklich für Maßnahmen einzusetzen, mit denen unser Bedarf (darunter auch unser Rohstoff- und Sekundärrohstoffbedarf) und das künftige Müllaufkommen — insbesondere die Ökosysteme und die menschliche Gesundheit gefährdender Abfall — bereits an der Quelle reduziert werden. Wir müssen also unseren Bedarf und unsere Produkte in Frage stellen und über ihr Design, die Verlängerung ihrer Lebensdauer sowie ihre anschließende Umwandlung mit möglichst geringem Materialverlust nachdenken, alles Faktoren, die sich generell auf die Umwelt, die Energiesouveränität und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit auswirken.
- b) Um von „langlebigen Materialien“ anstatt von „Abfällen“ und einer Kreislaufwirtschaft sprechen zu können, müssen bereits bei der Konzipierung der Produkte toxische oder gefährliche Bestandteile, die ein späteres Recycling erschweren, ausgeschlossen werden.
- c) Verpackungen sollten vor allem schlicht sein, und es sollte für eine größtmögliche, schrittweise und zwingend vorgeschriebene Weiterentwicklung gesorgt werden, um jegliche Wettbewerbsverzerrungen bei den bereits bestehenden und künftigen verschiedenen Pfand- und Wiederverwendungssystemen zu vermeiden.
- d) Die Abfallvermeidung hängt auch von der Fähigkeit der Gesellschaft ab, Produkte wiederzuverwenden und zu reparieren. Hier wären ehrgeizige EU-Rechtsvorschriften erforderlich, die verbindliche Zielvorgaben enthalten und sich nicht auf freiwillige Maßnahmen beschränken.
- e) Um die wirtschaftliche Entwicklung vom Verbrauch natürlicher Ressourcen und den daraus resultierenden Umweltauswirkungen abzukoppeln, muss sich die Union ehrgeizigere Ziele für eine effizientere Ressourcennutzung in den Produktionssystemen setzen.

3.3.2. Abfallbewirtschaftung

- a) Um das Vertrauen der Bürger, sowohl der Hersteller als auch der Verbraucher, zu gewinnen und zu wahren, muss im Rahmen der Kreislaufwirtschaft stets den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung getragen werden, um jegliche Skandale, insbesondere Gesundheitsskandale in Verbindung mit der Konzentration oder der Ausbreitung von Schadstoffen in recycelten Materialien (beispielsweise Brom oder endokrine Disruptoren) oder in der Umwelt (Nanomaterialien oder Mikroplastik) zu vermeiden.

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Ein solches Vorgehen ist glaubwürdiger und wirksamer, wenn zur Erhöhung der Recyclingrate aller Materialarten bereits ab der Herstellungsphase für eine Rückverfolgbarkeit ihrer Bestandteile und eine größtmögliche Transparenz auf dem gesamten Weg zum Verbraucher gesorgt wird.
- c) In der EU muss also bei recycelten und bei Primärmaterialien das gleiche Gesundheits- und Umweltschutzniveau angelegt werden. Das Recycling von Materialien sollte nicht zu einer Weiterverwendung gefährlicher Chemikalien in höheren Konzentrationen führen. Wenn die Europäische Chemikalienagentur im Rahmen der REACH-Verordnung ⁽²³⁾ die Verwendung von Chemikalien einschränkt und entsprechende Grenzwerte festlegt, sollte sie daher für recycelte Materialien dieselben Grenzwerte vorsehen. Materialien, die diese Grenzwerte überschreiten, müssen so behandelt werden, dass die entsprechenden Stoffe entfernt oder von der Wiederverwendung bzw. vom Recycling ausgeschlossen werden.
- d) Neben dem Ökodesign, dem Smartphones und andere elektrische und elektronische Geräte unterworfen werden sollten, sollte die Union außerdem eine wirksame Abfallpolitik für ihr eigenes Gebiet entwickeln und betreiben, anstatt die Abfälle in Drittländer zu verbringen.
- e) Wird der Ökobilanz Rechnung getragen, so sind abgesehen von Holz in besonderen Einzelfällen ebenso wie einigen gefährlichen Abfällen alle Recyclingmethoden der Verbrennung überlegen (insbesondere aufgrund der grauen Energie, die z. B. bei Kunststoff verbraucht wird). Letztere sollte — ebenso wie die Deponierung — schrittweise abgeschafft werden, wofür ehrgeizige Ziele aufgestellt werden müssen.

Brüssel, den 12. Dezember 2018

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Luca JAHIER

⁽²³⁾ REACH-Verordnung — Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1, geändert im ABl. L 136 vom 29.5.2007, S. 3).