

**Die Zukunft der Europäischen Union  
Sieben thematische Strategien  
für eine bessere Umweltpolitik**

### **Sonderteil EU-Rundschreiben**

Jahrgang 14 (2005), Heft 02

#### **Herausgeber**

Deutscher Naturschutzring,  
Dachverband der deutschen Natur- und  
Umweltschutzverbände (DNR) e.V.

#### **Redaktion**

##### **DNR Geschäftsstelle Berlin/**

##### **EU-Koordination und Internationales**

Thomas Frischmuth (tf), Bjela Vossen  
(bv), Nika Greger (ng), Alice Wolfgramm  
(aw)

Prenzlauer Allee 230, 10405 Berlin  
Tel. 030 / 443391-85, -86, Fax -80  
eMail: thomas.frischmuth@dnr.de  
www.eu-koordination.de

##### **DNR Geschäftsstelle Bonn**

Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn  
Tel. 0228 / 3590-05, Fax -96  
eMail: info@dnr.de  
www.dnr.de

#### **Abonnement-Verwaltung**

Thomas Kreuzberg, Geschäftsstelle Bonn  
eMail: thomas.kreuzberg@dnr.de

#### **Technik**

Layout: DNR Redaktionsbüro, Berlin  
Druck: Pegasus Druck, Berlin

#### **Gastartikel**

Artikel aus Verbänden und Forschung  
sind willkommen. Kürzung und redaktio-  
nelle Bearbeitung von Beiträgen vorbehal-  
ten. Mit Namen gezeichnete Beiträge ge-  
ben nicht unbedingt die Meinung der Re-  
daktion/des Herausgebers wieder.

#### **Copyright**

Die Urheberrechte liegen beim Herausge-  
ber. Einzelne Artikel können nachgedruckt  
werden, wenn die Quelle angegeben wird  
und die Rechte Dritter gewahrt bleiben.  
Die Redaktion freut sich über ein Beleg-  
exemplar.

#### **Förderhinweis**

Dieses Projekt wird finanziell vom Bun-  
desumweltministerium und vom Umwelt-  
bundesamt gefördert. Die Förderer über-  
nehmen keine Gewähr für die Richtigkeit,  
Genauigkeit und Vollständigkeit der Anga-  
ben sowie für die Beachtung der Rechte  
Dritter. Die geäußerten Ansichten und  
Meinungen müssen nicht mit denen der  
Förderer übereinstimmen.

## 4 Einführung

- Die Umweltaktionsprogramme
- Die thematischen Strategien

## 5 Sieben thematische Strategien

Strategie für...

- Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
- Abfallvermeidung und -recycling
- Städtische Umwelt
- Bodenschutz
- Schutz und Erhaltung der Meeresumwelt
- Nachhaltige Nutzung von Pestiziden
- Luftqualität

## 19 Service

- EU-Rundschreiben und EU-Koordination im Internet
- Aktuelle Informationen per eMail

### Begriffe

#### Strategiepapier der Kommission

Eine Strategie kommt zum Einsatz, wenn die Europäische Kommission eine Diskussion anstoßen bzw. fortsetzen oder mögliche Lösungsansätze aufzeigen möchte. Sie wendet sich an EU-Organen, EU-Staaten und (in eingeschränkter Form) an seine Bürger/Organisationen. Um zu einer Strategie zu gelangen, erstellt die Kommission einen "Entwurf" in Form einer Mitteilung.

Der Begriff "thematische Strategie" wurde erst mit dem 6. Umweltaktionsprogramm (6. UAP) eingeführt. Um den Thematischen Strategien einen rechtlich bindenden Status zu geben, fordern die Umweltverbände, dass sie zusammen mit Richtlinien mit bindenden Zielen und Zeitplänen verabschiedet werden.

#### 6. Umweltaktionsprogramm (6. UAP)

Umweltaktionsprogramme, die mittels Richtlinien Ziele und Maßnahmen im Umweltbereich festsetzen, sind das Hauptinstrument der EU-Umweltpolitik. Im 6. UAP werden die Prioritäten für den Zeitraum 2002 bis 2012 beschrieben.

Die Schwerpunkte liegen in vier Aktionsbereichen:

1. Klimaschutz,
2. Schutz natürlicher Systeme und der biologischen Vielfalt,
3. Schutz von Umwelt und der menschlichen Gesundheit und Lebensqualität durch Bekämpfung der Umweltverschmutzung,
4. nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Abfallbewirtschaftung.

Für sieben Schlüsselbereiche ist die Erarbeitung sogenannter thematischer Strategien vorgesehen:

1. Bodenschutz
2. Schutz der Meeresumwelt
3. Luftqualität
4. nachhaltige Nutzung von Pestiziden
5. nachhaltige Ressourcennutzung
6. Abfallvermeidung und -recycling
7. städtische Umwelt

## Sieben Strategien für eine bessere Umweltpolitik

### 1. Die EU-Umweltaktionsprogramme

Bereits seit den 1970er Jahren gibt es europäische Umweltaktionsprogramme (UAP), in denen generelle Leitlinien, Grundsätze und erforderliche Umweltmaßnahmen für einen Zeitraum von mehreren Jahren festgelegt werden. Sie haben seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 rechtsverbindlichen Charakter und dienen dem Europäischen Gerichtshof als Auslegungshilfe bei der Interpretation von europäischem Recht.

Derzeit gilt das sechste Umweltaktionsprogramm "Umwelt 2010 - Unsere Zukunft liegt in unserer Hand", das die EU-Kommission am 26. Januar 2001 dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat als Beschlussvorschlag<sup>1</sup> vorgelegt hat.

Denn mit Ablauf des Jahres 2000 war dessen Vorgänger-Programm<sup>2</sup> inhaltlich zwar noch aktuell. Doch eine im Auftrag der Kommission von der Europäischen Umweltagentur vorgenommene Bewertung über den Zustand der Umwelt<sup>3</sup> bescheinigte der europäischen Umweltpolitik, neben teilweisen Erfolgen im Bereich Luftreinhaltung, Gewässerschutz und durch das FCKW-Verbot, eine negative Bilanz.

Steigende Umweltbelastungen wurden darin vor allem im Klimaschutz, der biologischen Vielfalt, durch in ihren Risiken nicht erfasste Chemikalien, durch hohe bodennahe Ozonkonzentrationen und durch Bodenverschlechterungen aufgeführt. Zusätzlich setzten die EU-Mitgliedstaaten die Umweltrichtlinien nicht ordnungsgemäß in nationales Recht um, und da das Europäische Parlament und der Rat in die Ausarbeitung des fünften Aktionsprogramms nicht involviert waren, hatten dessen Zielsetzungen innerhalb dieser Institutionen nicht die gewünschte Beachtung gefunden.

1 Abl. C 154 vom 29.05.2001.

2 5. Umweltaktionsprogramm vom 17.05.1993.

3 "Die Umwelt in der Europäischen Union an der Jahrhundertwende", Europäische Umweltagentur, 1999.

### Langwieriges Verfahren

Nach erster heftiger Kritik von Parlament und Rat konnte schließlich im Umweltrat unter der damals schwedischen Präsidentschaft im Juni 2001 ein "Gemeinsamer Standpunkt" zum neuen Umweltprogramm erzielt werden, das schließlich nach insgesamt 239 Änderungsanträgen des Parlaments und einem Vermittlungsverfahren im März 2002 als Kompromiss vereinbart wurde.

Damit verfügt die Europäische Union nun erstmals über ein Umweltprogramm, das von allen EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und getragen wird<sup>4</sup>.

### Inhalt und Umfang des 6. Umweltaktionsprogramms

Aufgrund der langen Zeitspanne seiner endgültigen Ausarbeitung gilt das 6. UAP anders als ursprünglich geplant für die Jahre 2002 bis 2012.

Auf Grundlage dieses Programms wird die Umweltdimension in der Europäischen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung<sup>5</sup> berücksichtigt, wobei sich die Europäische Union im Umweltschutz selbst als "führenden Partner beim Schutz der globalen Umwelt und den Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung" betrachtet<sup>6</sup>.

Die Kommission stellt fest, dass die angestrebten Ziele verfehlt wurden und sich viele der Probleme verschärft anstatt verbessert haben. Gemeinsam mit der Lissabon-Strategie hätte die Nachhaltigkeitsstrategie "den Wohlstands und die Lebensbedingungen für die jetzigen und kommenden Generationen nachhaltig" verbessern sollen. Das sei bisher nicht gelungen, so die Kommission weiter.

4 Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, veröffentlicht in Abl. L 242 vom 10.09.2002.

5 Ziel der im Sommer 2001 beschlossenen EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung ist die Verbesserung der Lebensqualität für alle, d.h. für die heutige und für künftige Generationen. Sie soll insbesondere sicherstellen, dass Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und soziale Integration miteinander Hand in Hand gehen. Gegen Ende 2005 wird die Kommission Vorschläge für ihre Überarbeitung präsentieren.

6 Siehe Artikel 2 Absatz 6 aaO.

Erfreulich ist, dass das Programm Umweltschutzgrundsätze wie Vorsorgeprinzip, Kosteneffizienz und die Beteiligung der Betroffenen berücksichtigt. Andererseits fällt es inhaltlich hinter sein Vorgängerprogramm zurück, da es hauptsächlich in den Bereichen konkrete Aktionen präsentiert, in denen bereits Umweltstrategien der EU vorliegen, z.B. im Klimaschutz oder der Chemikalienpolitik.

### Schwerpunkte

Das Umweltaktionsprogramm hat vier Schwerpunktbereiche:

1. Klimaschutz,
2. Schutz natürlicher Systeme und der biologischen Vielfalt,
3. Schutz von Umwelt und der menschlichen Gesundheit und Lebensqualität durch Bekämpfung der Umweltverschmutzung,
4. nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Abfallbewirtschaftung.

Zur Erreichung dieser Prioritäten formuliert das Programm Ziele und strategische Maßnahmen<sup>7</sup>. Die strategischen Konzepte der EU-Umweltpolitik für die vier Programm-Schwerpunkte beziehen sich vor allem auf die Fortentwicklung und Umsetzung des Umweltrechtes, die Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche sowie die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Nichtregierungsorganisationen (NGO).

### 2. Thematische Strategien für Schlüsselbereiche

Außerdem ist für sieben Schlüsselbereiche, die sich durch eine hohe Komplexität, eine große Vielfältigkeit an betroffenen Akteuren und eine dringende Notwendigkeit effektiver und innovativer Lösungen auszeichnen, die Erarbeitung sogenannter thematischer Strategien vorgesehen: für den Schutz der Böden, den Schutz der Meeresumwelt, den Schutz vor Luftverunreinigung, einen umweltverträglichen Pestizidgebrauch, eine nachhaltige Ressourcenverwendung, bessere Abfallvermeidung und Recycling und eine lebenswertere und gesündere städtische Umwelt.

Die Strategien sind ganzheitlich ausgerichtet, d.h. sie gehen ein spezielles Umweltproblem als Ganzes an, unabhängig

7 Siehe Artikel 3 f aaO.

von der jeweiligen Quelle und dem jeweiligen Medium. Unter Beteiligung von Öffentlichkeit, Wissenschaft, Interessengruppen, Experten, Mitgliedstaaten und EU-Institutionen werden der aktuelle Stand der Wissenschaft, der Status quo der Problemsituation und der bisherigen Politiken (die das Problemfeld positiv oder negativ beeinflussen) bewertet. Schließlich werden Wege aufgezeigt, wie innerhalb eines integrierten und koordinierenden Politikansatzes welche Maßnahmen inklusive Zielen und Zeitplänen getroffen und untereinander abgestimmt und wie die verschiedenen Politiksektoren koordiniert werden sollen.

Da die Strategien u.a. den Rahmen für die Er- und Überarbeitung von Richtlinien und Verordnungen geben, haben sie eine elementare Bedeutung für die EU-Umweltpolitik der nächsten Jahre.

### **2005: Weichenstellung für die Umwelt**

Die Erarbeitung der Strategien verläuft in zwei Phasen. In der ersten wird unter großer Beteiligung aller Interessengruppen (Stakeholder) ein Entwurf erarbeitet und in einer Kommissions-Mitteilung vorgelegt (sogenannte "Towards"-Dokumente: "Towards a Thematic Strategy..."). Diese enthält Situations- und Politikanalysen und Szenarien für Maßnahmenkataloge. In einer zweiten Phase werden Strategievorlagen wieder unter Beteiligung von Stakeholdern und Institutionen und unter Durchführung spezieller Impact Assessments<sup>8</sup> erarbeitet und enthalten dann konkrete Maßnahmen sowie Zeit- und Zielpläne.

Zu allen sieben thematischen Strategien legte die EU-Kommission in den letzten Jahren die Entwurfsmitteilungen den EU-Institutionen vor und veröffentlichte sie. Nach mehrmaligen Verzögerungen ist nun von der neuen Kommission geplant, im Laufe dieses Jahres die unter Berücksichtigung der Stakeholder-Stellungnahmen überarbeiteten Strategien dem EU-Ministerrat und dem Europäischen Parlament zum Beschluss vorzulegen:

- im Mai 2005 die Strategie für die Luftqualität,
- im Juni 2005 die Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt

sowie in einem Paket die Strategie zur nachhaltigen Ressourcennutzung zusammen mit der Strategie für Abfallvermeidung und -recycling,

- im September 2005 die Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden,
- Ende 2005 die Strategie für die städtische Umwelt und die spezifische Bodenschutzstrategie.

Die großen europäischen Umweltverbände waren während des gesamten Prozesses involviert und sind nun gespannt, inwieweit die endgültigen Vorlagen ihren Positionen entsprechen werden. Ein spannendes Jahr also, in dem Weichen für die Richtung der zukünftigen europäischen Umweltpolitik gestellt werden.

In diesem Heft wollen wir einen Überblick über Hintergründe, bisherigen Arbeitsstand und NGO-Forderungen zu den Strategien geben, um im Folgenden jeweils über die aktuellen Ergebnisse der zu veröffentlichten Strategien zu informieren. ■

Autor/innen: Alice Wolfgramm, Thomas Frischmuth, DNR Berlin, EU-Koordination

### ● **Weitere Informationen**

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Kommissions-Seite zum 6. UAP und den thematischen Strategien:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/newprg](http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg)

Booklet der Kommission zum 6. Umweltaktionsprogramm bei:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eapbooklet\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/6eapbooklet_de.pdf)

Informationen deutscher Ministerien:  
[www.bmu.de/de/1024/js/sachthemen/euumwelt/umweltaktionsprg/main.htm](http://www.bmu.de/de/1024/js/sachthemen/euumwelt/umweltaktionsprg/main.htm)  
[www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/politikfelder/umwelt\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/politikfelder/umwelt_html)

<sup>8</sup> Suche nach Problemen, Zielen und Alternativen und deren ökonomischen, sozialen und Umweltauswirkungen

### Thematische Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

#### Hintergrund

Natürliche Ressourcen sind die materielle Grundlage unserer Gesellschaft - genauso ist deren nachhaltige Nutzung Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung. So kann eine Verknappung oder Erschöpfung von Ressourcen die künftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Frage stellen und die negativen Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung unsere Lebensumwelt bedrohen. Markante Beispiele dafür sind die durch Überfischung drastisch dezimierten Fischbestände - und damit die Gefährdung der Ernährungssicherheit ganzer Bevölkerungen und zukünftiger Generationen - und die durch die Nutzung fossiler Brennstoffe verschuldete Luftverschmutzung und Klimaveränderung - mit steigenden Gesundheitsproblemen und noch unschätzbaren Auswirkungen auf das Ökosystem Erde.

Mit wachsender Wirtschaft stieg bisher auch der Verbrauch, die Beeinträchtigung und Zerstörung von Ressourcen. Damit das in der Lissabon-Erklärung<sup>9</sup> gesetzte Ziel von drei Prozent Wachstum in der Europäischen Union (EU) dauerhaft erreicht und gleichzeitig eine gesunde Lebensumwelt gesichert werden kann, wurde im Artikel 2 des sechsten Umweltaktionsprogramms der EU (6. UAP)<sup>10</sup> zur Ressourcennutzung als übergeordnete Zielsetzung vorgegeben: "...eine bessere Ressourceneffizienz und bessere Ressourcenbewirtschaftung ..., um nachhaltigere Produktions- und Konsummuster zu erreichen; dabei sind die Ressourcennutzung ... von der Wirtschaftswachstumsrate abzukoppeln und es wird angestrebt, dass der Verbrauch von erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen die Belastbarkeit der Umwelt nicht überschreitet."

#### Neue koordinierende Politikansätze

Bisher war das Handlungsfeld Ressourcennutzung gekennzeichnet durch die

<sup>9</sup> Beim Lissaboner Frühjahrsgipfel der Europäischen Union im März 2000 haben die Staats- und Regierungschefs eine wirtschafts- und sozialpolitische Agenda beschlossen: die EU soll bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden.

<sup>10</sup> Siehe Seite 3.

Auswirkungen vieler Politikbereiche, die gleichzeitig auch zur Lösung der Probleme beitragen können, z.B. Wirtschafts-, Steuer- Agrar-, Energie- oder Verkehrspolitik, sowie durch die Aufteilung in die einzelnen Fachpolitiken für Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden). Außerdem konzentrierten sich die Lösungsanstrengungen meist auf Punktquellen von Umweltauswirkungen innerhalb des Zyklus der jeweiligen Ressourcennutzung.

Deshalb hat die EU-Kommission mit der Entwurfsmitteilung zur "Thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen" (KOM(2003) 572) begonnen, ein umfassendes und koordinierendes Konzept zu entwickeln, um politischen Entscheidungsträgern und anderen Betroffenen in den jeweiligen Politikbereichen den notwendigen Rahmen und die erforderlichen Informationen für folgende Maßnahmen an die Hand zu geben:

- Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen der Ressourcennutzung auf die verschiedenen Umweltmedien, auf die biologische Vielfalt und auf die menschliche Gesundheit;
- gegebenenfalls Maßnahmen mit Blick auf die Verknappung von Ressourcen;
- Erarbeitung und Überprüfung von Politiken, die Einfluss auf die Ressourcennutzung und die damit verbundenen Umweltauswirkungen haben.

Um dabei den gesamten Zyklus der Ressourcennutzung zu erfassen, ist die Ressourcenstrategie eng verknüpft mit der "Strategie für Abfallvermeidung und -recycling" und der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - "Integrierte Produktpolitik" (IPP; zur Minderung der Umweltauswirkungen von Produkten).

#### Inhalte des Strategieentwurfs

Die Kommission kommt in ihrem Entwurf zu folgenden Ergebnissen:

**Wissenschaftliche Ausgangslage:**  
Die Erschöpfungsproblematik nicht erneuerbarer, abiotischer Ressourcen ist nach derzeitigem Wissensstand zu vernachlässigen: sie sind in ihrer Verfügbarkeit zwar begrenzt, stellen aber angesichts der noch großen Vorkommen und durch Effizienzverbesserungen (bei Gewinnung und Verarbeitung), Recycling und Substituti-

onsmöglichkeiten keinen begrenzenden Faktor für eine nachhaltige Entwicklung dar. Hingegen ist die Verknappung einiger erneuerbarer Ressourcen, wie Fischbestände oder Süßwasser, Besorgnis erregend - ihr derzeitiger Verbrauch übersteigt ihre Regenerationsfähigkeit. Genau so gehören der Verlust der biologischen Vielfalt, der Verlust von natürlichen Lebensräumen (Flächenverbrauch) und vor allem die negativen Gesundheits- und Umweltauswirkungen der Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen wie Metalle, Mineralien und fossile Brennstoffe zu den Hauptproblemfeldern.

Obwohl in Europa eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum gegenüber Ressourcennutzung und Umweltauswirkungen stattfindet (heute wird z.B. je Kilogramm eingesetzten Materials 50 % mehr Wert erzeugt als im Jahr 1980), ist dies nur eine relative Entkopplung. D.h. die Wirtschaft wächst zwar schneller als die Ressourcennutzung/Umweltauswirkungen, doch die absolute Menge des Ressourceninputs/der Umweltauswirkungen steigt weiter an. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung wächst und immer mehr Produktionsstätten ins Ausland verlegt werden. Für eine angestrebte absolute Entkopplung sind noch große Anstrengungen notwendig.

#### A u f g a b e n :

Neben den strategischen Zielen - Know-how-Sammlung über die Wege und Auswirkungen der Ressourcennutzung, die Bewertung von beeinflussenden Politikbereichen und die Möglichkeiten der Einbeziehung ressourcenbezogener Umweltfragen in andere Politikbereiche - sind durch die Ressourcenstrategie folgende Bereiche zu erfassen:

- Schätzung der Material- und Abfallströme in der EU einschließlich Ein- und Ausfuhren, beispielsweise durch den Einsatz des Instruments der Materialflussanalyse;
- Überprüfung der Effizienz politischer Maßnahmen und der Wirkung der Subventionen für natürliche Ressourcen und Abfall;
- Festlegung allgemeiner und konkreter Ziele für die Ressourceneffizienz und die Verringerung der Ressourcennutzung, wobei Wirtschaftswachstum und negativen Umweltfolgen zu entkoppeln sind;

- Förderung von Gewinnungs- und Produktionsmethoden sowie Techniken, die die Öko-Effizienz und die nachhaltige Nutzung von Rohstoffen, Energie, Wasser und anderen Ressourcen fördern;
- Entwicklung und Einsatz einer breiten Palette von Instrumenten, darunter Forschung, Technologietransfer, marktwirtschaftliche und ökonomische Instrumente, Programme für bewährte Verfahren und Indikatoren für die Ressourceneffizienz.

### Zeitraumen:

Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass die volle Umsetzung neuer Politiken und die Anpassung bestehender Konzepte einen langen zeitlichen Rahmen erfordert. Bei der Ressourcenstrategie hält die Kommission 25 Jahre für angemessen.

### Politischer Prozess

Der Strategieentwurf (Mitteilung) der Kommission vom 1.10.2003 war der erste Schritt der Erarbeitung der Ressourcenstrategie. Seitdem wurden eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, zu einzelnen Themengebieten Arbeitsgruppen eingerichtet und die Stakeholder in Form von Workshops, Internetkonsultationen etc. einbezogen.

Die Mitteilung wurde 2004 durch den EU-Ministerrat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gebilligt.

Die Ressourcenstrategie soll im Juni 2005 zusammen mit der Abfallstrategie von der Kommission vorgelegt werden.

### Stellungnahme der Umweltverbände

Das Europäische Umweltbüro (EEB), die Vertretung der Umweltverbände in Brüssel, nimmt zum Strategieentwurf der Kommission folgendermaßen Stellung:

- statt weiterer endloser wissenschaftlicher Debatten über Ziel- und Zeithorizonte bedarf es nun eines politischen Beschlusses über ehrgeizige Ziele bei der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcennutzung. Nur so werden die notwendigen Aktivitäten und Innovationen auszulösen sein. Ein Ansatz zur Zielentwicklung wird z.B. im Konzept "Faktor 4" von Ernst Ulrich von Weizsäcker<sup>11</sup> gesehen. Daran anknüpf-

- chend sollten für entscheidende biotische und für abiotische Ressourcen konkrete Effizienzziele (Einsparungen/Effizienzsteigerung) für die nächsten drei Dekaden angegeben werden;
- es fehlen Vorschläge für spezifische Ziele, politische Instrumente und Maßnahmen, die eine Verminderung der Ressourcennutzung sowie mehr Innovation und eine größere Effizienz fördern;
- es fehlt eine klare Analyse der herausragenden Probleme;
- die Verknappung einiger entscheidender nicht erneuerbarer Ressourcen wird von der Kommission unterschätzt;
- es fehlen Ausblicke auf Win-win-Situationen, in denen sich ökonomische Aktivitäten mit nachhaltiger Ressourcennutzung ergänzen;
- die Bereiche nachhaltige Produktion und nachhaltiger Konsum wurden vernachlässigt. (tf) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Entwurf (Mitteilung KOM(2003) 572) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/natres](http://www.europa.eu.int/comm/environment/natres)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

---

chen Ressourcen effizienter gestalten kann: Entweder um mit den vorhandenen Rohstoffen mehr an Produkten, Dienstleistungen und Lebensqualität zu gewinnen - oder um für ein gleichbleibendes Niveau weniger Ressourcen zu verbrauchen.

<sup>11</sup> Hinter "Faktor 4" steht der Gedanke, dass man in allen Lebensbereichen den Verbrauch von natürli-

## Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling

### Hintergrund

Jeder Bürger der EU produziert im Durchschnitt 550 kg Abfall pro Jahr. Dies ist weit mehr als die Zielvorgabe von 330 kg, die im Fünften Umweltaktionsprogramm der EU 1993 festgeschrieben wurde. Hauptprobleme der Abfallentsorgung sind die großen Abfallmengen und die spürbaren Belastungen für die Umwelt. Alle Abfälle müssen durch Verfahren verwertet oder beseitigt werden, die zwangsläufig Auswirkungen für die Umwelt haben und volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Abfall kann auch ein Symptom für ineffiziente Verbrauchs- und Produktionsmuster sein, das heißt dafür, dass Materialien vielleicht unnötigerweise verwendet werden.

Das sechste Umweltaktionsprogramm der EU fordert entsprechend der Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung eine Anzahl miteinander zusammenhängender Maßnahmen, um auf Ressourcennutzung beruhende Umwelteinflüsse zu vermindern. Dies beinhaltet die thematische Ressourcenstrategie, verschiedene Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -bewirtschaftung, die Förderung umweltschonender Produktkonzepte (Integrierte Produktpolitik, IPP) und die Entwicklung einer thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling.

### Wirtschaftswachstum und Abfallaufkommen entkoppeln

Die europäischen Politiken zur Abfallbewirtschaftung sind bislang recht fragmentarisch und unwirksam gewesen. Trotz insgesamt zwölf Richtlinien, die seit den 70er Jahren erlassen wurden, konnte der Anstieg der Abfallmengen nicht gebremst werden. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene thematische Abfallstrategie (KOM(2003) 301) hingegen soll einen Rahmen für eine umfassende Überprüfung der EU-Abfallpolitik mit Priorität auf Vermeidung und Recycling setzen.

Übergeordnetes Ziel und gleichzeitig größte Herausforderung stellt die Entkopplung von Abfallaufkommen und Wirtschaftswachstum dar, wobei der Maßnahmenswerpunkt auf der Abfallvermeidung liegt. Zur Erreichung der Ziele strebt die Kommission eine Mischung zwischen

gesetzlichen, freiwilligen und wirtschaftlichen Instrumenten an.

### Ergebnisse des Strategieentwurfs

In einer ersten Bewertungsreihe der bestehenden Politiken im Abfallbereich wurde festgestellt, dass die Umweltauswirkungen der Abfallentsorgung in den letzten Jahren durch gesetzgeberische Maßnahmen erheblich gemindert und beträchtliche Fortschritte in Richtung strengerer Umweltnormen erzielt wurden. So konnten durch die Umsetzung der Verbrennungsrichtlinie das Problem der Dioxinemissionen aus städtischen Verbrennungsanlagen weitgehend gelöst und durch die Altfahrzeug-Richtlinie als auch die Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte eine Produzentenverantwortung angeschoben werden. Auch wurden Fortschritte bei der nachhaltigeren Bewirtschaftung von Abfällen erzielt.

Abgesehen von einigen Elementen, wie dem schrittweisen Verbot bestimmter gefährlicher Stoffe, hat die Abfallvermeidungspolitik jedoch bisher versagt, weil es keine klare Richtung für mögliche Ansätze gibt. Ein weiteres Kernproblem ist die schlechte Umsetzung und Einhaltung von EU- und nationalen Gesetzen und Auflagen.

### Abfallvermeidung

Durch Politiken wie die zukünftige Chemikalienpolitik REACH, Abfallvermeidungspläne, die IVVU-Richtlinie (Vermeidung bestimmter Stoffe und Verwendung abfallarmer Stoffe) oder die Deponie-Richtlinie (Reduzierung biologisch abbaubarer Abfälle und Verbot von Abfallarten wie flüssige Abfälle und Altreifen auf Deponien) konnten Erfolge in der qualitativen Abfallvermeidung erzielt werden.

Echte Fortschritte bei der (quantitativen) Abfallvermeidung zu erzielen bedeutet aber, die Art und Weise zu ändern, wie Ressourcen in Produktionsprozessen und in Produkten verwendet werden. Dies erfordert eine Änderung des Verhaltens von Haushalten, Produzenten und anderen Akteuren in der Wirtschaft. Allerdings gibt es im allgemeinen nicht viel praktische Erfahrung mit Instrumenten, bei denen die EU eine Rolle spielen könnte. Für wirtschaftliche Instrumente oder Informationskampagnen ließe sich jedoch ein zusätzlicher Nutzen erzielen, wenn nationale Maßnahmen, die die Marktteilnehmer an-

sprechen EU-weit koordiniert werden und strategische Ansätze die Bereiche Ressourcenmanagement und integrierte Produktpolitik einbeziehen.

### Recycling

Das größte Hindernis für einen höheren Anteil des Recyclings ist sein Kostennachteil gegenüber anderen Abfallbehandlungsoptionen. Als vielversprechendste Methode zur Förderung des Recyclings gilt daher der Einsatz wirtschaftlicher und marktorientierter Instrumente (Deponiesteuern, Abfallgebühren, Anreize, Verbote etc.). Die Kommission sieht entsprechende Initiativen als sinnvoll und in vielen Fällen sehr erfolgreich an.

Daher bezieht sich ein Teil der Debatte auf die Frage, ob dieser Ansatz ausgeweitet werden kann, und wenn ja, auf welche Abfallströme. Auch handelbare Zertifikate sind ein bewährtes Instrument der Umweltpolitik. Im Bereich der Abfallbewirtschaftung stellen sie jedoch einen relativ neuen Ansatz dar. Eine weitere große Herausforderung für die europäische Abfallpolitik ist es, in der gesamten EU gleiche Ausgangsbedingungen für das Recycling zu schaffen und zugleich Lücken bei den Standards für das Abfallrecycling zu schließen, um "Standard-Dumping" ("Mülltourismus") zu verhindern. Des Weiteren werden die Möglichkeiten einer verstärkten Herstellerverantwortung (z.B. durch die Elektroschrottrichtlinie) und die Verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung (Pay-as-you-throw) gesehen. Pay-as-you-throw-Systeme sind eine Option zur Förderung der getrennten Sammlung (Recycling) und, in begrenztem Maße, der quantitativen Abfallvermeidung. Mit ihnen werden vorwiegend Haushaltsabfälle und ähnliche Siedlungsabfälle (Einzelhandelsbetriebe und kleine Unternehmen) erfasst. Sie schaffen einen wirtschaftlichen Anreiz, sich an Systemen für die getrennte Abfallsammlung zu beteiligen.

### Flankierende Maßnahmen

Hier sind Maßnahmen wie Verbesserung des Rechtsrahmens, Förderung von Forschung, Technologiedemonstration und -entwicklung sowie Förderung der Nachfrage für verwertete Materialien unabdingbar, um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, bestehende Rechtsvorschriften vollständig um- und durchzusetzen.

## Strategiebausteine

Die Kommission formuliert vier "Bausteine" für ihre künftige thematische Strategie:

1. Instrumente zur Förderung der Abfallvermeidung (z.B. Identifizieren von Abfallvermeidungspotentialen, Informationsaustausch über nationale Anreizsysteme für Verbraucher, Abfallvermeidungspläne);
2. Instrumente zur Förderung des Abfallrecyclings (z.B. Produzentenverantwortung, handelbare Zertifikate, Anreizsysteme),
3. Maßnahmen zur Schließung der Lücke bei den Standards für das Abfallrecycling (z.B. die Ausweitung der IPPC-Richtlinie auf den gesamten Abfallsektor oder die Bestimmung von Qualitätsstandards für Recycling, "Pay-as-you-throw"-Systeme);
4. Begleitende Maßnahmen zur Förderung von Abfallvermeidung und -recycling (z.B. Verbesserung des Rechtsrahmens, Förderung von Forschung und Entwicklung).

## Politischer Prozess

Der Strategieentwurf (Mitteilung) der Kommission vom 27.5.2003 war der erste Schritt der Erarbeitung der Strategie für Abfallvermeidung und -recycling. Seitdem wurden eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben (darunter auch spezielle Impact Assessments zur Problem-, Ziel- und Alternativensuche und zu den ökonomischen, sozialen und Umweltauswirkungen). Zu einzelnen Themengebieten wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die Stakeholder (Interessengruppen) in Form von Workshops, Internetkonsultationen etc. einbezogen und der Dialog mit den Mitgliedstaaten begonnen. Die letzte Stakeholder-Konsultation fand am 8. November 2004 in Brüssel statt.

Die Mitteilung wurde 2004 durch den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und 2004 durch das EU-Parlament und den Ministerrat gebilligt.

Die Strategie für Abfallvermeidung und -recycling soll im Juni 2005 zusammen mit der Ressourcenstrategie von der Kommission vorgelegt werden.

## Stellungnahme der Umweltverbände

Das Europäische Umweltbüro (EEB) fordert, dass die EU-Strategie Abfallvermeidung

statt Recycling in den Vordergrund stellt. Außerdem sollen klare qualitative wie auch quantitative Abfallvermeidungsziele festgelegt werden. Die Recycling-Quote soll anhand klarer Ziele gesteigert werden. Dies durch Anreize und marktwirtschaftliche Instrumente, die sicherstellen, dass die Wiederverwertung auch die ökonomisch attraktivste Alternative der Abfallbewirtschaftung ist.

Vorgeschlagene Ziele für die Müllbeseitigung (Deponierung und Verbrennung) sind 40 Prozent bis 2010 und null Prozent bis 2050. Weiterhin sollte die Produzentenverantwortung ausgeweitet und wirtschaftliche Instrumente, die Produkte bereits in der Gestaltungsphase umweltfreundlicher machen, eingeführt werden. Für die Evaluierung aller Maßnahmen bedürfte es gemeinsamer Indikatoren und einer Berichterstattungspflicht der Hersteller, um Fortschritte messen zu können. (tf) ■

## • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, Entwurf (Mitteilung KOM(2003) 301) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

### Thematische Strategie für städtische Umwelt

#### Hintergrund

Ungefähr 80 % der europäischen Bürger leben in städtischen Gebieten, und gerade dort sind die Auswirkungen von Umweltproblemen am deutlichsten spürbar. Schlechte Luftqualität, Lärm, hohes Verkehrsaufkommen, Vernachlässigung der bebauten Umgebung, schlechtes Umweltmanagement und fehlende strategische Planung haben zu einer schlechteren Lebensqualität, Gesundheitsproblemen und steigenden Todesfällen (Verkehrstote und gesundheitsbedingt) geführt. Städte ihrerseits haben erhebliche Auswirkungen auf die sie umgebende Umwelt, da sie große Mengen an Treibhausgasen, Luftverschmutzung und Abfall produzieren und außerdem Flächen und Ressourcen in erheblichem Umfang verbrauchen.

Wie bereits im sechsten Umweltaktionsprogramm<sup>12</sup> festgelegt, soll durch die thematische Strategie für die städtische Umwelt ein integriertes, unterschiedliche Politikbereiche der EU umfassendes Konzept zur Hebung der Qualität der städtischen Umwelt gefördert werden. Zentrale Herausforderung ist die Entflechtung von Wirtschaftswachstum mit der Steigerung des Verkehrsaufkommens, der Umweltverschmutzungen und des Flächenverbrauchs.

#### Integrierter Ansatz für vielfältige Problembereiche

Eine Minderung dieser Umweltauswirkungen ist unerlässlich, doch werden die Probleme häufig getrennt behandelt. Mehr lässt sich durch eine Förderung eines integrierten Ansatzes erreichen, der die besonderen Erfordernisse städtischer Gebiete berücksichtigt. Die europäischen Städte haben oft ähnliche Probleme, etwa die Einhaltung anspruchsvoller europäischer Normen im Bereich der Luftqualität oder die Zersiedelung der Landschaft. Auf europäischer Ebene werden hier Möglichkeiten gesehen, zweckmäßige Lösungen zu entwickeln:

- zur Einbeziehung der städtischen Umwelt in die hierfür wichtigsten Bereiche der EU-Politik wie Verkehr, Kohäsion, Gesundheit, technologische Entwicklung;

- innerhalb der EU-Umweltpolitik zur Fokussierung zentraler Sektoren wie Wasserwirtschaft, Luft, Lärm, Abfall, Klimawandel, Naturschutz auf die städtische Dimension;
- zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen: EU, nationale, regionale und lokale Ebene;
- auf lokaler Ebene, indem Kommunalbehörden zur Festlegung eines integrierten Umweltmanagementplans und zur Verwirklichung eines integrierten Umweltmanagementsystems veranlasst werden.

#### Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen

Ziele der Strategie sind die Verbesserung der Umwelteffizienz und der Lebensqualität in städtischen Gebieten, die Gewährleistung eines gesunden Lebensumfelds für die Stadtbewohner, die Stärkung des ökologischen Beitrags zur nachhaltigen städtischen Entwicklung bei gleichzeitiger Berücksichtigung der entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen.

Die Strategie konzentriert sich dabei auf vier Schwerpunkte:

##### 1. Nachhaltige Städtepolitik

Die einzelnen politischen Maßnahmen zur Lösung der akuten städtischen Probleme sind meist auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen und -einheiten aufgeteilt. Mit diesen isolierten Ansätzen konnten die notwendigen Fortschritte bisher nicht erreicht werden.

Als Kernmaßnahme wird vorgeschlagen, dass alle Hauptstädte und jede Stadt oder Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern einen Umweltmanagementplan für den städtischen Raum mit Zielen für die wesentlichen Umweltauswirkungen verabschiedet und ein Umweltmanagementsystem einrichtet, um den betreffenden Prozess zu steuern und umzusetzen. Hierfür will die EU-Kommission Leitlinien erstellen.

##### 2. Nachhaltiger städtischer

##### Nahverkehr

Die zunehmende Überlastung der Verkehrsinfrastrukturen beeinträchtigt die Mobilität und verursacht steigende Kosten für die Wirtschaft. Über 97 % der Stadtbewohner Europas sind einer Luftverschmutzung ausgesetzt, die die Grenzwerte (Qualitätsziele) der EU für Partikel überschreitet, mit steigenden gesundheitlichen Folgen und Kosten. Hinzu kommen

steigende Verkehrsunfälle und Lärmbelastung.

Als Kernmaßnahme wird vorgeschlagen, dass alle Hauptstädte und alle Städte und Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern einen Plan für nachhaltigen städtischen Nahverkehr entwickeln und umsetzen. Hierfür wird die Kommission eine Vorschrift und Indikatoren erarbeiten.

##### 3. Nachhaltiges Bauen

Auf Beheizung und Beleuchtung von Gebäuden entfallen 42 % des Energieverbrauchs von Gebäuden und 35 % der gesamten Treibhausgasemissionen. Die meisten Gebäude werden noch nicht in nachhaltiger Weise gebaut oder renoviert, obwohl bewährte Techniken verfügbar sind. Das wichtigste Hindernis ist dabei mangelndes Interesse der Bauherren und Käufer, die nachhaltiges Bauen fälschlicherweise als teuer empfinden und die langfristige Zuverlässigkeit und Effizienz der neuen Technologien bezweifeln.

Als Kernmaßnahme wird vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten ein nationales Programm für nachhaltiges Bauen entwickeln und durchführen sowie unter Verwendung harmonisierter europäischer Normen hohe Effizianzforderungen festsetzen. Die Kommission wird hierfür eine gemeinsame Methodik für die Bewertung der Gesamtnachhaltigkeit von Gebäuden und der bebauten Umwelt sowie Indikatoren für die Lebenszykluskosten entwickeln.

##### 4. Nachhaltige Stadtgestaltung

Die Zersiedelung der Landschaft und damit der Verlust von Lebensraum und natürlichen Ressourcen ist eines der dringendsten Probleme der Stadtgestaltung. In den letzten zwanzig Jahren stieg der Flächenbedarf um 20 %, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur um 6 % anstieg.

Als Kernmaßnahme wird vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten ihre Planungssysteme für die Flächennutzung in Richtung nachhaltiger Besiedlungsmuster und Beachtung der Umweltrisiken überarbeiten.

##### Indikatoren

Zur Erleichterung der Erstellung politischer Strategien, Aktionspläne und Umweltmanagementpläne hat die Kommissi-

<sup>12</sup> Siehe Seite 3.

on einen Vorschlag für gemeinsame europäische Indikatoren erarbeitet. Sie können von der Stadt oder Gemeinde so angepasst oder erweitert werden, dass sie der lokalen Situation gerecht werden. Sie beinhalten: Zufriedenheit der Bürger mit der Gemeinde, Beitrag der Gemeinde zur globalen Klimaänderung, Lokale Mobilität und Personenverkehr, Lokales Angebot an öffentlichen Freiflächen und Dienstleistungen, Qualität der lokalen Außenluft, Schulweg, Nachhaltiges Management der Kommunalverwaltung und der lokalen Unternehmen, Lärmbelastung, Nachhaltige Bodennutzung, Erzeugnisse zur Förderung der Nachhaltigkeit, Ökologischer Fußabdruck.

### Politischer Prozess

Der Strategieentwurf (Mitteilung) der Europäischen Kommission vom 11.2.2004 (KOM(2004) 60) war der erste Schritt der Erarbeitung der Strategie für städtische Umwelt. Seitdem wurden eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, ausgedehnte Konsultationen mit Städten, NGOs, Unternehmen, EU-Sachverständigengruppen, dem akademischen Bereich und den Mitgliedstaaten geführt, Internetkonsultationen durchgeführt und zu den vier Schwerpunkten Arbeitsgruppen mit Stakeholder-Beteiligung eingerichtet.

Die Mitteilung wurde 2004 durch den EU-Ministerrat, das EU-Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gebilligt.

Die thematische Strategie für die städtische Umwelt soll Ende 2005 von der Kommission vorgelegt werden.

### Stellungnahme der Umweltverbände

Das Europäische Umweltbüro (EEB) nahm zum Strategieentwurf der Kommission folgendermaßen Stellung:

- Die Beschränkung der Strategie auf Hauptstädte und städtische Gebiete mit mehr als 100.000 Einwohner sollte auf 50.000 Einwohner erweitert werden. Dies würde kleineren Städten die Chance geben, durch eine vorsorgliche nachhaltige Stadtentwicklung Problemfelder wie die Entwicklung von urbanen "Speckgürteln" zu verhindern;
- Die geforderten Verkehrs- und Stadtentwicklungspläne müssen durch klare und bindende Ziele begleitet werden. Nur so können die tatsächliche Umset-

zung (freiwillige Vereinbarungen hatten bisher keine nennenswerten Erfolge) und eine Vergleichbarkeit zwischen den Städten gewährleistet werden;

- Die Verkehrs- und Stadtentwicklungspläne sollten eine öffentlich einsehbare Aufstellung von allen relevanten existierenden Gesetzeszielvorgaben (EU und national) enthalten, die von den Städten bereits erfüllt werden müssten. So könnte der Umsetzungsstand überprüft, mit anderen Städten verglichen und beschleunigt werden;
- Verabschiedung konkreter und verbindlicher (Ziel-)Indikatoren und Zeitvorgaben (Start und Dauer der Pläne), um Ergebnisse bemessen und vergleichen zu können.
- Gewährleistung der Öffentlichkeitsbeteiligung im politischen Prozess;
- Die Umsetzung der Verkehrs- und Stadtentwicklungspläne sollte Bedingung sein, um weitere EU-Fördergelder beantragen zu können. (tf) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie für städtische Umwelt,  
Entwurf (Mitteilung KOM(2004) 60) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic\\_strategy.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

## Spezifische Bodenschutzstrategie

### Hintergrund

Der Boden<sup>13</sup> erfüllt für den Menschen und den Naturhaushalt elementare Funktionen, ohne die ein Überleben der Menschheit nicht möglich wäre. Er ist Standort für die natürliche Vegetation und die Land- und Forstwirtschaft, dient als Filter und Puffer für Schadstoffe und ist Ausgleichskörper im Wasserkreislauf.

Gleichzeitig wird er aber zunehmend durch anthropogene Tätigkeiten beeinträchtigt. Durch Erosion, Rückgang der Bodenfruchtbarkeit, Bodenkontamination, Bodenversiegelung, Versalzung etc. kann die Nahrungsmittelversorgungssicherheit gefährdet werden. Die wirtschaftlichen Folgen und die für die Sanierung gefährdeter Böden anfallenden Kosten sind immens. Mittlerweile ist bei etwa 16 % der Fläche der alten Mitgliedstaaten (über 50 Mio. ha) eine Bodenverschlechterung zu verzeichnen, in den neuen Mitgliedstaaten beträgt der Anteil sogar etwa 35 %.

Vor diesem Hintergrund hat die EU in ihrem sechsten Umweltaktionsprogramm (6. UAP)<sup>14</sup> den Schutz der Böden vor Erosion und Verunreinigungen als Ziel festgeschrieben. Damit steht das UAP auch in Einklang mit der 2001 beschlossenen Strategie für die nachhaltige Entwicklung, in der auf die Gefahr hingewiesen wird, dass Bodenverluste und der Rückgang der Fruchtbarkeit die Nutzbarkeit der Agrarflächen in Frage stellen.

### Neuer umfassender Politikansatz

Zu lange wurde der Boden als selbstverständliche Gegebenheit angesehen. Daher war diese lebenswichtige, weitgehend nicht erneuerbare Ressource bisher nicht Gegenstand umfassender EU-Maßnahmen. Gleichzeitig haben die Aktivitäten sektoraler Politikbereiche (Umwelt-, Agrar- und Regionalpolitik, Verkehrs-, Forschungspolitik etc.) positive wie negative Auswirkungen auf den Bodenschutz.

Deshalb hat die EU-Kommission im 6. UAP festgelegt, dass eine thematische Strategie

für den Bodenschutz erarbeitet werden soll. Als ersten Schritt legte die Kommission die Mitteilung vom 16.4.2002 "Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie" (KOM(2002) 179) vor.

Die Strategie wird sich auf die Grundsätze Vorsorge, vorausschauendes Handeln und Umwelthaftung stützen und auf folgenden Elementen aufbauen: bessere Einbeziehung des Bodenschutzes in andere Politikbereiche, Bodenüberwachung und Entwicklung neuer Maßnahmen auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse. Querschnittsorientiert soll sie auch auf vorhandenen Initiativen im Umweltbereich, der Verstärkung dem Boden förderlicher, umweltfreundlicher Maßnahmen in der Landwirtschaft und den vorhandenen Umweltvorschriften für Wasser- und Luftverschmutzung basieren.

### Ziele der Bodenschutzstrategie

Hauptziel ist die Vorbeugung (Vorsorgeprinzip) gegen Verschmutzung, Erosion, Wüstenbildung, Verarmung des Bodens, Flächenverbrauch und hydrogeologische Risiken.

Durch die Rechtsvorschriften zur Einführung eines europäischen Bodenschutzüberwachungssystems soll gewährleistet werden, dass Messungen über die in den jeweiligen Gebieten festgestellten Gefahren einheitlich und kohärent durchgeführt und ihre Ergebnisse für Entscheidungsträger und für Zwecke der Frühwarnung in aussagefähiger Form zur Verfügung gestellt werden. Das Überwachungssystem stützt sich dabei auf bestehende Informationssysteme und Datenbanken und soll europaweit in harmonisierter Weise den Bodenzustand ermitteln. Zur Entwicklung dieses Instruments will die Kommission mit Experten aus Mitgliedstaaten und Bewerberländern, Hochschulen, der Europäischen Umweltagentur (EEA) und weiteren Beteiligten zusammenarbeiten.

### Zeitraumen und Politischer Prozess

Die Mitteilung KOM(2002) 179 der Kommission war der erste Schritt der Erarbeitung der Bodenschutzstrategie.

Um die weitere Entwicklung der thematischen Bodenschutzstrategie voranzutreiben, fanden seitdem verschiedene Formen von Konsultationen und Dialoge mit Institutionen, Stakeholdern (Interessengruppen) und Mitgliedstaaten statt. Letz-

tes Ereignis war die Konferenz "Lebensraum Boden - künftige Wege zur Europäischen Bodenschutzstrategie" am 18./19. November 2004 in den Niederlanden mit Vertretern der Europäischen Kommission, Delegierten aus allen Mitgliedstaaten, Experten aus Wissenschaft und Forschung, Vertretern der Wirtschaft sowie NGOs. Für die wissenschaftliche Begleitung der Strategieentwicklung wurden ein Beirat und fünf technische Arbeitsgruppen zu folgenden Themen eingerichtet: Erosion, Organische Substanz, Kontamination, Monitoring und Forschung.

Die Mitteilung wurde 2002/2003 durch den EU-Ministerrat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gebilligt und durch das Europäische Parlament angenommen.

Ende 2005 will die Kommission nun die europäische Bodenschutzstrategie vorlegen.

### Stellungnahme der Umweltverbände

Das Europäische Umweltbüro (EEB) schlägt in einem Positionspapier zur Mitteilung vom 24.5.2002 folgende Ziele und Maßnahmen zur Integration in die Bodenschutzstrategie vor:

- Stopp der Anreicherung von Gesundheit und Umwelt gefährdenden Substanzen im Boden und Verringerung der Konzentrationen solcher gefährlicher Substanzen bis 2020;
- Umkehr der Trends der Erosion, Verdichtung, Versiegelung, Entnahme und Kontamination des Bodens durch landwirtschaftliche Aktivitäten und unsachgemäße Landnutzungsplanung;
- Schutz der Böden für ihre entscheidende Funktion als Kohlenstoffspeicher (CO<sub>2</sub>) und Hilfe gegen die globale Erwärmung, zur Sicherung der Wasserressourcen (quantitativ und qualitativ) und zum Biodiversitätsschutz;
- Schutz der Böden für nachhaltige Nahrungs- und Faserproduktion.

Der Mitteilung der Kommission mangelt es nach Meinung des EEB an strategischen Zielsetzungen und Zeitrahmen, um die notwendigen Maßnahmen voranzubringen.

Zusätzlich zur Strategie fordert das EEB:  
- eine Mitteilung der Kommission zur Etablierung der quantitativen Bodenschutz-

<sup>13</sup> Der Begriff Boden bezeichnet die oberste Schicht der Erdrinde, die sich aus mineralischen Teilchen, organischer Substanz, Wasser, Luft und lebenden Organismen zusammensetzt.

<sup>14</sup> Siehe Seite 3.

- ziele und geeigneter Maßnahmen gegen Bodenerosion, Verminderung der organischen Substanz und Bodenkontamination,
  - die Bedeutung der neuen EU Chemikalienpolitik und den Bedarf von Abfallvermeidung und Mülltrennung hervorzuheben,
  - einen zeitnahen Gesetzesvorschlag zur Reduktion der Pestizidnutzung,
  - eine komplette Revision des Vorschlags der Kommission für die Richtlinie über die Vermarktung von Biokraftstoffen für den Transport, um eine Hauptbedrohung für die europäischen Böden abzuwenden,
  - die Revision der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), inklusive eines substanziellen Wechsels der Fonds von der ersten zur zweiten Säule mit einer Bindung mindestens der Hälfte der Fördermittel an Agrar-Umwelt-Maßnahmen;
  - die Notwendigkeit des Schutzes von natürlichen Wäldern und nachhaltiger Baumpflanzungen mit einheimischen Gehölzen hervorzuheben,
  - Bodenschutzziele und Maßnahmen in Europäische Struktur-, Kohäsions- und Beitrittsfonds zu integrieren und sicherzustellen, dass eine vollständige Übereinstimmung mit existierenden Umweltpolitiken gewahrt wird,
  - die Verpflichtung zu einer weiteren Entwicklung der europäischen regionalen Entwicklungsperspektive.
- (bv) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-1111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Spezifische Bodenschutzstrategie, Entwurf (Mitteilung KOM(2002) 179) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/soil](http://www.europa.eu.int/comm/environment/soil)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Informationen des österreichischen Umweltbundesamtes:  
[www.umweltbundesamt.at/umwelt/boden/boschuinternat](http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/boden/boschuinternat)

## Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt

### Hintergrund

Die Ökosysteme der Meere und Ozeane liefern wichtige Nahrungsressourcen, sind ein noch zum Großteil unerforschtes Refugium an genetischen und materiellen Ressourcen und geben einer großen Zahl von Menschen Arbeit. Die Meeresumwelt ist jedoch zahlreichen Bedrohungen ausgesetzt - in einigen Fällen in einem Ausmaß, dass ihr Aufbau und ihre Funktion akut gefährdet sind. Ohne einen ausreichenden Schutz wird ihr ökologisches Kapital schrittweise verringert und so eine Nachhaltige Entwicklung in Europa gefährdet werden.

Der Verlust bzw. die Verschlechterung der biologischen Vielfalt, der Verlust von Lebensräumen, die Verschmutzung durch gefährliche Stoffe und Nährstoffe sowie die möglichen künftigen Auswirkungen der Klimaveränderung sind die Folge verschiedener Belastungen wie des kommerziellen Fischfangs, der Öl- und Gasgewinnung, der Schifffahrt, des Eintrags von Schadstoffen in Luft und Wasser, der Verklappung von Abfällen sowie der Verschlechterung des physischen Zustands der Lebensräume durch Eingriffe wie Baggerarbeiten oder Sand- und Kiesgewinnung.

Zwar wurden Maßnahmen zur Bekämpfung und Verringerung dieser Belastungen und Auswirkungen eingeleitet, doch wurden diese jeweils sektorbezogen erarbeitet. Auf diese Weise entstand ein Flickenteppich von verschiedenen politischen Maßnahmen, Rechtsvorschriften, Programmen und Aktionsplänen auf nationaler, regionaler, EU- und internationaler Ebene, die alle einen Beitrag zum Schutz der Meeresumwelt leisten. Auf EU-Ebene gibt es jedoch keine umfassende, integrierte Politik zum Schutz der Meere.

### Umfassender und integrierter Politikansatz

Um solch eine Politik zu initiieren, begann die EU-Kommission mit der Entwurfsvorlage (Mitteilung) "Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt" (KOM(2002) 539) eine thematische Meeresschutzstrategie zu entwickeln.

Ziel dabei ist, die nachhaltige Nutzung der Meere und die Erhaltung der Meeresökosysteme einschließlich der Meeresböden, Flussmündungen und Küstenzonen zu fördern, wobei Standorten mit großer biologischer Vielfalt besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Dafür müssen innerhalb eines integrierten Ansatzes spezifische, auf Sektoren oder bestimmte Themen ausgerichtete Einzelziele mit konkreten Zeitvorgaben für deren Erreichung festgelegt werden.

### Aufgaben

- Im einzelnen sind dafür folgende Aufgaben zu erfüllen:
- Entwicklung einer kohärenten Meerespolitik durch eine schrittweise Annäherung der bestehenden Maßnahmen an einen Ökosystemansatz;
  - Verbesserung der integrierten Um- und Durchsetzung der bestehenden und neuen Rechtsvorschriften;
  - Mechanismen und Aktionen, die eine Koordination der Maßnahmen sowie der verschiedenen Organisationen und Beteiligten ermöglichen;
  - Initiativen zur Verbesserung der Kenntnisse über Trends und Szenarien zum Zustand der europäischen Meere sowie der Verfahren und Methoden zur Bewertung dieser Informationen;
  - Bessere Nutzung und Koordinierung der verschiedenen Finanzinstrumente, die für den Schutz der Meeresumwelt zur Verfügung stehen;
  - Anwendung aller Instrumente auf regionaler und globaler Ebene.

### Schlussfolgerungen zur aktuellen Situation

Die von der Kommission vorgenommene bewertende Bestandsaufnahme über die Gefährdungen der Meere, die Informationsmechanismen und die bestehenden Strategien und Politiken, die zur Lösung oder zur Problematik beitragen, kommt zu folgenden Ergebnissen:

Durch die Arbeit der verschiedenen nationalen, regionalen, europäischen und internationalen Einrichtungen in den letzten drei Jahrzehnten ist es gelungen, in Bezug auf die Qualität der europäischen Meere einige erhebliche Verbesserungen zu erzielen. So konnte, was die Verschmutzung betrifft, der negative Trend in einigen Fällen gestoppt und manchmal sogar umgekehrt werden.

Trotzdem sind die größten Gefahren weiterhin akut und viele Probleme ungelöst. Der Überblick über die laufenden Überwachungs- und Bewertungsprogramme verdeutlicht, dass erhebliche Informationslücken über den Zustand der Meeresumwelt und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen bestehen. Folglich ist häufig nicht klar, ob - und wenn ja, welche - zusätzlichen Schutzmaßnahmen erwogen werden sollten und auf welcher Ebene dies geschehen sollte. Die meisten Rechtsvorschriften der EU, die einen Beitrag zum Schutz der Meeresumwelt leisten, wurden nicht speziell für diesen Zweck erarbeitet. Die auf den Schutz der Meeresumwelt ausgerichteten Kontrollmaßnahmen der regionalen Meeresschutzübereinkommen sind - obwohl sie in einigen Fällen rechtsverbindlich sind - nur schwer durchzusetzen. Außerdem führt die Situation häufig zu mangelhafter Kohärenz der Politik der verschiedenen Organisationen und der ergriffenen spezifischen Maßnahmen, zu Kompetenzstreitigkeiten, zu Doppelarbeiten und Ressourcenvergeudung.

Viele der allgemeinen Schlussfolgerungen werden auch auf die globale Ebene zutreffen. Zwar gibt es auf UN-Ebene verschiedene sektorale Instrumente, doch sind in Bezug auf deren Ratifizierung und Umsetzung Verbesserungen erforderlich. Die internationale Dimension umfasst auch die außenpolitische Rolle der EU. So wird sich die Strategie inhaltlich auch auf den europäischen Handel sowie auf die Entwicklungs- und Fischereiabkommen mit Drittländern auswirken.

### Ziele und Zeithorizonte der Strategie

- Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt der Meere bis 2010;
- Wiederherstellung geschädigter Meeresökosysteme;
- Verbesserung des Fischereimanagements;
- Keinerlei Konzentrationen unnatürlicher schädlicher Substanzen;
- Beseitigung der Eutrophierungsgefahr aufgrund menschlicher Tätigkeiten bis zum Jahr 2010;
- Sicherstellung der Einhaltung der geltenden Grenzwerte für die Einleitungen von Öl durch Schiffe und Offshore-Anlagen bis spätestens 2010 und vollständige Unterbindung der Einleitungen durch diese Quellen bis zum Jahr 2020;
- Unterbindung der illegalen Verklappung von Abfällen auf See bis zum Jahr 2010;

- Entwicklung des Konzepts "Saubere Schiffe";
- Erreichen einer Umweltqualität, die keine negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen hat;
- Effizientere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einrichtungen und den regionalen und globalen Übereinkommen, Kommissionen und Abkommen im Bereich Meeresschutz - auch auf globaler Ebene;
- Verbesserung der Wissensgrundlage, auf die sich die Meeresschutzpolitik stützt.

### Politischer Prozess

Der Strategieentwurf (Mitteilung) der EU-Kommission vom 2.10.2002 war der erste Schritt der Erarbeitung der Meeresstrategie. Für die Verwirklichung der Strategieziele kommt eine ganze Reihe unterschiedlicher Maßnahmen in Frage. Einen ersten Katalog enthält der Strategieentwurf als Diskussionsgrundlage. Für die Erarbeitung einer umfassenden Liste aller notwendigen Maßnahmen wurden seitdem Studien in Auftrag gegeben, Arbeitsgruppen gebildet und mit zahlreichen Stakeholdern (Interessengruppen) und den Mitgliedstaaten der Dialog geführt.

Die Mitteilung wurde 2003 durch den EU-Ministerrat, das Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gebilligt.

Die Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt soll im Juni 2005 von der Kommission vorgelegt werden.

### Stellungnahme des Meeresumwelt-Netzwerks Seas At Risk

Der europäische Dachverband der meerespolitisch aktiven NGOs Seas At Risk (SAR) sieht neben der generellen positiven Beurteilung des Meeresstrategieentwurfs u.a. folgende Punkte kritisch:

- Es fehlen noch Lösungsansätze für eine bessere Kohärenz und Kooperation in der Arbeit der verschiedenen Organisationen und Institutionen im Bereich der Meeresschutzpolitik.
- Ein zentrales Problem ist, dass die Durchsetzung von Meeresschutzbestimmungen in der Praxis extrem schwierig ist. So kann etwa nur ein Bruchteil der verbotenen Ölverklappung auf See aufgedeckt werden: die Luftüberwachung ist nicht flächendeckend

möglich. Das bedeutet, dass die Gesetze "durchsetzungsfähiger" gestaltet werden müssen.

- Die Internalisierung von Umweltkosten ist noch mangelhaft. Beispielsweise könnte die ökonomische Attraktivität, mit unsicheren Ölfrachtern zu arbeiten, durch verbindliche und entsprechend gestaffelte Umwelthaftungsversicherungen deutlich reduziert werden.
- Der von der Kommission verfolgte "Saubere-Schiffe"-Ansatz (Umweltauswirkungen des gesamten Lebenszyklus der Schiffe) wird bis zur Umsetzung noch viel Forschung und Entwicklung bedürfen. In der Zwischenzeit müssen schnell greifende Maßnahmen getroffen werden (Verbot von Antifouling-Beschichtungen an kleinen Schiffen, ein nach Umweltaspekten gestaffeltes Gebührensystem etc.)
- Insgesamt müssen für alle Maßnahmen präzise Zeithorizonte und messbare Zielgrößen angegeben werden.

### Gemeinsames NGO-Positionspapier

Im November 2004 fand eine zweite Stakeholder-Konferenz in Rotterdam statt. Ein gemeinsames Positionspapier umweltpolitischer Nichtregierungsorganisationen zur EU-Meeresschutz-Strategie fordert:

- eine strenge gesetzliche Basis, die über bestehende Verpflichtungserklärungen hinausgeht und auf dem Vorsorgeprinzip und dem Ökosystemansatz basiert;
- die Rolle der Meeresschutzabkommen anzuerkennen und darin beschlossene Ziele und Zeitlinien zu übernehmen, z.B. bis 2020 die Eliminierung von Schadstoffen und bis 2010 die Entwicklung eines Netzwerkes von Meeresschutzgebieten;
- die politische Position der EU zum Meeresschutz gegenüber Drittstaaten und der UN darzustellen;
- die transparente Umsetzung der Strategie in ein Rechtsinstrument. (tf) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt, Entwurf (Mitteilung KOM(2002) 539) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002\\_0539en01.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0539en01.pdf)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Seas At Risk (SAR), Secretariat, Drieharingstraat 25, NL-3511 BH Utrecht  
Tel. 0031 30 67012-91, Fax -92  
eMail: [secretariat@seas-at-risk.org](mailto:secretariat@seas-at-risk.org)  
[www.seas-at-risk.org](http://www.seas-at-risk.org)

## Thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden

### Hintergrund

Der Einsatz von Pestiziden<sup>15</sup> hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Europäische Union ist nach wie vor ein wichtiger Markt für Pflanzenschutzmittel (PSM). Hier werden jedes Jahr rund 320.000 Tonnen Wirkstoffe und damit etwa ein Viertel des Weltmarkts für Pflanzenschutzmittel verkauft. Die Landwirtschaft ist der mit Abstand größte Verbraucher von Pflanzenschutzmitteln. Hauptsächlich werden Fungizide (ca. 43 % des Marktes) abgesetzt, gefolgt von Herbiziden (36 %), Insektiziden (12 %) und anderen Pestiziden (9 %). Die europäische Pflanzenschutzmittelindustrie ist ein bedeutender Arbeitgeber in Europa (rund 35.000 Beschäftigte).

In der Landwirtschaft werden PSM eingesetzt, um die Erträge zu steigern bzw. zu sichern, indem die Konkurrenz zwischen Nutzpflanzen und Unkraut ausgeschlossen oder eingedämmt und Schädlingsbefall abgewehrt wird, sowie um den Arbeitsaufwand zu minimieren.

Pestizide sind Chemikalien, die besondere Risiken bergen, weil sie in den meisten Fällen Eigenschaften aufweisen, die eine Gefährdung der Gesundheit und der Umwelt bedeuten können.

---

15 "Pestizide" ist der Oberbegriff für alle Stoffe bzw. Produkte, die Schädlinge abtöten. Die Pestizide lassen sich in zwei Gruppen unterteilen:

A. Pflanzenschutzmittel (PSM) sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die einen oder mehrere Wirkstoffe enthalten und eingesetzt werden, um Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vor schädlichen Organismen (Schädlingen) zu schützen oder die Wirkung solcher Organismen zu verhüten. Pflanzenschutzmittel werden vor allem in der Landwirtschaft eingesetzt.

B. Biozide sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die einen oder mehrere Wirkstoffe enthalten und in nichtlandwirtschaftlichen Bereichen eingesetzt werden, z. B. als Holzschutzmittel, zur Desinfektion oder im Haushalt.

Im 6. UAP (siehe S. 3) wird der Begriffs "Pestizide" hauptsächlich im Sinne von PSM verwendet, so dass sich auch die in diesem Beitrag genannte Mitteilung der Kommission in erster Linie auf die Anwendung von PSM bezieht. Falls in Zukunft vergleichbare Maßnahmen für Biozide für notwendig erachtet werden, sollen sie gegebenenfalls in die thematische Strategie einbezogen werden.

Die Gesundheit von Menschen und Tieren wird durch die hohe Toxizität bestimmter PSM gefährdet. Diese Gefährdung kann durch direkte Exposition (von Arbeitnehmern in der Pestizidindustrie und von Anwendern) oder durch indirekte Exposition (von Verbrauchern und Anwesenden) entstehen. Chronische Effekte aufgrund der Exposition gegenüber PSM entstehen unter anderem durch die Bioakkumulation und Persistenz von Stoffen. Es können aber auch irreversible Wirkungen wie Karzinogenität, Mutagenität und Genotoxizität bzw. Schädigungen des Immunsystems oder des endokrinen Systems bei Säugern, Fischen und Vögeln auftreten.<sup>16</sup>

Sprühnebelabdrift, Versickern und Abfluss führen zu einer unkontrollierten Ausbreitung von PSM in die Umwelt und zu Verunreinigung von Böden und Gewässern. Der Einsatz von PSM kann auch indirekte Folgen für das Ökosystem haben, z. B. den Verlust an biologischer Vielfalt. Die Gesamtkosten des Pestizideinsatzes in der EU lassen sich aufgrund der schwierigen praktischen Quantifizierung der negativen Auswirkungen nicht beziffern.

### Umfassender und integrierter Politikansatz

Pestizide werden in den meisten Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union bereits durch verschiedene Richtlinien reguliert. Bei den meisten dieser Richtlinien liegt der Schwerpunkt im wesentlichen auf den Anfangs- und Endstufen des Lebenszyklus von Pestiziden, d. h. zum einen auf der Zulassung von Stoffen zur Verwendung als PSM vor ihrem Inverkehrbringen<sup>17</sup>, wodurch Risiken bereits am Ursprung vermieden werden sollen. In den

---

16 Toxizität: Giftigkeit, Giftwirkung;  
Exposition: Ausgesetztsein gegenüber einem schädigenden Einfluss;  
Bioakkumulation: Anreicherung in lebenden Organismen durch Aufnahme aus der Umgebung und über die Nahrung;  
Persistenz: Verbleiben in der Umwelt über lange Zeiträume, ohne abgebaut zu werden;  
Karzinogenität: Krebs erregende Wirkung;  
Mutagenität: Hervorrufen genetischer Mutationen  
Genotoxizität: Schädigung des Erbguts;  
Endokrines System: Organe und Gewebe, die Hormone produzieren.

17 Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln sowie ihrer Änderungen; Richtlinie 2004/99/EG zwecks Aufnahme der Wirkstoffe Acetamiprid und Thiacloprid bzw. Richtlinie 2004/58/EG zwecks Aufnahme der Wirkstoffe Alpha-Cypermethrin, Benalaxyl, Bromoxynil, Desmedipham, Ioxynil und Phenmedipham.

Vorschriften sind zudem Höchstwerte für Rückstände in Lebens- und Futtermitteln festgelegt, um den gesamten Verwendungszyklus zu kontrollieren. Das Vorhandensein von Rückständen in Lebensmitteln wird durch die Mitgliedstaaten und seit 1996 im Rahmen eines koordinierten EU-Programms regelmäßig überwacht.

Die thematische Strategie soll nun den bestehenden Rechtsrahmen ergänzen, indem sie auf die tatsächliche Verwendungsphase von Pflanzenschutzmitteln ausgerichtet ist.

Sie weist zahlreiche Verbindungen mit anderen politischen Maßnahmen der EU auf wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem Gesundheits- und Verbraucherschutz, der künftigen Chemikalienpolitik und anderen thematischen Strategien, die im sechsten Umweltaktionsprogramm<sup>18</sup> gefordert wurden (z.B. Schutz der Böden, siehe S. 12).

Um zu dieser thematischen Strategie zu gelangen, hat die EU-Kommission am 1.7.2002 eine Mitteilung "Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden" (KOM(2002) 349) an den Ministerrat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss erlassen.

### Ziele und Maßnahmen

Die thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden hat das Ziel, die Auswirkungen von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verringern, ohne den notwendigen Schutz landwirtschaftlicher Kulturen zu gefährden. Dies soll durch folgende Ziele und Maßnahmen geschehen:

- Minimierung der von Pestiziden ausgehenden Gefahren und Risiken für Gesundheit und Umwelt durch die Aufstellung spezieller nationaler Pläne - dies vor allem bei besonders problematischen Bereichen wie der Verschmutzung von Gewässern und Wassereinzugsgebieten. Als Grundlage hierfür müssen Wissenslücken über die Auswirkungen der PSM auf die Gesundheit, den PSM-Einsatz und über Alternativen geschlossen werden.
- Bessere Kontrolle der Verwendung und des Vertriebs von Pestiziden durch ein Meldesystem über die nationalen produ-

---

18 Siehe Seite 3.

zierten und eingeführten/ausgeführten PSM-Mengen, durch eine Dokumentation und Überwachung der PSM-Verwendung (nach Art. 17 der Richtlinie 91/414/EWG) und durch ein System für Ausbildung, Aufklärung, Schulung und Zertifizierung für alle PSM-Benutzer.

- Verringerung der Mengen schädlicher Wirkstoffe durch Substitution mit unbedenklicheren Alternativen (gemäß Richtlinie 91/414/EWG).
- Förderung von Anbaumethoden ohne oder mit geringem Pestizideinsatz. Maßnahmen hierfür sind Aufklärung der Benutzer und der Einsatz von Finanzinstrumenten (Kürzung von Zahlungen aus Unterstützungsprogrammen, Einführung von Sonderabgaben auf PSM, Harmonisierung der Mehrwertsteuer auf PSM).
- Einführung eines transparenten Systems der Berichterstattung und Überwachung der erreichten Fortschritte anhand von Indikatoren (z.B. Berichterstattung über die nationalen Risikominderungsprogramme).

### Zeitraumen und politischer Prozess

Die Mitteilung der EU-Kommission vom 1.7.2002 "Hin zu einer thematischen Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden" (KOM(2002) 349) war der erste Schritt zur Erarbeitung dieser Strategie. Die Mitteilung wurde Ende 2002/Anfang 2003 durch den EU-Ministerrat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gebilligt und am 27.3.2003 durch das EU-Parlament angenommen.

Zur Erstellung des Entwurfs wie auch der zukünftigen Strategie wurden umfangreiche Konsultationen (in der zweiten Phase bis Januar 2005), eine Stakeholder-Konferenz und ein Impact Assessment (IA) zu den wirtschaftlichen, sozialen und Umwelt-Auswirkungen der Strategie durchgeführt. Eine derzeit durch das Pestizid-Aktions-Netzwerk (PAN Europe) erstellte offizielle Reaktion auf das IA wird auf der Kommissions-Website veröffentlicht.

Die thematische Strategie zur Nachhaltigen Nutzung von Pestiziden soll im September 2005 von der Kommission vorgelegt werden.

### NGO-Positionen

In einem gemeinsamen Positionspapier unterstützen Umwelt-, Verbraucher-, Landwirtschafts- und Gesundheitsverbände

die Initiative der Kommission generell. Allerdings schätzen sie die legislativen Initiativen als zu schwach an, um die Pestizid-Nutzung effektiv zu reduzieren.

Als Hauptziel der EU-Pestizidpolitik fordern sie eine Reduktion der Pestizid-Ausbringung um 25 % in 5 Jahren und um 50 % in 10 Jahren. Maßnahmen hierfür sollen eine Reduzierung der Pestizidabhängigkeit, der Abbau von kontraproduktiven Subventionen und das Setzen von Anreizen für alternative Schädlingsbekämpfung und Landwirtschaftsmethoden sein. Außerdem müsse es eine sofortige Entfernung von hoch riskanten Pestiziden vom Markt einher gehen mit dem Aufzeigen der Richtung für zukünftige Produkt- und Prozess-Innovationen.

Das Europäische Umweltbüro (EEB) und PAN Europe, unterstützt von einer breiten Mehrheit der Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherverbände, fordern zusätzlich als rechtlich bindendes Instrument innerhalb der thematischen Strategie eine Richtlinie zur Reduktion der Pestizidnutzung in Europa (PURE-Richtlinie - Directive for Pesticide Use Reduction in Europe). In diesem Rahmen solle die Europäische Pestizid-Strategie folgende Punkte beinhalten:

- Obligatorische Reduzierungspläne für alle Mitgliedstaaten mit konkreten Zielen und Zeitplänen für die Nutzungsreduzierung und Erhöhung des Anteils ökologischer Landnutzung innerhalb von 10 Jahren.
- Integriertes Pestizid-Management (IPM) und Integriertes Feldfrucht-Management (ICM) als Minimalanforderung für alle Pestizid-Nutzungen innerhalb der EU. Die Einhaltung von ICM soll eine Voraussetzung für Agrarsubventionen sein.
- Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU soll sicherstellen, dass kleine und mittelgroße Landwirte, die ihre Pestizidnutzung reduzieren, keine Einkommenseinbußen haben. Die GAP soll außerdem insbesondere die biologische Landwirtschaft unterstützen.
- Voller Zugang zu Informationen von Behörden über Pestizide, einschließlich rechtzeitiger Informationen über spezifische Regulationsentscheidungen.
- Pestizide, die in der EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) als vorrangig gefährliche Substanzen geführt sind, sollen ausgeschlossen werden. (bv) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden, Entwurf (Mitteilung KOM(2002) 349) und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/ppps](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ppps)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Pestizid Aktions Netzwerk - PAN Germany, Nernstweg 32, 22765 Hamburg  
Tel. 040 / 3991910-0  
Fax 040 / 3907520  
eMail: [carina.weber@pan-germany.org](mailto:carina.weber@pan-germany.org)  
[www.pan-germany.org](http://www.pan-germany.org)

## Thematische Strategie für die Luftqualität

### Hintergrund

Die Bekämpfung der Luftverschmutzung gehörte zu einer der dringendsten umweltpolitischen Maßnahmen in Europa. Smog und saurer Regen beherrschten lange Zeit Medien und Politik. Mittlerweile wurde die Luftqualität drastisch verbessert, besonders durch die Reduktion der Schwefel- und Stickstoffemissionen konnten viele Umwelt- und Gesundheitsprobleme zunehmend gelöst werden.

Trotzdem ist die Luftqualität in der Europäischen Union weit davon entfernt, den in vielen Programmen und Politiken aufgestellten Zielen zu entsprechen - d.h. dass keine bedenklichen Stoffe die gesetzten Schwellenwerte übersteigen und die EU-Bürger vor durch Luftverschmutzung verursachten Erkrankungen geschützt sind. Tatsächlich werden zunehmende Gesundheitsprobleme, Todesfälle, Umweltschäden und auch Gebäudeschäden (kulturelles Erbe) durch Partikelbestandteile (z.B. Dieselruß), bodennahes Ozon, Versauerung und Eutrophierung verursacht. Die derzeit getroffenen Maßnahmen zeigen sich als nicht ausreichend, um die Schadstoffkonzentrationen auf ein sicheres Maß zu reduzieren.

### Initiierung einer umfassenden Luftqualitätspolitik

Diese kritische Situation ergibt sich u.a. aus der sehr undurchsichtigen Problemlage, wie der Vielzahl an Emissionsquellen, der komplexen wissenschaftlichen Zusammenhänge, der Kombination verschiedener Stoffe, der Akkumulation und zeitversetzten Problemstellung, dem ungenügenden Wissensstand und der mangelnden Koordination der Politikbemühungen. Deshalb sieht das sechste Umweltaktionsprogramm (6. UAP)<sup>19</sup> der EU die Erarbeitung einer thematischen Strategie für die Luftqualität vor. Als Kernziele werden die Stärkung einer kohärenten und integrierten Umweltpolitik, die Prioritätensetzung für weitere Maßnahmen, die Überprüfung von Luftqualitätsnormen und nationalen Emissionsobergrenzen und die Entwicklung besserer Informations- und Vorhersagesysteme gefordert.

<sup>19</sup> Siehe Seite 3.

Die thematische Strategie für die Luftqualität setzt sich dementsprechend folgende Aufgaben:

- gründliche Überprüfung der Wirksamkeit der bestehenden Rechtsvorschriften und Programme zur Behandlung der verbleibenden Luftverschmutzungsprobleme;
- detaillierte Beschreibung der verfügbaren Luftqualitäts- und Ablagerungsdaten und Indikatoren zur Unterrichtung der Öffentlichkeit;
- Analyse der Frage, welche weiteren Verminderungsmaßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitäts- und Ablagerungsziele erforderlich sein werden;
- Vorschläge für neue oder überarbeitete Richtlinien zur Luftqualität und nationale Emissionshöchstgrenzen;
- Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen aus spezifischen Quellen wie Großfeuerungsanlagen und Kraftfahrzeugen sowie zu deren weiterer Entwicklung.

So sollen die Hauptprobleme - die Belastung durch Partikelbestandteile und Ozon sowie die Versauerung und Eutrophierung - in Angriff genommen werden. Außerdem sollen Mechanismen initiiert werden, um neu auftretende Probleme mit noch nicht reglementierten Luftschadstoffen sowie noch ungelöste Problemen mit anderen Schadstoffen zu beheben.

### Politischer Prozess

Anders als bei den anderen Strategien des 6. UAP gibt es für die Strategie für die Luftqualität keinen Entwurf (Mitteilung). Die Europäische Kommission kündigte lediglich in einer Mitteilung vom 4.5.2001 (KOM(2001) 245) die Strategie an und umriss das Programm CAFE (Clean Air For Europe - "Saubere Luft für Europa"). Das CAFE-Programm soll die notwendigen Informationen und Daten als Grundlage für die thematische Strategie erarbeiten. Hierbei schafft es eine Verbindung zwischen Forschung, Politik und Stakeholdern (Interessengruppen).

Die Mitteilung wurde im Jahr 2001 vom EU-Ministerrat und dem Ausschuss der Regionen und 2002 vom EU-Parlament gebilligt. Die Stakeholder-Konsultationen zum CAFE-Programm wurden im Januar 2005 abgeschlossen.

Die Strategie für die Luftqualität wird im Mai 2005 von der Kommission vorgelegt. (tf) ■

### • Weitere Informationen

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, BU-9 01/11, B-1049 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 299-111, Fax -6198  
[www.europa.eu.int/comm/environment/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_de.htm)

Thematische Strategie für die Luftqualität, Mitteilung KOM(2001) 245 und weitere Informationen:  
[www.europa.eu.int/comm/environment/ppps](http://www.europa.eu.int/comm/environment/ppps)

Europäisches Umweltbüro/European Environmental Bureau (EEB), Boulevard de Waterloo 34, B-1000 Brüssel  
Tel. 0032 2 / 28910-90, Fax -99  
eMail: [eeb@eeb.org](mailto:eeb@eeb.org)  
[www.eeb.org](http://www.eeb.org)

## EU-Rundschreiben und EU-Koordination im Internet

### **www.eu-koordination.de**

...ist die neue Internetseite der EU-Koordination des DNR. Hier finden Sie diesen und alle früheren EUR-Sonderteile zum kostenlosen Download als PDF-Datei. Außerdem gibt es ein EUR-Themenarchiv sowie Informationen über Projekte, Publikationen, Veranstaltungen und Expert/innen. Die Seite ist nach den verschiedenen Umweltthemen gegliedert - darunter auch "Emissionen/Chemie", "Meere" und "Landwirtschaft".

### **www.dnr.de/eur**

Auf der Seite des EU-Rundschreibens können Sie diesen und alle früheren EUR-Sonderteile, Auszüge aus dem aktuellen EU-Rundschreiben und die vollständigen früheren Ausgaben ab Januar 2000 herunterladen.

■

## Aktuelle Informationen per eMail

### **Kostenlose Umwelt-Mailinglisten und Newsletter - auch zu EU-Umwelt**

Aktuelle und unabhängige Meldungen zur EU-Umweltpolitik, zu Abfall, Boden, Luft, Meeresschutz und vielen weiteren Umweltthemen sendet der DNR Info-Service tagesaktuell per eMail zu. DNR-Mitglieder und Abonnenten können im Internet bestellen:

[www.dnr.de/infoservice](http://www.dnr.de/infoservice)

Vom DNR-Redaktionsbüro zusammengestellte und geprüfte Übersicht weiterer eMail-Dienste zu Umweltthemen, darunter EU-Umweltpolitik sowie die meisten der in diesem Heft behandelten Themenbereiche:

[www.dnr.de/umweltinfo](http://www.dnr.de/umweltinfo)

■