DIE EU ZUKUNFTSFÄHIG MACHEN:

Forderungen der deutschen Umweltverbände zum Europäischen Green Deal

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

VERPFLICHTENDE NACHHALTIGKEIT IN ALLEN POLITIKBEREICHEN DER EU

Die EU-Kommission betrachtet den im Dezember 2019 vorgestellten Europäischen Green Deal (EGD) als neue Wachstumsstrategie, mit deren Hilfe der Übergang zu einer ressourceneffizienten, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft gelingen soll. In der aktuellen Corona-Krise wird neben den schon spürbaren Auswirkungen der Klima- und Biodiversitätskrise die Verletzlichkeit unseres Wirtschafts-, Gesundheits- und Gesellschaftsmodells deutlicher als je zuvor. Die politische Antwort muss darin liegen, unsere Art des Wirtschaftens resilienter zu gestalten. Der Weg aus der Gesundheits- und Wirtschaftskrise muss sich innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen bewegen und von europäischer und internationaler Solidarität geprägt sein. Auch wenn der EGD in vielen Bereichen noch nicht weit genug geht, bietet er Ansatzpunkte, um der europäischen Wirtschaft nach der Pandemie auf die Füße zu helfen und die EU dabei krisenfester und nachhaltiger zu gestalten.

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

VERPFLICHTENDE NACHHALTIGKEIT IN ALLEN POLITIKBEREICHEN DER EU

Die EU-Kommission hat unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen verschiedene Initiativen angekündigt, die sich langfristig auf die Nachhaltigkeit der EU auswirken können. Eine eigene europäische Rahmenstrategie zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) fehlt indessen. Jede Generaldirektion muss selbst dafür sorgen, in ihrem Bereich die SDGs zu erreichen, ohne dass die Kommissionspräsidentin oder eine*r der Vizepräsident*innen für die Koordination der Umsetzung der SDGs zuständig ist. Der Europäische Green Deal deckt die Themen nicht in Gänze ab. Daher stellt sich die Frage, ob die angekündigten Instrumente ausreichen, um wirkliche Kohärenz aller Politikbereiche in Sachen Nachhaltigkeit zu erlangen.

UN-NACHHALTIGKEITSZIELE UND EUROPÄISCHES SEMESTER

Ab 2020 will die EU-Kommission **Initiativen zur Überprüfung und Bewertung der Verfahren der Mitgliedstaaten und der EU für eine umweltgerechte Haushaltsplanung** starten. Außerdem werden die **UN-Nachhaltigkeitsziele ab diesem Jahr schrittweise in das Europäische Semester** eingebunden. In den diesjährigen Länderberichten wird auf Schwächen bei der Umsetzung der SDGs hingewiesen und die Eurostat-Daten zu den EU-weiten SDG-Indikatoren werden im Anhang aufgelistet. Die unterzeichnenden Verbände fordern diesbezüglich:

- Im Sinne einer starken Nachhaltigkeit muss die EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters ihre Wirtschaftspolitik künftig an den ökologischen Belastungsgrenzen sowie am sozialen Wohlergehen aller Menschen orientieren. Daher muss die Kommission sämtliche Optionen nutzen, damit Mitgliedstaaten konkrete Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise und hin zur Klimaneutralität machen. Dazu gilt es, sowohl die Ziele des EGD als auch die SDGs wirkungsvoll in den Semesterprozess zu integrieren.
- Für die Verzahnung des Green Deals einschließlich der Klimaziele und der SDGs mit den ökonomischen Zielen ist das vorhandene Governance-System zu nutzen. Das Europäische Semester bietet im Zusammenspiel mit den Nationalen Energie- und Klimaplänen (NECP) eine Grundlage, um die konkreten Investitionsziele und -volumina wirkungsvoll umzusetzen. Ergänzend gilt es, die bestehenden EU-Mechanismen zu nutzen, damit schnell Mittel zur Verfügung stehen, um eine Transformation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne von Klima- und Umweltzielsetzungen zu ermöglichen – gerade in Kommunen, wo dies eins der größten Transformationshemmnisse ist.
- Das Europäische Semester mussunbedingt die Nachhaltigkeit und Klimakompatibilität der Erholungs- und Resilienzpläne („Recovery & Resilience“) der Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem Einsatz der Taxonomie im Blick haben, um eine „grüne“ Erholung (Green Recovery) tatsächlich sicherzustellen. Die Fortschritte müssen durch die Einführung eines einfachen Rankings der Mitgliedstaaten in allen Bereichen messbar und vergleichbar sein. Die Nichtumsetzung muss finanziell sanktioniert werden.
- Die Zivilgesellschaft und das Europäische Parlament müssen fest in den jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters eingebunden werden. Interessengruppen sollen in den Prozess durch ein neues Beratungsgremium „SDG-Forum“ einbezogen werden, das eine wichtige Rolle im gesamten Überwachungs- und Berichterstattungsprozess der SDGs spielen soll, insbesondere bei der Auswahl und Überprüfung von Indikatoren und der kontinuierlichen Verbesserung der Beurteilungsmethode. Auch das EU-Parlament muss in den Zyklus eingebunden werden, indem es jährlich einen SDG-Fortschrittsbericht verabschiedet. Zudem ist ein jährlicher und mehrjähriger Überwachungs- und Berichterstattungszyklus der SDGs unter Einbeziehung des

SDG-Forums sowie des Europäischen Parlaments nötig. Die SDGs müssen mit fünf bis zehn Leitindikatoren, die sich mit den wichtigsten Nachhaltigkeitsherausforderungen der EU befassen, in den Mittelpunkt des Europäischen Semesters gestellt werden.

- Zu beachten ist aber auch, dass das Europäische Semester nicht allein die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in der EU sicherstellen kann. Es darf nicht überladen werden. Ausschlaggebend ist nach wie vor die Gesetzgebung: Entscheidungen über Klimaziele und entsprechende Instrumente zur Umsetzung werden auf politischer Ebene getroffen. Das Europäische Semester hat aber eine wichtige Rolle, um die Überprüfung der nachhaltigen Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten im Rahmen der vereinbarten EU-Politiken sicherzustellen.

DAS „DO NO HARM"-PRINZIP

Ab 2020 sind laut Vorgabe der Kommissionsmitteilung zum EGD alle **neuen Initiativen der Kommission an den Zielen des Green Deals und dem darin enthaltenen „do no harm"-Prinzip sowie an Innovationsförderung** auszurichten. Die unterzeichnenden Verbände fordern:

- Das „do no harm"-Prinzip (Prinzip der Schadensvermeidung) muss weiter operationalisiert werden. Es ist in allen Sektoren als übergeordneter Prüfvorbehalt einzuführen, um das durch die Verträge verbindlich festgeschriebene Vorsorgeprinzip zu unterstützen. Dieses Prinzip muss sich an klaren Kriterien orientieren.
- Sämtliche Investitionen und Ausgaben müssen auf ihre Taxonomie-Kompatibilität überprüft, danach ausgerichtet und bewertet werden (siehe Verbändeforderungen zur Finanzierung des nachhaltigen Wandels).
- Innovationen müssen einer nachhaltigen Entwicklung dienen. Sie müssen vorher durch den „do no harm-Ansatz" geprüft werden. Außerdem müssen auch Innovationen das Vorsorge- und Verursacherprinzip einhalten. Um mögliche Konflikte zu vermeiden, muss darüber hinaus ein „Think Sustainability First"-Prinzip eingeführt werden (s.u.).

BESSERE RECHTSETZUNG

Die für das 4. Quartal 2020 angekündigte **Mitteilung über bessere Rechtsetzung** soll dafür sorgen, dass alle Initiativen im Rahmen des EGD ihre Ziele möglichst wirksam und mit dem geringsten Aufwand erreichen und dass alle anderen EU-Initiativen mit dem **„do no harm"-Prinzip** vereinbar sind. Die unterzeichnenden Verbände stellen klar und fordern:

- Dieser Mitteilung zur Anpassung der „Better Regulation Guidelines" kommt eine große Bedeutung zu, denn sie gilt für alle künftigen EU-Rechtsakte. Deregulierungsbestrebungen wie die Konkretisierung einer „One-In-One-Out"-Regel sind zu stoppen. Es gilt eine Rechtsetzung zu stärken, die den ökologischen Fußabdruck von Europas Wirtschaft zurück in die planetaren Grenzen führt. In keinem Fall darf „OneIn-One-Out" dazu führen, dass einzelne Initiativen des EGD behindert werden. Auch muss die EU die Flexibilität behalten, auf neue Umweltentwicklungen legislativ zu reagieren, ohne bestehende notwendige Regulierungen an anderer Stelle zu streichen.
- Die bessere Rechtsetzung muss um eine bessere Um- und Durchsetzungsinitiative für bestehendes EU-Recht ergänzt werden. EU-Recht ist nur dann wirkungsvoll, wenn es auch angewendet und kontrolliert bzw. vollzogen wird.

- Die Institutionen müssen die Stärkung des öffentlichen Interesses und der öffentlichen Güter in den Mittelpunkt der besseren Rechtsetzung stellen. Umwelt- und Klimaschutz als im EU-Vertrag festgelegtes Grundziel der EU haben Vorrang vor anderen Belangen wie etwa angeblichen „Belastungen“ für die Wirtschaft.
- Die im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführten Kosten- und Nutzenschätzungen müssen systematisch gesundheits- und umweltpolitische Nach- und Vorteile sowie indirekte wirtschaftliche Folgen von Gesetzen besser integrieren. Der Vorschlag der EU-Kommission für ein EU-Klimaschutzgesetz kann hier bereits als ein erstes gutes Beispiel dienen. Ein alleiniger Fokus auf Kosten für einzelne Unternehmen ohne Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens von Umweltschutzmaßnahmen verzerrt die Folgenabschätzung. Daneben muss aber auch klar sein, dass Umwelt- und Klimaschutz zur Bewahrung des gemeinsamen natürlichen und kulturellen Erbes auch unabhängig von etwaigen Kosten eine altruistische Aufgabe der Menschheit ist.
- Daneben sind das oben genannte „do no harm“-Prinzip sowie ein weitergehendes „think sustainability first“-Prinzip im Leitfaden für bessere Rechtsetzung zu verankern. Jeder neue Gesetzesvorschlag und evaluierte, bestehende Gesetzesvorschläge sind nicht nur daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen andere Nachhaltigkeitskriterien verstoßen, sondern auch daraufhin, ob sie die Nachhaltigkeit bewusst fördern. Das heißt z.B., dass alle neuen Gesetzesvorschläge mit einem Pfad hin zur Klimaneutralität kompatibel sein müssen.

LEITLINIEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN

Für 2021 ist die **Überprüfung der einschlägigen Leitlinien für staatliche Beihilfen**, darunter auch die **Leitlinien für Umweltschutz und Energiebeihilfen**, vorgesehen.

- Die marktverzerrenden Subventionen und Begünstigungen für fossile Energieträger müssen beseitigt und eine CO_2-Abgabe eingeführt werden.
- Das „do no harm“-Prinzip und die Erfüllung der Taxonomie-Kriterien müssen für die staatlichen Beihilfen gelten.
- Die Vergütungen für Strom aus erneuerbaren Energien sollten den ökologischen Wert des Stroms abbilden und die Energiewende voranbringen.
- Der Ausbau der erneuerbaren Energien und dazugehöriger Infrastrukturen sollte dabei so flächen- und naturverträglich wie möglich erfolgen.

BESSERE BETEILIGUNG DURCH AARHUS-RECHT

Die SDGs setzen auch die Information und Partizipation der Bevölkerung sowie den Rechtschutz voraus. Für die EU-Ebene selbst sind Beteiligungsrechte u.a. in der **Aarhus-Verordnung** geregelt. Ein Verordnungsvorschlag zur Änderung der Aarhus-Verordnung zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wird im Herbst 2020 erwartet. Die unterzeichnenden Verbände fordern in Bezug auf die Aarhus-Verordnung und darüber hinaus allgemein zur besseren Beteiligung:

- Die tiefgreifende Nachhaltigkeitstransformation der EU, wie sie im EGD skizziert wird, kann nur durch einen sinnvollen Mix aus Ordnungspolitik und Instrumenten mit freiwilligen Anreizen funktionieren. Hierbei spielt die Kontrolle der Zivilgesellschaft für die Einhaltung umweltrechtlicher Regelungen eine entscheidende Rolle.
- Die Umweltinformationsrechte sind auf alle hoheitlichen Vorgänge, egal ob sie in öffentlich-rechtlicher oder in privater Rechtsform erbracht werden, auszudehnen. Hierbei sind auch die neuen Aspekte im Zuge der

Digitalisierung (z.B. Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch Konzerne wie Facebook und Google) zu berücksichtigen.

- Die (frühzeitige) Beteiligung der Öffentlichkeit – wie sie in der Aarhus-Konvention bereits vorgesehen ist – sollte weiter verbessert und ausgestaltet werden. Insbesondere sind Berücksichtigungs- und Begründungspflichten für die EU-Institutionen vorzusehen, sodass transparent wird, inwiefern die Beiträge der Öffentlichkeit für bessere Rechtsetzung berücksichtigt werden. Die Beteiligungsrechte sind durch verständliche, gut strukturierte und umfassend angelegte Beteiligungsplattformen zu verbessern. Die Beteiligung der Öffentlichkeit sollte durch den Staat ressourcenseitig besser ausgestattet werden. Digitale Partizipation braucht neu zu entwickelnde Formate, um eine hohe Qualität der Beteiligung sicherzustellen.
- Die Verbandsklagerechte für anerkannte Umweltorganisationen sind zur Bekämpfung des Vollzugsdefizits im Umweltbereich sowie zur Herstellung von Rechtssicherheit und -klarheit in Europa zu sichern und auf EU-Ebene und mitgliedstaatlicher Ebene weiter auszugestalten. Auf EU-Ebene ist hierfür zunächst die Aarhus-Verordnung anzupassen, um die durch die Aarhus-Konvention vereinbarten Rechte auch gegenüber den EU-Institutionen zu gewährleisten. Darüber hinaus muss die EU-Kommission für einen verbesserten Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten eine neue Richtlinie für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorlegen.
- Eine Einschränkung der Verbandsklagerechte im Umweltschutz oder eine schleichende Aufweichung der durch die Aarhus-Konvention vorgegebenen verfahrensrechtlichen Standards ist strikt abzulehnen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Debatte zur angeblichen Planungsbeschleunigung auf EU- und nationaler Ebene. Die Planungsbeschleunigungsgesetzgebung hat in der Vergangenheit den Nachweis von Beschleunigungseffekten nicht erbracht, aber viel Rechtsunsicherheit geschaffen.

DAS 8. UMWELTAKTIONSPROGRAMM

Neben dem übergeordneten strategischen EGD hat die EU-Kommission für das 4. Quartal 2020 ein **8. Umweltaktionsprogramm (8. UAP)** angekündigt. Dieses soll einzelne Bereiche des EGD weiter konkretisieren und nachfolgende Gesetzesinitiativen planen. In diesem Rahmen muss auch ein Überwachungsmechanismus vorgeschlagen werden, der sicherstellen soll, dass die EU sich auf dem richtigen Weg befindet, die Umweltziele einzuhalten.
Die unterzeichnenden Verbände fordern:

- Das 8. UAP muss einen Rahmen für den transformativen Wandel zu einem sozial-ökologischen Europa (Just Transition) setzen und den Systemwandel beschleunigen.
- Das 8. UAP muss ehrgeizige, rechtsverbindliche, nachbesserungsfähige und messbare Ziele, einen Mechanismus zur Überwachung und Umsetzung sowie eine Verpflichtung zur adäquaten Finanzausstattung beinhalten, um eine handlungsfähige EU nach innen und außen sicherzustellen.
- Das 8. UAP muss jedem Ressort eigene Ziele zuordnen, deren Einhaltung sektorübergreifend sichergestellt werden müssen.
- Das 8. UAP muss durch Strategien (Anti-System-Lock-In-Strategien) und Aktionspläne den Rahmen setzen, um die Transformation Europas wirklich einzuleiten und zu begleiten.

EINE RAHMENSTRATEGIE FÜR DIE UMSETZUNG DER SDGS

Neben diesen teils eher technischen, teils auch planerischen Einzelinitiativen und übergreifenden Instrumenten, die zentral für eine wirkungsvolle Umsetzung sind, fordern die unterzeichnenden Verbände eine ganzheitliche **Rahmenstrategie für die Umsetzung der SDGs in der EU und allen EU-Mitgliedstaaten**. Diese muss folgende Punkte erfüllen:

- Nachhaltige Entwicklung muss zum übergeordneten Ziel für alle EU-Politikbereiche und -Programme werden.
- Es bedarf einer verbindlichen Gesamtstrategie für die Umsetzung der SDGs auf der Ebene aller EU-Institutionen – mit klaren gemeinsamen Mindeststandards für Ambitionen, Zeitpläne, Ziele und konkrete Maßnahmen in allen Politikbereichen. Über alle SDGs muss Bericht erstattet und deren Umsetzung von der obersten politischen Instanz überwacht werden. Innerhalb der Europäischen Kommission braucht es klare Koordinierungsmechanismen zwischen den Generaldirektionen zur gemeinsamen Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und der Umsetzung der SDGs. Übergeordnetes Ziel muss es sein, den Energie-, Ressourcen und Flächenverbrauch Europas drastisch und absolut zu reduzieren, die Ungleichheit zu verringern und soziale Gerechtigkeit zu schaffen.
- Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der SDG-Rahmenstrategie muss an höchster Stelle der Europäischen Kommission stehen. Nachhaltigkeit lässt sich nur durch konsequentes „Mainstreaming“ in alle Politikbereiche erlangen. Nur durch eine Verantwortlichkeit an höchster Stelle kann gewährleistet werden, dass die EU selbst der Umsetzung der SDGs nachkommt, zu der sie sich verpflichtet hat.
- In der Gesamtschau muss die EU-Nachhaltigkeitsstrategie die bestehenden Initiativen, insbesondere den EGD und das 8. UAP, aufgreifen und komplementär ergänzen, z.B. auch um soziale Aspekte. Außerdem sind die vom EGD nicht oder weniger erfassten Bereiche, z.B. die Handelspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik besonders in den Blick zu nehmen. Auch kann die Rahmenstrategie zur Umsetzung der SDGs dafür sorgen, dass grüne Impulse über die Laufzeit des EGD hinaus weitergeführt und verstärkt werden. Ansonsten droht, dass die SDGs bis 2030 gar nicht oder unvollständig umgesetzt werden.
- Eine SDG-Rahmenstrategie und ein Umsetzungsplan für die SDGs müssen unter Einbindung der europäischen Zivilgesellschaft entwickelt werden. Nachdem die Vorgänger-Kommissionunter Jean-Claude Juncker die Multi-Stakeholder-Plattform für die Umsetzung der SDGs aufgelöst hat, muss die jetzige Kommission unter von der Leyen rasch einen neuen Mechanismus zur Einbindung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft schaffen. Das Ziel muss sein, Akteure aus diesen Bereichen an der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie und an der jährlichen Berichterstattung zur Umsetzung der SDGs zu beteiligen.

FACHLICHE KONTAKTE

BUND
Christine Wenzl
christine.wenzl@bund.net

GERMANWATCH
Audrey Mathieu
mathieu@germanwatch.org

CLIENTEARTH
Hermann Ott
hott@clientearth.org

NABU
Raphael Weyland
raphael.wyland@nabu.de

DEUTSCHER NATURSCHUTZRING (DNR)
Bjela Vossen
bjela.vossen@dnr.de

UNABHÄNGIGES INSTITUT FÜR UMWELTFRAGEN (UFU)
Michael Zschiesche
michael.zschiesche@ufu.de

DEUTSCHE UMWELTHILFE
Sascha Müller-Kraenner
mueller-kraenner@duh.de

WWF
Alois Vedder
alois.vedder@wwf.de

Dieses Papier ist Teil einer Serie von Positionspapieren zu ausgesuchten Schwerpunkten des Green Deals.
Für Papiere zu weiteren Themenbereichen besuchen Sie unsere Homepage www.dnr.de.