

From: Mensen, Antje [mailto:antje.mensen@dnr.de]
Sent: Friday, April 08, 2011 4:21 PM
To: ENV 6EAP
Cc: bjela.vossen@dnr.de
Subject: Input des Deutschen Naturschutzrings zur Abschlussbewertung des 6. UAP

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie den Beitrag des Deutschen Naturschutzrings zur Konsultation über die Abschlussbewertung des 6. Umweltaktionsprogramms.

Bitte beachten Sie auch das angehängte Dokument.

Mit freundlichen Grüßen

Antje Mensen

Beitrag des Deutschen Naturschutzring (DNR) zur Konsultation über die Abschlussevaluation des 6. Umweltaktionsprogramms

Im Folgenden möchten wir die Position des DNR zur Abschlussbewertung des 6. UAP darstellen. Strukturell orientieren wir uns an den von der Kommission gestellten Evaluationsfragen.

Welche positiven Aspekte hatte das 6. UAP?

Wir möchten zunächst betonen, dass UAPs politische Programme sind, deren primäres Ziel es ist, die umweltpolitischen Herausforderungen herauszuarbeiten und die ein politisches Mandat für Aktivitäten auf EU-Ebene darstellen. Es ist daher etwas künstlich, eine direkte kausale Verbindung zwischen dem UAP und umweltpolitischen Ergebnissen herstellen zu wollen. Zentrale Frage muss vielmehr sein, ob das 6. UAP erfolgreich dazu beigetragen hat, die EU-Umweltpolitik voranzutreiben in den Bereichen, in denen es Handlungsnotwendigkeiten identifiziert hat. Anschließend kann man dann der separaten Frage nachgehen, ob die resultierenden Politikmaßnahmen effektiv waren oder nicht.

Im Hinblick auf die erste Frage sind wir der Ansicht, dass das 6. UAP durchaus effektiv dazu beigetragen hat, EU-Aktivitäten voranzutreiben. Ohne ein 6. UAP hätte es beispielsweise nie Vorschläge für europäische Luftreinhaltemaßnahmen gegeben.

Die Antwort auf die zweite Frage, ob die ergriffenen Politikmaßnahmen tatsächlich effektiv waren, ist weniger eindeutig. Die Herangehensweise, zunächst thematische Strategien zu verabschieden und darauf aufbauend Rahmenrichtlinien, hat sich bisher nicht als effektiv erwiesen. Im Fall der Bodenschutzrichtlinie wurde die Existenz einer thematischen Strategie von Gegnern der Richtlinie sogar als Argument genutzt, dass diese überflüssig sei.

Auch die Effektivität von Rahmenrichtlinien lässt sich diskutieren. Nach 10 Jahren Wasserrahmenrichtlinie müssen sich die Verbesserungen in der Wasserumwelt noch immer zeigen. Es gibt aber Anhaltspunkte, dass die Verbesserungen nur marginal sein werden, insbesondere wenn sie im Verhältnis zu dem Arbeitsaufwand, der in die Erstellung der Flusseinzugsgebiete geflossen ist, gesehen werden. Ein Hauptgrund für diese schwachen Ergebnisse scheint in einem weitverbreiteten Missbrauch von Ausnahmeregelungen zu liegen, mithilfe derer Handlungen auf 2027 oder noch später verschoben wurden.

Die Bewertung des 6. UAP vergleicht das 6. UAP mit anderen Antriebskräften für Politikmaßnahmen. Es ist dabei wichtig klarzustellen, dass in vielen Fällen „schon bestehende Initiativen“ auf das 5. UAP zurückzuführen sind. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass in zwei der vier thematischen Bereiche – Klima und Biodiversität – weltweite Abkommen eine größere Rolle spielen aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften als globale Probleme als in den anderen beiden Bereichen Umwelt und Gesundheit sowie Rohstoffe und Abfall. In den letzten Bereichen sind EU-Aktivitäten auch ohne globale Abkommen sehr sinnvoll.

Wenn man die Effektivität des 6. UAP, Politikintegration voranzubringen, beurteilen will, darf die zentrale Frage nicht lauten, ob Mitarbeiter in anderen DGs vom 6. UAP gehört haben, sondern vielmehr, ob das 6. UAP DG ENVI in Diskussionen mit anderen DGs über Politikintegration effektiver gemacht hat.

Auch die Frage, wie bekannt das Programm auf nationaler Ebene ist, greift ins Leere als Indikator für seine Legitimität – denn diese ist durch die Diskussion und Verabschiedung des Programms durch nationale Regierungen und direkt gewählte Europaabgeordnete gewährleistet. Mit Lissabon wird die Legitimität der UAPs weiter gesteigert, da auch nationale Parlamente den Vorschlag der Kommission kommentieren können.

Was sind Lücken, was sind neue umweltpolitische Herausforderungen – und wie sollte ein 7. UAP aussehen?

Für eine detailliertere Antwort auf diese Fragen möchten wir einerseits auf das Positionspapier des Europäischen Umweltbüros (EEB) hinweisen und zudem auf das angehängte Dokument, dass als „Anhang“ zu dem EEB Papier gesehen werden sollte. Beide Dokumente zusammen spiegeln die Ansicht des DNR und weiterer deutscher Umweltverbände wider (Tierschutzbund, Höhlen- und Karstforscher, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Gesellschaft für Umweltverträglichkeitsprüfung).

Hier sollen zentrale Aspekte deshalb nur angerissen werden:

Umsetzung bereits existierender Maßnahmen wird in der Zukunft sicherlich weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dafür sind unbedingt neue Instrumente und Herangehensweisen notwendig, da es nicht ausreicht, nur nach besserer Umsetzung zu rufen, ohne etwas zu ändern. Allerdings ist das Implementationsdefizit von umweltpolitischen Maßnahmen kein Argument gegen weitere Politikmaßnahmen, um neuen Herausforderungen zu begegnen.

Im Hinblick auf bestehende Politikmaßnahmen müssen einige von diesen weiterentwickelt werden. Im Bereich **Abfall** sind beispielsweise ehrgeizigere Recycling- und Verringerungsziele notwendig. Diese müssen auf einem Paradigmenwechsel aufbauen, der Abfallströme als Ressource, die so effizient wie möglich genutzt werden muss, sieht. Im Bereich **Produktpolitik** muss Innovation und Produktdesign in die richtige Richtung gesteuert werden.

Im **Chemiesektor** stellt die 2012 anstehende Revision von REACH eine Möglichkeit dar, um Cocktail- und endokrinen Effekte von Chemikalien sowie Nanomaterialien und –technologien in Angriff zu nehmen und zu regulieren. Um Tierversuche zu diesem Zweck zu minimieren empfehlen wir ein zweistufiges Verfahren, in dem zunächst mit einem Screening Chemikalien identifiziert werden, die weitere Aufmerksamkeit benötigen. In einem zweiten Schritt wird dann eine Teststrategie umgesetzt, die die Komplexität des endokrinen Systems berücksichtigt.

Aufgrund der großen Zahl von Chemikalien ist eine pragmatische Herangehensweise notwendig, um großangelegte Tierversuche zu vermeiden. Alle relevanten Chemikalien sollten mit in-silico und in-vitro Testmethoden gescreent werden, um jene, die weitere Aufmerksamkeit verlangen, herauszufiltern. Allerdings ist eine robuste Strategie notwendig in Fällen, in denen eine signifikante menschliche Exposition erwartet wird, damit falsche Negativergebnisse vermieden werden (d.h. fehlende schädliche Chemikalien). Im Bereich Giftigkeitstests ist es notwendig, sich von den Versuchen mit kleinen Testreihen an Nagetieren zu verabschieden, weil diese nur einen kleinen Teil der endokrinen Störung aufzeigen. Es ist daher notwendig, eine umfassende Evaluation der bisherigen Herangehensweise durchzuführen und eine Strategie für bessere Screenings und Tests zur Identifikation von Chemikalien mit endokrinstörenden Eigenschaften zu entwickeln. Dabei sollte ein besonderer Fokus auf Chemikalien, die eine Rolle bei den negativen Tendenzen der menschlichen Gesundheit spielen können wie beispielsweise Übergewicht, Diabetes, Brust- und Prostatakrebs.

Tierversuchsfreie Methoden zur Identifikation von endokrinstörenden Chemikalien müssen dringend gefunden werden. Wir verweisen auf den Vorschlag des EEB für den Umgang mit der Tatsache, dass es solche Testmethoden zurzeit noch nicht gibt.

Eine Debatte über **Landnutzung** wird durch den steigenden Druck auf die Landschaft unvermeidbar sein. Bestehende Politikmaßnahmen wie die WRRL haben diese Debatte teilweise auf der Ebene von Nationalstaaten und Flusseinzugsgebieten begonnen, aber sie ist noch nicht weit genug fortgeschritten. Maßnahmen, um eine effizientere Landnutzung anzuregen, beispielsweise mithilfe von Pufferzonen, um Gewässer vor Verschmutzung zu schützen, werden nur sehr langsam entwickelt.

Auch unter der Erde gibt es ein lebendiges und gleichzeitig noch schlecht verstandenes Ökosystem von **natürlichen Höhlen und Grundwasser**. Natürliche Höhlen und die Ökosysteme des Grundwassers beherbergen eine Vielzahl von Arten, darunter zahlreiche Endemiten und lebende Fossilien, die sehr sensibel sind. Das ist auch schon deshalb von großer Tragweite, weil die Rolle dieser Ökosysteme für wesentliche Ökosystemdienstleistungen wie die Bereitstellung von sauberem Wasser noch weiter erforscht und die Ergebnisse in der Formulierung und Umsetzung künftiger Politikmaßnahmen berücksichtigt werden müssen,

Zu einer Zeit, in der Regierungsbudgets stark beschnitten werden, müssen Maßnahmen, wie die Abschaffung von **umweltschädlichen Subventionen** und eine ökologische Steuerreform, die bis vor kurzem als politisch zu heikel angesehen wurden, ganz oben auf Regierungssagenden zur Konsolidierung der Budgets stehen. Auch in einem neuen UAP sollten der Abbau von umweltschädlichen EU-Subventionen sowie die Koordinierung von nationalen Subventionen und Steuerpolitiken eine zentrale Stellung einnehmen.

Im Hinblick auf die **Verbindung** zwischen einem 7. UAP und **anderen großen Strategien** wie EU2020, die Ressourceneffizienzleitschiffinitiative und –fahrplan oder die GAP wird es wichtig sein, parallel zu diesen zu arbeiten. Debatten zu Ressourceneffizienz und eine Ökologisierung der GAP finden aktuell statt und müssen deshalb schon jetzt beeinflusst werden. Aber selbst die erfolgreichste Ökologisierung der GAP und der ehrgeizigste Ressourceneffizienzfahrplan werden ein alleinstehendes, umfassendes und ehrgeiziges Umweltaktionsprogramm, das der EU das politische Mandat, die zentralen ökologischen Herausforderungen unserer Zeit anzugehen, erteilt, nicht ersetzen können.

Antje Mensen
Referentin für Umweltpolitik
EU-Koordination
Deutscher Naturschutzring
Marienstr. 19/20
10117 Berlin
Tel. +49 (0)30 678 1775 86
Fax. +49 (0)30 678 1775 80
antje.mensen@dnr.de

Der Deutsche Naturschutzring unterstützt das Positionspapier des Europäischen Umweltbüros (EEB) mit den folgenden Ergänzungen:

3.a. Klimawandel verhindern:

- Den stringenten Abbau von klimaschädlichen Subventionen vorantreiben, damit emissionsmindernde Maßnahmen nicht untergraben werden.

3.b. Artenvielfalt erhalten:

Ein besonders sensibler und von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommener Lebensraum befindet sich unter der Erdoberfläche. Natürliche Höhlen und die Ökosysteme des Grundwassers beherbergen eine Vielzahl von Arten, darunter zahlreiche Endemiten und lebende Fossilien, die auf für sie lebenswichtige, konstante Umweltbedingungen angewiesen sind. Schon kleine Eingriffe des Menschen in diese Ökosysteme können negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt des subterranean Lebensraums haben, die nicht mehr rückgängig zu machen sind. Dieser Effekt wird noch durch die ausgeprägte Fragmentierung der unterirdischen Lebensräume verstärkt. Das ist auch schon deshalb von großer Tragweite, weil viele Höhlen als natürliche Zugänge zum Karst- und Grundwassersystem zu betrachten sind, welches für die Trinkwasserversorgung eine enorme Bedeutung hat. Die Reinigung des Grundwassers ist eine der wesentlichen Ökosystemdienstleistungen der unterirdischen Lebensgemeinschaften.

Das 7. UAP muss folgendes beinhalten:

- Den Verlust des Lebensraums für Fauna und Flora durch die zunehmende Zersiedelung der Städte muss aufgehalten werden.
- Subventionen, die der Artenvielfalt entgegenwirken – wie in der GAP und der Gemeinsamen Fischereipolitik, müssen abgebaut werden.
- Die Rolle von Höhlen und den Ökosystemen des Grundwassers müssen weiter erforscht und Forschungsergebnisse in der Formulierung und Umsetzung künftiger Politikmaßnahmen berücksichtigt werden.

3.d. Die EU zu einem gesunden Lebensraum machen:

- Methoden der Risikoprüfung von endokrin wirksamen Chemikalien entwickeln und verbessern und in die EU-Gesetzgebung zu Chemikalien integrieren. Die Auswirkungen niedriger Dosierungen sollten besonders beachtet werden.
- Im Hinblick auf REACH muss darauf geachtet werden, dass Tierversuche bei der Generierung neuer Daten minimiert werden.