

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)
German Nature and Biodiversity Conservation Union
D-10108 Berlin, Germany
Identification number: 0285583802-96

Kontakt: Claus Mayr, Director of European Affairs
c/o BirdLife International, European Division
Avenue de la Toison d'Or 67
B-1060 Brussels, Belgium
Email: Claus.Mayr@NABU.de

Stellungnahme des NABU im Rahmen der Abschlussevaluierung des 6. Umweltaktionsprogramms (6. UAP) der Europäischen Union

Formlos an ENV-6EAP@ ec.europa.eu, 8. April 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der Abschlussevaluierung des 6. Umweltaktionsprogramms (6. UAP) der Europäischen Union nimmt der NABU wie folgt Stellung.

Vorbemerkung

Der Naturschutzbund Deutschland – NABU – ist einer der größten und ältesten Umweltverbände Deutschlands. Er wurde als „Bund für Vogelschutz“ 1899 gegründet. Heute engagieren sich rund 460.000 Mitglieder und Förderer unter dem Dach des Verbandes in 15 Landesverbänden sowie in etwa 1.600 Stadt- und Kreisverbänden für bedrohte Lebensräume, Tiere und Pflanzen, für Klimaschutz, sowie für eine nachhaltige Energie-, Landnutzungs- und Strukturpolitik. NABU-Aktive betreuen heute mehr als 5.000 Schutzgebiete in Deutschland. Flankiert wird die Arbeit durch professionell arbeitende Geschäftsstellen in den Bundesländern und die Bundesgeschäftsstelle in Berlin, die sich um Öffentlichkeitsarbeit, Projektentwicklung und –steuerung und politische Lobbyarbeit kümmern.

Der NABU ist der deutsche Partner von BirdLife International, einem globalen Zusammenschluss von mehr als 100 Organisationen mit über 10 Millionen Mitgliedern weltweit, sowie von Partnerverbänden in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in allen Beitrittsstaaten.

Der NABU hat bereits früheren Umweltaktionsprogrammen große Bedeutung zur Fortentwicklung eines EU-einheitlichen Rahmens für einen besseren Schutz der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, der Ökosystemdienstleistungen, und nicht zuletzt der Gesundheit und des Wohlbefindens der Bürgerinnen und Bürger Europas beigemessen.

Das 6. UAP hat nach Auffassung des NABU in den vier priorisierten Aktivitätsbereichen Klimawandel, Naturschutz und Biodiversität, Umwelt und Gesundheit, sowie natürliche Rohstoffe und Abfall viel zu Fortschritten hin zu besseren Lebensbedingungen in Europa beigetragen. Dies belegen ja auch die überwiegend positiven Voten der Internet-Konsultation, an der sich auch der NABU beteiligt hatte.

Der jüngste Umweltzustandsbericht der Europäischen Umweltagentur (EEA) zeigt allerdings auch, dass noch längst nicht alle Ziele erreicht wurden. Das 6. UAP hatte ja insbesondere zum Ziel, Umweltbelange in alle EU-Politikbereiche und -maßnahmen zu integrieren. Es sah die Entwicklung von sieben thematischen Strategien in den Bereichen Boden, Meeresschutz, Luft, städtische Umwelt, Abfall, Pestizide und natürliche Rohstoffe vor, die den Rahmen für weitere Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen bilden sollten. Am eklatantesten zeigt das Beispiel Boden, dass kaum Fortschritte erzielt wurden, da die geplanten Boden-Rahmenrichtlinie im Ministerrat von einer Minorität von Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und Österreich bis heute blockiert wurde.

Der NABU verweist in diesem Zusammenhang auf unsere Stellungnahme im Rahmen der online-Konsultation (ecologic/IEUP). Zudem schließen wir uns als Mitglied des EEB der Stellungnahme des EEB hinsichtlich der generellen Erfolge des 6. UAP, der verbleibenden Lücken, etwa hinsichtlich des Bodenschutzes und der Verbesserung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, sowie der Notwendigkeit für ein 7. Umweltaktionsprogramm an.

Zusätzlich nimmt der NABU zu den vier prioritären Aktionsbereichen im Einzelnen wie folgt Stellung:

Klimawandel

Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur muss auf höchstens 2°C gegenüber der vorindustriellen Zeit begrenzt werden, ggf. sogar auf 1,5°C. Die globalen Emissionen müssen deshalb spätestens im kommenden Jahrzehnt ihren Höhepunkt erreicht haben und dann zurückgehen. Gleichzeitig müssen die Umweltfolgen von Klimaschutzmaßnahmen immer mitberücksichtigt werden, wie vor allem die Erfahrungen mit der Förderung von Biokraftstoffen gezeigt haben. Das 7. UAP sollte eine Klimastrategie beinhalten mit dem übergeordneten Ziel einer EU-weiten Treibhausgasverringerung um mindestens 90 Prozent bis 2050 (im Vergleich zu 1990) und mit dem Zwischenziel von mindestens 30 Prozent Verringerung innerhalb der EU bis 2020 (zzgl. weitere Minderungsmaßnahmen).

Im Zentrum dieser Strategie sollte die Verringerung des Energiebedarfs stehen. Darauf aufbauend geht es darum, den verbleibenden Energiebedarf mit naturverträglich ausgebauten erneuerbaren Energien zu decken. Einzelne Bausteine dieser Strategie müssen sein:

- Einführung von verbindlichen CO₂-Reduktionszielen für einzelne Sektoren und die weiteren Dekaden (2030, 2040).
- Die Stärkung von Energieeffizienz und -einsparung als zentraler Weg zur Erreichung der Klimaschutzziele.
- Dazu Vereinbarung von verbindliche Effizienzzielen und -maßnahmen.
- Finanzielle Anreize und nationale Energieeffizienzfonds zur Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen.
- Verstärkte Klimaschutzaktivitäten in den Bereichen Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und energieverbrauchende Geräte.
- Der kontinuierliche, naturverträgliche Ausbau der erneuerbaren Energien.
- Keine weitere Unterstützung für Atomkraft.

Naturschutz und biologische Vielfalt

Die Europäische Union, damals noch Europäische Gemeinschaft (EWG), beschloss bereits 1973 ihr erstes Umweltaktionsprogramm in der Erkenntnis, dass gerade Umweltprobleme nicht an Staatsgrenzen Halt machen und nur grenzüberschreitend nach einheitlichen Regeln gelöst werden können. Die Umweltaktionsprogramme waren damit der Rahmen für konkrete gesetzliche Bestimmungen, etwa für den Schutz der biologischen Vielfalt wie die EG-Vogelschutzrichtlinie (1979) und die Fauna-Flora-Habitat- (FFH-) Richtlinie (1992). Hinzu kamen seit den 1970er Jahren Regelungen für den technischen Umweltschutz, für die

Prüfung der Umweltverträglichkeit von Projekten (UVP-Richtlinie, 1985) und Plänen (SUP-RL, 2001), für den Gewässerschutz (Wasserrahmenrichtlinie, 2000) und andere Bereiche. Um die Ziele des UN-Umweltgipfels von 1992, insbesondere der CBD, zu bekräftigen, haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Europäische Kommission zudem auf dem EU-Gipfel unter schwedischer Ratspräsidentschaft 2001 in Göteborg verpflichtet, den weiteren Verlust der Artenvielfalt bis zum Jahr 2010 zu stoppen.

Diese Grundlagen sollten „eigentlich“ ausreichen, die biologische Vielfalt zu schützen, konnten es aber nicht. Der wesentliche Grund liegt darin, dass die ebenfalls in vielen EU-Programmen geforderte Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche trotz aller Anstrengungen der letzten 40 Jahre nicht funktioniert hat. Während sich Schutzgebiete wie das Netz der europäischen Schutzgebiete Natura 2000 zu „Häfen für die Artenvielfalt“ entwickeln konnten, ging außerhalb von Schutzgebieten die Intensivierung von Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, sowie der Flächenverbrauch für Straßen und Siedlungen unvermindert weiter. Die Landschaft wurde praktisch in „Schutzgebiete“ und „Schmutzgebiete“ eingeteilt, „Segregation“ statt „Integration“. Diese Erkenntnis führten auf EU- und nationaler Ebene zu sogenannten Umsetzungsstrategien für die CBD. Die erste Umsetzungsstrategie auf EU-Ebene wurde bereits 1998 von den Mitgliedstaaten beschlossen. Doch sie war zu unkonkret, daher legte die Europäische Kommission 2006 den sogenannten „Biodiversitätsaktionsplan bis 2010 und darüber hinaus“ (BAP) vor, der von den Mitgliedstaaten und vom Europäischen Parlament bestätigt wurde. Der EU-Aktionsplan listete erstmals konkrete Aktionsfelder, Ziele und Unterziele sowie Zeiträume auf, in denen diese Ziele erreicht werden sollen.

Doch auch diese Strategie litt, wie die Naturschutzrichtlinien, unter mangelnder Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Nach Recherchen der Europäischen Kommission von 2006 sind unter anderem 42 Prozent der heimischen Säugetiere, 30 Prozent der Amphibien, 45 Prozent der Reptilien, 52 Prozent der Süßwasserfische und über 800 Pflanzenarten Europas gefährdet oder sogar vom Aussterben bedroht. Ein Zwischenbericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung des BAP Ende 2008 ergab, dass fast 90 Prozent aller Fischbestände als überfischt gelten müssen und über 40 Prozent aller Vogelarten bedroht sind. Im EU-Durchschnitt wiesen nur 17 Prozent aller Arten und Lebensräume einen guten Erhaltungszustand (Favourable Conservation Status, FCS) auf.

Die 2007 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft von Deutschland und der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene sogenannte TEEB-Studie („The Economics of Ecosystems and Biodiversity“) belegt, dass biologische Vielfalt über ihren Eigenwert hinaus auch eine erhebliche ökonomische Bedeutung hat. So haben bereits zwei im September und November 2009 veröffentlichte TEEB-Berichte nachgewiesen, dass der Verlust von Arten, Lebensräumen und natürlichen Ressourcen die Menschheit teuer zu stehen kommt. Insgesamt schätzt die Studie die für uns kostenlosen Ökosystem-Dienstleistungen der Natur auf einen ökonomischen Gegenwert von etwa 60 Billionen US-Dollar jährlich. So vernichtet zum Beispiel alleine die Zerstörung der Korallenriffe durch die Übersäuerung der Meere die Lebensgrundlagen von 500 Millionen Menschen und führt zu wirtschaftlichen Verlusten von etwa 170 Milliarden US-Dollar pro Jahr. In Schutzgebieten werden jährlich 4,4 bis 5,2 Billionen US-Dollar erwirtschaftet – mehr als die Umsätze der weltweiten Automobilproduktion, der Stahlproduktion und des IT-Dienstleistungssektors zusammen.

Nach der TEEB-Studie und anderen Untersuchungen sind Schutzgebiete nicht nur notwendig, um die Ökosystemdienstleistungen der Natur für den Menschen zu erhalten. Sie sind auch die Häfen und Rückzugsgebiete von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten in der ansonsten intensiv genutzten Kulturlandschaft. So hat beispielsweise eine Studie britischer Wissenschaftler in der renommierten Zeitschrift „Science“ im Jahr 2007 (Donald et al. 2007) eindrucksvoll nachgewiesen, dass sich die Situation der Vogelarten des Anhang I der EG-Vogelschutzrichtlinie durch die Ausweisung von Vogelschutzgebieten deutlich verbessert

hat, während die außerhalb von Schutzgebieten lebenden Feldvogelarten weiter zurück gehen.

Innerhalb, aber auch außerhalb der Schutzgebiete sind daher noch erhebliche weitere Anstrengungen zum Schutz der biologischen Vielfalt erforderlich. Der Beschluss des EU-Umweltministerrates und der Staats- und Regierungschefs vom März 2010 für ein neues 2020-Ziel und eine Vision für das Jahr 2050, sowie der auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz (COP10) der CBD im Oktober 2010 verabschiedete Strategische Plan mit seinen zwanzig Unterzielen bieten dafür eine gute Grundlage, die als Richtschnur in das neue 7. Umweltaktionsprogramm integriert werden muss. Mit dem neuen 2020-Ziel haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Verlust der biologischen Vielfalt bis 2020 zu stoppen, geschädigte Lebensräume und Ökosysteme so weit möglich wiederherzustellen, und die negativen Auswirkungen Europas auf die biologische Vielfalt weltweit zu reduzieren.

Daher sind insbesondere Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd, Verkehr und Infrastrukturentwicklung sowie Rohstoffabbau und Energieerzeugung im Rahmen geeigneter Rechtsinstrumente zu verpflichten, auf die biologische Vielfalt Rücksicht zu nehmen und zu ihrem Schutz beizutragen. Wie im subtarget 3 des Strategischen Plans der CBD beschlossen, müssen dabei umweltschädliche Subventionen (Environmentally Harmful Subsidies, EHS) etwa im Bereich der Landwirtschaft abgebaut oder so umstrukturiert werden, dass sie zum Schutz der biologischen Vielfalt als unserer Lebensgrundlage beitragen.

Dieser Rahmen sollte in der derzeit diskutierten neuen Biodiversitäts-Strategie der EU weiter konkretisiert werden. Wir verweisen diesbezüglich auf die entsprechenden Forderungen von BirdLife International und EEB mit folgenden Schwerpunkten:

- 1) Die Umsetzung der geltenden Naturschutzrichtlinien - und der Wasserrahmenrichtlinie - muss verbessert werden. Bis 2015 müssen mindestens 50 Prozent aller bisher gefährdeten Arten und Lebensräume in einem guten Erhaltungszustand sein, damit der FCS, wie von den Richtlinien seit langem gefordert, bis 2020 für alle Arten und Lebensraumtypen erreicht ist. Für das Management der Natura 2000-Gebiete sowie für das Monitoring sind ausreichende Finanzmittel bereit zu stellen; das Europäische Parlament geht in seinem Bericht vom August 2010 von einem Finanzbedarf von etwa 6 Milliarden Euro jährlich aus. Zudem ist die Kontrolle der Umsetzung durch nationale Behörden, Gerichte und die Europäische Kommission zu verbessern.
- 2) Der weitere Verlust von Ökosystemen ist spätestens bis zum Jahr 2015 zu stoppen („no net loss of ecosystems“). Da die Ausweisung von Schutzgebieten alleine das Artensterben nicht stoppen kann, werden auch für die „Normal-Landschaft“ ambitioniertere Naturschutzinstrumente benötigt, etwa die Schaffung von „green infrastructure“. Geschädigte Lebensräume sind wiederherzustellen.
- 3) Die Integration des Schutzes der biologischen Vielfalt in die Landnutzung (Land- und Forstwirtschaft, Meeres- und Binnenfischerei) ist zu verbessern. Dazu sind die gemeinsame Agrar- (GAP) und Fischereipolitik (GFP) für die Periode ab 2013 so umzugestalten, dass sie die Erreichung des 2020-Zieles unterstützen.
- 4) Bewährte Regelungen wie die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sollten um neue Rechtsinstrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt vor invasiven Arten (Invasive Alien Species, IAS) ergänzt werden.
- 5) Zum Schutz der natürlichen Ressourcen gibt es bereits gute Regelungen zum Schutz der Gewässer und des Grundwassers sowie der Luft. Zusätzlich ist eine einheitliche Rechtsgrundlage zum Schutz der Böden erforderlich, insbesondere vor dem Hintergrund der enormen Bedeutung gesunder Böden für die CO₂-Bindung.
- 6) Der ökologische Fußabdruck Europas weltweit ist zu reduzieren, insbesondere im Bereich Meeresfischerei, Handel mit Tropenhölzern sowie Agrotreibstoffen und Bioenergie, um den weiteren Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen.

Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität

Nach Auffassung des NABU sollte die Anwendung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) in der Landwirtschaft EU-weit verboten werden, da diese Technologie erhebliche Risiken für Mensch und Natur birgt. Einmal in die Natur freigesetzte GVO sind nicht rückholbar, und inzwischen sind auch gesundheitliche Schäden von GVO-Pollen z.B. im Honig nachgewiesen. Nähere Informationen unter www.NABU.de/themen/gentechnik/.

Zudem sind die gesundheitlichen und Umweltbelastungen durch Verkehrslärm zu reduzieren. Das kürzlich veröffentlichte Weißbuch Verkehr sowie das geplante 7. Umweltaktionsprogramm sollten hier geeignete Maßnahmen entwickeln.

Dies gilt auch für das Problem der Lichtverschmutzung („light pollution“), die insbesondere bei Bewohnern großer Städte zunehmend zu Schlaflosigkeit, Herz-Kreislauf-Problemen und anderen gesundheitlichen Schäden führt.

Nachhaltige Nutzung und Management natürlicher Rohstoffe und Abfall

In diesem Zusammenhang begrüßt der NABU Teile der Mitteilung der Kommission zur künftigen Rohstoffstrategie der Europäischen Union, die am 2. Februar 2011 veröffentlicht wurde (COM(2011) 25 final). Zielrichtung dieses Papiers sind neben der Steigerung der Effizienz des Einsatzes von Rohstoffen und der Erhöhung von Recyclingquoten vor allem die Verbesserung der „Rohstoffdiplomatie“ der EU, die für viele der für moderne Geräte benötigten Edelmetalle und seltene Erden auf Lieferungen aus Drittstaaten wie China, Bolivien, Südafrika angewiesen ist. Die Rohstoffstrategie selbst stellt jedoch fehlerhafter Weise nicht dar, dass die EU ihren absoluten Ressourcenverbrauch senken muss. Der NABU bezweifelt, dass die primär außenwirtschaftlich und handelspolitisch orientierten Initiativen den Zielen der Nachhaltigkeit entsprechen können. Im Mittelpunkt der EU-Politik muss daher die Motivation stehen, den Ressourcenverbrauch drastisch zu senken.

Der in früheren Jahren oft von der Industrie behauptete vermeintliche Konflikt um den Abbau von Rohstoffen in Schutzgebieten, wobei es innerhalb der EU vor allem um Massenrohstoffe wie Sand und Kies geht, war schon im Zuge der „Raw Materials Initiative“ (RMI) der Kommission im Jahr 2008 (COM(2008) 699) geklärt worden. Ausgehend von der RMI hatten die Generaldirektionen (GD) Industrie und Umwelt der EU-Kommission eine Expertengruppe aus Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Abbaubranche und der Umweltverbände berufen, die bis zum Sommer 2010 einen Leitfaden zum Umgang mit Abbauprozessen in Natura 2000-Gebieten erarbeitete und einvernehmlich beschloss. Zwar hatte die Industrie ursprünglich Lockerungen vom FFH-Regime gefordert, konnte sich damit aber mit Blick auf die geltende Rechtslage und Rechtsprechung nicht durchsetzen. Weiterhin muss jedes Abbauvorhaben einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 FFH-Richtlinie unterzogen werden. Dieser Leitfaden für „Non-energetic extractive industries“ (NEEI) wurde im Herbst 2010 veröffentlicht.

Die neue Mitteilung der Kommission (siehe dort Seite 13) nimmt ausdrücklich Bezug auf diesen Leitfaden. Nicht zuletzt hat auch die Kommission in ihrer Pressemitteilung zur Vorstellung des Leitfadens am 4. Oktober 2010 (IP/10/1283) betont, dass dieser Leitfaden der ordnungsgemäßen Anwendung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie diene, da insbesondere das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 ein entscheidendes Instrument zur Erreichung des EU-Ziele sei, den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen!

Unter der Europa 2020-Strategie, und damit im Zuge der Leitinitiative zur Ressourceneffizienz, begrüßt der NABU eine konkretere Politikbefassung der EU zum zukünftigen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Der NABU begrüßt das Ziel, dass die EU ressourceneffizienteste Volkswirtschaft werden möchte. Bislang fehlen jedoch wichtige Politikziele, die im 7. UAP aufgegriffen werden sollten:

- Senkung des jährlichen Materialverbrauchs (inkl. ökologischer Rucksäcke) pro Einwohner und Jahr. Eine Entkoppelung von Bruttoinlandsprodukt und Materialverbrauch reicht nicht aus bei einer stetig wachsenden Wirtschaft. Eine gerechte Veränderung der weltweiten Verteilung bei der Rohstoffnutzung ist anzustreben. Das Maß von 6 t Materialverbrauch pro Kopf und Jahr wird von durchschnittlichen Europäern um ein Vielfaches überschritten.
- Der fortschreitenden Zerstörung von Ökosystemen und den mit dem Rohstoffabbau verbundenen Menschenrechtsverletzungen ist entschiedener entgegenzutreten. Ein erster Schritt hierzu ist die verpflichtende Veröffentlichung der Wertschöpfungskette einzelner Produkte für Produzenten.
- Bis 2030 muss eine Steigerung von Effizienz bzw. Reduktion des Verbrauchs (oder eine Kombination der beiden Größen) um den Faktor vier, bis 2050 um den Faktor 10 angestrebt werden, um eine nachhaltige Ressourcennutzung sicher zu stellen.
- Bis 2020 sind 100 % ökologische, und damit ressourcenschutzorientierte, öffentliche Beschaffung für die Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften zu realisieren.
- In der EU sollten einheitliche steuerliche Regelungen zur Eindämmung der unkontrollierten Ressourcenentnahmemenge (etwa bei Baustoffen) angestrebt werden.
- Durch die deutliche Absenkung des absoluten Materialverbrauchs werden Recycling oder Wiederverwendungsziele und damit Selbstversorgungsansprüche zu seriösen Politikansätzen. Wird dies nicht zusammengeführt, läuft die EU Gefahr, kreislaufwirtschaftliche Ziele zum ökologischen Feigenblatt zu degenerieren.