EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.5.2019
COM(2019) 233 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

zur Evaluierung des Siebten Umweltaktionsprogramms

{SWD(2019) 181 final}

Das Siebte Umweltaktionsprogramm[1] auf einen Blick

Um im Rahmen der europäischen Umwelt- und Klimapolitik strategische Leitlinien vorzugeben und vorhersehbare und koordinierte Maßnahmen sicherzustellen, verständigt sich die EU auf Umweltaktionsprogramme (UAPs). Das Siebte Umweltaktionsprogramm (im Folgenden „7. UAP“) trat im Jahr 2014 in Kraft und läuft bis Ende 2020. In diesem Programm ist neben klaren Erläuterungen zu einer integrierten Umweltpolitik, die zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, Gesundheit und dem Wohlbefinden der Menschen beiträgt, eine Perspektive für 2050[2] festgeschrieben. Das Programm steht voll im Einklang mit dem Geist der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung.

Im Programm sind neun prioritäre Ziele verankert, d. h.:

- drei Themenprioritäten: Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals der Union; Übergang der Union zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO_2-armen Wirtschaftsweise; Schutz der Unionsbürger vor umweltbedingten Belastungen, Gesundheitsrisiken und Risiken für die Lebensqualität.
- vier sogenannte „Enabler“ (Katalysatoren): bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften; bessere Information durch Erweiterung der Wissensgrundlage; intelligentere Investitionen; Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche.
- zwei horizontale Prioritäten: Förderung der Nachhaltigkeit der Städte in der Union und Verbesserung der Fähigkeit der Union, auf internationale Umwelt- und Klimaprobleme einzugehen.

Diese neun prioritären Ziele werden im 7. UAP noch einmal in 36 Teilziele und 60 konkrete Maßnahmen aufgegliedert, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie von Unternehmen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Einzelpersonen umzusetzen sind.

Rechtsgrundlage für Umweltaktionsprogramme ist Artikel 192 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Für die Umsetzung sind die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Diese Evaluierung stützt sich auf den Bericht der Europäischen Umweltagentur über den Zustand der Umwelt sowie eine Konsultation der Interessenträger.

[1] Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ (Text von Bedeutung für den EWR).

[2] „Im Jahr 2050 leben wir gut innerhalb der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. *Unser Wohlstand und der gute Zustand unserer Umwelt sind das Ergebnis einer innovativen Kreislaufwirtschaft, bei der nichts vergeudet wird und natürliche Ressourcen so nachhaltig bewirtschaftet werden und die Biodiversität so geschützt, geachtet und wiederhergestellt wird, dass sich die Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaft verbessert.* Unser CO2-armes Wirtschaftswachstum ist längst von der Ressourcennutzung abgekoppelt und somit Schrittmacher für eine sichere und nachhaltige globale Gesellschaft.“

I. Das 7. UAP – ein modernes Governance-Instrument zur Bewältigung heutiger Umweltprobleme

In der Evaluierung der Kommission des 7. UAP wird aufgezeigt, dass das Programm einen strategischen Rahmen bietet, mit dem es gelungen ist, Umweltpolitik als Katalysator für umweltverträgliches Wachstum, einen gesunden Planeten und ein stärkeres Wohlbefinden der Menschen zu etablieren. Dass dabei alle Interessenträger gemeinsam Prioritäten festgelegt haben, ermöglicht der EU, ihren Mitgliedstaaten sowie lokalen und regionalen Akteuren, einschließlich der Unternehmen, Umweltpolitik wirksam und effizient zu gestalten. Ein Leitdokument auf EU-Ebene, das die Handschrift aller Betroffenen trägt, hat dazu beigetragen, umweltbezogene Politiken und Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die den Zustand der Umwelt und das menschliche Wohlergehen verbessern sollen, kohärenter und engagierter zu machen.

Unter dem 7. UAP hat sich die allgemeine Erkenntnis stärker durchgesetzt, dass Umweltschutz mit einem Modell für nachhaltiges Wirtschaften einhergeht, das Arbeitsplätze und Wohlstand schafft. War die EU-Umweltpolitik früher stärker auf Regulierung ausgerichtet, misst sie der Einbeziehung der ökologischen Dimension in andere sektorbezogene Politiken mit allgemeinerer Nachhaltigkeitsperspektive – darunter das Paket zur Kreislaufwirtschaft[3], der Rahmen für Klima- und Energiepolitik bis 2030[4], die Strategie für die Bioökonomie[5] und der Aktionsplan für die Finanzierung nachhaltigen Wachstums[6] – inzwischen mehr Bedeutung bei. Der in Zusammenhang mit dem 7. UAP entstandene Konsens hat Europa geholfen, im globalen Kontext der multilateralen Zusammenarbeit, wie mit Blick auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das Klimaschutzübereinkommen von Paris, zu einer gemeinsamen Sprache zu finden.

Aus der regelmäßigen Berichterstattung zum Zustand der Umwelt in Europa gehen einige Verbesserungen hervor. [7] Die EU dürfte ihre Ziele für die Senkung der Treibhausgasemissionen und die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger bis 2020 erreichen; zudem hat sie für 2030 ehrgeizige Ziele festgelegt.[8] Um die Energieeffizienzziele zu erfüllen, sind weitere Anstrengungen erforderlich.[9] Ebenso hat die Kommission ihre Vision einer aktualisierten EU-Strategie für Bioökonomie und eine klimaneutrale EU-Wirtschaft bis 2050 im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris dargelegt.[10] Während die Wirtschaft von der Kreislaufwirtschaft profitiert, finanzieren der öffentliche Sektor und die Privatwirtschaft vermehrt umwelt- und klimabezogene Ausgaben. Zudem wird die

[3] COM(2015) 0614 final.
[4] COM(2014) 015 final.
[5] Eine nachhaltige Bioökonomie für Europa: Stärkung der Verbindungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. COM(2018) 673 final.
[6] COM(2018) 097 final.
[7] Die Verringerung der Boden-, Wasser- und Luftverschmutzung, der umfassende Schutz vor toxischen Chemikalien, saurem Regen und einer schrumpfenden Ozonschicht, die Erhaltung von Naturschutzflächen und die Senkung der Treibhausgasemissionen machen allesamt gute Fortschritte. Einzelheiten enthält der Bericht der Europäischen Umweltagentur (EUA) mit dem Titel „Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2015“ (SOER 2015): https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary.
[8] https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_de
[9] Siehe z. B. COM(2018) 773 final
[10] COM(2018) 773 final.

Waldbewirtschaftung in Europa nachhaltiger, und die Qualität der Badegewässer verbessert sich.

Gleichwohl verbleiben große Herausforderungen, während gleichzeitig neue entstehen.[11] Wir stehen vor einer globalen ökologischen Krise, da wir uns den Belastbarkeitsgrenzen des Planeten annähern bzw. diese in bestimmten Bereichen bereits überschritten haben. Im Reflexionspapier der Kommission Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030 werden unsere ökologischen Schulden als größtes Nachhaltigkeitsdefizit Europas bezeichnet.[12] Diese ökologische Krise wirkt sich direkt auf die Gesundheit der Menschen aus. Viele Städte in Europa halten gemeinsam verabschiedete und rechtsverbindliche Luftqualitätsnormen nicht ein.[13] Die EU ist im Rückstand, was die Erreichung der Ziele angeht, den Verlust an biologischer Vielfalt bis 2020 einzudämmen und das Potenzial zur Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen wiederherzustellen. Zudem bleiben die ökologischen Auswirkungen des Mobilitätssektors und des Nahrungsmittelsystems zu hoch.

Diesen negativen Trends Einhalt zu gebieten, erfordert allem voran kontinuierliche Anstrengungen zur Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften.[14] Obschon Maßnahmen mit Kosten verbunden sind und umfassender gemeinsamer Anstrengungen bedürfen, wären die Kosten von Untätigkeit und den damit verbundenen sozialen Folgen wesentlich höher.

Vor diesem Hintergrund hat das 7. UAP wesentlich als Governance-Instrument für die Gestaltung der europäischen Umweltpolitik fungiert. In der Evaluierung sind die wichtigsten Leistungen und Mängel des Programms dargelegt. Aus dieser Analyse werden die wichtigsten Erkenntnisse abgeleitet. Insgesamt betrachtet wurden in dieser Implementierungsphase nicht alle Maßnahmen umgesetzt. Wenngleich durchweg Fortschritte verzeichnet wurden – in bestimmten Bereichen sogar mehr als im 7. UAP vorgesehen –, besteht die eindeutige Notwendigkeit für weiteres Engagement.

II. Gewonnene Erkenntnisse

Im Rahmen dieser Evaluierung des 7. UAP wurden einige wertvolle Erkenntnisse für künftige Umweltaktionsprogramme gewonnen.

- **Eine Strategie für die Gestaltung der EU-Umweltpolitik verschafft einen Mehrwert.** Das 7. UAP wird als robuste Strategie mit ausgeprägter Verflechtung zu nationalen Umweltstrategien betrachtet. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben das 7. UAP als Blaupause für ihre eigenen umweltpolitischen Strategien oder spezifische Maßnahmen herangezogen. Hierdurch hat das 7. UAP dazu beigetragen, im Bereich

[11] EUA (2018): Umweltindikatorenbericht 2018 (https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018).

[12] Reflexionspapier der Kommission über die Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (30. Januar 2019): „Das größte Nachhaltigkeitsdefizit und die größte Herausforderung, vor der wir stehen, sind die ökologischen Schulden, die wir durch Ausbeutung und Erschöpfung unserer natürlichen Ressourcen anhäufen. Damit setzten wir unsere Fähigkeit aufs Spiel, die Bedürfnisse künftiger Generationen innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten zu erfüllen. *Weltweit gefährdet die Knappheit der wichtigsten Ressourcen – von Trinkwasser bis hin zu fruchtbarem Boden – die menschliche Existenz.*“

[13] EUA (2018): Umweltindikatorenbericht 2018.

[14] Siehe hierzu unter anderem die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik 2019.

der Umweltpolitik stärker vorhersehbare, schnellere und besser koordinierte Maßnahmen durchzuführen. Die Vorhersehbarkeit indes hat die Umsetzung von Maßnahmen ermöglicht.

- Das 7. UAP steht weitestgehend im Einklang mit guter Regierungsführung. Das Programm fußt auf einer robusten analytischen Grundlage und politischem Engagement. Zudem sind in ihm adäquate Ressourcen, eine klare Perspektive sowie Ziele und Vorgaben enthalten, während ebenfalls Überwachung, kontinuierliches Lernen und Verbesserungen vorgesehen sind. Dessen ungeachtet hätte das 7. UAP mit mehr strategischen, möglichst konkreten Maßnahmen einhergehen können, um eine Bestandsaufnahme zu ermöglichen. Ebenso wäre es statt der Berücksichtigung einer breiten Palette von EU-Umweltvorschriften zweckmäßiger gewesen, durch ein eingeschränktes Maßnahmenspektrum eine bessere Prioritätensetzung zu erreichen. Überdies wären dem 7. UAP ein Überwachungsmechanismus, um Eigenverantwortung und die Einhaltung von Zusagen zu gewährleisten, sowie klare und vereinbarte Indikatoren zugute gekommen, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen zu bewerten.
- Die umfassende Einbindung der Interessenträger ist sowohl vor der Lancierung eines UAP als auch über dessen gesamte Laufzeit hinweg von größter Bedeutung. Hierdurch verbessern sich die Mitwirkung am Programm und damit verbundene Folgemaßnahmen. Das 7. UAP wurde als Teil eines umfassenden Konsultationsverfahrens ausgearbeitet und über ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren verabschiedet (Mitentscheidung). Ergebnis war eine verstärkte Mitwirkung verschiedener Interessen- und Entscheidungsträger. Gleichwohl hätte diese aktive Beteiligung vor Lancierung des Programms über die gesamte Laufzeit des 7. UAP aufrechterhalten werden können.
- **Das 7. UAP steht weitestgehend im Einklang mit der Politikagenda in Europa und weltweit.** Allerdings hätte mehr getan werden können, um Umweltanliegen in andere EU-Politikbereiche einzubinden. Die Interessenträger sind sich darin einig, dass UAPs uneingeschränkt mit den politischen Prioritäten der EU-Organe im Einklang stehen sollten, um ihre politische Eigenverantwortung zu gewährleisten. Dies wäre besser möglich gewesen, wenn die Laufzeit des UAP auf den Wahlzyklus des Europäischen Parlaments sowie auf weitere wichtige langfristige strategische Rahmen abgestimmt wäre, wie das Übereinkommen von Paris und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

III. Evaluierungsmethode

Bei dieser Evaluierung wird ausgelotet, in welchem Ausmaß Struktur, Form und strategische Rolle des vereinbarten Aktionsrahmens dazu beigetragen haben, eine bessere Umwelt- und Klimapolitik in Europa sicherzustellen. Hierzu haben wir untersucht, was eine gute Strategie ausmacht und inwieweit das 7. UAP diesen Erfolgskriterien gerecht wird. Die allgemeinen Schlussfolgerungen beruhen auf dieser Analyse in Kombination mit einer Bewertung der

erreichten Ziele und umgesetzten Maßnahmen, während gleichzeitig die Grundsätze der Kommission der besseren Rechtsetzung[15] Berücksichtigung finden.

In der Evaluierung werden weitestgehend praktische Fortschritte berücksichtigt, die mit Blick auf bessere Luft- und Wasserqualität, bessere Abfallentsorgung und weniger Exposition gegenüber toxischen Chemikalien usw. erzielt wurden – und das insbesondere durch Berichte der Europäischen Umweltagentur. Da es jedoch allgemein länger als fünf Jahre dauert, bis ökologischer Fortschritt sichtbar ist, und sich Letzterer nur schwer einem bestimmten UAP zuordnen lässt, soll mit dieser Evaluierung untersucht werden, welcher Mehrwert mit einem strategischen Rahmen und gemeinsam verabschiedeten Prioritäten für die Gestaltung der EU-Umweltpolitik verbunden ist.

Hinzu kommt, dass das 7. UAP nur einen der zahlreichen Katalysatoren für Umweltpolitik darstellt. Der Beitrag jedes einzelnen Faktors lässt sich nicht einfach feststellen. Die Evaluierung basiert auf einer Reihe von Evaluierungsfragen unter Anwendung eines Basisszenarios ohne UAP. Mit der Evaluierung des 7. UAP werden Leistungen von 2014-2018 erfasst. Sie beruht auf einer Reihe von Studien, Konsultationen und Überprüfungen, in denen die bisherigen Fortschritte berücksichtigt wurden.

Hierzu zählen:

- eine Konsultation mit Interessenträgern (öffentliche Online-Konsultation, öffentliche Workshops und zielgerichtete Konsultation);
- die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik der Kommission[16];
- die jährlichen Umweltindikatorenberichte der Europäischen Umweltagentur (2016-2018)[17];
- Berichte des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen, einschließlich der Bewertung des Europäischen Parlaments über die Umsetzung des 7. UAP (November 2017)[18].

IV. Zusammenfassung der Analyse

Nach einer fundierten Analyse gelangen wir zu folgendem Ergebnis, was die Leistung des 7. UAP mit Blick auf die Kriterien der besseren Rechtsetzung[19] für gute Regierungsführung angeht.

[15] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de
[16] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm
[17] EUA-Bericht Nr. 30/2016: Umweltindikatorenbericht 2016 – Unterstützung der Überwachung des 7. Umweltaktionsprogramms 2016; EUA-Bericht Nr. 21/2017: Umweltindikatorenbericht 2017 – Unterstützung der Überwachung des 7. Umweltaktionsprogramms; EUA-Bericht Nr. 19/2018: Umweltindikatorenbericht 2017 – Unterstützung der Überwachung des 7. Umweltaktionsprogramms 2018.
[18] Siehe hierzu: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/610998/EPRS_STU(2017)610998_EN.pdf
[19] Effektivität, Wirksamkeit, Relevanz, Kohärenz und Mehrwert

1. **Wirksamkeit: Wir sind den Zielen des 7. UAP ein gewisses Stück nähergekommen. Das 7. UAP hat dazu beigetragen, im Bereich der Umweltpolitik stärker vorhersehbare, schnellere und besser koordinierte Maßnahmen durchzuführen.** Die Vorhersehbarkeit hat bei der Umsetzung geholfen.

Nach einer Analyse der Umsetzung der 60 im 7. UAP aufgelisteten Maßnahmen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass bei der Erreichung der Ziele gewisse Fortschritte verzeichnet wurden (Note 3 auf einer Skala von 1-5[20]). Die größten Fortschritte ermitteln wir bei Maßnahmen in Bezug auf das prioritäre Ziel 2, d. h. den Übergang zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO2-armen Wirtschaftsweise. Die bislang geringsten Fortschritte entfallen dagegen auf Maßnahmen in Bezug auf Naturschutz, Umwelt und Gesundheit und Integration. Ein ähnliches Bild geht aus den unabhängigen Bewertungen der Europäischen Umweltagentur [21] hervor: Obwohl teilweise erhebliche Fortschritte zu vermelden sind, besteht in vielen Bereichen noch Nachholbedarf. Dass Ziele in Verbindung mit Naturschutz erreicht werden, erscheint unwahrscheinlich (Indikatoren wie zu Nährstoffen, Artenvielfalt, Süß- oder Meerwasser). Außerdem ist ungewiss, ob wir alle Ziele in Verbindung mit Umwelt und Gesundheit erreichen werden. Die EU ist auf einem guten Weg, ihre Ziele für die Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2020 (bis 2020 20 % weniger Emissionen als 1990) und im Bereich der erneuerbaren Energien zu erreichen. Allerdings müssen sich die Trends beim Energieverbrauch umkehren, wenn das Energieeffizienzziel für 2020 erfüllt werden soll.

Mit dem 7. UAP wurde die politische Eigenverantwortung für Umweltpolitik erhöht, indem die Interessenträger systematisch in den Gestaltungsprozess einbezogen werden – nach Einigung mit dem Rat und dem Europäischen Parlament. Die Interessenträger stimmen zu, dass das Programm die Vorhersehbarkeit der Umwelt- und Klimapolitik erhöht hat und die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten erleichtert. Dass die Verabschiedung des 7. UAP und dessen Implementierungsfrist jedoch nicht auf den institutionellen Zyklus der Union abgestimmt sind, könnte diesbezüglich für Herausforderungen gesorgt haben.

Die Vorhersehbarkeit und umfassende politische Diskussionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens haben zur Umsetzung verschiedener Maßnahmen beigetragen, wie der Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, der Bezeichnung kleiner Trinkwasserversorger, der Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten und der Überwachung der Rio+20 Agenda[22], die in die Verabschiedung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung mündete.

Wie bei den meisten breit gefassten Strategien wurden bestimmte geplante Maßnahmen nicht umgesetzt, darunter die Strategie für eine nicht toxische Umwelt bis 2018 und ein Gesamtziel zur Verringerung von Abfällen im Meer. Gleichzeitig wurden bestimmte Zusatzmaßnahmen umgesetzt, wie die EU-Kunststoffstrategie und die Ausweitung des Konzepts der

[20] 1=keine Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen, 2=begrenzte Fortschritte, 3=gewisse Fortschritte, 4=substanzielle Fortschritte, 5=volle Umsetzung.
[21] https://www.eea.europa.eu/airs
[22] https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant

Ressourceneffizienz auf die Agenda der Kreislaufwirtschaft. Insgesamt schneidet das 7. UAP gemessen an den Kriterien für gute Regierungsführung und die Gestaltung derartiger Strategien gut ab.[23]

2. **Wirkung: Die Struktur und insbesondere die Rahmenbedingungen des 7. UAP haben zur Schaffung von Synergien beigetragen. Mit dem Schwerpunkt des Programms auf verstärkter Einbeziehung und Umsetzung werden politische Maßnahmen unterstützt, die Kosteneinsparungen und mehr Effizienz ermöglichen sollen.**

Werden die Rechtsvorschriften im Umweltbereich nicht umgesetzt, zieht das für die EU-Volkswirtschaft Jahr für Jahr rund 55 Mrd. EUR an Gesundheitskosten und unmittelbaren Kosten für die Umwelt nach sich.[24] In der Evaluierung wird auf einige Beispiele für Kosteneinsparungen in der Umweltpolitik über die gesamte Dauer des 7. UAP verwiesen. Obwohl die Umweltziele in vielen Politikbereichen immer ehrgeiziger werden, sind die Umweltschutzausgaben in Europa über viele Jahre lang vergleichsweise konstant geblieben (rund 2 % des BIP[25]).

Seit Inkrafttreten des 7. UAP im Jahr 2014 wurden sowohl horizontal (d. h. zwischen Politikbereichen) als auch vertikal (d. h. zwischen Regierungsebenen) Fortschritte bei der stärkeren Integration von Umweltanliegen erzielt. Dies unterstützt Maßnahmen, die Kosteneinsparungen und mehr Effizienz ermöglichen sollen.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, um ihre Erfassung und Weitergabe von Umweltinformationen[26] zu verbessern, und damit jedem Einzelnen ermöglicht, sich zu Industrieemissionen und Umgebungslärm zu informieren. Das senkt den Aufwand von Unternehmen für die Vorlage von Informationen und stellt sicher, dass Behörden auf nationaler und EU-Ebene wirksamer zusammenarbeiten. Bei der Weitergabe von Informationen, die die Mitgliedstaaten durch Evaluierungen und Aktivitäten im Bereich der besseren Rechtsetzung zusammentragen, um weitere Synergien innerhalb der EU zu ermöglichen, hätten die Mitgliedstaaten transparenter vorgehen können.

3. **Relevanz: Das 7. UAP deckt die richtigen Bereiche ab, und seine Vision für 2050 ist weiterhin gültig. Allerdings werden im Zuge neuer Herausforderungen Anpassungen erforderlich sein.**

Es besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass das 7. UAP die richtigen drei prioritären thematischen Ziele abdeckt. Allerdings hätten einige Unterstützungsfaktoren, wie Digitalisierung und Umwelt-Governance als Mittel zur Erhöhung der politischen Effizienz,

[23] In Anhang 3 des Evaluierungsberichts sind die Erkenntnisse der Trinomics-Studie zur Unterstützung der Evaluierung des 7. UAP zusammengefasst.

[24] COM/2012/095 final on *Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und Reaktionsbereitschaft der Behörden* – und laufende Studie zu den Kosten der Nichtumsetzung der Rechtsvorschriften im Umweltbereich.

[25] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_protection_expenditure_accounts

[26] https://ec.europa.eu/info/news/environmental-data-commission-welcomes-agreement-new-rules-reduce-red-tape-and-increase-transparency-citizens-2018-dec-20-0_de

ausdrücklicher berücksichtigt werden können. Die Vision des 7. UAP für 2050 war sachdienlich und hat weiterhin Gültigkeit.

Die allgemeine Struktur einer begrenzten Zahl thematischer Ziele, unterstützt durch stärker operative und spezifische Teilziele und Maßnahmen, hat zur Umsetzung der prioritären Ziele beigetragen. Das Prinzip eines Mehrebenen-UAP[27] wird unterstützt und spiegelt bewährte Praktiken wider. Allerdings verbleiben Fragen hinsichtlich des Ausmaßes der Komplexität oder der Tiefe, was die Überwachung bestimmter Maßnahmen erschwert.

4. Kohärenz: Das 7. UAP steht weitestgehend im Einklang mit der Agenda der Gestaltung der Umwelt- und Klimapolitik in Europa und weltweit.

Als Strategie ist das 7. UAP intern einheitlich. Es legt die Agenda fest und stellt das Rückgrat der alltäglichen Arbeit der Kommission im Umweltbereich dar. Dies gilt sowohl für den strategischen Managementplan und die regelmäßigen jährlichen Tätigkeitsberichte als auch für neue Initiativen wie die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik. Auch wenn die Rahmenbedingungen einen positiven Beitrag zu den thematischen Zielen ermöglicht haben, ist nicht ohne Weiteres zu erkennen, welche Verzahnungen mit den Zielen der horizontalen Prioritäten in Bezug auf lokale, regionale und globale Herausforderungen bestehen.

Was die Kohärenz mit anderen Politikbereichen und politischen Prioritäten angeht, bestehen einige klare (und zu begrüßende) Verbindungen zwischen dem 7. UAP und den zehn Prioritäten der Kommission, wie dem gemeinsamen Ziel des Klimaschutzes und der Stärkung der Rolle der EU als internationaler Akteur. Im Allgemeinen unterstützen sich beide gegenseitig, d. h. dass mit dem 7. UAP aufgezeigt werden soll, wie Umweltpolitiken zu nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung beitragen können. Für die Kohärenz zwischen dem 7. UAP und sonstigen Politikbereichen gibt es mehrere Beispiele, wie die Berücksichtigung von Umweltbelangen (insbesondere CO2-Emissionen und Luftverschmutzung) im Länderbericht im Rahmen des Europäischen Semesters sowie die Maßnahmen in Bezug auf nachhaltige Städte und die Städteagenda. Gleichwohl muss noch mehr getan werden, um zu einer integrierten Politikgestaltung zu gelangen.

Beispielsweise hätten soziale Belange im 7. UAP stärkere Berücksichtigung finden können, wie durch die Nutzung bestehender Verbindungen zwischen der Umwelt- und Sozialpolitik, was unter anderem die Folgen für schutzbedürftige Gruppen, Beschäftigung, soziale Eingliederung und Ungleichheit angeht.

Das 7. UAP steht weitestgehend im Einklang mit internationalen Verpflichtungen. Obschon es fast zwei Jahre vor der Agenda 2030 der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, wurde mit ihm die mit den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung verbundene Herangehensweise vorweggenommen (und beeinflusst), indem hervorgehoben wurde, dass

[27] Drei thematische Prioritäten (Natur, Wirtschaft, Gesundheit) in Kombination mit Rahmenbedingungen, um den wichtigsten Hindernissen bei der Erreichung der Hauptziele in Bezug auf die Gestaltung der Umweltpolitik entgegenzuwirken, in Kombination mit zwei horizontalen Prioritäten (städtische und internationale Perspektive).

wirtschaftliches und soziales Wohlergehen von gesunden natürlichen Ressourcen abhängt. Das 7. UAP kann als Mechanismus für die Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDG) betrachtet werden, obwohl der in diesen festgeschriebene „gerechte Übergang“ im 7. UAP mehr Beachtung verdient hätte.

5. Mehrwert: Das 7. UAP hat Umweltpolitik wirksamer und effizienter gemacht. Die Interessenträger begrüßen das Programm und betrachten es als robuste Strategie mit ausgeprägter Verflechtung zu nationalen Umweltstrategien.

Das 7. UAP war ein „Leitfeuer“ für verschiedene Interessenträger auf nationaler, lokaler und EU-Ebene, die zur Bewältigung ökologischer Herausforderungen in der EU beitragen. Bei der Umweltpolitik wird zwar häufig ein Rahmen geschaffen, doch die Umsetzungsverantwortung im Folgenden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf verschiedene Regierungsebenen verteilt. Diese verzahnte Beschaffenheit der Umweltpolitik und die dezentralisierte Entscheidungsfindung erklären teilweise, warum die Interessenträger das 7. UAP als wertvoll betrachten.

Das 7. UAP erfüllt die Kriterien der bewährten Praxis zur Entwicklung einer Strategie und ist gut mit nationalen Umweltstrategien in Europa verzahnt. Obschon die Interessenträger mit Blick auf Struktur und Inhalt umfassend in das 7. UAP eingebunden waren, hätte die Umsetzung durch eine umfassendere regelmäßige Bestandsaufnahme und einen Überwachungsmechanismus verbessert werden können.

V. Schlussfolgerungen

Nach Auffassung der Kommission zeigt die Evaluierung des 7. UAP auf, dass das Programm einen wichtigen Sinneswandel bei der Politikgestaltung ermöglicht hat: So hat sich nunmehr die Erkenntnis stärker durchgesetzt, dass Umweltschutz, sozialer Nutzen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum Hand in Hand gehen. Das Programm hat wichtige neue Agenden wie die Kreislaufwirtschaft und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung unterstützt. Dass in einem UAP erstmals eine langfristige Perspektive eingeschlossen ist, hat sich als wichtiges Instrument für die Politikgestaltung erwiesen, um einerseits kürzerfristige Politikziele zu ergänzen und andererseits den Interessenträgern eine Richtschnur für ihr Handeln zu bieten. Durch die Rahmenbedingungen wurden Aufmerksamkeit und Ressourcen auf einzigartige Weise auf die wesentlichen Defizite der EU-Umweltpolitik, d. h. unzureichende Umsetzung, Information, Investitionen und Integration, gelenkt. Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden künftigen Entscheidungen über ein nachfolgendes Umweltaktionsprogramm im Einklang mit Artikel 192 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union[28] zugrunde liegen.

[28] In Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses Nr. 1386/2013/EU heißt es: „Im Lichte dieser Bewertung und sonstiger politischer Entwicklungen legt die Kommission gegebenenfalls rechtzeitig einen Vorschlag für ein 8. UAP vor, um eine Lücke zwischen dem 7. UAP und dem 8. UAP zu vermeiden.“