



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 10. Februar 2017
(OR. en)

6063/17

ENV 109
ECOFIN 75
UEM 20
SOC 79
EMPL 54
COMPET 80
EDUC 37
RECH 33
ENER 40
JAI 98

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	14357/16 ECOFIN 1032 UEM 361 SOC 698 EMPL 478 COMPET 580 ENV 708 EDUC 371 RECH 311 ENER 382 JAI 937 - COM(2016) 725 final 5967/17 ENV 103 ECOFIN 70 SOC 68 COMPET 74 POLGEN 9 CONSOM 37 + ADD 1 - COM(2017) 63 final
Betr.:	Ökologisierung des Europäischen Semesters und Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts (EIR) – Gedankenaustausch

1. Am 18. November 2016 hat die Kommission ihre Mitteilung "Jahreswachstumsbericht 2017"¹ vorgelegt. Darin werden die dringendsten wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten, auf die sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten konzentrieren müssen, dargelegt.

¹ Dok. 14357/16 – COM(2016) 725 final.

2. Ergänzend zu den im Jahreswachstumsbericht 2017 enthaltenen politischen Leitlinien hat die Kommission eine spezifische Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet unterbreitet. Im Großen und Ganzen gelangt die Kommission zu der Einschätzung, dass in der EU zwar eine Reihe positiver Entwicklungen zu verzeichnen sind, die auf die Widerstandsfähigkeit und die Erholung der europäischen Wirtschaft hindeuten; diese Fortschritte seien aber auf keinen Fall ausreichend, denn die Erholung bleibe fragil, insbesondere was das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Investitionstätigkeit anbelange.
3. Ferner hat die Kommission am 6. Februar 2017 ein Paket² vorgelegt, das aus folgenden drei Teilen besteht:
 - einer Mitteilung über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse;
 - einem Anhang zu dieser Mitteilung mit dem Titel "Leitlinien für die Mitgliedstaaten: Vorgeschlagene Maßnahmen für eine bessere Umsetzung der Umweltpolitik" sowie
 - 28 Länderberichten über jeden einzelnen der 28 EU-Mitgliedstaaten.

Mit dieser neuen Initiative soll den Mitgliedstaaten ein neues Instrument zur Verbesserung der Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU an die Hand gegeben und zudem die Ökologisierung des Europäischen Semesters noch stärker vorangetrieben werden.

4. Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz für den Gedankenaustausch auf der nächsten Tagung des Rates (Umwelt) am 28. Februar 2017 ein Hintergrundpapier und drei Fragen (siehe Anlage) ausgearbeitet.
5. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, das als Anlage beigefügte Hintergrundpapier des Vorsitzes samt Fragen zur Kenntnis zu nehmen und dem Rat im Hinblick auf den genannten Gedankenaustausch vorzulegen.

² Dok. 5967/17 - COM(2017) 63 final + ADD 1 bis 29.

Ökologisierung des Europäischen Semesters und Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts

– Gedankenaustausch

Hintergrundpapier des Vorsitzes

1. Ökologisierung des Europäischen Semesters

Der Rat (Umwelt) hat in den letzten Jahren erkennen lassen, dass er sehr an einer Diskussion über die Ökologisierung des Europäischen Semesters interessiert ist. Dies belegen beispielsweise seine Schlussfolgerungen¹ vom Oktober 2014. Der Jahreswachstumsbericht ist das wichtigste Dokument, an dem sich die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer nationalen Reformprogramme orientieren. Der Jahreswachstumsbericht 2017 enthält erstmals einen Abschnitt über die Kreislaufwirtschaft und ihren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung. Danach werden durch die Kreislaufwirtschaft neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, beispielsweise innovative Dienstleistungen, Wartungs- und Reparaturdienstleistungen, sowie im Bereich der Entwicklung und Herstellung neuer, nachhaltigerer Produkte entstehen. Zu den Bereichen, in denen die Kreislaufwirtschaft und die effizientere Nutzung der Ressourcen künftig von erheblicher makroökonomischer Bedeutung sein könnten, zählen insbesondere ein umweltorientiertes öffentliches Auftragswesen, Investitionen in Abfall- und Wasserinfrastrukturen, eine nachhaltige Bauwirtschaft, kritische Rohstoffe, Biokraftstoffe und Biochemikalien sowie Investitionen in Energie- und Klimaschutzprojekte.

Ungeachtet des Hinweises auf die Kreislaufwirtschaft und Klimaschutzinvestitionen bleibt der Jahreswachstumsbericht 2017 in Bezug auf die Themen Umweltschutz und Nachhaltigkeit relativ vage. Auf die wichtigsten Instrumente zur Förderung eines nachhaltigen Wachstums – wie grüne Arbeitsplätze, grüne und/oder nachhaltige Finanzierung oder die grüne und blaue Wirtschaft – wird nach wie vor kaum eingegangen. Auch der Zusammenhang mit wichtigen globalen Prozessen wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bleibt unerwähnt.

¹ Dok. 14731/14.

Zudem ist im Jahreswachstumsbericht zwar von einer Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit auf die Umweltverschmutzung die Rede, doch werden andere Umweltfragen, die Gegenstand des Siebten Umweltaktionsprogramms (UAP) sind, wie die schrittweise Abschaffung umweltschädlich wirkender Subventionen, nicht näher erörtert. Dies steht in gewisser Weise im Widerspruch zu unseren Überlegungen über die Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß, in der die Ressourcen effizient genutzt werden. Unserer Ansicht nach ist es äußerst wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Umwelt und umweltpolitische Maßnahmen immer wichtiger werden, wenn es darum geht, einen anhaltenden Wirtschaftsaufschwung sicherzustellen. Die Umweltpolitik, das Europäische Semester und die Reaktion auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung müssen besser aufeinander abgestimmt werden, denn dies wird dazu beitragen, dass bei der Festlegung der makroökonomischen Prioritäten ökologische Aspekte berücksichtigt werden.

2. Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts

Wie oben bereits erwähnt, ist es für die Erholung von der Finanzkrise und die Ökologisierung unserer Volkswirtschaften unbedingt erforderlich, die Umweltpolitik in Bereiche wie die makroökonomische Politik einzubeziehen. Dabei können umweltpolitische Instrumente wie die Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts (Environmental Implementation Review – EIR) im Sinne der Mitteilung der Kommission vom 6. Februar 2017 über die *Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse*² zur Umsetzung des 7. UAP beitragen, indem sie dafür sorgen, dass die Vorteile der EU-Umweltvorschriften optimal zum Tragen kommen und die gemeinsamen Regeln besser befolgt werden.

² Dok. 5967/17 - COM(2017) 63 final + ADD 1 bis 29.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom Mai 2016 zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik³ hervorgehoben hat, entstehen durch die Nichtumsetzung des Umweltrechts erhebliche ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten. So kann die vollständige Umsetzung der Umweltvorschriften zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten im grünen Sektor eröffnen. Wird das EU-Umweltrecht besser umgesetzt, sinkt zudem die wirtschaftliche Belastung in den Mitgliedstaaten. Auch die Kommission wird weniger Ressourcen für Gerichtsverfahren bei Verstößen aufwenden müssen. Ziel ist es, einen Paradigmenwechsel herbeizuführen und statt auf Vertragsverletzungsverfahren künftig stärker auf ein kooperatives und gemeinsames Vorgehen zu setzen, was die Umsetzung des Umweltrechts angeht. Somit fällt der Umweltverträglichkeitsprüfung (EIR), die es erlaubt, die Umsetzung des Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen und Ursachen und gemeinsame Merkmale der Nichtumsetzung festzustellen, bei der Ökologisierung unserer Volkswirtschaften eine wichtige Rolle zu.

Die EIR-Mitteilung und die ersten ausführlichen 28 Länderberichte zeigen, dass einer besseren Umsetzung im verordnungsrechtlichen Kontext große Bedeutung beigemessen wird. Die EIR ergänzt andere Bemühungen, die derzeit auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU unternommen werden, um für eine bessere Umsetzung zu sorgen.

In den EIR-Berichten werden die wichtigsten Probleme und Chancen bei der Umsetzung der Umweltvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten und der EU insgesamt beschrieben. Der zweijährige EIR-Zyklus impliziert, dass sich bessere Ergebnisse nur durch eine verstärkte technische Zusammenarbeit und ein größeres politisches Engagement für die Lösung der in den Mitgliedstaaten beobachteten strategischen und systemimmanenten Probleme erzielen lassen. Die EIR bietet eine neue Gelegenheit, die Aufmerksamkeit aller maßgeblichen Akteure auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene auf die nach wie vor bestehenden Lücken bei der Umsetzung des Umweltrechts zu lenken und eine sachlich fundierte Reflexion und einen Dialog über die Frage, wie diese Lücken beseitigt werden können, sowie entsprechende Maßnahmen anzustoßen.

Die erste Runde der EIR-Länderberichte 2016 bestätigt, dass die derzeitige Faktengrundlage in den einzelnen Politikbereichen unterschiedlich, in einigen Bereichen sogar unvollständig ist. Anhaltende und schwerwiegende Umsetzungslücken gibt es in allen wichtigen Bereichen der Umweltpolitik, nämlich in der Abfallwirtschaft, beim Naturschutz, bei der Luftqualität wie auch bei der Wasserqualität.

³ Dok. 9704/16 - COM(2016) 316 final.

Zusätzlich zu der gründlicheren Analyse der Umsetzungslücken in den traditionellen Umweltsektoren wurden im Zuge der EIR – ein Novum im Umweltbereich – auch erste Erkenntnisse über mögliche Ursachen der mangelhaften Umsetzung des Umweltrechts gewonnen; hierzu zählen

- *Mangelnde Integration und Kohärenz der Politik:* Die fehlende Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche ist eine Ursache für die unzureichende Umsetzung. In der Mitteilung werden drei spezifische Politikbereiche genannt, in denen Umweltbelange stärker berücksichtigt werden müssen: i) Luftqualität-Mobilität, ii) Wasser – Natur – Lebensmittel sowie iii) Natur – Flächennutzung im ländlichen Raum – Verstädterung.
- *Unwirksame Koordinierung zwischen den lokalen, regionalen und nationalen Behörden:* Eine unzureichende Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden kann die Umsetzung in den Mitgliedstaaten behindern. Die Zuständigkeiten für die Überwachung der Wasserqualität beispielsweise sind häufig auf verschiedene Behörden verteilt, die sich untereinander nicht ausreichend abstimmen.
- *Fehlen von Verwaltungskapazitäten und unzureichende Finanzausstattung:* In einigen Ländern behindert ein Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen die Umsetzung, da die Behörden keine Investitionsvorhaben ausarbeiten und durchführen können. Selbst wenn Finanzmittel vorhanden sind, fehlt es den lokalen Behörden in manchen Fällen an Humanressourcen und/oder Know-how für die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Überprüfung der Qualität der erbrachten Leistungen.⁴
- *Mangel an Wissen und Daten:* Mangel an (bzw. fehlender Zugang zu) Daten sowie unzuverlässige Daten führen in vielen Mitgliedstaaten zu Umsetzungsproblemen.
- *Unzureichende Mechanismen zur Compliance-Sicherung:* Die Analyse zeigt, dass es bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und bei ihrer Durchsetzung – auch im Zusammenhang mit notwendigen, wirksamen und verhältnismäßigen Sanktionen – häufig Probleme gibt.

⁴ Die Verwaltungskapazität zählt bereits zu den Prioritäten des Europäischen Semesters und zu den Investitionsprioritäten der EU-Struktur- und -Investitionsfonds.

Natürlich liegt die Verantwortung für die Umsetzung in erster Linie auf Ebene der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat zusätzliche Maßnahmen angekündigt, um diese Bemühungen mit einem speziellen Rahmen zu begleiten:

- a) Einführung eines strukturierten Umsetzungsdialogs mit den einzelnen Mitgliedstaaten: Ziel ist es, mehr Erkenntnisse über die Ursachen der Umsetzungslücken zu gewinnen und sodann darüber nachzudenken, wie auf die strukturellen Probleme und die Bedürfnisse des jeweiligen Mitgliedstaats eingegangen werden kann. Dabei sollen die einschlägigen Akteure eingebunden werden und konkrete Maßnahmen im Vordergrund stehen.
- b) Direkte maßgeschneiderte Unterstützung für Experten der Mitgliedstaaten durch Kollegen in anderen Mitgliedstaaten: Die Kommission wird voraussichtlich noch vor dem Sommer 2017 ein entsprechendes Instrument für die EIR einführen, das diesen Austausch logistisch unterstützen soll.
- c) Erörterung gemeinsamer struktureller Probleme im Rat, um die Umsetzung der Umweltvorschriften der EU zu verbessern: Die Kommission ist bereit, an den strategischen Beratungen im Rat über die wichtigsten Ergebnisse der EIR teilzunehmen und sie zu unterstützen, um die Umsetzung der EU-Umweltvorschriften zu fördern. Umsetzungsprobleme aufgrund mangelnder Klarheit, Kohärenz oder Konsistenz der EU-Politik und des EU-Rechts könnten ebenfalls in diesem Kontext behandelt werden.

Nach den EIR-Länderdialogen im Jahr 2017 und den vorgeschlagenen strategischen Beratungen im Rat wird die Kommission die erste EIR-Runde bewerten und dabei die Bemerkungen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure berücksichtigen, sodass die bisherigen Erfahrungen in die zweite Runde einfließen können.

Die Lösung struktureller Probleme erfordert ein ganzheitliches, sektorenübergreifendes Vorgehen, in das nicht nur die Personen, die sich mit Umweltpolitik befassen, eingebunden sind. Dieser wichtige Schritt von einem rein sektoralen Ansatz hin zu neuen sektorenübergreifenden Verbindungen schlägt sich auch in den Zielen für nachhaltige Entwicklung nieder. Da die EIR ein Verfahren ist, das alle Mitgliedstaaten einschließt, ist ein Engagement seitens der Politik erforderlich, um Ergebnisse zu erzielen. Auch die Verknüpfung zwischen EIR, 7. UAP und einem etwaigen 8. UAP ist wichtig. Ferner ist zu bedenken, dass die nächste EIR 2019 vorgelegt wird. Das 7. UAP läuft 2020 aus.

3. Fragen für den Gedankenaustausch der Minister

- 1) *Welche wichtigen Aspekte der Bereiche nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz hätten in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen im Jahreswachstumsbericht 2017 behandelt werden müssen?*
- 2) *Wie könnten wir sicherstellen, dass die Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts dazu beiträgt, die Ziele der Ökologisierung des Europäischen Semesters zu erreichen? Welche Rolle kann die Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts bei der Ökologisierung spielen?*
- 3) *Wie könnten wir die Überprüfung der Umsetzung des Umweltrechts am besten als Instrument einsetzen, um eine wirksame Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der Union, insbesondere des 7.UAP, sowie der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu erreichen?*