



Brüssel, den 9. Oktober 2015
(OR. en)

12790/1/15
REV 1

ENV 613
ECOFIN 754
SOC 570
COMPET 446
POLGEN 147
ENER 348
FISC 123
IND 148
CONSOM 162
STATIS 74

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Ökologisierung des Europäischen Semesters: Umweltschädliche Subventionen und Umsetzung der Umweltgesetzgebung
- Gedankenaustausch

Der Rat (Umwelt) hat im Oktober 2014 im Rahmen der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ökologisierung des Europäischen Semesters im Hinblick auf den im November 2014 vorzulegenden "Jahreswachstumsbericht 2015" eine Reihe von Schlussfolgerungen darüber angenommen¹, wie der Übergang zu einer nachhaltigeren, kohlenstoffarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft erleichtert werden kann.

Der für November 2015 erwartete "Jahreswachstumsbericht 2016" wird den nächsten Zyklus des Europäischen Semesters einleiten. In diesem Zusammenhang vertritt der Vorsitz die Auffassung, dass weiter darüber nachgedacht werden muss, wie und auf welchem Wege gewährleistet werden kann, dass die ökologische Dimension – zusammen mit der ökonomischen und der sozialen Dimension – bei diesem Prozess weiterhin uneingeschränkt zum Tragen kommt.

¹ "Ökologisierung des Europäischen Semesters und der Strategie Europa 2020 – Halbzeitüberprüfung", 28. Oktober 2014 (14731/14).

Der Vorsitz schlägt insbesondere vor, die Debatte auf der nächsten Tagung des Rates (Umwelt) auf zwei zentrale Themenbereiche zu konzentrieren, nämlich 1.) den stufenweisen Abbau umweltschädlicher Subventionen und 2.) die Umsetzung der Umweltpolitik und der Umweltvorschriften.

Zur Strukturierung des Gedankenaustauschs auf der Ratstagung hat der Vorsitz ein Hintergrunddokument und vier Fragen ausgearbeitet (siehe Anlage). Die Beratungen werden anschließend im gemeinsamen Synthesebericht zusammengefasst und dem Rat (Allgemeine Angelegenheiten) zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates im März 2016 vorgelegt.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, die vom Vorsitz ausgearbeiteten Fragen in der Anlage zur Kenntnis zu nehmen und dem Rat im Hinblick auf den genannten Gedankenaustausch am 26. Oktober 2015 zu unterbreiten.

Schädliche Subventionen, Europäisches Semester und bessere Umsetzung

Dieses Dokument enthält Hintergrundinformationen für die Debatte über einen der wichtigsten Themenbereiche im Zusammenhang mit der Ökologisierung des Europäischen Semesters – den schrittweisen Abbau umweltschädlicher Subventionen – und eine Darlegung des Sachstands bei der Ökologisierung des Europäischen Semesters; darüber hinaus wird darin die Eröffnung einer strategischen und strukturierten Aussprache über häufige Ursachen von Umsetzungslücken bei bestehenden Umweltvorschriften und -politiken und über bewährte Verfahren zur Schließung dieser Lücken vorgeschlagen.

Die Politik der nachhaltigen Entwicklung zielt darauf ab, eine ständige Verbesserung der Lebensqualität und des Wohlergehens der Bürger zu erreichen. Dies umfasst das Streben nach wirtschaftlichem Fortschritt bei gleichzeitigem Schutz der natürlichen Umwelt sowie die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und Generationengerechtigkeit, so dass die Erfüllung der Bedürfnisse der heute lebenden Bevölkerung gewährleistet wird, ohne dass dabei die Perspektiven künftiger Generationen beeinträchtigt werden. Die ökonomische, die ökologische und die soziale Dimension gehören zusammen zum jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, dem Europäischen Semester. Das Europäische Semester ist ein zentraler Prozess, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten zu höherem Wachstum zurückfinden; durch das Europäische Semester werden Komplementaritäten zwischen den wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen ermittelt, um so die Möglichkeiten für neue Quellen wirtschaftlichen Wachstums in den Fokus zu rücken.

Der stufenweise Abbau umweltschädlicher Subventionen (als Teil einer ökologischen Steuerreform) wurde als eine dieser Möglichkeiten ermittelt. Die Tatsache, dass Haushaltskonsolidierung in vielen Mitgliedstaaten derzeit oberste Priorität hat, eröffnet die Möglichkeit, die Reform zu beschleunigen: die öffentlichen Einnahmen steigern und gleichzeitig Effizienzgewinne sowie Nutzen für die Umwelt erzielen. Einige Mitgliedstaaten haben für diesen Bereich ausgesprochene Empfehlungen erfolgreich umgesetzt; es gibt bewährte Verfahrensweisen, die leicht zu befolgen sind. Sie können allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn gleiche Ausgangsbedingungen in der gesamten EU gewährleistet und auch die Umsetzungslücken bei den zentralen Verpflichtungen nach dem Umweltrecht geschlossen werden.

1. Stufenweiser Abbau von umweltschädlichen Subventionen

Politischer Kontext

Die negativen Auswirkungen von umweltschädlichen Subventionen stehen bereits seit einigen Jahren auf der politischen Agenda. Die EU hat sich in den letzten Jahren wiederholt – beispielsweise in der Strategie Europa 2020 – zu ihrem schrittweisen Abbau als wichtigem Bestandteil der Agenda für grünes Wachstum verpflichtet. Auch wenn einige Anstrengungen unternommen wurden, sich eine Übersicht über solche Subventionen zu verschaffen, bleiben die Fortschritte allerdings hinter den Erwartungen zurück und die Subventionen stellen weiterhin eine starke Belastung für die Umwelt in den meisten EU-Ländern dar.

Die jüngste Verpflichtung umfasst das 7. UAP¹, dem zufolge umweltschädliche Subventionen ohne Verzögerung auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten abgebaut werden müssen.

Die Strategie Europa 2020 beinhaltet im Rahmen ihrer Leitinitiative "Ressourcenschonendes Europa"² eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, "umweltgefährdende Subventionen, mit Ausnahme solcher für sozial benachteiligte Bevölkerungskreise, auslaufen zu lassen". Um dies zu erreichen, werden die Mitgliedstaaten in dem "Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa"³ aufgefordert, die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen zu identifizieren sowie Pläne und Fristen für die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen festzulegen und über diese als Teil des jeweiligen Nationalen Reformprogramms im Rahmen des Europäischen Semesters zu berichten.

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".

² KOM(2011) 21 endgültig.

³ KOM(2011) 571 endgültig.

Die Aufforderung zur Vermeidung oder Reform umweltschädlicher Subventionen findet sich auch in einer Reihe von sektorspezifischen politischen Initiativen wieder. Dazu gehören die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Fischereipolitik und die neuen Instrumente der Kohäsionspolitik. Auch in den kürzlich von der Kommission modernisierten Vorschriften über staatliche Beihilfen wird verlangt, dass Subventionen, die umweltschädlich sind oder zu einer ineffizienten Nutzung von Ressourcen führen, stufenweise abzubauen sind. Dieses allgemeine Prinzip wurde in konkretere Bestimmungen umgesetzt, insbesondere die überarbeiteten Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen⁴, die im Juli 2014 in Kraft getreten sind. Die Bestimmungen dieser Leitlinien gelten für alle Sektoren, einschließlich der Land- und Forstwirtschaft, für die auch spezifische Leitlinien für staatliche Beihilfen bestehen.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. Mai 2013 heißt es, dass die schrittweise Einstellung umweltgefährdender oder wirtschaftlich nachteiliger Subventionen, einschließlich für fossile Brennstoffe, zur Erleichterung von Investitionen Vorrang erhält; auf der Tagung des Rates (Umwelt) im Oktober 2014 wurde darauf hingewiesen, dass der schrittweise Abbau umweltgefährdender Subventionen ein Instrument zur Verwirklichung eines reibungslosen Übergangs zu einer nachhaltigeren CO₂-armen und ressourcenschonenden Wirtschaft sei.

Das Europäische Parlament nahm am 26. November 2014⁵ eine Entschließung an, in der die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, "unter Federführung der Kommission unverzüglich konkrete Maßnahmen für die schrittweise Abschaffung aller Beihilfen mit umweltschädlicher Wirkung bis 2020, einschließlich Beihilfen für fossile Brennstoffe, zu treffen, wobei ein handlungsorientierter Ansatz verfolgt werden und eine Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters stattfinden sollte".

⁴ Mitteilung der Kommission "Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020" (2014/C 200/01).

⁵ Entschließung zur Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2014 – COP 20 in Lima (Peru) (1.-12. Dezember 2014), 2014/2777(RSP).

Die Maßnahmen auf EU-Ebene sollten auch im Zusammenhang mit entsprechenden internationalen Initiativen betrachtet werden. Die Staats- und Regierungschefs der G7 erklärten 2014 auf ihrem jährlichen Gipfeltreffen, dass sie weiterhin dafür eintreten würden, Subventionen für ineffiziente fossile Brennstoffe abzuschaffen und ermutigten alle Länder, es gleichzutun⁶. Die G-20 fordert seit 2009 einen schrittweisen Abbau der Subventionen für ineffiziente fossile Brennstoffe auf mittelfristige Sicht und hat ein Peer-Review-System in Bezug auf Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung dieses Ziels eingerichtet. Verpflichtungen zur Abschaffung umweltschädlicher Subventionen wurden zudem im Rahmen der globalen Umweltpolitik eingegangen (im Schlussdokument der Rio+20-Konferenz werden Verpflichtungen bekräftigt, handelsverzerrende Subventionen und schädliche Subventionen in der Fischerei und im Sektor der fossilen Brennstoffe anzugehen). Die VN-Mitgliedstaaten haben im September 2015 die neuen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung angenommen, womit eine ehrgeizige und universell anwendbare Agenda für den Zeitraum bis 2030 festgelegt wird. Dies schließt auch die Verpflichtung zum Hinwirken auf einen schrittweisen Abbau von Subventionen mit schädlicher Wirkung auf die Umwelt und insbesondere die ein. Der schrittweise Abbau umweltschädlicher Subventionen findet sich auch in einer Reihe multilateraler Umweltübereinkünfte, beispielsweise im Aichi-Ziel 3 im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, in dem es heißt: "Bis spätestens 2020 werden der biologischen Vielfalt abträgliche Anreize einschließlich Subventionen beseitigt, schrittweise abgebaut oder umgestaltet"

Argumente gegen umweltschädliche Subventionen und sektorspezifische Herausforderungen

Die Gewährung von Subventionen für ein Produkt oder eine Dienstleistung auf dem Markt hat generell eine verzerrende Wirkung, es sei denn, damit sollen externe Effekte oder ein weiteres Marktversagen korrigiert oder eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse bereitgestellt werden. Begünstigte der Subvention erhöhen ihre Nachfrage nach dem Produkt, während die Nachfrage in anderen Wirtschaftssektoren und folglich die Gesamteffizienz sinkt. Dadurch wird eine übermäßige und verschwenderische Nutzung natürlicher Ressourcen gefördert. Durch Erzeugerbeihilfen sinken die Produktionskosten, die Produktion steigt oder bleibt bei jenen, die marginorientiert produzieren, auf gleichem Niveau, und für Unternehmen bestehen kaum noch Anreize für Innovationen.

Umweltschädliche Subventionen können daher zur Beibehaltung ineffizienter Praktiken und Unternehmensstrukturen sowie zu politischen Unvereinbarkeiten führen und davon abhalten, in umweltfreundlichere Technologien oder Verfahren zu investieren. Sie verzögern somit den Übergang zu einer ressourceneffizienteren, CO₂-armen Wirtschaft und untergraben die EU-Umweltziele und, was Subventionen für fossile Brennstoffe anbelangt, auch die Energie- und Klimaziele.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-402_en.htm.

Schließlich erweisen sich umweltschädliche Subventionen, die spezifischen Sektoren oder Gesellschaftsgruppen zugute kommen, aus sozialpolitischer Sicht oftmals als ineffizient. Da sie oftmals in Form von niedrigeren Steuersätzen, Nachlässen und Befreiungen in Bezug auf die Mehrwertsteuer oder die Verbrauchssteuern gewährt werden, profitieren beispielsweise arme Haushalte weniger von Steuernachlässen für Energie als reichere Haushalte. Eine Analyse der internationalen Energie-Agentur zeigt, dass den ärmsten 20 % der Bevölkerung lediglich 8 % der Ausgaben für Subventionen für fossile Brennstoffe zugutekommen; andere direkte Formen sozialer Unterstützung würden sehr viel weniger kosten.

Agrarsubventionen stellen eine besondere Herausforderung dar. Landwirte bewirtschaften die Hälfte der Fläche der EU und die landwirtschaftliche Tätigkeit ist ihrem Wesen nach sehr eng mit Boden, Wasser, Luft, Landschaft und Artenvielfalt verknüpft; es ist daher viel schwieriger, die landwirtschaftliche Tätigkeit von den Auswirkungen auf die Umwelt zu trennen, als dies bei industriellen Tätigkeiten der Fall ist. Darüber hinaus können sich Beihilfen für produktive Investitionen oft umweltschädigend auswirken und zur verschwenderischen Nutzung der natürlichen Ressourcen führen und eine nicht nachhaltige Intensivierung der Produktion fördern; dies wiederum führt zu einer Schädigung der natürlichen Ressourcen, von denen die Landwirtschaft abhängig ist (z.B. durch Bodenverarmung, Verlust der biologischen Vielfalt, Wasserknappheit oder Wasserverschmutzung aufgrund des übermäßigen Einsatzes von Pestiziden oder Düngemitteln), und untergräbt somit die langfristige Rentabilität des Sektors. Durch zahlreiche Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurden die Zahlungen weitestgehend von der Produktion abgekoppelt und subventionsbedingte Umweltbelastungen damit verringert; allerdings wurden bei der jüngsten GAP-Reform neue Möglichkeiten für eine Verkopplung von Subventionen und Produktion geschaffen und den Mitgliedstaaten viel Spielraum zur Festlegung von Förderkriterien eingeräumt. Es muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass dadurch keine höheren Umweltbelastungen entstehen. Eine damit verbundene Frage ist die Integration der Agrar- und der Umweltpolitik. Diesbezüglich stellt der Europäische Rechnungshof in einem unlängst veröffentlichten Bericht⁷ fest, dass die EU bei der Integration der wasserpolitischen Ziele in die GAP nur einen Teilerfolg verbuchen kann und dass die derzeitigen Instrumente (Auflagenbindung und Entwicklung des ländlichen Raums) geändert werden müssen, um diese Integration gewährleisten zu können.

⁷ Sonderbericht des Rechnungshofs (Nr. 4/2014) "Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg"
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECA/Documents/SR14_04/SR14_04_DE.pdf.

Subventionen für die Fischerei können zudem ein Risiko für die Nachhaltigkeit der Fischereiressourcen darstellen, indem Überkapazitäten und übermäßiger Fischereiaufwand gefördert werden, wodurch der Fortbestand des Fischereisektors auf lange Sicht gefährdet wird. Mehrere Reformen der Gemeinsamen Fischereipolitik, insbesondere die letzte Reform, haben jedoch einen wesentlichen Beitrag zur Neuausrichtung der EU-Subventionen für den Fischereisektor und hin zu ökologisch nachhaltigeren Ausgaben geleistet.

Die Tragweite des Problems

Trotz vieler politischer Erklärungen waren die konkreten Fortschritte beim schrittweisen Abbau umweltschädlicher Subventionen nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten und in den übrigen OECD-Ländern gering.

Die umweltschädlichen Subventionen, zu denen die meisten Untersuchungen vorliegen, sind die Subventionen für die Produktion und Nutzung fossiler Brennstoffe. Der IWF schätzt, dass sich diese im Jahr 2011 auf globaler Ebene nach Abzug der Steuern auf 1,9 Billionen USD weltweit bzw. auf 2,5 % des weltweiten BIP oder auf 8 % der gesamten Staatseinnahmen beliefen. Auf EU-Ebene weisen die Subventionen für fossile Brennstoffe ebenfalls einen beträchtlichen Umfang auf – die Budgethilfen und steuerlichen Vergünstigungen für fossile Brennstoffe beliefen sich im Jahr 2011 bei den damals 27 EU-Mitgliedstaaten auf 25,2 Mrd. EUR⁸; laut dem jüngsten OCED-Bericht⁹ ist die Förderung fossiler Brennstoffe zurückgegangen; dieser Rückgang wird zum einen dem jüngsten Verfall der Ölpreise und zum anderen den politischen Reformen zugeschrieben. Die steuerliche Vorzugsbehandlung von Dienstwagen und Fahrtkostenzuschüssen stellt eine andere Form der Subventionierung dar. Die dadurch entstandenen Steuerausfälle in den 17 Mitgliedstaaten, die gleichzeitig auch OECD-Mitglieder sind, bezifferten sich im Jahr 2012 auf 21 Mrd. EUR¹⁰.

⁸ OECD (2013), "Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013" (nur in englischer Sprache); Oosterhuis F., et al., (IVM, 2013), "Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels. An inventory for six non-OECD EU countries" (nur in englischer Sprache), Abschlussbericht für die GD Umwelt der Europäischen Kommission. Die Zahlen der OECD spiegeln den konservativen Ansatz der OECD wider, bei dem einige Arten von Finanzhilfen oder Steuerermäßigungen sowie vergünstigte Kredite oder Garantien unberücksichtigt bleiben.

⁹ OECD (2015), "OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015" (nur in englischer Sprache), OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264239616-en>

¹⁰ Harding, M. (2014), "Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs" (nur in englischer Sprache), OECD Taxation Working Papers, No. 20, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.

Zahlungen für die Landwirtschaft machen den größten Anteil der Ausgaben des EU-Haushalts aus. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist ebenfalls eine wichtige Finanzierungsquelle für Umweltschutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit biologischer Vielfalt, Boden und Wasser. Die neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (für den Zeitraum 2015-2020) spielen daher eine wichtige Rolle, damit die Umweltausgaben gesteigert werden können und die Förderung umweltschädlicher Praktiken so weit als möglich ausgeschlossen werden kann. Über die GAP-Finanzierung hinaus sind Subventionen für die Landwirtschaft, wie Vorzugspreise für Wasser Bewässerung (eine Maßnahme, die in vielen Ländern mit Wasserknappheit durchgeführt wird und zur Ausdehnung des bewässerten Bodens und der Verschwendungen einer zunehmend knappen Resource führt) oder die Gewährung von Steuerbefreiungen für Treibstoff für Traktoren (gefärbter bzw. roter Diesel) oder niedrigere Zulassungssteuern für in der Landwirtschaft genutzte Kraftfahrzeuge, schädlich und weitverbreitet.

Ansätze zur Reform umweltschädlicher Subventionen – Weiteres Vorgehen

Allen Mitgliedstaaten ist bewusst, dass es notwendig ist, umweltschädliche Subventionen zu beseitigen; sie haben dabei jedoch oft mit Schwierigkeiten zu kämpfen – in der Regel aufgrund des starken Widerstands jener, die dadurch am meisten zu verlieren haben. Erfahrungen zeigen, dass Transparenz, Konsultation und Kommunikation eine entscheidende Voraussetzung für eine Reform sind, damit die erforderlichen Entscheidungen breite Unterstützung finden. Durch eine Ermittlung der Empfänger einer Subvention und eine Bewertung des Umfangs und der Folgen einer bestehenden Subvention sowohl in Bezug auf ihre Wirksamkeit als auch ihre Effizienz zeigt sich, ob eine Subvention nach wie vor Bestand hat, und lassen sich Prioritäten für eine Reform ausfindig machen.

Viele erfolgreiche Beispiele für eine Reform umweltschädlicher Subventionen finden sich in Mitgliedstaaten, in denen die Reform umweltschädlicher Subventionen als Teil eines umfangreicher Pakets von Instrumenten eingeführt wurde, darunter Maßnahmen zur Abmilderung der nachteiligen Auswirkungen durch den Wegfall von Subventionen. Die Einführung eines Übergangszeitraums ist eine gängige Lösung; der schrittweise Abbau einer Subvention kann durch einen Ausgleich für die von der Reform Betroffenen ergänzt werden, so dass gewährleistet ist, dass potenziell nachteilige Auswirkungen auf die Kaufkraft und das Wohlergehen der Haushalte durch gezielte Programme (z.B. durch Programme für bedarfsabhängige Leistungen der sozialen Sicherung) gemindert werden.

Die Verteilung der Nutzen und Kosten der vorgeschlagenen Reform ist von zentraler Bedeutung. Erfahrungsgemäß entfachen Reformen weniger Kontroversen, wenn die dadurch gewonnenen Mittel prioritären Bereichen wie Gesundheit, Bildung oder einer geringeren Steuerbelastung der Arbeit zugutekommen.

2. Sachstand in Bezug auf die Ökologisierung des Europäischen Semesters

Im Einvernehmen mit seinen Partnern im "Dreivorsitz" hält es der Vorsitz für zweckmäßig, die Beratungen über die "Ökologisierung" des jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, des Europäischen Semesters, fortzusetzen. Das Semester konzentriert sich auf makroökonomische Herausforderungen und umfasst daher auch eine ökologische Dimension, wie Umweltsteuern und die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen. In den im Rahmen des Semesters erstellten (und im Februar angenommenen) analytischen **Länderberichten** 2015 wird mehrfach darauf hingewiesen, wie die Umwelt zur Agenda für Wachstum und Beschäftigung beiträgt; in vielen Mitgliedstaaten gelten diese Berichte als gute Grundlage für Diskussionen mit den Interessenträgern und als Impulsgeber für eine Ökologisierung der **nationalen Reformprogramme (NRP)**¹¹.

Im Vergleich zu 2014 und davor wurden im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 nur wenige **länderspezifische Empfehlungen** (CSR) ausgesprochen, die in erster Linie bestimmte makroökonomische und Arbeitsmarktreformen betreffen. Allerdings sind die CSR 2014 (die Empfehlungen zur ökologischen Steuerreform und/oder zu schädlichen Subventionen für zehn Mitgliedstaaten umfassten) noch immer gültig, soweit sie noch nicht umgesetzt worden sind. Voraussichtlich wird bei den Länderberichten 2016 ein umfassenderer Ansatz verfolgt, einschließlich Umweltbezügen und Leitlinien für politische Reformen, während die CSR nach wie vor auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet bleiben könnten.

Um Fortschritte zu erzielen, müssen die CSR im Rahmen des Europäischen Semesters weiterverfolgt werden. In der Tat war eine der wichtigsten Erkenntnisse, die zu einer gezielteren Ausrichtung der Empfehlungen im Jahr 2015 führte, dass die Mitgliedstaaten der **Umsetzung** der im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen CSR, einschließlich derjenigen, die in den vergangenen Jahren nicht in Angriff genommen wurden, mehr Aufmerksamkeit widmen und diese weiterverfolgen müssen.

¹¹ Schlussfolgerungen aus den Beratungen der Sachverständigengruppe zur Ökologisierung des Europäischen Semesters vom 7.9.2015.

Das Europäische Semester ist nach wie vor ein zentraler Prozess zur Ausrichtung der wichtigsten Reformen, aufgrund deren die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren Wettbewerbsvorteil ausbauen können; es ermöglicht die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden – auf EU- und nationaler Ebene – bei der Gestaltung von politischen Maßnahmen, die dieses Ziel verfolgen. Es ist eines der Instrumente zur **durchgängigen Berücksichtigung und Einbeziehung von Umweltbelangen** in andere einschlägige Politikbereiche im Einklang mit dem in Artikel 11 AEUV festgelegten Ansatz. Daher ist die "Ökologisierung des Europäischen Semesters" nach wie vor ein wichtiger Prozess.

Als erste Etappe des Europäischen Semesters 2016 ist der **Jahreswachstumsbericht** (Verabschiedung voraussichtlich im November 2015) mit Leitlinien für die Prioritäten in den NRP 2016 auszuarbeiten. Ein zentraler Aspekt der Überlegungen im Zusammenhang mit dem Jahreswachstumsbericht wird sein, in welcher Weise den Zielen der nachhaltigen Entwicklung (ZNE) und dem anstehenden ehrgeizigen Paket der Kommission zur **Kreislaufwirtschaft** Rechnung getragen wird. Beide politischen Konzepte spiegeln die Notwendigkeit der Umstellung auf ein neues Wirtschaftsmodell wider. Ein Jahreswachstumsbericht mit einem "Business-as-usual"-Ansatz zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU könnte die Umsetzung der ZNE und des Pakets zur Kreislaufwirtschaft gefährden.

3. Bessere Umsetzung

Offensichtlich wird die Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters der EU, etwa in Bezug auf die Abfall- und Wasserbewirtschaftung oder Umweltsteuern, nicht nur dem Wachstum und der Beschäftigung, sondern auch der Umwelt selbst zugutekommen. Wir könnten im Rat (Umwelt) allerdings mehr tun, als die Umsetzung dieser Empfehlungen zu überwachen. Die EU verfolgt eine weit entwickelte Umweltpolitik mit einem ziemlich umfassenden und ausgereiften Rechtsrahmen. Der Schutz der Umwelt und der Erhalt unserer Wettbewerbsfähigkeit können Hand in Hand gehen, und die Umweltpolitik spielt auch bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung von Investitionen eine entscheidende Rolle. In vielen Bereichen des gemeinschaftlichen Besitzstands im Umweltbereich sowie der vereinbarten umweltpolitischen Strategien (z.B. 7. UAP) bestehen mitunter große **Durchführungslücken**, wobei es **große Unterschiede** zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt¹².

¹² Diese Daten stammen u.a. aus dem Bericht der Europäischen Umweltagentur über den Zustand der Umwelt 2015, der nationalen Berichterstattung über die Umweltanforderungen, Daten von Eurostat und anderen Studien.

Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU – und zwar sowohl deren Erfolge als auch die Probleme – sind ebenso wichtig wie die Annahme von Rechtsvorschriften oder Strategien, wenn es um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit von umweltpolitischen Maßnahmen in den Augen der europäischen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen geht. Auf der anderen Seite ist die Durchsetzung allein zwar unverzichtbar, aber nicht ausreichend bzw. nicht geeignet, um Umsetzungslücken zu schließen und ihre Ursachen anzugehen. Die Durchsetzung sollte als letztes Mittel eingesetzt werden.

Die Umweltpolitik, zu deren Gestaltung der Rat aufgerufen ist, sowie die Rechtsvorschriften, bei denen er als Mitgesetzgeber fungiert, können nur davon profitieren, wenn unsere Erfahrungen in die politischen Erwägungen einfließen. Ein willkommener Beitrag in diesem Zusammenhang ist die **Verlagerung** des Schwerpunkts der Kommission von neuen Rechtsvorschriften **auf die Verbesserung der Umsetzung**, auch in Bezug auf die Prüfung von Möglichkeiten zur Schließung von Umsetzungslücken ohne Rückgriff auf Rechtsinstrumente (z.B. durch sanftere Ansätze wie Kapazitätsaufbau, freiwillige Vereinbarungen, Bildung und Information und wirtschaftliche Instrumente).

In Anbetracht der Entwicklung und der Perspektiven des Europäischen Semesters und des verstärkten Schwerpunkts auf der Umsetzung besteht ein gewisser Handlungsspielraum, um regelmäßig die wichtigsten **Umsetzungslücken im Umweltbereich** und deren Gründe **auf Ministerebene zu erörtern**, ebenso wie die Fragen, welche Lösungen und Möglichkeiten in Betracht gezogen werden könnten, welche bewährten Verfahren es gibt, die gemeinsam genutzt werden können, und wie maßgeschneiderte Unterstützung gewährt werden könnte, wo diese benötigt wird. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Möglichkeiten und Herausforderungen in anderen Politikbereichen wie Landwirtschaft, Verkehr und Energie auf politischer Ebene angegangen würden.

Durch einen Austausch bewährter Praktiken bei der Umsetzung könnte der Rat auch gemeinsame systemische Herausforderungen und ihre Ursachen in allen EU-Mitgliedstaaten angehen und mögliche Lösungen auf politischer Ebene prüfen.

Die Umsetzung des umweltrechtlichen Besitzstandes und der Umweltpolitik als solche fällt zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, doch Umsetzungslücken haben oft **grenzüberschreitende Auswirkungen** oder beeinträchtigen die gleichen Wettbewerbsbedingungen für wichtige Wirtschaftsbeteiligte und könnten daher als "horizontale" Themen auf politischer Ebene im Rat anstatt nur auf technischer Ebene erörtert werden. Ein Beispiel – keinesfalls das einzige oder unbedingt das dringendste – für ein mögliches horizontales Thema ist die Umsetzung der Preisvorschriften bei Wassergebühren. Wenn in den Mitgliedstaaten ein unterschiedlicher Grad der Umsetzung herrscht, führt dies dazu, dass zusätzlich zur Schädigung der Umwelt keine **gleichen Ausgangsbedingungen** für Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige gegeben sind.

Gemeinsame und daher "**horizontale**" Ursachen für die schwache Umsetzung, häufig in verschiedenen Umweltbereichen, umfassen Mängel bei den administrativen Kapazitäten, mangelnde Durchsetzung, Investitionsdefizite, mangelnde Kohärenz und Einheitlichkeit zwischen den einzelnen Maßnahmen, unflexible Umsetzungsmodalitäten, unzureichende Kenntnisse, suboptimale Planungsverfahren und eine unzureichende Einbeziehung der betroffenen Akteure. Die Durchsetzung auf EU-Ebene ist sicherlich in vielen Fällen notwendig, aber oft gibt es andere Lösungen, die bei einer Steuerung auf der geeigneten Ebene eine tiefergehende Wirkung haben könnten. Solche Instrumente zur Verbesserung der Umsetzung sind u.a. (finanzielle) Anreize, freiwillige Vereinbarungen, Anreize für eine Änderung des Verhaltens, Austausch von Erfahrungen und Peer-Unterstützung, Entwicklung spezifischer Kenntnisse, allgemeine und berufliche Bildung, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

IBei den jüngsten informellen Gesprächen der Mitgliedstaaten mit Kommissionsbediensteten wurde es als sinnvoll erachtet, die bestehenden Lücken bei der Umsetzung der derzeitigen Politik und des Besitzstands strategischer anzugehen, auch durch Aussprachen auf Ministerebene im Rat. Darauf sollten Abhilfemaßnahmen folgen, einschließlich der Übertragung bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und der Unterstützung durch die Kommission.

4. Fragen für die Aussprache

Der Vorsitz schlägt vor, sich in der Diskussion auf folgende **Fragen** zu konzentrieren:

Zu den umweltschädlichen Subventionen:

1. *Welche **Hindernisse** stehen dem schrittweisen Abbau von Subventionen mit umweltschädlicher Wirkung entgegen und wie können sie überwunden werden bzw. wie wurden sie in Ihrem Land überwunden? Welche Faktoren (z.B. Übergangsmaßnahmen, größere Transparenz/Publizität in Bezug auf die Empfänger, innovative Systeme, Verwaltung der Schnittstelle zu besonderen Interessengruppen) und welche Interessengruppen sind Ihrer Erfahrung nach für eine erfolgreiche Reform der umweltschädlichen Subventionen ausschlaggebend?*
2. *Wie kann die Reform der umweltschädlichen Subventionen besser in die umfassenderen Bemühungen der EU zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung integriert werden und auf welchem Wege sollte dies geschehen? Können eine bessere Rechtsetzung und die Förderung einer größeren **Politikkohärenz** treibende Kräfte im Hinblick auf die Reform der umweltschädlichen Subventionen sein? Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrem Land gemacht?*

Zur Ökologisierung des Europäischen Semesters und zur Verbesserung der Umsetzung im Umweltbereich:

3. *Sind Sie der Ansicht, dass die Umstellung auf ein neues Wirtschaftsmodell auf der Grundlage einer **Kreislaufwirtschaft**, das sich an den allgemein geltenden Zielen für die nachhaltige Entwicklung (ZNE) orientiert, Niederschlag im **Jahreswachstumsbericht 2016** und in künftigen Jahren finden muss?*
4. *Wäre es unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Umsetzung der Strategien und der Rechtsvorschriften sinnvoll, **strukturierte strategische Orientierungsaussprachen** im Rat über die Ursachen der noch bestehenden gemeinsamen **systemischen Lücken** bei der Umsetzung des gemeinsamen Besitzstands und der vereinbarten Strategien auf der Grundlage einer Analyse dieser Lücken zu führen?*