



Brüssel, den 19. Februar 2018
(OR. en)

6142/18

ENV 77
ECOFIN 102
UEM 31
SOC 48
EMPL 32
COMPET 69
EDUC 32
RECH 43
ENER 46
JAI 105

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 14826/17 ECOFIN 1010 UEM 326 SOC 755 EMPL 575 COMPET 808
ENV 981 EDUC 431 RECH 380 ENER 469 JAI 1092 - COM(2017) 690
final

Betr.: Ökologisierung des Europäischen Semesters
= Gedankenaustausch

1. Am 22. November 2017 hat die Kommission ihre Mitteilung "Jahreswachstumsbericht 2018"¹ vorgelegt. Im Jahreswachstumsbericht werden die drängendsten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen umrissen, denen in den kommenden Monaten das Augenmerk der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gelten muss, und er enthält eine Reihe politischer Empfehlungen und Prioritäten zur Bewältigung dieser Herausforderungen.

¹ Dok. 14826/17 - COM(2017) 690 final.

2. Im Großen und Ganzen gelangt die Kommission zu der Einschätzung, dass die europäische Wirtschaft in einem sich wandelnden politischen Umfeld über die Erwartungen hinaus an Zugkraft gewinnt. Das "magische Dreieck" aus Förderung der Investitionstätigkeit, Vorantreiben von Strukturreformen und Sicherstellung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik beginnt, Früchte zu tragen. Dieser Aufwärtstrend gibt der EU die Gelegenheit, die wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu verbessern. In diesem Zusammenhang müssen die Anstrengungen zur Umsetzung der nötigen Strukturreformen fortgesetzt werden, insbesondere im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Senkung der Schuldenquoten.
3. Ferner hat die Kommission am 18. Januar 2018 eine Mitteilung mit dem Titel "Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik"² vorgelegt, mit dem Ziel, die Mechanismen zur Sicherung des Vollzugs des Umweltrechts auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu stärken. Sie ist als Ergänzung zu den Initiativen zur Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts (Environmental Implementation Review – EIR)³ und "EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung"⁴ angelegt, die 2017 gestartet worden.

Es wird erwartet, dass diese ergänzenden Initiativen wirksam zur Ökologisierung des Europäischen Semesters beitragen.

4. Zum anderen hat die Kommission am 14. Februar 2018 eine Mitteilung mit dem Titel "Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt"⁵ als Beitrag zur informellen Tagung der EU-Führungsspitzen am 23. Februar 2018 vorgelegt.
5. Vor diesem Hintergrund und gemäß der Praxis der vergangenen Jahre hat der Vorsitz ein Hintergrundpapier und zwei Fragen (siehe Anlage) als Orientierungshilfe für den Gedankenaustausch über die Ökologisierung des Europäischen Semesters auf der kommenden Tagung des Rates (Umwelt) am 5. März 2018 ausgearbeitet.

² Dok. 5485/18 - COM(2018) 10 final + ADD 1.

³ Dok. 5967/17 + ADD 1 - COM(2017) 63 final.

⁴ ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

⁵ Dok. 6229/18 – COM(2018) 98 final.

6. 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.

 7. Der Vorsitz ersucht die Delegationen, im Vorfeld der Ratstagung schriftliche Antworten zu übermitteln.
-

**Ökologisierung des Europäischen Semesters
– Gedankenaustausch –**

Hintergrundpapier des Vorsitzes mit Fragen für die Minister

*Über die Ökologisierung des Europäischen Semesters hinaus: Bessere Integration und
Umsetzung in Umweltfragen*

1. Herausforderungen bei der Einbeziehung von Umweltaspekten in das Europäische Semester

Mit dem Europäischen Semester wird die Wirtschaftspolitik in einem jährlichen Zyklus gesteuert und überwacht. Es handelt sich im Wesentlichen um einen Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten der EU und zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen.

Bisher lag der Schwerpunkt des Semesters auf wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Schaffung von Wachstum, Arbeitsplätzen und Investitionen. Die wichtigsten Ziele bestehen darin, zur Sicherstellung von Konvergenz und Stabilität in der EU beizutragen, zur Sicherstellung gesunder öffentlicher Finanzen beizutragen, Wirtschaftswachstum zu fördern und übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte in der EU zu verhindern.

Das Semester bezieht sich außerdem auf die Überwachung der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 einschließlich der Ziele in Bezug auf Energie und Klimawandel. Auch wenn die Überwachung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu den wichtigsten Zielsetzungen des Europäischen Semesters zählt, geht es dabei in der Praxis aber vorwiegend um Fragen des Wachstums und der tragfähigen öffentlichen Finanzen im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise, während Umweltaspekte nachrangig behandelt werden.

Der Vorsitz verwies in seinem Synthesebericht 2017¹ mit den Beratungsergebnissen und den wichtigsten politischen Botschaften der verschiedenen Ratsformationen als Beitrag zur Tagung des Europäischen Rates darauf, dass die Umweltministerinnen und -minister *"begrißten, dass im Jahreswachstumsbericht 2017 auf einige Kernpunkte im Umweltbereich eingegangen wird. Insbesondere wird in dem Bericht betont, wie wichtig nachhaltige und klimaschutzbezogene Investitionen und die Unterstützung des Übergangs zu einer emissionsarmen Kreislaufwirtschaft sind, wodurch auch ein Beitrag zur Stärkung des Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet wird. Einige Minister bedauerten jedoch, dass im Wachstumsbericht weiterhin zu wenig Nachdruck auf Umweltaspekte und Nachhaltigkeit gelegt werde und dass mehrere Instrumente, die für eine nachhaltige Entwicklung und ein umweltverträgliches Wachstum von zentraler Bedeutung seien, darunter Ressourceneffizienz, eine grüne Wirtschaft, grüne Arbeitsplätze, nachhaltige Innovationen, Synergien zwischen grüner und blauer Wirtschaft und grüner Finanzierung, keine Erwähnung gefunden hätten. Außerdem betonten sie die Bedeutung der Verknüpfung mit dem Siebten Umweltaktionsprogramm (UAP) der Union, mit der Strategie Europa 2020 und mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Eine echte Ökologisierung des Europäischen Semesters würde einen Nutzen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung bringen und zu einer wirksamen Umsetzung der Agenda 2030 auf EU-Ebene beitragen. Ebenso wurde betont, dass die Komplementarität dieser Prozesse gewährleistet und Doppelarbeit vermieden werden muss."*

Aus diesem Blickwinkel stellt der Jahreswachstumsbericht 2018 eine Verbesserung im Hinblick auf Ressourceneffizienz dar, aber nach wie vor nicht im Hinblick auf die anderen Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte, die die Umweltministerinnen und -minister auf der Tagung des Rates vom 28. Februar 2017 hervorgehoben haben.

Insbesondere ist auf den Wortlaut des ersten Satzes von Artikel 4 Absatz 1 des 7. UAP hinzuweisen: *"Die Kommission gewährleistet, dass die Umsetzung der relevanten Elemente des 7. UAP im Rahmen des Prozesses der regulären Überwachung der Europa-2020-Strategie überwacht wird."*

¹ Dok. 6756/17.

Zeitplan für das Europäische Semester

7.3.2018 Veröffentlichung der 28 Länderberichte mit einer einleitenden Mitteilung

21.-28.3.2018 Bilaterale Treffen mit den Mitgliedstaaten (auf Grundlage der veröffentlichten Länderberichte und der Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme)

15.4.2018 Frist für die Vorlage der nationalen Reformprogramme durch die Mitgliedstaaten

23.5.2018 Annahme und Veröffentlichung der vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen mit einer einleitenden Mitteilung

28.-29.6.2018 Tagung des Europäischen Rates (Beratungen über die vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen)

Juli 2018 Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) (förmliche Annahme der länderspezifischen Empfehlungen)

Im Jahreswachstumsbericht 2018, der am 22. November 2017 veröffentlicht wurde,² wird das politische Bekenntnis der Kommission zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft bestätigt, das erstmals in den Jahreswachstumsbericht 2016 aufgenommen worden war. Tatsächlich wird die Kreislaufwirtschaft im Jahreswachstumsbericht 2018 (wie im Jahreswachstumsbericht 2017) im Abschnitt über Investitionen als einer der wichtigsten Bereiche genannt, in denen Investitionen Produktivität und Beschäftigung steigern können. In dem Dokument wird ferner betont, dass "*[die] Umweltverträglichkeit fördernde Investitionen [...] das Potenzial [haben], die Produktivität in allen Wirtschaftsbereichen durch einen effizienteren Ressourceneinsatz und geringere Vorleistungskosten zu erhöhen, und [...] die externen Kosten und Belastungen [zu verringern]*". Die in dem Bericht im Einzelnen genannten Bereiche ähneln den im Jahreswachstumsbericht 2017 erwähnten, nämlich öffentliches Auftragswesen, Abfall- und Wasserinfrastrukturen, Bau, wichtige Rohstoffe, Biokraftstoffe und Biochemikalien. Anders als im Jahreswachstumsbericht 2017 werden Energie- und Klimaschutzinvestitionen in dieser Liste nicht aufgeführt (auch wenn sie an anderer Stelle des Dokuments in einem anderen Zusammenhang erwähnt werden). Darüber hinaus wird im Jahreswachstumsbericht 2018 die Verbindung zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Ressourceneffizienz hergestellt: "*Wer wettbewerbsfähig sein will, muss in der Lage sein, seine Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz zu erhöhen und die Vorteile der digitalen Technologien zu nutzen.*" Auch wenn die genannten Themen sich nicht immer in allen Länderberichten des Europäischen Semesters widerspiegeln – und noch weniger in den länderspezifischen Empfehlungen –, sollte dies doch unterstrichen werden.

² https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-annual-growth-survey_en.

Sowohl durch den Auftrag als auch durch die Ziele des Europäischen Semesters kann erklärt werden, warum Umweltaspekten so wenig Platz eingeräumt wird, da es dazu dienen soll, akute Gefahren für strukturelles Wachstum oder für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auszumachen. Ein weiteres Hauptproblem bei dem Versuch, Umweltthemen stärker in den Vordergrund zu rücken, ist die Verfügbarkeit von Umweltstatistiken und -indikatoren, da diese Daten von makroökonomischer Bedeutung sein müssten, um für das Semester genutzt werden zu können, und zum für das Europäische Semester optimalen Zeitpunkt verfügbar sein müssten.

Mehr ökologische Nachhaltigkeit ließe sich mit Wirtschaftswachstum vereinbaren, indem der Bedarf an grünen Investitionen und grüner Infrastruktur, auf die unsere Gesellschaft angewiesen ist (z. B. für Abfallentsorgungseinrichtungen, für kommunale Abwasserbehandlungsanlagen), gedeckt wird, sodass Kosteneinsparungen sowie neue Geschäftsmodelle und Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen.

In ihrer Mitteilung zur informellen Tagung der EU-Führungsspitzen vom 23. Februar 2018 zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020³ schlägt die Kommission Optionen und Prioritäten – und deren finanzielle Auswirkungen – für einen MFR nach 2020 vor. Als oberste Priorität wird Sicherheit vorgeschlagen, während der Klimawandel das einzige umweltbezogene Thema von Vorrang ist, das hinsichtlich der Finanzierung erwähnt wird. Abgesehen davon wird angeregt, dass die künftige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) "sich bei Umwelt- und Klimaschutz ehrgeiziger zeigt", nachhaltige Entwicklung und die Ziele für nachhaltige Entwicklung werden unter internationalen Zielen genannt und das Emissionshandelssystem (EHS) wird unter den Finanzierungsoptionen des MFR aufgeführt. Der Klimaschutz steht heute auf der politischen Tagesordnung ganz oben, doch sind die Investitionslücken bei anderen Prioritäten der nachhaltigen Entwicklung – etwa biologische Vielfalt, Ressourceneffizienz und Sozialwirtschaft – genauso bedeutend, ebenso wie die dringende Notwendigkeit, die Landwirtschaft ökologisch nachhaltig zu gestalten⁴.

Vor allen Dingen ist politische Unterstützung nötig, um aus ökologischen Herausforderungen nachhaltige wirtschaftliche Chancen zu machen und unseren europäischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ein besseres Leben zu bieten.

³ Dok. 6229/18 - COM(2018) 98 final – Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt.

⁴ Abschlussbericht 2018 der hochrangigen Sachverständigengruppe für ein nachhaltiges Finanzwesen (englisch) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf.

2. Die Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts (EIR) als Ergänzung zur Ökologisierung des Europäischen Semesters

Vor diesem Hintergrund und in der Absicht, über den Auftrag des Europäischen Semesters hinauszugehen, hat die Kommission 2016 die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik (EIR) eingeführt. Sie ergänzt das Europäische Semester um eine verstärkte Umweltdimension, indem die Ausführung der Umweltpolitik und die Einhaltung des Umweltrechts der EU geprüft wird, um deren Umsetzung zu verbessern.

Die EIR und die Ökologisierung des Europäischen Semesters bieten die Gelegenheit zu zeigen, dass die Umwelt für die wirtschaftliche und finanzielle Erholung und Entwicklung einen Teil der Lösung darstellt und umgekehrt unsere makroökonomischen Instrumente auch zur Unterstützung von Umweltzielen dienen können. Durch die EIR wird außerdem einen Beitrag zur Agenda für bessere Rechtsetzung und Umsetzung geleistet und die Verpflichtung aus dem 7. Umweltaktionsprogramm erfüllt, das Augenmerk mehr auf die Umsetzung zu richten. Sowohl die Ökologisierung des Europäischen Semesters als auch die EIR tragen zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung bei.

Das erste EIR-Paket wurde im Februar 2017 von der Kommission angenommen. Es bestand aus einer Mitteilung⁵, in der gemeinsame Herausforderungen benannt und Verbesserungsmaßnahmen für alle Mitgliedstaaten der EU vorgeschlagen wurden, und 28 Länderberichten, in denen deren besondere Stärken, Möglichkeiten und Herausforderungen bezüglich der Umsetzung dargelegt werden, wobei der Schwerpunkt auf den wesentlichen Themen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts lag. Für jeden Mitgliedstaat wurden Erfolge und Herausforderungen genannt; außerdem wurde ein Peer-2-Peer-Instrument eingeführt, um den Austausch bewährter Verfahren unter den Mitgliedstaaten zu fördern.

⁵ Dok. 5967/17 + ADD 1- COM(2017) 63 final + ADD 2 bis ADD 29.

Die Mitgliedstaaten begrüßten auf der Tagung des Rates (Umwelt) vom 28. Februar 2017 die EIR-Initiative als nützliches Instrument, um die Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU auf nationaler Ebene zu verbessern und zur Ökologisierung des Europäischen Semesters beizutragen.

Durch die EIR wurden bisher eine Reihe von sektorübergreifenden Ursachen für die unzureichende Umsetzung vor Ort festgestellt, insbesondere:

- unwirksame Koordinierung zwischen den lokalen, regionalen und nationalen Behörden
- Fehlen von Verwaltungskapazitäten und unzureichende Finanzausstattung
- Mangel an Wissen und Daten
- unzureichende Mechanismen zur Compliance-Sicherung
- mangelnde Integration und Kohärenz der Politik

Die nationalen Behörden können die erste Ursache nicht alleine beheben: Ein großer Teil des Umweltrechts der EU wird durch regionale und lokale Behörden umgesetzt. Die Ministerien, die für Sektoren zuständig sind, in denen Umweltbelange einbezogen werden müssen (insbesondere Landwirtschaft, Energie, Industrie und Verkehr) oder aus denen Unterstützung benötigt wird (Ministerien für Finanzen, Wirtschaft, Energie, Verkehr und/oder regionale Entwicklung), müssen sensibilisiert werden.

Als Beitrag dazu hat die Kommission kürzlich eine Reihe von Initiativen in engem Zusammenhang mit der Beseitigung der genannten Ursachen beschlossen.

3. Der neue Aktionsplan für Vollzug und Ordnungspolitik – gemeinsam vor Ort die Compliance-Lücke schließen

Als Folgemaßnahme zur EIR und auch zur Beseitigung der Ursachen für die unzureichende Umsetzung hat die Kommission kürzlich eine Mitteilung vorgelegt, in der insgesamt neun Maßnahmen zum Vollzug des Umweltrechts und zur Umweltordnungspolitik angekündigt werden⁶. Mit diesem Aktionsplan wird dem Erfordernis der konkreten Unterstützung von Praktikern nachgekommen, die innerhalb der EU daran arbeiten, die Vollzugssituation und die Ordnungspolitik im Umweltbereich zu verbessern. Er wird dazu beitragen, gemeinsam einen kohärenteren Ansatz der EU zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich des Vollzugs des Umweltrechts und der Umweltordnungspolitik zu verfolgen. Die Ergebnisse sollten es Praktikern ermöglichen, gezielter gegen Verstöße gegen die Umweltvorschriften, unlauteren Wettbewerb und die dadurch entstehenden Schäden vorzugehen, die Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen bei deren Erfüllung besser zu unterstützen, das Vertrauen der Öffentlichkeit, dass alle Beteiligten die Vorschriften einhalten, zu stärken und nicht zuletzt das gemeinsame Erbe Europas besser zu schützen.

Die Kommission hat unterstrichen, dass die Maßnahmen nur erfolgreich durchgeführt werden können, wenn von Beginn an eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Praktikernetzen sichergestellt wird. Daher hat die Kommission ein neues Forum für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik eingeführt, indem einzelstaatliche Ministerien ebenso hochrangig vertreten sind wie die wichtigsten Behörden, die für die Sicherstellung des Vollzugs in den Ländern zuständig sind (z. B. Aufsichtsbehörden).

Das Forum soll die Gelegenheit bieten, die wichtigsten Themen auf strategischer Ebene zu erörtern, Prioritäten festzulegen und Arbeitsverfahren zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen zu vereinbaren. Erörterungen unter Experten zu spezifischen Themen werden in Konstellationen geführt, die dem Forum vorgelegt werden. Die erste Sitzung ist für den 13. März 2018 anberaumt und soll die Gelegenheit bieten, eine gemeinsame Plattform für die Zusammenarbeit in Fragen des Vollzugs und der Ordnungspolitik zu entwerfen, die es bisher nicht gab und deren Arbeiten auch als Grundlage für künftige Beratungen des Rates (Umwelt) dienen könnten.

⁶ Dok. 5485/18 - COM(2018) 10 final + ADD 1.

Im Jahreswachstumsbericht 2018 wird unter anderem festgestellt: "Wer wettbewerbsfähig sein will, muss in der Lage sein, seine Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz zu erhöhen und die Vorteile der digitalen Technologien zu nutzen." Die Umweltdimension wird im Jahreswachstumsbericht 2018 jedoch nach wie vor sehr unzureichend berücksichtigt. Beim Europäischen Semester handelt es sich im Wesentlichen um einen Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten der EU und zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen. Umweltbelange finden sich in den länderspezifischen Empfehlungen derzeit nicht wieder, und im Jahreswachstumsbericht 2018 werden das Potenzial der ökologischen Wirtschaft im Zusammenhang mit der Agenda für Wachstum und Beschäftigung sowie die Verknüpfung mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zwar nicht voll ausgeschöpft, doch der Übergang zur Kreislaufwirtschaft wird weiterhin unterstützt.

Als Ergänzung zum Europäischen Semester und um die Lücke in der Umweltpolitik zu schließen, hat die Kommission kürzlich zwei Initiativen gestartet, die zeigen, dass die Umsetzung der Umweltpolitik ein wesentlicher Teil der Lösung für die wirtschaftlichen Herausforderungen ist, nämlich die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik und den Aktionsplan zur Sicherstellung des Vollzugs.

Zusammen bilden diese Initiativen ein umweltpolitisches Instrumentarium, mit dem die Umweltpolitik und das Umweltrecht der EU besser integriert und umgesetzt, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gefördert und der Beitrag der Umweltpolitik zur EU-Agenda für Beschäftigung und Wachstum gestärkt werden sollen.

Diese Initiativen (Instrumentarium) könnten dazu beitragen, dass Umweltlösungen und -grundsätze in das Europäische Semester aufgenommen werden. Mit diesem Vorhaben einer "besseren Integration, Umsetzung und Rechtsetzung in Umweltfragen" könnte der Rat (Umwelt) ein eigenes Instrument schaffen, um auf eine bessere Umwelt sowie grüne Arbeitsplätze und Wachstum hinzuarbeiten, und wird zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen.

4. Fragen

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, im Hinblick auf die Diskussion folgende Fragen des Vorsitzes zu prüfen:

1. *Wie kann der Rat (Umwelt) seine eigenen Absichten im Hinblick auf bessere Integration und Umsetzung in Umweltfragen stärker vertreten? Stimmen Sie zu, dass die Debatte um die Ökologisierung des Europäischen Semesters künftig mithilfe der Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik und des Aktionsplans für den Vollzug des Umweltrechts und die Umweltordnungspolitik auch auf die Aspekte der Umsetzung der Umweltpolitik ausgeweitet werden könnte?*

2. *Welche Botschaft sollte der Vorsitz auf Grundlage unserer umweltpolitischen Agenda verbreiten, um sicherzustellen, dass das nachgewiesene Potenzial der Umweltpolitik, durch grüne, nachhaltige Investitionen und Finanzierung Beschäftigung und Wachstum zu fördern, in die künftige Finanzielle Vorschau der EU einfließt?*
